

**T. C.**  
**İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**YEREL YÖNETİMLER, KENT VE ÇEVRE ÇALIŞMALARI**  
**BİLİM DALI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KENTSEL HİZMETLERİN SUNUMUNDA**  
**ALTERNATİF BİR YÖNTEM OLARAK**  
**"DERNEK": DİYARBAKIR SARMAŞIK**  
**YOKSULLUKLA MÜCADELE VE**  
**SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA DERNEĞİ**  
**(2006-2016)**

**JİYAN UÇAR**

**2501141171**

**TEZ DANIŞMANI**  
**PROF. DR. ADALET ALADA**

**İSTANBUL-2019**



T.C.  
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS  
TEZ ONAYI



ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : JİYAN UÇAR Numarası : 2501141171  
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı : YEREL YÖNETİMLER KENT VE ÇEVRE ÇALIŞMALARI Danışmanı : PROF. DR. ADALET B. ALADA  
Tez Savunma Tarihi : 24.06.2019 Saati : 09:00  
Tez Başlığı : "YEREL KAMU HİZMETİNİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE BİR ALTERNATİF SEÇENEK OLARAK DERNEK"

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜNE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUyla karar verilmiştir.

| JÜRI ÜYESİ                          | İMZA | KANAATİ<br>(KABUL / RED / DÜZELTME) |
|-------------------------------------|------|-------------------------------------|
| 1- PROF. DR. ADALET B. ALADA        |      | Kabul                               |
| 2- PROF. DR. ABDULLAH KARATAY       |      |                                     |
| 3- DOÇ. DR. PELİN PINAR GİRİTLİOĞLU |      | Kabul                               |

| YEDEK JÜRI ÜYESİ           | İMZA | KANAATİ<br>(KABUL / RED / DÜZELTME) |
|----------------------------|------|-------------------------------------|
| 1- DOÇ. DR. SEVİM BUDAK    |      |                                     |
| 2- DOÇ. DR. ERBAY ARIKBOĞA |      | Kabul                               |

## ÖZ

# KENTSEL HİZMETLERİN SUNUMUNDA ALTERNATİF BİR YÖNTEM OLARAK "DERNEK": DİYARBAKIR SARMAŞIK YOKSULLUKLA MÜCADELE VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA DERNEĞİ (2006-2016)

JİYAN UÇAR

Kentsel hizmetler, toplumun yeniden üretimini sağlayan, değişim değerinin aksine kullanım değeri üzerinden tanımlanan hizmet alanlarıdır. Kentsel hizmetlerin ne olduğuna, nasıl üretileceğine ve kimin üreteceğine dair süregiden bir tartışma vardır. Bu hizmetleri üretenin kim olması gerektiğine dair tartışmalar, devlet ve özel sektör kısılcısından çıkamamaktadır. Fakat toplumu, bu hizmetlerle ilgili süreçlerde nesneleştiren anlayışın ötesinde bir perspektif geliştirmek gerekir. Bunun yolu ise yeni bir kamusal alanın inşasından geçmektedir. Böylece son zamanlarda özelleştirmenin konusu yapılan kentsel hizmetler, kent sakinlerinin/hemşehrilerin dâhil olduğu kamusal alan aracılığıyla toplumsallaşabilecektir. Bu toplumsallaşma ihtiyacı temelde kent hakkı düşüncesine dayanmaktadır. Kent hakkı, sermaye ve devletin el koyduğu kent üzerindeki hak sahipliğinin kent sakinlerine aktarılmasını ifade eder.

Belediyeler, bir yerel yönetim birimi olarak kentsel hizmetleri sunmakla yükümlüdür. Fakat hizmet birimi olmanın ötesinde demokrasiyle ilişkilendirilmesi, bu hizmetleri sunarken hangi yöntemleri kullanacağını belirlemektedir. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, kent hakkı gereği, yerel sivil örgütlenmeleri bir araya getirerek kurduğu Sarmaşık Derneği ile kentsel hizmet sunumuna hemşehrileri dâhil etmeye çalışmıştır. Bu örnek uygulamadan hareketle kentsel hizmet sunumunda alternatif bir yöntem olarak dernek tartışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kentsel Hizmetler, Kamusal Alan/Kamusal Alan, Kent Hakkı, Belediye, Dernek

## **ABSTRACT**

### **"ASSOCIATION" AS AN ALTERNATIVE METHOD IN THE PRESENTATION OF URBAN SERVICES: DIYARBAKIR SARMAŞIK FIGHTING POVERTY AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT ASSOCIATION (2006-2016)**

**JİYAN UÇAR**

Urban services are the service areas that provide reproduction of society and defined by use value rather than exchange value. There is an ongoing debate about what urban services are, how to produce and who will produce. The discussions about who should be the producer of these services cannot get out of the state and private sector clamp. But it is necessary to develop a perspective beyond the understanding that objectifies society in the processes related to these services. The way to this is through the construction of a new publicity. Thus, urban services that have recently been subject to privatization will be socialized through the public sphere, including the inhabitants of the city/citizens. This socialization necessity is basically based on the idea of the city right. The right to the city refers to the transfer of rights to the inhabitants of the city, which is the property of the capital and the state.

Municipalities are obliged to provide urban services as a local government unit. However, being associated with democracy rather than being a service unit determines what methods to use in offering these services. Diyarbakir Metropolitan Municipality, due to the right of the city, has tried to include residents in the provision of urban services through Sarmaşık Association, which it established incorporating local civil organizations. The association will be discussed as an alternative method in urban service delivery based on this example.

**Keywords:** Urban Services, Public Space/Publicity, the Right of the City, Municipality, Association

## ÖNSÖZ

1980 sonrası neoliberalleşme ile gelen özelleştirme uygulamalarının kent sakinlerinin günlük yaşamına kadar sirayet etmesini sorunsallaştıran bu çalışma, ortak olan her şey nasıl metalaştırıldığı üzerinde durmaktadır. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin ortak olana sahip çıkmak adına kurduğu Sarmaşık Derneği'nin, faaliyette olduğu on yıl boyunca karşılaştığı baskılar ve on yılın sonunda bir kanun hükmünde kararnameyle kapatılması, kentsel hizmet sunumu açısından alternatiflerin sınırını sorgulamaya itmiştir.

Yerel yönetimler alanına ilgi duymamı ve bu alanda çalışmamı sağlayan, bu tez çalışmasının ortaya çıkma sürecinde emek, anlayış ve sabrını benden esirgemeyen değerli hocam, tez danışmanım Prof. Dr. Adalet Alada'ya teşekkür ederim. Her daim yanımda olan, sevgi ve desteklerini hep hissettiğim ailem ve arkadaşlarıma teşekkür ederim.

## İÇİNDEKİLER

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| ÖZ .....                  | iii |
| ABSTRACT .....            | iv  |
| ÖNSÖZ .....               | v   |
| TABLolar LİSTESİ .....    | ix  |
| ŞEKİLLER LİSTESİ .....    | x   |
| KISALTMALAR LİSTESİ ..... | xi  |
| GİRİŞ .....               | 1   |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU HİZMETLERİNE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1.Kamu Hizmeti Kavramı .....                                                                   | 4  |
| 1.2. Kamu Hizmetine İlişkin Yaklaşımlar .....                                                    | 5  |
| 1.2.1. Devletçi Kamu Hizmeti Yaklaşımı .....                                                     | 5  |
| 1.2.2. İktisadi Kamu Hizmeti Yaklaşımı .....                                                     | 8  |
| 1.2.3. Kamusal Hizmetlerin Sahibi Kim; Devlet mi, Sermaye mi? .....                              | 9  |
| 1.3. Kamu Hizmetinde Dönüşüm .....                                                               | 14 |
| 1.3.1. Refah Devletinde Kamu Hizmeti .....                                                       | 14 |
| 1.3.2. Neoliberal Devlette Kamu Hizmeti .....                                                    | 16 |
| 1.3.2.1. IMF ve Dünya Bankasının Kamu Hizmetine Etkisi .....                                     | 18 |
| 1.3.2.2 Kamu Hizmetlerinin Metalaştırılması .....                                                | 22 |
| 1.3.2.3. Küreselleşmenin Kamu Hizmetine Etkisi .....                                             | 23 |
| 1.3.2.3.1 Küreselleşme: “Emperyalizmin yeni yüzü” .....                                          | 24 |
| 1.3.2.3.2. Yeni Devlet Modeli: Yönetişim .....                                                   | 26 |
| 1.3.2.3.3. OECD Etkisi: Düzenleyici Reformlar .....                                              | 29 |
| 1.3.2.3.4. Dünya Ticaret Örgütü'nün Etkisi (DTÖ): GATS ve Kamu Hizmetlerinin Ticarileşmesi ..... | 30 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU HİZMETLERİNİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE MERKEZ-YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| 2.1.Yerel Yönetimler .....                                  | 38 |
| 2.2. Yerel Yönetimlerin Hizmet Üretimindeki Rolü .....      | 41 |
| 2.3. Yerelleşme Söylemi .....                               | 44 |
| 2.4. Kentsel Hizmetler ve Alternatif Sunum Yöntemleri ..... | 52 |

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.1. İhale Yöntemi.....                                          | 54 |
| 2.4.2. Özel amaçlı hizmet kuruluşları .....                        | 55 |
| 2.4.3. Belediyeler arası hizmet sözleşmeleri.....                  | 58 |
| 2.4.4. İmtiyaz sözleşmeleri.....                                   | 59 |
| 2.4.5. Yap İşlet Devret modeli .....                               | 61 |
| 2.4.6. Kiralama/yönetim sözleşmeleri.....                          | 62 |
| 2.4.7. Hizmetin sübvansiyonu.....                                  | 63 |
| 2.4.8. Kupon Yöntemi.....                                          | 63 |
| 2.4.9. Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler .....                | 64 |
| 2.4.10. Gönüllü katkılar .....                                     | 64 |
| 2.5. Dünyada Yerel Yönetimler ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu.....   | 65 |
| 2.5.1. İngiltere'de Kentsel Hizmet Sunumu .....                    | 67 |
| 2.5.2. Amerika Birleşik Devletleri'nde Kentsel Hizmet Sunumu ..... | 68 |
| 2.5.3. İsveç'te Kentsel Hizmet Sunumu .....                        | 70 |
| 2.5.4. Almaya'da Kentsel Hizmet Sunumu .....                       | 70 |
| 2.5.5. Fransa'da Kentsel Hizmet Sunumu .....                       | 71 |

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE KENTSEL HİZMETLERİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE KULLANILAN YÖNTEMLER

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Kentsel Hizmet Sunumu (1923-1960).....                    | 75 |
| 3.1.1. Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyete Geçiş.....                                         | 75 |
| 3.1.1.1. Osmanlı Devleti'nin Yerel Yönetim Mirası ve Kentsel Hizmetlerin Yönetimi.....     | 76 |
| 3.1.1.2. Osmanlı Devletinde Kentsel Hizmetlerin Sunumu.....                                | 79 |
| 3.1.2. Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Oluşumu (1923-1930).....                       | 80 |
| 3.1.3. Tek Parti Dönemi Belediyeciliği (1930-1946) ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu .....     | 83 |
| 3.1.4. Çok Partili Dönem Belediyeciliği (1946-1961) ve Kentsel Hizmet Sunumu .....         | 88 |
| 3.2. 1961-1982 Yılları Arasında Belediyecilik Anlayışı ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu ..... | 91 |
| 3.2.1. 1961 Anayasasında Görev ve Yetki Paylaşımı .....                                    | 91 |
| 3.2.2. Refah Döneminde Kentsel Hizmetlerin Sunumu.....                                     | 93 |

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.2.3. Demokratik Yerel Yönetim Hareketi ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu...                  | 94 |
| 3.3. 1982-2004 Yılları Arasında Belediyecilik Anlayışı ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu ..... | 96 |
| 3.4. 2004 Sonrası Belediyecilik Anlayışı ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu .....               | 99 |

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **KENTSEL HİZMET SUNUMUNDA ALTERNATİF YÖNTEM OLARAK "DERNEK"**

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1. Dernek Nedir? .....                                       | 104 |
| 4.2. Türkiye'de Derneklerin Gelişimi .....                     | 111 |
| 4.3. Kamu Yararına Çalışan Dernekler .....                     | 116 |
| 4.4. Belediye ve Dernek "İşbirliği" .....                      | 119 |
| 4.4.1. Uluslararası Belgelerde Yerel Yönetimlere Katılım ..... | 125 |
| 4.4.2. Kentsel Hizmetleri Toplumsallaşmasında Kent Hakkı ..... | 131 |

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **KENTSEL HİZMETLERİN SUNUMUNDA ÖRNEK BİR UYGULAMA: DİYARBAKIR SARMAŞIK YOKSULLUKLA MÜCADELE VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA DERNEĞİ (2006-2016)**

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1. Diyarbakır Kentinin Tarihi .....                                                   | 134 |
| 5.2. Diyarbakır Kentinin Mekânsal Gelişimi ve Dönüşümü .....                            | 136 |
| 5.3. Diyarbakır Büyükşehirin Demografik, Sosyal ve Ekonomik Yapısı .....                | 137 |
| 5.4. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Kurumsal Yapısı .....                             | 140 |
| 5.5. Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği (2006-2016) ..... | 142 |
| 5.5.1. Kent Yoksulluk Haritası .....                                                    | 146 |
| 5.5.2. Gıda Bankası Projesi .....                                                       | 150 |
| 5.5.3. Sarmaşık Derneği'ne Yönelik İdari ve Yargı Baskısı .....                         | 155 |
| 5.5.4 Sarmaşık Derneği'nin Kapatılması .....                                            | 160 |
| <b>SONUÇ ve DEĞERLENDİRME</b> .....                                                     | 163 |
| <b>KAYNAKÇA</b> .....                                                                   | 171 |

## TABLÖLAR LİSTESİ

**Tablo 5.1:** Diyarbakır İli 2008-2018 Yıllarına Ait Nüfus Verileri

**Tablo 5.2:** Sarmaşık Derneği Kurucular Kurulu Listesi

**Tablo 5.3:** Sarmaşık Derneği Yönetim Kurulu 2006-2008

**Tablo 5.4:** Gereksinim Duyulan Temel İhtiyaçların Hane Sayısına Dağılımı

**Tablo 5.5:** Gelir Durumuna Göre Hane Sayısı

**Tablo 5.6:** 2006-2009 Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Çerçevesinde Sarmaşık Derneği İle İşbirliği Hedeflenen Faaliyet Alanları

**Tablo 5.7:** 29 Mart 2009 Yerel Seçim Sonuçları



## ŞEKİLLER LİSTESİ

**Şekil 5.1:** Albert Louis Gabriel'in Kale Planı

**Şekil 5.2:** Diyarbakır Kent Haritası

**Şekil 5.3:** Sarmaşık Derneği Amblemi

**Şekil 5.4:** Sarmaşık Derneği Gıda Bankası



## KISALTMALAR LİSTESİ

|                |                                                                                                 |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AB</b>      | : Avrupa Birliği                                                                                |
| <b>ABD</b>     | : Amerika Birleşik Devletleri                                                                   |
| <b>BDK</b>     | : Bağımsız Düzenleyici Kurumlar                                                                 |
| <b>DB</b>      | : Dünya Bankası                                                                                 |
| <b>DBB</b>     | : Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi                                                              |
| <b>DPT</b>     | : Devlet Planlama Teşkilatı                                                                     |
| <b>DTÖ</b>     | : Dünya Ticaret Örgütü                                                                          |
| <b>DV</b>      | : Diyarbakır Valiliği                                                                           |
| <b>GATS</b>    | : Hizmet Ticareti Genel Anlaşması                                                               |
| <b>GÜNSİAD</b> | : Güneydoğu Sanayici ve İşadamları Derneği                                                      |
| <b>IMF</b>     | : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)                                          |
| <b>İHD</b>     | : İnsan Hakları Derneği                                                                         |
| <b>MÜSİAD</b>  | : Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği                                                      |
| <b>OECD</b>    | : Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) |
| <b>STÖ</b>     | : Sivil Toplum Örgütleri                                                                        |
| <b>TMMOB</b>   | : Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği                                                     |
| <b>TÜSEV</b>   | : Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı                                                                   |
| <b>TTB</b>     | : Türk Tabipleri Birliği                                                                        |

## GİRİŞ

1980'li yıllarda başlayan neoliberalleşme süreci, başta ekonomi alanı olmak üzere siyasi, kültürel, toplumsal birçok alana sirayet ederek günümüze kadar sürmüştür. Kapitalist üretim sisteminin içine düştüğü krizden çıkış reçetesi olarak sunulan neoliberalleşme, refah devleti uygulamalarını tasfiye etmekle başlamıştır. Bu durum, o zamana kadar kamu sektörünün sorumluluğunda olan kentsel hizmetlere yönelik anlayışın değişimini beraberinde getirmiştir. Böylece kentsel hizmetlerin sunumunda alternatif yöntemlerin kullanılması gerektiğine dair anlayış giderek yaygınlık kazanmıştır. Fakat bu alternatif yöntemleri incelediğimizde kentsel hizmetlerin sunumunda daha çok özel sektörün etkinliğini arttırmaya yönelik bir çabanın olduğunu görebiliriz. Çeşitli alternatif yöntemlerin bulunmasına karşın, çoğunluğun özelleştirmeye yönelik olmasıyla birlikte, kentsel hizmetler değişim değeri üzerinden tanımlanan ve sermayenin rant elde edebildiği alanlar haline dönüştürülmektedir. Gerek ulusal düzeyde gerekse de küresel düzeyde sermayenin bu alanlara ulaşımını kolaylaştıracak politikalar uygulanmaktadır. Merkezi yönetim bir yandan kentsel hizmetlerin en önemli sunucusu olan belediyelerde yetki artışı yaparken, öte yandan bu yetkileri sermaye lehine kullanmaya zorlayacak yasal düzenlemeler yapmaktadır. Belediyeler ya refah dönemindeki gibi merkezin yerel uzantısı olarak görülmekte ya da neoliberal dönemdeki gibi kent kaynaklarını sermayeye sunan araçlar olarak görülmektedir. Fakat belediyeler, kent sakinlerinin seçtiği dolayısıyla onları temsil eden demokratik yönetim birimleridir. Bunun gereği olarak kentsel hizmete dair süreçlerde dışlanan kent halkını bu süreçlere katmakla sorumludur.

**Çalışmanın Amacı:** Bu çalışma, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi kriterleri taşıdığı iddiasıyla gündeme gelen fakat, kentsel hizmetlerin sunumunda kent sakinlerini sürecin dışında bırakan alternatif yöntemleri sorunsallaştırmaktadır. Amaç, devlet ve sermayenin kentsel hizmet işgalciliğine karşı, kent hakkı gereği, kentlilerin hizmet üretimine katılımını sağlayacak alternatif bir yöntemi irdelemektir. Dernekler böyle bir yöntem arayışının karşılığı olabilir mi? Belediyeler hizmet sunumunda neden alternatif yöntemlere başvurur? Türkiye’de belediye-dernek ortaklığında hizmet sunumu hangi şartlarda mümkün? Yerelleşme politikalarının alternatif yöntemlerin ortaya çıkmasında nasıl bir etkisi vardır? Merkezi yönetimin vesayetinde belediyeler alternatif yöntemleri ne kadar uygulanabilmektedir? Bu

sorulardan hareketle Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin, Sarmaşık Derneği aracılığıyla hizmet üretim süreci incelenecektir.

**Çalışmanın Kapsamı:** Çalışma, kentsel kamusal hizmetlerle ve bunları gerçekleştiren yerel yönetimlerden yalnızca belediye yönetimleriyle sınırlıdır.

**Çalışmanın Yöntemi:** Araştırma süreci kapsamında, ilk olarak literatür taraması yapılmıştır. Aynı zamanda tezin farklı bölümlerinde çeşitli dergi, araştırma raporu, gazete haberi ve yazı dizisinden yararlanılmıştır. Literatür taraması kapsamında tezin her bölümü için kavramsal ve kuramsal yaklaşımlar ele alınmıştır. Bu nedenle çalışmanın birinci bölümünde kamusal değer taşıyan ve kolektif olarak tüketilen kamusal hizmetlere ilişkin kavramsal çerçeve oluşturulmuştur. Kamusal hizmet kavramına dair farklı tanımlamalar bulunmakla beraber kimi yazarlara göre bu kavramı tanımlamak güçtür. Aynı zamanda bazı yazarlar da değişen dünya düzenine uygun bir şekilde yeniden tanımlanması gerektiğini söylemektedir. Kamusal hizmet tanımına ilişkin böyle bir belirsizliğin nedeni, yalnızca toplumsal ihtiyaçlarda ortaya çıkan değişimden kaynaklı değildir, aynı zamanda farklı grupların, kamusal hizmetleri kendi çıkarlarını toplumun çıkarı olarak kabul ettirmede bir araç olarak kullanmasıdır. Dolayısıyla bu bölümde kamusal hizmetlere yönelik farklı yaklaşımlar ve tarihsel süreçte bu hizmetlerin içeriğini ve kapsamını etkileyen, üretim yöntemini belirleyen faktörler ele alınacaktır.

Toplumsal gelişime, sosyal ve ekonomik değişimlere koşut olarak artan ve çeşitlenen kamusal hizmetlerin nasıl sağlanacağı önemli bir sorun haline gelmiştir. Devletçi yaklaşım, bu hizmetlerin devlet tarafından sağlanması düşüncesine dayanırken iktisadi yaklaşım kâr üreten hizmet alanlarının devletin değil özel sektörün himayesinde olması gerektiği savunmaktadır.

İkinci bölümde, yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan yerel yönetimlerin, kamusal hizmet üretimindeki rolleri incelenmiştir. Yerel yönetimler, yerel alanda kamusal hizmetleri üreten en önemli birimlerdir. Fakat yerel yönetimleri önemli kılan yalnızca hizmet birimi olması değil, aynı zamanda demokratik kendi kendini yönetme birimi olmasıdır da. Yerel yönetimler için hangi boyutun önemsendiği ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bu durum, hangi hizmet alanlarının yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gerektiğini sorusu kadar bu hizmetlerin sunumunda

hangi yöntemleri kullanacağı sorusunu da gündeme getirmektedir. 1980 sonrası dönemde bu tartışma yoğunluk kazanmakla birlikte, yerelleşme politikalarıyla yerel yönetimler yeni bir sürecin içine girmiştir. Yerel yönetimlerin kamusal hizmet alanlarındaki yetkisinin artmasına paralel gelişen alternatif sunum yöntemleri, 1980 sonrası birçok ülkede kullanılmıştır. Üçüncü bölümde, Türkiye'de yerel yönetimlerin hizmet sunumunun hangi yöntemleri kullandığı, Osmanlı Devleti'nin son zamanlarından itibaren belli bir dönemlere ayırarak günümüze kadar incelenmektedir.

Dördüncü bölüm, alternatif olarak tartıştığımız dernek yönteminde ilk olarak derneklerin ne olduğu tartışılmaktadır. Kentsel hizmetlerin sunumunda toplum iradesini içerecek yeni bir kamusalılığın karşılığı olarak derneklerin rolü incelenecektir. Derneklerin Türkiye'deki tarihsel gelişimi, derneklere yönelik bakış açısını ortaya koymak açısından önemlidir. Kentsel hizmet sunumuna hangi derneklerin katılabileceği sorusuna Türkiye'de açısından yalnızca “kamu yararına çalışan” statüsüne sahip dernekler cevabı verilebilir. Bu durum kamu yararı kavramını tartışmaya açmaktadır. Türkiye'de derneklerin hizmet sunumuna katılımına ilişkin yasal düzenlemeleri Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Belediye-dernek işbirliği adı altında derneklerin hizmet sunumuna katılımını sağlamaya yönelik oluşturulan yasal düzenlemeler, çeşitli sınırlamalar içermekte ve “belli derneklerin” katılabileceği bir hizmet sunumunu dayatmaktadır. Fakat uluslararası kuruluşlarca oluşturulan birçok şart ve antlaşma hizmet sunumunda yerel yönetimlerin önemi üzerinde dururken, aynı zamanda kentlilerin kentsel hizmetlere dair süreçlere katılımının yolunu açmaktadır. Bu doğrultuda yerelerde hizmet sunumuna halk katılımı sağlandıkça, farklı sunum yöntemleri ortaya çıkmaktadır.

Son bölümde Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin dernek aracılığıyla kentlilerin katılımını sağlamaya çalışan hizmet görme yöntemi incelenecektir. Kentteki yoksulluk sorununa ilişkin geliştirilen bu yöntem, kentteki sivil toplum örgütlerinin belli bir kamusal meselede bir araya gelerek yeni bir kamusalılığı inşa etmesinin karşılığı olabilmektedir. Son olarak Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nce tercih edilen bu yöntemin nasıl uygulandığı, ne gibi sonuçlar doğurduğu ve karşılaştığı baskılar incelenmektedir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAMU HİZMETLERİNE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE**

Kamusal hizmet kavramına ilişkin literatürde çok farklı tanımlamaların yer aldığı ve bu nedenle ortak bir tanımlamanın yapılamadığı görülmektedir. Devletçi yaklaşım, kamusal hizmetleri devletin kamu yararını sağlamak için kamuya sunduğu faaliyetler şeklinde tanımlarken, iktisadi yaklaşım özel girişim tarafından üretil(e)meyen hizmet alanları olarak tanımlar. Tarihsel süreçte kamusal hizmetlere farklı anlamlar yüklenmiş ve böylece farklı sunum yöntemleri izlemiştir. Bu bölümde, bu farklılaşmaya neden olan uluslararası dinamikler incelenecektir.

#### **1.1.Kamu Hizmeti Kavramı**

“Kamu hizmeti kavramı, Fransa’da 19. yüzyılın sonunda Léon Duguit ve Bordeaux Okulu tarafından oluşturulmuş ve uzun yıllar idare hukukunun temel kavram ve kuramı olmuştur” (Orak, 2007). Kamu hizmeti, idare hukukunun dayanak noktalarından biri olmasına karşın belirsiz ve tanımlamanın güç olduğu bir kavramdır.

“Truchet’den nakledilen, kamu hizmetinin tanımlamasında yasamanın bunu tassa edinmediği, yargının bundan kaçındığı, öğretinin ise başarısız kaldığı şeklindeki ifade sıklıkla anılır ve böylelikle, ‘(kavramın) tanımlanması kolay değildir’ sonucuna varılırken; azınlıkta kalmakla beraber aksi yönde düşünenler de vardır. Uler, kamu hizmetinin belirsiz bir kavram olduğu düşüncesine ‘yargı daima kamu hizmeti tanımı yapar... Doktrin de tanım yapabilir, yapmıştır da’ diyerek karşı çıkmıştır” (Ozansoy, 1997).

Kamu hizmeti tanımlamasında esas alınan ölçüt, hangi faaliyetlerin kamu hizmeti kapsamına alınacağını belirlemektir. Buna göre, kamu hizmeti organik, maddi ya da şekli olarak değerlendirildiğinde farklı tanımlar ortaya çıkmaktadır.

“Organik açıdan kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından belli bir görevi yürütmek amacıyla tahsis edilmiş olan kamu görevlileri ve araçlarıdır... Maddi

açından kamu hizmeti, tatmininde kamu yararı olan ve toplumsal ihtiyacı karşılayan faaliyetlerdir. Buna göre kamu hizmeti, faaliyeti yürüten örgütün niteliklerinden bağımsız olarak, yalnızca faaliyetin niteliğine bakılarak tanımlanmaktadır... Şekli açıdan bir faaliyetin kamu hizmeti sayılması için kamu hukuku rejimine, yani kamusal yönetim usullerine tabi tutulmuş olması gerekmektedir” (Çapar, Demir, Yıldırım, 2015).

Fakat sıralanan bu ölçütlerin, kamu hizmetlerini tanımlamak için ne tek başına ne de bir bütün olarak yeterli geldiği söylenebilir. Günümüzde kamu hizmetleri, kamu tüzel kişileri dışında özel hukuk kişileri tarafından da sağlanabilmekte ve özel hukuk rejimine tabi tutulabilmektedir. Bu durumlarda kamusal hizmetleri özel hizmetten ayıran, kamu tüzel kişinin gözetim ve denetimi altında olmasıdır. Aynı zamanda idare, bazı faaliyetleri niteliği gereği kamusal olsa bile özelleştirme yolu ile özel hizmet yapabilmektedir. Dolayısıyla bu ölçütler, belli bir dönem kamu hizmetlerini tanımlamada yeterli gelmişse de bugün, artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerini tanımlamak için yetersiz görünmektedir.

“Diğer taraftan, kamu hizmetinin belirsiz olarak değerlendirilmesinin altında yatan önemli bir neden de idare hukukunu aşan bir yapıya sahip olmasıdır. Yapısı itibarıyla kuralsal olarak değerlendirilen idare hukukunda, genel ve objektif olarak tespit edilemeyen bir kavramın bulunuyor olması da bu belirsizliği körüklemiştir” (Orak, 2007). Bu nedenle kamu hizmeti kavramını yalnızca hukuki açıdan ele almak yerine, ortaya çıktığı ekonomik, siyasal ve toplumsal koşulları inceleyerek tarihsel gelişimini ele alacağız.

## **1.2. Kamu Hizmetine İlişkin Yaklaşımlar**

### **1.2.1. Devletçi Kamu Hizmeti Yaklaşımı**

“20. yüzyılın başında Léon Duguit, Roger Bonnard ve Gaston Jèze tarafından, devlet işlevlerinde ortaya çıkan gelişmenin kamu hukukunda oluşturduğu dönüşümlerin açıklanmasına yönelik çalışmalar, Kamu Hizmeti (Bordeaux) Okulu anlayışının oluşturulması ile sonuçlanmıştır. Kamu Hizmeti Okulu, kamu hizmeti kavramını tüm idare hukukunun ve hatta devletin açıklayıcı kavramı olarak kurgulamıştır” (Çapar vd., 2015).

“Duguit kamu hizmeti kavramını devletin ve tüm kamu hukukunun açıklayıcısı olarak kullanırken bu kavramı toplumsal köklerinden koparmadan ele almıştır. Duguit’de kamu hizmetleri, toplumsal dayanışmanın, toplumsal işbölümü sonucu zor kullanma tekeli elinde tutanlara yüklediği görevler olarak algılanmaktadır” (Karahanoğulları, 2002).

Duguit tanımının belirsiz olduğunu ve kamu hizmetlerini saptamaya yetmediğini kabul etmekte; bununla birlikte kurduğu modelin önemli ve açıklayıcı olduğunu ileri sürmektedir. Duguit’den aktararak, “Yönetenler için yerine getirilmesi zorunlu faaliyetler nelerdir sorusuna kesin bir yanıt verebilmek mümkün değildir. Bu değişken ve evrimci bir konudur. Söylenecek tek şey uygarlığın gelişmesiyle hizmetlerin artmakta olduğudur” (Karahanoğulları, 2002).

Objektivist kamu hizmeti anlayışına göre, belirli faaliyetler taşıdıkları bazı özellik veya niteliklerden dolayı kamu hizmeti sayılmaktadırlar. Duguit’nin kamu hizmeti yaklaşımı, yönetenlerin iradesini göz önüne almadığı için objektivist olarak görülmüş ve eleştirilmiştir. “Oysa Duguit kamu hizmetlerinin yönetenlere toplumsal dayanışmanın gerekleri tarafından dayatıldığını kabul etmekle birlikte, bu hizmetlerin fiilen üstlenmesinde yönetenlerin rolünü de açıkça belirtmektedir. Ancak yönetenlerin iradesinin toplumsal dayanışmanın gerekleriyle sınırlı olduğunu da ifade etmektedir” (Karahanoğulları, 2002).

Duguit’nin toplumsal dayanışmaya dayandırdığı kamu hizmeti anlayışının aksine, Gaston Jèze ile birlikte Kamu Hizmeti Okulunda egemen olan görüş, kamu hizmetinin tek belirleyicisinin yönetenlerin iradesi olduğudur. Jèze’den aktararak, “Sadece ve sadece belirli bir zamanda, belirli bir ülkede yönetenlerin kamu hizmeti usulüyle karşılamaya karar verdikleri ortak ihtiyaçlar kamu hizmetidir” (Karahanoğulları, 2002). Kamu hizmetlerinin belirlenmesini yönetenlerin iradesine bağlayan bu anlayış günümüze kadar hâkimiyetini korumuştur. Bu subjektif anlayışa dair en uç değerlendirmeyi yapan Truchet, “kamu hizmetinin kamusal otorite tarafından bazı faaliyetlere yapıştırılan bir etiket, vurulan bir damgadan ibaret” olduğunu söylemektedir.

Fakat bu subjektif yaklaşımda yönetenlerin, temsil ettikleri toplumsal kesimin çıkarları doğrultusunda kamu hizmetlerini belirleyebilme ya da sınırlayabilme

tehlikesi bulunmaktadır. Dolayısıyla sübjektif kamu hizmeti yaklaşımı, yönetenlerin iradesinin açık olmaması nedeniyle eleştirilmektedir.

Kamu hizmeti kuramının ülkemizdeki kurucusu olan Sıddık Sami Onar, kamu hizmetinin geniş anlamda “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve kolektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler” ve dar anlamıyla da “kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna özgü yöntemler dairesinde ve bu hukuktan doğan yetkilere dayanarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler” şeklinde tanımlamaktadır. “Fakat kamu hizmeti kavramının vazih, açık olmadığını da hemen akabinde ilave etme ihtiyacını duymaktadır” (Çal, 2009). Onar kamu hukuku usullerinin, ancak kamu hizmetlerinde kullanılacağı, fakat bu özelliği haiz olmayan kamu hizmetlerinin de bulunabileceği kanısındadır.

“Nitekim, Onar’a göre;

*‘hususî hukuktakinden ayrı bir usûl ile görülmesini âmmî hizmetinin umumî bir karakteri ve unsuru saymak, âmmî hizmeti olduğunda bugün şüphe edilemeyen sınaî ve iktisadî âmmî hizmetleri(nin) bu mahiyetlerini inkâr’ (anlamına gelecektir)... (Bu itibarla) ‘âmmî hukukuna mahsus usuller ve üstün salâhiyetlerle görülmesi ... âmmî hizmetinin mahiyetinden çıkan bir netice ve âmmî hizmetlerinde ekseriyetle tesadüf edilen ve âmmî hizmetine mahsus olan bir vasıf (olmakla) beraber ... ayrılmaz bir unsur ve zarurî bir vasıf’ değildir” (Çal, 2009).*

Dolayısıyla Onar, kamu hukuku kurallarının uygulanmasını, kamu hizmetine has bir özellik olarak kabul etmekle birlikte, bunu kamu hizmetinin tek ölçütü olarak görmemektedir. Yine başka tanımlamalarda da özel girişim tarafından yürütülen faaliyetlerin, kamu hizmeti olarak kabul edilmesi için kamu tüzel kişilerin denetim, gözetim ve sorumluluğunda olmasının yeterli olduğu görüşü hâkimdir.

Fakat Kamu Hizmeti Okulunun izini süren Uler (1998), "Kamu hizmeti devletin varlık sebebidir... Çağdaş kamu hukukunda devlet, tek amacı vatandaşa hizmet olan bir örgüttür. Başka bir amacı olamaz” diyerek hem devleti yalnızca kamu hizmetlerini gerçekleştirmeye çalışan bir örgüt olarak sınırlandırmakta hem de devlet dışında kamu hizmet sunucusu görmemektedir.

### 1.2.2. İktisadi Kamu Hizmeti Yaklaşımı

Bu yaklaşım, kamu hizmeti kavramını iktisadi bir kavram olarak ele almaktadır. Buna göre “kamu hizmeti, kamusal mal kavramından hareketle tanımlanmaktadır. Anayasal iktisat akımının öngörülerini çerçevesinde geliştirilen iktisadi anlayışta kamusal mal, piyasa mekanizmasına dayalı liberal ekonomik düzenlerde, sahip oldukları bazı özellikler dolayısıyla özel girişimciler tarafından ya hiç ya da yeteri kadar üretilmeyen mal ve hizmetlere verilen addır” (Orak, 2007). Bu anlayış kamu hizmeti alanının daha sınırlı hale getirilmesi gerektiğini vurgulayarak özel girişimin yetersiz kaldığı ya da üstlenmediği faaliyetleri kamu hizmeti olarak tanımlamaktadır.

“İktisadi yaklaşıma göre, kamu hizmeti kavramına bağlanan ve genellikle kabul gören ölçütlerle bunların sonuçları, günümüz dünyası içinde bir gerçekliğe sahip olmadığı gibi, neredeyse yüzyıldır değişmeden geçerliliğini sürdürmesi de değişen dünya düzenine karşı bir tehdit oluşturmaktadır. Bu nedenle, kamu hizmeti kavramı, bu değişime uyarlı bir biçimde külliyen yeni bir tanıma kavuşturulmalıdır. Bu tanım da ‘iktisadın belirlediği’ ölçütlerle sağlanacaktır” (Ozansoy, 1997).

İktisadi faaliyet dışında bir kamu kesimi görmeyen bu anlayış, tüm siyasi kararların, tüm bürokratların kararlarının iktisadi karar alma mantığıyla açıklamaya çalışıldığı kamu seçimi okulu yaklaşımının bir yansımasıdır.

Kamu seçimi okulu, maliye/kamu ekonomisi yaklaşımında siyasal niteliğiyle piyasadan farklılaştığı kabul edilen kamu kesiminin, bu özelliğinin reddi ve piyasa ilkeleriyle açıklanabileceği anlayışı üzerine kurulmuştur. Neo-klasik iktisadi, siyasal alana uygulamaya çalışmaktadır. Bireysel seçimlerle bireysel faydayı ençoklaştırma kavramı siyaset alanına da uygulanmaktadır. Piyasa yetersizliği benzeri bir devlet yetersizliği saptaması yapılmakta ve siyasetçilerin, bürokratların ve seçmenlerin kendi refahlarını ençoklaştırmak için kararlar vermesinin devlet başarısızlığını doğurduğu savunulmaktadır. Kamu seçimi okulunun temel yaklaşımları, matematiksel yöntemlerin siyasal tercihlere uygulanmasıyla desteklenmektedir (Karahanoğulları, 2002).

“Bu yaklaşımda bazı malların aslında özel mal niteliği taşıdığı halde devlet tarafından üretilmesi keyfiyetini açıklamakta kullanılan kamusal yarar kavramının,

kamusal malın belirtilen özelliklerinden farklı olarak, açık ve tutarlı kriterlere dayanmadığı ve bu nedenle de ideolojik olduğu savunulmaktadır” (Orak, 2007). Sonuçta iktisadi yaklaşımda toplumsal ihtiyaçlar kolaylıkla değişim değeri üzerinden tanımlanmakta ve piyasanın rekabetçi üretimine teslim edilmektedir. Kendisini "toplumsal çıkarın yegâne temsilcisi" olarak gösteren devlete ise, piyasanın kâr üretmediği için üstlenemediği fakat sistemin işleyişi için gerçekleştirilmesi gereken hizmetlerin üretimi kalmaktadır.

### **1.2.3. Kamusal Hizmetlerin Sahibi Kim; Devlet mi, Sermaye mi?**

Kamusal hizmetler, bir yandan "tarihi ihalesi"ni (Başer, 1996) üstlenen devletin vergi karşılığında zorunlu görevlerine dönüştürülürken, diğer yandan kâr üretebildiği ölçüde özel sektörün konusu haline getirilmektedir. Devlet-piyasa kısılacından çıkamayan kamusal hizmetler, topluma yabancılaşmakta ve toplumun sadece müşterisi haline geldiği hizmetlere dönüşmektedir. Yukarıda değindiğimiz iki yaklaşım her ne kadar birbirine karşıt görünse de, baskın oldukları dönemler gözönüne alındığında, kapitalist sistemin gereklerini yerine getirme konusunda ortaklaştıkları söylenebilir. Kapitalist üretim tarzının toplumsal yaşamın tüm alanlarını biçimlendirdiği bir düzende kamusal hizmetleri bu sürecin dışında konumlandırmak mümkün görünmemektedir. Kamusal hizmetlere ilişkin tanımların tarihselliği de bu bağlamda ortaya çıkmaktadır. İkinci Dünya Savaşı öncesinde devlet sınırlı kamusal hizmet alanında üretim yaparken değişen ekonomi politikaları çerçevesinde devletin üstlendiği hizmet alanları da giderek artmıştır. Bu durum, devletin, kapitalist üretim tarzında sahip olduğu role ilişkindir.

Kapitalist toplumlarda devlet, toplumsal ilişkilerin politik bir biçimi olarak tarihsel süreçte kapitalizmin çelişik ve değişken yapısından etkilenmektedir. Özellikle kapitalizmin periyodik aralıklarla girdiği kriz dönemlerinden çıkış kapısı olarak sunulan yeniden yapılanma, devletin de toplum içindeki konumunun yeniden biçimlendirildiği süreçlerdir. “Devlet ve toplum, devlet ve piyasa, ekonomi ve siyaset birbiriyle dışsal olarak ilişkili alanlar olarak ele alındığında, devletin yeniden yapılanma süreci de tamamen toplumsal ilişkilerdeki dönüşümlerden bağımsız olarak ele alınabilecek bir sorun olarak görülmektedir” (Ataay, 2007).

Fakat ekonomi ve siyasetin toplumun farklı alanları olarak ele alınması, kapitalist sistemi ayakta tutan temel koşullardan birisi ve modern devleti tarihteki diğer devlet biçimlerinden ayıran esas özelliştir. Dolayısıyla her toplum türünde görülebilecek bir ayrım değildir. Aynı zamanda kapitalist üretim ilişkilerinin çelişkili temelleri bu ayrımın sürekli yeniden üretilmesini gerekli kılmaktadır.

“Toplumsal yaşama ilişkin biçimlerin gelişimi, kendi bilincinde, uyum içinde sona eren ideal bir süreç olmaktan çok, sürekli oluşum içinde olan ve devamlı yenilenen bir sınıf mücadelesi sürecidir. Sınıflar arası ilişkiler, sermaye ilişkileri geliştikçe sermaye ilişkilerinin dışı vurulduğu biçimler de değişir. Sermayenin kendisi sınıf mücadelesi yoluyla değişip dönüştürüldükçe, sermaye biçimleri de değiştirilir, öyle ki bu ilişkiler durmaksızın yeniden tanımlanıp, yeniden kurulmalıdır” (Holloway, 2003).

Holloway (2003), tarihsel olarak baktığımızda ekonomi ve siyaset alanının ayrılmasını, devletin özerkleşmiş görünümüyle de örtüştüğünü söylemektedir. “Sınıfsallığı ve sömüren sınıftan ayrı bir kurumsal varlığa sahip olması gerek refah, gerekse neoliberal tüm kapitalist devlet biçimlerinin ortak özelliği olup, kapitalist devleti tarihte diğer devlet biçimlerinden ayıran onun görünüşte toplumsal sınıfların üzerindeymiş gibi konumlandırılmış olmasıdır” (Kutun, 2012). Bu nedenle devlet, her ne kadar toplumun üzerinde ve topluma tarafsız bir şekilde konumlansa da kapitalist sistemin sürekliliğini sağlayan önemli bir güçtür. “Yalnızca işçi sınıfının değil, aynı zamanda tek tek kapitalistlerin çıkarına karşı, bir bütün olarak sermaye sınıfının çıkarlarını temsil eder. Bu durum devlete sözde tarafsızlık kazandırır da onun sınıf niteliği, yapının bir bütün olarak yeniden üretiminde oynadığı işlevsel rolde zorunlu biçimde içerilmektedir” (Clarke, 2003). Dolayısıyla modern devlet, kapitalist toplumsal ilişkilerin politik bir biçimi olarak tarihsel süreçte belli hukuksal, idari, siyasal, toplumsal, ideolojik, teknik ve ekonomik işlevler edinir, bunları geliştirir, yeniden üretir ve dönüştürür. Bu durum, özellikle kapitalist üretim tarzının tarihsel gelişimindeki kriz ve yeniden yapılanma süreçlerinde devletin yeniden üretimi için zorunludur.

“Ne var ki devletin üretim alanından ayrılması onun, bir bütün olarak sermayeye hizmet etmek, sermaye birikim koşullarını güvence altına almak zorunda olması

demekti (devletin ‘birikim işlevi’); bunu yaptığı ölçüde devlet kaçınılmaz olarak sermayenin genel çıkarına hizmet eder, hatta onu yapılandırır. Öte yandan, devlet herhangi bir tikel grupla kendisini özdeşleştirerek meşruiyetini tehlikeye atmaktan sakınmalıdır (devletin ‘meşruiyet işlevi’); öyle ki bir bütün olarak sermaye birikimini destekleme gereğinin sınırları içinde devletin yürüttüğü belli politikalar ve bu politikaların hizmet ettiği belli çıkarlar devletin kendi siyasal öncelikleri tarafından belirlenen kendi siyasal süreçlerinin olumsal birer sonucudur” (Clarke, 2003).

Bu durumda modern devleti, Uler’in ifade ettiği gibi "tek amacı vatandaşa kamu hizmeti sağlamak olan bir örgüt" olarak görmek yanıltıcı olacaktır. Modern devletin "birikim" ve "meşruiyet" işlevleri arasında bir çelişki vardır. Devlet bu iki çelişkili işlevlerini gerçekleştirebilmek için toplumun üstünde dolayısıyla üretim ilişkilerine dışsal bir konumdaymış gibi görünmek zorundadır. Bu durum hem toplumsal ilişki biçimlerinin ayrı ve birbirinden bağımsız olarak gösterilmesinin sonucu hem de devletin topluma yabancılaşarak varlığını sürdürmesinin koşuludur.

Yukarda kısaca değindiğimiz ekonomi-politika ilişkisi çerçevesinde devletin toplumdaki konumu ve işlevlerini Eroğul’un devlet kuramıyla detaylandırmaya çalışacağız. Eroğul, geliştirdiği devlet kuramıyla devletin her dönem geçerli üç işlevi olduğunu belirtir.

Buna göre devletin birinci işlevi: “Toplumun yaşamını sürdürmesinin temel koşulu doğaya karşı savaşında başarı sağlaması olduğuna göre, üretici güçlerin korunması siyasetin birinci işlevidir. Üretim güçleri, bir yandan üretim araçlarından, öte yandan da üreticilerden oluştuğuna göre, siyasetin (devletin) ilk özelliği tüm toplumlarda üretim araçlarının ve üreticilerin korunması ve gelişimi için gerekli koşulları sağlamaktır.” (Eroğul, 2014). Clarke’ın "meşruiyet işlevi" olarak tanımladığı bu işlev, tüm toplumun çıkarına yönelik olması nedeniyle kamu hizmeti olarak görülebileceği gibi devletin kapitalist niteliğini gizlemeye yarayan dolayısıyla devlete meşruiyet kazandıran bir niteliğe sahip olduğu da söylenebilir. Buradan kamusal hizmetlerin salt bir meşruiyet aracı olduğu sonucunu çıkarmamak gerekir.

Eroğul devletin temelinde, birinci işlevin gereğini yerine getirmek için kurulmuş ortak organlardan doğduğunu ve daha sonra bu organların varlığını koruduğunu; bunun tek gerekçesinin “meşruiyet kazanma gereği olmadığını” söyleyip dipnotta şu açıklamayı yapmaktadır: “yani, ‘kamu hizmeti’, yalnızca ideolojik bir maske

değildir. Para gibi, bu rol önemli başka toplumsal ilişkileri gizlemeye yarasa bile, gerçek bir görev görür”(Karahanoğulları, 2002).

Eroğul (2014), “Biçimleri ne olursa olsun, üretim ilişkileri daima üretim biçiminin ayrılmaz parçasıdır ve tanımımıza göre, siyasetin bir başka ereği de bu ilişkilerin korunması ve gelişiminin sağlanmasıdır" diyerek devletin ikinci işlevini tanımlamaktadır. Var olan üretim ilişkilerinin sürdürülmesini amaç edinen bu ikinci işlev, birincisinin üretici güçleri koruyarak tüm toplumun çıkarına hizmet etme niteliğinden farklı olarak çelişkili bir nitelik taşır. Sınıfsal karşıtlıkların (ya da genel ifadelerle uzlaşmaz çıkar karşıtlıklarının) geçerli olduğu üretim ilişkileri alanının korunması işlevi “toplumsal çatışma temeline oturur.” “Sınıf ayrımlı toplumlarda, üretim ilişkilerinin korunmasını ve geliştirilmesini amaç edinen siyasetin ikinci işlevi, zorunlu olarak üst sınıfların hizmetindedir ve alt sınıflara cephe almış durumdadır” (Eroğul, 2014). Üretim ilişkilerinin korunmasına ve geliştirilmesine dayanan ikinci işlev, egemen sınıfların çıkarına hizmet eden bir niteliğe sahiptir. "Birikim işlevi" olarak ikinci işlev sermayenin genel çıkarlarına hizmet ederken aynı zamanda birinci işlevin gerçekleşeceği sınırları da belirlemektedir. Sermaye birikiminin sürekliliği tehlikeye atılmadan kamusal hizmet alanının sınırları çizilmektedir.

Kapitalizm, güçlü bir devlet ve istikrarlı bir çerçeveye sahip olmaya ihtiyaç duyar. Düzen ve toplumsal denetim ister (Farazmand, 2001). “Egemen devletlerin kurulması onlardan birçok hizmet alan kapitalistlerin çok işine yaramaktadır. Bu hizmetlerin başlıcaları, kapitalistlerin mülkiyet haklarını garanti altına almak, onlara koruma rantı sağlamak, önemli kârlar elde etmek için muhtaç oldukları yarı-tekelleri yaratmak, onların çıkarlarını başka ülkelerde yerleşmiş rakip girişimcilerden daha çok kollamak ve güvenliklerini garanti altına almaya yetecek düzeni sağlamaktır” (Wallerstein, 2012).

Kapitalist üretim biçimince şekillenen devlet, bu iki işlevini gerçekleştirebilmek için kendisini üretim alanının dışında konumlandırmak zorundadır. Böylece devlet, topluma dışsal, tarafsız ve bağımsız bir yapı olarak sunulur. Devletin üçüncü işlevinin özelliği devletin “kendi çıkarını korumak ve geliştirmek”; zira bu sayede devlet toplumun üzerinde ayrı bir yer kazanabilecek, çelişik nitelikteki birinci ve ikinci işlevi yerine getirebilecektir (Karahanoğulları, 2002).

“Devlet devletliğini yitirmeden üç temel işlevinden hiçbirini tamamen ihmal edemeyeceğine göre, bu çatışan çıkarları bir noktada uzlaştırmak zorundadır. Her işlevin bir alt ve üst sınırının olması gerekir. Bu sınırlar aşıldığı an, temel işlevlerden biri ya yitirilir, ya da tamamen egemen duruma geçip diğer ikisini yitirilmesine yol açar” (Eroğul, 1974). Devletin kapitalist niteliğini gözönüne aldığımız zaman, kapitalist üretim tarzının sürekliliği aynı zamanda devletin kendi varlığının devamı için şarttır. Dolayısıyla devlet üretim ilişkilerinin korunmasına ve yeniden üretilmesine yönelik işlevine ağırlık verirken diğer işlevlerinin sınırlarını aşmayacak bir şekilde hareket etmek zorundadır. Bu sınırların sınıf mücadelesiyle aşılmaya çalışılacağını düşünürsek, devletin bu durumda en önemli görevi sınıf mücadelesini baskı altında tutarak üç işlevini gerçekleştirmek 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 olabildiğine toplumsallaştırılması ise farklı bir üretim biçimine ve farklı toplumsal yapıya işaret eder. Kamu hizmeti kavramını da sorunlu kılan bu özelliğidir. Ortak ihtiyaçların toplumsallaştırılmasının, yani devletçe kamu hizmeti olarak üstlenilmesinin sınırları ve üstlenilen alanlarda işleyiş biçimleri kapitalist ilke ile tutarlı olmak zorundadır” (Karahanoğulları, 2002).

Kamu hizmeti ile mevcut üretim biçimi arasında ilişkiyi açıklamak için Abay (2002), kamu hizmetine şöyle bir tanımlama yapmaktadır; “belli bir tarihsel kesitte ve belli bir coğrafyada birikmiş özel sermayenin büyüklüğü, niceliği ya da niteliği ya da söz konusu üretim sürecinin kendi iç gerekliliklerinden kaynaklanan teknik nedenlerle pazarlaştırmak için kapsayamadığı ama ekonominin bütünü açısından aktive olması gereken alanların toplamı.” Kapitalist üretim biçiminin hakim olduğu bir dünyada kamu hizmeti için bir negatif tanımlama yapılması zorunluluğundan bahseden Abay’a göre “kamu hizmeti kavramının kendisinin aslında belli bir tarihte ve coğrafyada özel sektörün kapsayamadığı ya da kapsamasının çıkarına olmadığı (genellikle devletçi/düzenlemeci kapitalist politika dönemlerinde) iktisadi faaliyetler anlamına geliyor ise, hizmetin doğasına ait teknik engellerin aşılması ya da pazar olanaklarının elvermesiyle söz konusu kamu alanını kapsayabildiği anda, onu kamu hizmeti olmaktan çıkarıyor” (Abay, 2002).

Dolayısıyla devletçe üstlenilen kamu hizmetinin sınırları kapitalist üretim biçimi tarafından belirlenmektedir. Sonsuz sermaye birikimine dayanan kapitalist sisteminin neden olduğu krizler, ekonomik, siyasal, yönetsel gibi birçok toplumsal ilişki alanında yeniden yapılanma süreçlerinin yaşanmasına neden olmaktadır. Bu da devletin gerçekleştirdiği çelişkili işlevlerin öncelik sıralamasını ve aynı zamanda alt ve üst sınırını etkilemektedir. Aşağıda ayrıntılı olarak ele alacağımız gibi, devletin refah ve neoliberal biçimlerinde toplumun ortak çıkarını gerçekleştirme işlevini, kamu hizmeti alanında meydana gelen daralma ve genişleme boyutunda inceleyeceğiz.

### **1.3. Kamu Hizmetinde Dönüşüm**

#### **1.3.1. Refah Devletinde Kamu Hizmeti**

Sanayi devrimi ile birlikte kendini gösteren iş gücü ihtiyacı, kırsalda yaşayan büyük bir nüfusun kentlere göç etmesine neden olmuştur. 20. yüzyılın başında, bir yandan göçe bağlı olarak kentler hızla genişlerken diğer yandan yeni ortaya çıkan işçi sınıfının çalışma koşulları giderek kötüleşmekteydi.

Liberal anlayışın devlet müdahalesine karşı kendini sürekli dengelediği iddia edilen serbest pazar talebi, uygulamada kâr oranlarının düşmesi, işçi sınıfının ağır çalışma ve yaşam koşulları, yoğun işsizlik ve yoksulluk gibi büyük sorunlar getirmiştir. Özellikle 1929 Dünya Ekonomi Bunalımı, klasik liberal anlayışın eleştirilmesine ve yeniden tartışılmasına yol açmıştır. “1917 Ekim Devrimi’nden sonra kapitalizm, ilk kez bir alternatifle karşı karşıya kalmıştır. Bu alternatif, kapitalizm için aynı zamanda ciddi bir tehditti. Bu tehdit ortamında, krize karşı yeniden yapılanma, refah devleti uygulamasını gündeme getirdi” (Şaylan, 1997).

“En genel tanımıyla refah devleti, ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donatılmış devlettir. Bu yetki, devletin her şeyden önce, kamusal hizmetleri vergilendirme üzerinden finansmanına dayalı modellerle görmesi demektir. İkinci olarak bu yetki, devletin satışlar sırasında fiyatları denetlemekten kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla doğrudan üretimde yer almasına ve fiyatların oluşumunda belirleyici rol üstlenmesine kadar uzanır.

Kapsamlı vergilendirme ve doğrudan kamu üreticiliği üzerinde yükselen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, barınma, istihdam ihtiyaçlarının karşılanması, nüfusun her kesimine açık, herkesçe eşit biçimde ulaşılabilir olanaklar halinde devletçe güvence altına alınan hak alanları olarak görülür” (Güler, 2005).

Bu durum, refah devleti döneminde kamu hizmeti alanlarının genişlediğini göstermektedir. "Burada pazar mekanizmasından çok, siyasi tercihler egemen olmuştur" (Şaylan, 1997).

Güler’e göre refah devleti anlayışı artan sınıfsal mücadelenin siyasi kazanımıdır. “Gelişmiş kapitalist ülkelerde refah devleti, az gelişmişlerde sosyal devlet olarak adlandırılan devlet biçimi, kapitalizmin kendini dünya sosyalist sisteminin baskısı altında biçimlendirmek zorunda kaldığı bir yüzyılın yapısıdır. Refah devleti/sosyal devlet olgusunda bu etkenin varlığı temel önemdedir; bu yönüyle sosyal devlet ‘sermaye zorunlulukları’nın doğal sonucu değil, dünya genelinde yürüyen kapsamlı bir toplumsal sınıfsal mücadele zorlamasının siyasi ürünlerinden biridir” (Güler, 2005).

Güler’in de ifade ettiği gibi böyle bir devlet biçimi, kapitalist toplumlarda, nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan emekçi kitleler için ileri tarihsel kazanımları ifade edebilir. Fakat mevcut üretim biçiminin kapitalizm olduğu toplumlarda bu kazanımlar aynı zamanda sosyalist toplum düzenine yönelik talebin dizginlenmesi işlevini görmektedir. Çünkü kamu hizmeti alanları her ne kadar bu dönemde genişlemiş olsa da üretim ilişkilerini devamlılığını tehlikeye atmayacak şekilde sınırlanmıştır. Yine bu dönemde genişleyen kamu hizmeti alanları salt toplum çıkarına hizmet etmemektedir aynı zamanda emek gücünün yeniden üretimini sağlayarak sermayenin çıkarı doğrultusunda sermayeyi bu maliyetten de kurtarmaktadır.

Dolayısıyla üretim biçimi değiştirilmeden, devlet aracılığıyla, hem egemen sınıf lehine piyasa yeniden düzenlenmekte hem de işçi sınıfının yükselen mücadelesinin devletçe gerçekleştirilen kamu hizmeti alanlarının genişletilmesiyle kontrol altına alınmaktadır. Yukarıda ifade ettiğimiz gibi devlet bir yandan tüm toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılayarak birinci işlevini ama aynı zamanda “piyasa yetersizliği”ni

gidererek üretim ilişkilerinin devamlılığını sağlayan ikinci işlevini gerçekleştirmektedir.

Eroğul (1974), devletin üç temel işlevini açıklarken bu işlevlerin bazı dönemlerde aynı doğrultuda ilerleyebileceğini söylemektedir. Refah devletini, devletin "meşruiyet işlevi" ile "birikim işlevi"nin çakıştığı hatta gücünün arttığı ölçüde kendi varlığını sürdürme işlevinin de çakıştığı bir dönem olarak görebiliriz.

“Devlet bu yıllarda kamu hizmetleri yanında bizzat kamu iktisadi teşebbüsleri kurarak ekonomiye müdahale etmiştir. Birçok ülkede ulaşım, iletişim, madencilik, çelik, bankacılık sektörleri gibi geniş bir alanda yer alan kuruluşlar devletleştirilmiştir. Sağlık, eğitim, konut, çocuk yardımı, yaşlılığa bağlı emeklilik, işsizlik sigortası gibi alanlarda devlet önemli görevler üstlenmiştir. Ekonomik bakımdan güçsüz sınıf ve grupları korumak ve sosyal adalet ilkesini gerçekleştirmek sosyal refah devletinin başlıca kaygısı olmuştur. Yaşanan bu gelişmelere bağlı olarak gerek kamu harcamalarının gerekse vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı artmaya başlamıştır” (Öztürk, 2006).

Bu dönemde devletçi kamu hizmeti anlayışının hâkim olduğu söylenebilir. Fakat “piyasa yetersizliği” anlayışıyla devletin müdahale ettiği alanları, “piyasanın yeterli” hale gelmesiyle birlikte terk etmesi gerektiği görüşü 1970’lerde hâkim olmaya başlamıştır.

### **1.3.2. Neoliberal Devlette Kamu Hizmeti**

1974 yılına kadar süren refah devleti anlayışı, sermayenin karşılaştığı ekonomik krizle birlikte başlayan yeniden yapılanma sürecinde başlıca sorun alanı olarak görülmüştür. Çözüm olarak her şeyin yeniden piyasaya tabii kılınması ve verimlilik, kârlılık, performans gibi iktisadi kriterlerin toplumsal yaşamın tüm alanlarına uygulanması gerektiği vurgulanmıştır. Kapitalist üretim ilişkilerini korumaya yönelik devlete dayatılan ise, "minimal devlet" söylemine uygun olarak yeniden yapılanmasıdır.

“Bir kuşağın uygulamaya koyduğu ‘tedavi’den daha sonraki bir kuşağın gidermeye çalıştığı ‘hastalık’ türer” (Lipson 1984; Akt; Bayramoğlu, 2002). Sonsuz sermaye

birikimine dayanan kapitalist sistem, içine girdiği kriz dönemlerinden, her alanda başlattığı yeniden yapılanma süreçleriyle çıkmaya çalışmıştır. Bu yeniden yapılanma süreci, önceki dönemin politika ve uygulamalarını sorunlu bulur ve karşıt bir ideolojiyle şekillenir. Fakat “keynesyen refah modelindeki ‘müdahaleciliğin’ aksine kapitalist devletin neoliberal biçiminde vurgunun ‘devlet-piyasa karşıtlığı’ üzerine yapılması genel kanının aksine iki farklı devlet biçiminin birbirine karşıt olduğu anlamına gelmemektedir. Söz konusu olan karşıtlıktan çok kapitalist devlet biçimine ilişkin tarihsel farklılaşmadır” (Kutun, 2012). Neoliberal politikalar, devletin ekonomik alandaki müdahaleciliğine karşı çıkarak ekonomik sistemde yeniden piyasaya ağırlık verilmesini, kamu harcamalarının kısılmasını ve dolayısıyla kamu hizmeti alanlarının özel sektöre devredilmesini amaçlamaktadır. Bu neoliberalleşme sürecinde hem devletin yetki alanı küçültülmekte hem de devlet piyasa mantığınca işletilmektedir.

Yani bir yandan kamu hizmeti alanları piyasaya devredilirken diğer yandan varlığını sürdüren kamu hizmeti alanları ise ticarileştirilmektedir. Böylece “kamu tarafından üretilip, ‘müşteriye’ sunulan hizmetler için de müşterinin tercihi ya da tatmini gibi pazar normları esas alınmaya başlanmaktadır. Siyasal içerikli kamu hizmeti anlayışı yerine pazar ve pazar fırsatları içinde müşteriye yönelik faaliyette bulunma, eskisinden farklı bir etik anlayışı üzerine oturmaktadır” (Şaylan, 2000).

“Liberal söylem, yeniden yapılanma sürecinin egemen ideolojisinin tek ayağı ya da temeli değildir; liberalizm yanında ve onunla bütünleşecek bir biçimde muhafazakârlık da etkin biçimde gündeme gelmiştir. Muhafazakârlığın bir boyutunu, devletin yasa ve düzen işlevinin ağırlıklı bir çerçevede çizilmesi oluşturmaktadır” (Şaylan, 2000). Devletin sosyo-ekonomik işlevlerini terk etmesi ile birlikte, toplumda oluşan hoşnutsuzluğu ve muhalefeti bastırmaya yönelik yasa ve düzen işlevine ağırlık verdiği söylenebilir. Dolayısıyla devlet, her ne kadar egemen sınıfların ortak çıkarının koruyucusu ve sistemin garantörü olarak işlev görse de, toplumun ezilen kesimleri için yalnızca bir şiddet aygıtı haline gelmektedir.

Muhafazakârların da liberaller gibi sosyal haklar ve bu hakların devlet güvencesi altına alınmasına hoşnutsuzluk gösterdiğini belirten Aksoy (1998) şöyle devam etmektedir: “Onlara göre de toplum organik-hiyerarşik bir yapıya sahiptir. Bireysel farklılıklar bu hiyerarşik yapının doğal özelliğidir. Bunların düzeltilmesine yönelik

dış müdahaleler bu doğal dengeyi bozar. Eşitsizlikten kaynaklanan sorunların hafifletilmesinde aile öncelikli olmak üzere, komşuluk ilişkileri, yakın toplum, dini kuruluşlar ve örgütlenmeler, özellikle de vakıflar, rol almalıdır”.

Refah devleti kazanımlarının tasfiye edilmesi ulus devletin zayıflatılması ya da ortadan kaldırılması anlamına gelmemektedir. Aksine devlet, mevcut üretim biçiminin devamlılığı sağlamaya yönelik üstlendiği işlevleri gerçekleştirebilmek için daha da güçlenmektedir. Kutun (2012) “uluslararası düzeyde piyasa liberalizminin geliştirilmesi, neoliberal politikaların ve istikrar paketlerinin yasal-kurumsal çerçevesinin oluşturulması ve muhalefetin önlenmesi anlamında devlete duyulan ihtiyaç bütün gücüyle devam ettiğini” belirtmektedir. 1980 sonrası neoliberal politikaları etkin kılacak yasal düzenlemelerin yapılmasına karşı, toplumda oluşabilecek direnci bastırmak için devlet meşru şiddet aygıtlarını devreye sokmuştur. Neoliberal devlet biçimine geçişin birçok ülkede askeri darbelerle sağlanması, bu durumu açıklamaya yönelik somut örnekler olarak gösterilebilir.

Dünyada neoliberalleşme dalgasının en önemli ayağını kamu yönetimi reformları oluşturmaktadır. Yapısal reformların birçok ülkede uygulanması, dünya ekonomisi yön veren uluslararası sermaye kuruluşlarınca sağlanmıştır. 1980 sonrasında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) tarafından yürütülen reformlar, 1990’lardan sonra Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve ağırlıklı olarak da Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) tarafından yürütülmüştür. "Söz konusu kuruluşların tümü aynı hedefe yönelmiş olup, kamu yönetiminin dönüşümünde farklı alanları düzenlemeye koyuldukları gözlenmektedir. Düzenlemenin temelinde ise serbest piyasa ilişkilerinin devlet tarafından yaratılması, sermaye hareketliğinin önündeki engellerin kaldırılması ve kamu sektörünü de bu sürece uyarlayacak mekanizmaların oluşturulması bulunmaktadır"(Kutun, 2007).

### **1.3.2.1. IMF ve Dünya Bankasının Kamu Hizmetine Etkisi**

DB ve IMF birer Bretton Woods Kurumu olarak 1944 yılında kurulmuştur. “Otuz yıl boyunca IMF kısa dönemli, ekonominin talep boyutu ile ilgili, parasal sektöre yönelik ve program kredileri veren bir ödemeler dengesi kurumu olarak çalışırken,

DB uzun dönemli, ekonominin arz boyutu ile ilgili, üretim sektörüne yönelik ve proje kredileri veren bir kalkınma örgütü kimliği ile çalışmıştır. İki uluslararası örgüt arasındaki bu iş bölümü 1980’li yılların başında belirsizleşmiştir. Dünya Bankası 1980’den bu yana, yapısal uyarılama kredileri adı altında politika üreten krediler sistemine geçmiştir. İlgi alanı tek tek faaliyetler yerine, bir ülkenin iktisadi, toplumsal ve yönetsel yapı ve dengelerini değiştirmeye, yeniden yapılanmaya yönelmiştir” (Güler, 1995).

### **IMF Etkisi: İstikrar Politikaları**

1980 sonrasında gelişmiş ülkelerin dışında kalan ülkelerde neoliberalleşme sürecinin başlatılması sağlayan kuruluşlardan birisi de IMF’dir. IMF kendisinden kredi almak isteyen ülkelere yeniden yapılanmanın gereklerine göre istikrar politikaları dayatmıştır. “IMF istikrar politikaları, ulusal ekonomileri IMF tarafından sağlanan kredilerin geri ödenmesine ve mali sermayenin rahat dolaşımını sağlayacak hale getirilmesine yönlendirmiştir. Bunu gerçekleştirecek reformların yapılması ise zorunlu kılınmıştır” (Özdek, 1999). Başkaya’dan alıntılanarak, "IMF zor durumdaki ülkelere kolaylık sağlayan değil, kapısını her çalan ülkenin politikalarını detayına varıncaya kadar belirleyen bir kurum durumuna gelmiştir" (Öztürk, 1999).

### **Dünya Bankası Etkisi: Yapısal Uyum Politikaları**

Dünya Bankası’nın da IMF gibi neoliberal politikalar çerçevesinde oluşturulan yapısal reformların, dünya çapında uygulamaya sokulmasında önemli bir rolü vardır. Kutun (2007) Dünya Bankası’nın izlediği süreci şöyle ifade etmiştir: “Dünya Bankası yapısal uyum sürecini, hukuksal olarak uluslararası kredi anlaşmaları aracılığıyla yürütmektedir. Anlaşmaların bir bölümü doğrudan hükümetler ile yapılan borç anlaşmaları ve Banka’nın bir kamu kurumu ile yaptığı anlaşmalar şeklinde uygulanmaya başlamakta ve Bakanlar Kurulu’na onaylanmaktadır. Anlaşma metninde kredinin kullanımı ile ilgili örgütlenmenin nasıl olacağı, hangi düzenlemelerin yapılacağı, nelere öncelik verileceği yer almaktadır. Ayrıca, verilen kredi ile alınacak malların listesi, borcun verilme nedeni olan projenin tanımı, geri ödeme planı anlaşma metninde belirtilmektedir.” (Kutun, 2007).

Abacı (2012), Dünya Bankası ve IMF kredi vermek için ileri sürdüğü birtakım koşulları şu şekilde sıralamıştır:

“Dünya Bankası’nın ileri sürdüğü koşullar;

- Faizlerin serbest bırakılması,
- Bütçe reformu ve mali reform,
- Özelleştirme,
- İhracatı özendirici tedbirler,
- İthalat tarifelerinin değiştirilmesi,
- Kamu harcamalarının azaltılması,
- Tarımsal fiyatlarda kontrol ve desteklerin durdurulması.

IMF’nin ileri sürdüğü koşullar;

- Fiyat ve ücretlere ilişkin önlemler,
- Para ve kredi hacminin genişlemesine tavan getirilmesi,
- KİT’lere verilen sübvansiyon ve desteklerin kaldırılması,
- Merkezi bütçedeki cari harcamaların azaltılması,
- Dış borç yönetimi politikasının uygulanması.” (Abacı, 2012)

Kapitalizmin uluslararası işlerliğini sağlayan bu kurumlar, az gelişmiş ülkelere, kredi sağlamanın karşılığında kapitalist sisteme entegre olmalarını sağlayacak politikalar dayatmaktadır. Bu nedenle yukarıda sayılan koşulları, ülkelerin kalkınmasını sağlamaya yönelik olmaktan ziyade, kapitalist sistemin gereklerine uygun düzenlemeler olarak görebiliriz.

Kamu yönetimini reformları, kamusal seçimi kuramları çerçevesinde uygulanmaya başlanmıştır. Böylece geleneksel kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine geçilmiştir. Amaç, küresel rekabet süreçlerine kamu sektörünü de dâhil etmektir. Kamu yönetimi reformlarıyla birlikte uygulanmaya başlanan kamu işletmeciliği anlayışı kamu hizmeti alanında büyük dönüşümlerin yaşanmasına neden olmuştur. Karahanoğulları (2003), kamu hizmeti alanında üç yeni eğilimin olduğundan bahseder. Bunları şu şekilde sıralamaktadır:

“İlk olarak, kamu hizmeti alanlarında bir ‘daralma’ söz konusu. Kamu hizmetleri alanı piyasa lehine ‘daralıyor’, bu alan ‘boşaltılıyor’, ‘terk ediliyor’. Geriye devlete düzen sağlama işlevi kalıyor.

İkinci eğilim, kalan kamu hizmetleri alanında ‘parçalanma’ yaşanmasıdır. Kamu hizmetlerinin piyasadan karşılanması şeklinde yerine getirilmesi yöntemi artık, ‘parçalanma eğiliminin’ aracı olarak kullanılıyor. Hizmeti mümkün olduğuna çok parçalara ayırıp, bunları piyasaya üretirmek baskın eğilim haline gelmiştir. Kamu hizmetinde çalışanların hukuki statüsünü düzenleyen genel kanun olan Devlet Memurları Kanunu, ‘yardımcı hizmetler sınıfı’ kategorisini barındırıyor. Bu sınıftaki işler, ‘asıl hizmet’in yerine getirilmesi için gerekli ‘yardımcı işler’. Artık, yardımcı hizmetlerin hepsini piyasadan karşılanması öngörülmektedir. (Böylece, bu hizmetleri yerine getiren kamu görevlilerinin de tasfiye edilmesi mümkün hale gelmektedir). Buraya kadar, kamu hizmetinin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetin piyasadan karşılanması tekniğinin kullanılmasından söz edildi. Bunun dışında, kamu hizmetinin parçalanması eğiliminin kullanıldığı çok önemli bir teknik daha söz konusu, hizmetin kendisinin özel kesime gördürülmesi. İmtiyaz olarak adlandırılan bu yöntem, kamu hizmetinin özel kesim tarafından üretilmesidir. Birinci eğilimden farkını yaratan nokta, özel kesimin girdiği alanın ‘kamu hizmeti alanı’ olma özelliğini korumasıdır. Birinci eğilimde, devlet, kamu hizmeti alanını terk ediyor. Bu eğilimde ise, devlet, söz konusu mal ve hizmet üretim alanını kamu hizmeti olarak tutmayı sürdürüyor ancak, o alandaki üretimi piyasa yaptırıyor. Kamu hizmeti alanı özelliğini koruduğu için, yüksek kâr alanı olduğu için özel sektör buraya talepkar oluyor.

Üçüncü eğilim, piyasaya benzetme eğilimidir. Kamu hizmetleri alanından, daraltıldıktan ve parçalandıktan sonra geri kalan alanın da piyasaya benzetilmesidir. Piyasaya benzetme araçları çeşitlidir ve çeşitlendirilebilir. İlk akla gelen ‘kârlılık gerekliliği’nin dayatılmasıdır. İkinci olarak ‘rekabet zorunluluğu’dur. (kamu hizmeti alanı, piyasa işleyiş kurallarından belirli oranda kurtarılmıştır. Böyle bir alanda, piyasa dışı bir alanda neden rekabet bekleniyor sorusu sorulmaz.) üçüncüsü, kamu hizmetinin ‘işgücü esneklik’ anlayışı. Kamu görevlisini işçiye benzetme. Toplam kalite arayışı, norm kadro, esnek çalışma bu esneklik arayışının araçları olarak değerlendirilebilir. Dördüncüsü, ‘kamu hizmeti iş ahlakını yıkmak’. Kamu hizmeti alanının ahlakını ve temel yönlendirici ilkelerini kırmak, piyasaya benzetme eğiliminin çok önemli ve etkili bir aracıdır.” (Karahhanoğulları, 2003).

### 1.3.2.2 Kamu Hizmetlerinin Metalaştırılması

Devletin yeniden yapılandırılması ve daha özelde kamu hizmeti anlayışındaki değişim sürecine bakıldığında piyasa mantığının egemen olduğu görülmektedir.

“Piyasa yanlısı yaklaşım çerçevesinde, öncelikle reel ekonomi alanlarında kamu tarafından sunulan nihai veya ara malların özelleştirilmesine gidilmiş, aynı yolda sermaye yetersizliği gerekçelerine dayanılarak altyapı sektörlerindeki kamu hizmetlerinin özel girişimciler eliyle gerçekleştirilmesine yönelmiştir” (Çal, 2014).

Neoliberalizmle birlikte, devlet tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetleri alanı daraltılmış ve bazı hizmetler “piyasa faaliyeti” statüsüne kavuşturularak metalaştırılmıştır. Ataay’a göre kamu hizmetlerinin metalaştırılması, geçmişte “kamu hizmeti” statüsünde gerçekleştirilen hizmetlerin piyasaya bırakılmasıyla sınırlı değildir aynı zamanda “kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi yöntemleri de, faaliyetin kâr amaçlı hale getirilmesi nedeniyle metalaşmaya yol açmaktadır.” Bu nedenle Ataay (2007), “metalaşma” kavramının, “kamu hizmeti statüsünden çıkartılan hizmetlerin yanı sıra, özel kişilere gördürülen kamu hizmetlerini de kapsayacak biçimde kullanılması daha açıklayıcı” olacağını belirtmektedir.

Çal ise ağır bir kamu denetim-gözetim etkinliğinde özel kişilerce gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin mevcut koşullarda metalaştırma kapsamına alınamayacağı belirtmektedir. “Kamusal müdahale dolayısıyla denilebilir ki, üretim (ya da hizmet) kamu elinde olmaksızın da, denetim veya yasal düzenleme (ki, bu terim ‘*regülasyon*’ olarak da belirtilmektedir) yoluyla kamusal bağlama çekilen bir nesne, artık meta niteliğini en azından tam (kâmil) biçimde içermekten beridir” (Çal, 2014). Buna karşın Ataay (2007), kamu denetim ve gözetiminde olsa dahi özel kişiler tarafından görülen kamu hizmetlerinin metalaştırıldığını söylemini şöyle açıklamaktadır:

“Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi yöntemleri, hizmetin kamu örgütlenmesiyle görülmesi yöntemlerinden temelde hizmetin kâr amaçlı olması özelliğiyle ayrılır. Dolayısıyla, bu özelliğiyle, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi yöntemleri daha en baştan hizmeti metalaştırmakta, kamu hizmetinin en temel özelliklerinden biri olan ‘kâr amaçlı olmama’ özelliği taşımamaktadır. Bu yöntemlerin ikinci önemli özelliği de, hizmetin finansmanının yararlananların hizmetin karşılığı olarak ödediği bedelle sağlanmasıdır. Dolayısıyla, bu yöntemde,

vergili finansmanın taşıdığı ‘gelir dağılımını düzeltme’ özelliği de bulunmamaktadır” (Ataay, 2007).

“Kamu hukuku tüzel kişisi / özel hukuk tüzel kişisi ayrımına gidilirken; ilkinin kamu yararını, ikincisinin ise özel çıkarı amaçladığı ve hatta kâr amacını güttüğü savlanmaktadır. Bu yaklaşımın mutlak doğru bir kapsamı içermediği söylenmelidir. Zira, kamu tüzel kişisi olmayan –başka bir deyişle, özel hukuk tüzel kişisi konumundaki- her bir varlığın kâr amacı taşıması söz konusu değildir. Pek çok sivil toplum kuruluşu buna örnek gösterilebilir” (Çal, 2014).

Aynı zamanda kamu tüzel kişilerin gerçekleştirilen her hizmetten kâr elde edilmediğini söylemek de doğru olmaz. Amacı kâr olmasa bile kamu tarafından gerçekleştirilen bazı hizmet alanlarından kâr elde edilebilir. Dolayısıyla bir kamu hizmetinden kâr elde edilmesi bu hizmetlerin kamusal değerini yok etmemekte fakat kârın özel girişime aktarılması bu hizmetlerin metalaştırıldığı sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda da toplum hizmetin yalnızca tüketicisi olmakta ve hizmetin üretiminde ortaya çıkan artı değerden faydalanamamaktadır.

### **1.3.2.3. Küreselleşmenin Kamu Hizmetine Etkisi**

Yeniden yapılanma süreci, 1980’li yıllar ve 1990 sonrası olarak, birinci ve ikinci dalga reformlar adıyla iki aşamada çözümlenebilir. “Ekonomik alanda büyüme ve enflasyon sorunlarını çözemeyen neoliberalizm Batılı devletlerden başlayarak toplumsal alanda ortaya çıkan sorunlar-refah harcamalarında kısıtlamaya gidilmesi, eğitim ve sağlık sistemlerinde bozulma, ekonomik krizler, işsizlik, yoksullaşma- ve yükselen muhalefet karşısında meşruiyet krizleri ile karşı karşıya kalmıştır” (Güzelsarı, 2003).

Sovyetler birliğinin dağıldığı ve neoliberal politikaların uygulanmaya geçirilmesiyle başlatılan birinci dalga yapısal reformların başarısız olduğu 1990’lı yıllarda yeni reformlara ihtiyaç duyulmuştur. "İkinci kuşak yapısal reformlar olarak adlandırılan 1990 sonrası reformlar asıl olarak 1980 sonrası reformların tamamlayıcısı niteliğindedir. Bu çerçevede, devletin ekonomik sosyal yaşama müdahalelerinin daraltılması ve üretici konumundan uzaklaştırılması anlayışı sürdürülürken, devletin 'düzenleyici' rolüne yönelik vurgular önemli ölçüde artmıştır" (Ataay, 2007).

### 1.3.2.3.1 Küreselleşme: “Emperyalizmin yeni yüzü”

“Küreselleşme kabaca ‘ulusal piyasaların bütünleşmesi’ olarak tanımlanırken ticaret ilişkilerindeki hızlı gelişmeyi ve giderek bu ilişkilerin tüm dünyayı kapsamasını esas almaktadır. Ancak son yıllarda mal akımları yanı sıra sermaye akımları küreselleşme sürecinin tanımlanmasında ana faktör niteliği kazanmaktadır” (Eraydın, 2001).

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte kapitalizmi tüm dünyaya "alternatifi yok" sloganıyla yayan küreselleşme olgusu, sermaye egemenliğinin dünya çapında güçlenmesine dayanmaktadır. Bu nedenle aslında küreselleşme bir burjuva ideolojisi. Bu ideoloji, malların yanı sıra sermayenin de sınırları aşması sonucu ulus devletlerin bu değişime ayak uyduramayarak işlevsizleştiği argümanına dayanmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte ulus devletin yok olduğu yaklaşımının analiz sonuçlarına uymadığını söyleyen Burgi ve Golup (2001) göre, “bu görüş, uluslararası sistemde güç dağılımını gizlemekte ve küreselleşme ile gelen anti-sosyal politikaları meşrulaştırmaktadır”. “Küreselleşme, bazılarının hükümlerini güçlendiren, bazılarının otonomilerini azaltan devletlerarası yeni bir güç dengesini kurumsallaştırmaktadır. Dünya çapındaki bu serbest sermaye merkezleri ile diğerleri arasındaki farkı arttırmaktadır. Bilgi ve güç sahibi aktörler kuralları koymakta, diğerleri takip etmektedir” (Burgi, Golup, 2001). Dolayısıyla küreselleşme ile birlikte ulus devletin ortadan kaybolduğu görüşü gerçeği yansıtmamaktadır. Nitekim uluslararası kuruluşlarca belirlenen politikaların ulusal düzeyde gerçekleştirilmesi, bu kuruluşlara üye olan ulus devletlerce sağlanmaktadır.

Küreselleşme ile ilgili yaklaşımları Koray üç temel gruba ayırmaktadır. Bunlara kısaca şöyle ifade etmektedir:

“Bir grup tartışmacı, küreselleşmeyi yalnızca öne çıkan verilerle ortaya koymak, bunu büyük ölçüde teknolojik gelişmelere bağlamak gibi bir yaklaşımı benimsiyor. ‘Teknolojik gerçekçi’ diyebileceğimiz bu grup, teknoloji gibi küreselleşmeyi de adeta kendiliğinden ortaya çıkan yansız bir gelişme olarak takdim ediyor. Onlara göre bilgisayar ağırlıklı teknolojiler, kolaylaşan bilgi aktarımı ve iletişim, ucuzlayan ulaşım hep birlikte sermaye dolaşımını kolaylaştırdılar, şirketlerin küresel düzeyde

bir üretim ağı kurmasına yol açtılar ve de artan iletişim sayesinde bizler de ‘küresel köyde’ benzer yaşam ve tüketim alışkanlıkları edindik. Sonuç olarak, hepimizin hayatına değiştiren ve bir o kadar da kolaylaştıran, birbirine yakınlaştıran kaçınılmaz, vazgeçilemez ve uzun dönemde tüm insanlık hayrına olacak bir gelişme süreci içindeyiz.

Başka bir tartışmacı grubu küreselleşmeyi ‘piyasanın mantığına’ bağlıyor diyebiliriz. Piyasacı neoliberal görüşe göre, hızlanan teknoloji ve artan üretim piyasaların dışa açılmasını gerektirdi ve 1970 ortalarından bu yana ülkeler bu pazar mantığına uyarak ticareti serbestleştirmenin gerekleri doğrultusunda davranmaya başladılar. İşte bu nedenle 1945 sonrasında ve Bretten Woods Anlaşmasının (1944) ulusal devletlere belirli bir otonomi bırakan sistemi içinde ulusal paranın korunması ve ithal ikameci politikalarla ulusal kalkınmanın sağlanması gibi önceliklerden, dış pazara açık büyüme eksenli bir ekonomi anlayışına geçildi. Bunun için korumacı politikalar kalktı, dış ticaret teşvik edildi, para piyasaları serbestleştirildi ve kısaca iç pazar ve talep yönlü politikalardan dış pazar ve arz yönlü politikalara geçmek elzem oldu; bunu da neoliberal bir anlayışla ve küreselleşme yoluyla yapmak mümkündü.

Üçüncü grup tartışmacı küreselleşmeyi hem yeni bulmuyor, hem de bu süreci kapitalizmin mantığı ve işleyişine bağlıyor. Neo-marksist yaklaşımın tezi bu noktada. Bu yaklaşım içinde, küreselleşmenin en az 500 yıl önce keşif gezileriyle başladığı ve arkasındaki emperyal gücün desteğiyle daha o zamandan kapitalizme dayalı bir ekonomik-sistem kurduğu ileri sürülmektedir. Bugün de küreselleşme, kapitalizmin gelişmesi, yayılması ve derinleşmesi anlamını taşımaktadır.” (Koray, 2008).

Dolayısıyla küreselleşme yeni bir olgu değil, sadece yeni bir terim olarak görülmekte ve asıl olarak emperyalizmin kendisini ifade etmektedir. Oran, bugün yaşadığımız olgunun üçüncü küreselleşme olduğunu söyler. "Birinci küreselleşme Batı ekonomisi ticaret kapitalizmine geçecek düzeye gelince, ikinci küreselleşme sanayi devrimi olgunlaşınca, üçüncü küreselleşme de artık Batı ekonomisi milli kapitalizmden uluslararası kapitalizme atlayacak düzeye gelince oluşmuş olgulardır" (Oran, 2001).

### 1.3.2.3.2. Yeni Devlet Modeli: Yönetişim

1990'lı yıllarda neoliberal ideolojinin içine girdiği meşruiyet krizini aşmak için yeni söylemlere ihtiyaç duyulmuştur. İkinci dalga reformlar bu amaçla uygulamaya sokulmuş ve bu reformlarla birlikte vurgu devletin "düzenleyici işlevi" üzerine kaymıştır. Başka bir deyişle “ekonomik reformların yeterince başarıya ulaşamaması, siyasal reformların bir an önce gerçekleştirilmesi gerektiği düşüncesini pekiştirmektedir” (Zabcı, 2000).

Zabcı (2000), özellikle devletin rolüne ilişkin düzenleme getiren ikinci dalga reformları iki temel nedene bağlamaktadır. Birincisi, piyasa sisteminin gereklerine uygun bir siyasal yapının yerleştirilmeye çalışılmasıdır. Başka bir deyişle, gelişmekte olan ülkelerde neoliberal politikalarca belirlenen yapısal uyum programları uygulamaya konulurken, bu programı destekleyecek siyasal reformların da gerçekleştirilmesi istenmektedir. Siyasal reformlar ise, devletin ekonomiye müdahalesinin en az düzeye indirilmesi, devletin küçültülmesi hedefi içermektedir. İkincisi ise, yapısal uyum programlarının yarattığı ve küreselleşmeyle ivme kazanan yoksulluk ve adaletsiz gelir dağılımının ortaya çıkardığı sınıfsal çelişkileri yumuşatmak ve toplumsal başkaldırıları etkisizleştirmektir.

“Neoliberalizmin yeni siyasal-yönetişel düzeninin kurucu kavramı olarak önerilen yönetim, 1990'lı yıllardan bu yana kapitalist dünya sisteminin üst yapılar olarak örgütlenen IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü'nün yanı sıra Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD), Birleşmiş Milletler'in bazı kuruluşları (UNDP) ve Avrupa Birliği kurumlarının resmi söylemleri arasında yer almaktadır. Ancak, yönetişimin bir söylem olarak yükselmesinde ve siyasal-yönetişel bir projeye dönüşerek küresel düzeyde yaygınlaştırılmasında en önemli rolü Dünya Bankası'nın oynadığı görülmektedir” (Güzelsarı, 2003).

“Yönetişim, bugünkü anlamıyla ilk kez DB tarafından 1989 ‘Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth’ adlı raporunda dile getirildiğinde, ‘siyasal iktidarın ulusal faaliyetlerin yönetimi için kullanımı’ olarak tanımlanmıştı” (Bayramoğlu, 2002). “Afrika'daki yapısal uyarılama programlarının sonuçlarıyla

birlikte ele alındığı bu raporda, buradaki sorunun temelde bir ‘yönetme krizi’ olduğu ileri sürülmektedir” (Güzelsarı, 2003).

Böylece yönetim, liberal temsili demokrasinin kısıtlılıklarının aşılması ve çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi sağlanması iddiası taşıyan bir formül olarak gündeme getirilmiştir. Fakat gerçekte, yönetimi, piyasa başarısızlığını aşmaya yönelik bir çabanın ifadesi olarak görebiliriz. Devlet ve toplum karşıtlığını kaldırarak "birlikte yönetme" iddiasına dayanan yönetim asıl olarak, sermaye ve devletin dışında kalan toplumsal kesimlerin de bu piyasalaşma sürecine rıza göstermesinin bir aracı olarak görülmüştür.

“De Alcántara’nın da ifade ettiği gibi, ‘piyasa, her zaman siyasi ve toplumsal bir inşa sürecini içerir’ ve gerçekte yönetim yaklaşımının yeni dönemdeki bu cazibesini, ‘hiçbir ekonomik projenin siyasi meşruiyet, toplumsal düzen ve kurumsal etkinliklerle tamamlanmaksızın başarılamayacağını’ 1990’lı yıllarla birlikte iyiden iyiye açığa çıkmasının bir sonucu olarak görmek mümkündür” (Bayraktar, 2015).

“Devletin yönetim modelindeki kritik önemi, yönetim esasına dayalı bir toplumsal yapılanmaya geçilebilmesi için, ‘eski’nin en geniş ve örgütlü gücü olarak dönüşümü gerçekleştirecek bir aygıt olmasından kaynaklanır. Devlet, yeni tanımları içerisinde önemli oranda tek bir sınıfın doğrudan müdahalelerini yaptığı bir alan haline gelmiştir” (Bayramoğlu, 2002).

“Burada hem yönetimi oluşturan koşul, süreç ya da kuralların, adına her ne denirse densin, siyaset ve ideolojiden muaf, her aktöre eşit mesafede duran ve bu anlamda ‘tarafsız’ hatta piyasa kuralları kadar ‘teknik’ bir yapı olduğu, hem de bu platformlardaki farklı ve çatışan çıkar ve ideolojilerin bu ‘eşit fırsat alanlarında’ uzlaştırılabileceği varsayılır. Adeta yönetim, neo-klasik ekonomi anlayışında ekonomiyi dengeye getiren ‘gizli el’in siyasetteki karşılığı gibidir” (Bayraktar, 2015).

Yönetim modeli, her ne kadar demokratik, katılımcı, çoğulcu, şeffaf, çok aktörlü vb. ilkelere dayandırılrsa da uygulamada nasıl sonuçlar doğurduğuna bakmak gerekir.

Bu model kuşkusuz katılımcıdır. “Katılım, devletin siyasi ve yönetsel karar alanlarında devlet dışında duran toplumsal unsurların yer alması ya da bu alanlarda etki edebilme mekanizmalarına sahip olması biçimde tanımlanıyorsa, yönetim

formülünün katılımcı bir model geliştirdiği tartışmasız bir gerçektir. Ancak bu katılım modeli demokratik midir?” (Güler, 2003). Güler'e göre, bu “çok aktörlü yönetim modeli”nde yapılması gereken ilk işin aktörlerin kim olduğuna bakmak gerektiğidir.

“Ortaklardan biri, genel toplumsal düzen ve düzenliliği sağlama zorunluluğu nedeniyle, şimdiye kadar kamu kudretini tek başına kullanmış olan eski ‘mutlak iktidar kullanıcısı’ devlet ya da bürokrasi olacaktır. İkinci ortak piyasanın ana unsuru özel sektör olarak belirlenmiştir. Özel sektör, hukuksal adıyla şirketler, sosyolojik etiketiyle sermaye kesimi, ikinci sandalyenin sahibi olarak tanınmaktadır. Ancak, özel sektör toplumun ‘lokomotif gücü’ olarak kabul edilse de ‘tümü’ olarak kabul edilemeyecek kadar dar bir dünyadır. Özel sektör dışında kalan toplumsal kesimlere de bir üçüncü sandalye açmak kaçınılmazdır. Yönetişim formülü, sermaye dışında kalan tüm toplumsal kesimleri ‘sivil toplum örgütleri’ şemsiyesi altında toplamaktadır. Formülde işveren özel sektör adına yerini almış, ama işçi kesimi STK içine gömülmüştür. STK, işverene kapalı başlık değildir; sermaye dernekleri, meslek birlikleri, üretici birlikleri, kooperatifleri ile işçi kesiminin sendikaları bu başlıkta birlikte yer almakta ve aynı niteliklere sahip sayılmaktadırlar. Demek ki bu katılımcı formülde katılma hakkı sermaye kesimine üç ortaktan biri ve üçüncü ortağın unsurlarından biri olarak katlamalı biçimde tanınmıştır” (Güler, 2003).

STK’lar içerisinde yer alan çeşitli grupların ne ölçüde katılım sağlayabildiği sorunu ve aynı zamanda devletin sınıfsal yapısı göz önüne alındığında, özellikle reformlarla birlikte “piyasa dostu devlet” modelinin hâkim olduğu bir dönemde, yönetim modelinde iktidarın sermayenin elinde olduğu söylenebilir. Dolayısıyla anti-demokratiktir. Bu durumda modelin, içerisinde yer alan aktörler açısından ‘yatay’, ‘eşitlikçi’ ve ‘ortaklık’ temelli bir ilişki biçimi olduğunu söylemek zordur.

“Öte yandan, bu ortaklıkların sadece ulusal yönetimle sınırlı olmadığı, yerel ve uluslararası sistemler için de geçerli olduğu savunulmaktadır” (Güzelsarı, 2003). Dolayısıyla sonraki bölümde uluslararası yönetim örgütleri olarak OECD ve DTÖ’nün devlet ve daha özelde kamu hizmetine etkileri değerlendirilecektir.

### 1.3.2.3.3. OECD Etkisi: Düzenleyici Reformlar

Dünya Bankası'nın özelleştirme ve yönetim programı, Dünya Ticaret Örgütü'nün hizmet ticaretine ilişkin anlaşmaları ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı'nın (OECD) düzenleyici reform programlarıyla desteklenmektedir.

“OECD, küreselleşmeyi hükümetlerin sorumlu oldukları toplumların ihtiyaçlarını karşılayabilmek için, hızlı ve etkin bir şekilde cevap vermek zorunda oldukları süreç olarak tanımlayarak ‘düzenleyici reformlar’a neden ihtiyaç duyulduğu sorusuna yanıt verir. ‘Düzenleyici reformlar’ yeni bir devlet oluşturur: ‘düzenleyici devlet’. Böylece geleneksel düzenlemeler yapan devlet yerine, etkin, hızlı, esnek, değişime uyan bir bünyeye sahip bir devlet amaçlanır” (Bayramoğlu, 2003).

Uygulanan düzenleyici reformların en önemli özelliği, yeni tip bir kurumun yükselişi oldu: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK'lar). Üst kurullar olarak Türkçeye yerleşen bağımsız düzenleyici kurullar, devlet alanında yer almakla birlikte, - düzenlemekle yetkilendiği ilgili sektörle sınırlı olmak kaydıyla- yürütme, yasama ve kısmen de yargı erklerini bünyesinde birleştirebilmek gibi ayırt edici bir karaktere sahiptir. Fakat bu gücünü dengeleyen bir sorumluluk ve hesap verme mekanizmasına sahip değildir. Kurumların karar alma mekanizmalarında, ilgili sektördeki firma temsilcileri (piyasa), sivil toplum örgütlerinin temsilcileri(sivil toplum) ve bürokratlar (bürokrasi) yer almaktadır (Bayramoğlu, 2005). Dolayısıyla bu kurumlar yönetim modelinin yaşamdaki somut karşılığı olarak gösterilebilir. “Merkezi devletin pek çok görevi, ‘düzenleyici devlet’ anlayışı doğrultusunda düzenleyici üst kurullara aktarılmaktadır” (Ataay, 2007).

Bayramoğlu devletin düzenleme işlevindeki değişimi iki temel farklılıkla açıklamaktadır: Birincisi, düzenleme işlevinin kazandığı yeni anlamdır. Yeni devlet inşası; devletin sosyal ve ekonomik işlevleri gereğince piyasaya ve topluma müdahale etmeyen, bunun yerine bir sözleşme çerçevesi ya da sözleşmenin kurallarını çizen ve taraflardan buna uymasını bekleyen bir düzenleme anlayışını içermektedir. Fakat sözü edilen sözleşme, modern devletin temeli olarak bilinen ve genel iradeyi temsil ettiği kabul edilen toplum sözleşmesi değildir; aksine burada söz konusu edilen, tarafları sözleşmeye bağlayan bir “ticari akit”tir. İkinci temel farklılık, düzenleme yetkisinin kaynağına ilişkin varsayımın değişmesiyle ilgilidir. Modern

demokrasi düşüncesi, düzenleme yetkisini, egemenliğin kaynağı olan “halk”ın temsilcileri eliyle kullanıldığını kabul eder. Oysa düzenleyici devlet ile getirilen düzenleme yetkisi bu referanslara sahip değildir. İşlevi düzenleme olan bu yapının aktif öznesi, toplumsal örgütlenmeleri kendi mantığına göre davranmaya yöneltten ve dışındaki her şeyi kendi sonuçlarına mahkûm eden “şirket”tir; piyasa ise şirketler dünyasının doğal ortamıdır; işte BDK’lar, şirketlerin doğal ortamının şirketler adına ve şirketlerle birlikte düzenlenmesi işlevini yerine getiren bir iktidar arayışının ürünleridir (Bayramoğlu, 2005).

#### **1.3.2.3.4. Dünya Ticaret Örgütü'nün Etkisi (DTÖ): GATS ve Kamu Hizmetlerinin Ticarileşmesi**

Neoliberalleşme ile birlikte kamu hizmetleri için etkinlik, kârlılık gibi ölçütlerin ön plana çıkması bu yönde düzenlemelerin yapılmasını gündeme getirmiştir. “Küresel kapitalizm koşullarında artan rekabet sorununa çözüm arayan, kârlılık oranlarını arttırmak ve pazarı genişletmek için hizmetlere yönelen ve dünya piyasalarında etkinliğini giderek arttıran sermaye grupları, uluslararası hizmet ticaretine ilişkin küresel düzeyde bağlayıcı kararların alınmasını, uygulamaların denetlenmesini ve tüm dünyada hizmet sektörlerinin ‘serbest’ ticarete açılmasını sağlayacak düzenleyici ve liberalizasyonu kurala bağlayıcı örgütlere ve hukuki düzenlemelere gereksinim duymaya başlamıştır. GATS, sermayenin bu talebini karşılayacak nitelikte donatılmış bir anlaşma olma özelliğine sahiptir” (Güzelsarı, 2003).

Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS), kamu hizmetlerinin küresel sermaye için bir rant alanı haline getirilmesinin en önemli örneğidir. Aynı zamanda bu anlaşma, kamu hizmetlerini diğer hizmetlerden ayıran başta kullanım değeri olmak üzere birçok unsurun göz ardı edilmesine neden olmuştur.

“DTÖ’nün kuruluş anlaşmalarından biri olan GATS, uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeleri küresel düzeyde belirleyen, tüm hizmet sektörlerini ve bu hizmetlerin üretilmesi için gerekli olan tüm metaların üretimini de

kapsayan ilk çok taraflı yatırım ve ticaret anlaşmasıdır. Sadece sınır ötesi ticaretle sınırlı olmayan bu anlaşma, doğrudan yatırımlar yoluyla gerçekleştirilen hizmet ihracı da dâhil olmak üzere hizmet sunumunun her türlü biçimini kapsar. Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesinin uluslararası sermaye grupları açısından asıl önemi, kuşkusuz, dış pazarlarda ticari varlık tesis etmek ve bunun için hizmet üretiminde ve hizmet satışında öne çıkan ulusal düzenlemelerin tümünden kurtulmaktır” (Güzelsarı. 2003).

Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) kapsamına alınacak kamu hizmeti alanını “amaç ve tanım” başlıklı 1. maddesinde (m.1/3,b,c) şu şekilde belirtmektedir: (GATS Anlaşma Metni, 2005)

(b) "hizmetler", resmi otoritenin uygulanmasında sunulan hizmetler dışında kalan her sektördeki hizmetleri kapsar.

(c) Resmi otoritenin uygulanmasında sunulan hizmet ticari amaç dışında ve bir ya da daha fazla hizmet sunucusuyla rekabet etmeksizin sunulan hizmet anlamındadır

Bu anlaşmaya göre bir hizmetin ticarileşmesinin önündeki tek engel resmi otoritelerce gerçekleştirilmesidir. Fakat resmi otoritenin hangi hizmetleri gerçekleştirebileceği de anlaşmada yer almaktadır. Buna göre devlet tarafından yerine getirilen bir hizmetin ticari nitelik taşımaması ve hizmet yerine getirilirken rekabetçi ortamın oluşmaması gerekmektedir. Bu durumda devlet çok az sayıda hizmeti gerçekleştirebilir. Bu süreçte ticaret ve rekabet şartlarından herhangi biri geçerli olduğunda bu hizmetler artık GATS kapsamına alınabilecektir.

“Nitekim tümüyle kamu faaliyeti olmayan, kamunun yanında piyasa tarafından da üretilen tüm hizmetler ticari hizmet kapsamında sayılmaktadır. Buna göre eğitim, sağlık, ulaşım, haberleşme gibi sosyal hizmetlerin önemli sayılabilecek büyük bir bölümü, kamusal hizmet olmaktan çıkıp, ticari hizmet kapsamında değerlendirilmekte ve buna göre düzenlenmesi öngörülmektedir” (Kutun, 2007).

“GATS hükümleri içerisinde yer alan hizmetlerin dokunulamaz ve stoklanamaz özellikte oluşu, uluslararası ticarete göre uluslararası yatırımlar şeklinde

yönlendirilmesini olanaklı kılmaktadır. Buna bağlı olarak, doğrudan yatırımlar şeklinde gerçekleştirilen hizmet ihracatının gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelerdeki hizmet sektörüne yatırım yapabilmeleri sağlanmaktadır. Bunun gerçekleşme olasılığı ise hizmet ticaretinin serbestleşmesi ile mümkün olmaktadır” (Güzelsarı, 2003).

Böylece hizmet sektöründe faaliyet gösteren şirketler, bu sözleşmenin sağladığı olanaklarla sözleşmeye taraf olan her ülkede hizmet üretimi yapabilmektedir. Kamusal hizmetlerin sermaye açısından bir yatırım alanı haline gelmesi ve küreselleşme sürecinin de buna eşlik etmesiyle birlikte hizmet ticaretinin serbestleşmesi yönelik politikaların dayatılması kaçınılmaz olmuştur.

“Hizmet sektöründe uluslararası ticaretin önündeki engelleri kaldırarak tam liberalizasyonu hedefleyen GATS anlaşmasına imza koyan devletler, hangi hizmet sektörlerini serbestleştireceklerini liste halinde açıklamakla yükümlüdürler. Anlaşma, genel hükümlerinin yanı sıra üye ülkelerin her sektör için belirlediği bu taahhüt listeleriyle yürümektedir” (Güzelsarı, 2003).

“Hizmet Ticareti Genel Anlaşması’nın listelemesinde Türkiye’nin taahhütte bulunduğu hizmet sektörleri, hizmet tanımını olmasa da GATS bağlamında hizmet alanlarını ortaya koymaktadır. Bu alanlar içindeki her türlü etkinliğin, hizmet üretimi olup olmadığı kullanılacak hizmet tanımına göre değişebilecektir. Hizmet Ticareti Genel Anlaşması çerçevesinde Türkiye’nin taahhütte bulunduğu sektörler şunlardır: **Mesleki hizmetler** (uzmanlık gerektiren hizmetler, bilgisayar ve ilgili hizmetler, diğer mesleki hizmetler), **haberleşme hizmetleri** (posta hizmetleri, kurye hizmetleri telekomünikasyon hizmetleri), **müteahhitlik ve ilgili mühendislik - mimarlık hizmetleri**, **eğitim hizmetleri** (ilk, orta ve diğer öğretim hizmetleri, yüksek öğretim hizmetleri), **cevre hizmetleri** (kanalizasyon hizmetleri, çöplerin kaldırılması hizmetleri, sağlık-cevre ve benzeri hizmetler), **mali hizmetler** (sigortacılık ve sigortacılık ile ilgili hizmetler, bankacılık ve diğer mali hizmetler), **sağlık ile ilgili ve sosyal hizmetler** (hastane hizmetleri), **turizm ve seyahat ile ilgili hizmetler** (oteller ve lokantalar, seyahat acenteleri ve tur operatörü hizmetleri), **ulaştırma hizmetleri** (deniz taşımacılığı hizmetleri, hava taşımacılığı hizmetleri, demiryolu taşımacılığı hizmetleri, kara taşımacılığı hizmetleri)” (Karahanoğulları, 2002b).

“GATS’in temel ilkeleri arasında ‘milli muamele ilkesi’ ve ‘en çok kayırlan ülke ilkesi’ yer almaktadır. Birinci ilkeye göre, bir ülkeye giren sermaye, o ülkenin kendi sermayesine tanıdığı tüm avantajlara sahip olacaktır. Başka bir deyişle, GATS hükümleri çerçevesinde belirlenen tüm hizmet sektörleri piyasaya açılırken yerli ve yabancı hizmet ticareti yapanlar eşit sayılacaktır. Bunun anlamı, hiçbir ülkenin kendi sermayesine yabancı sermayeye sağladığı avantajlardan daha fazlasını sağlayamayacağıdır” (Güzelsarı, 2003).

Anlaşmanın temel ilkeleri sermayenin dünya üzerinde serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılmasına yöneliktir. Aynı zamanda devletin yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmesinin koşullarını sağlamaktadır. Fakat GATS düzenlemeleri bununla sınırlı değildir.

“Herhangi bir ülkenin çıkarı olduğunu düşündüğü bir başka ülkeye tanıdığı ticari ayrıcalıkların tümünü GATS üyesi diğer ülkelere de tanımak zorunda oluşu, GATS düzenlemelerinin bir diğer özelliğini oluşturmaktadır. Başka bir GATS düzenlemesine göre, şeffaflık ilkesi gereğince ülkelerin ulusal mevzuatlarına ilişkin değişimlerden, çıkarılan yasalardan ve alınan tüm kararlardan haberdar olunmak istenmektedir. Böylece uluslararası sermayenin dolaşımına engel tüm düzenlemelerin anında tespit edilmesi ve uygulamadan kaldırılması sağlanmış olacaktır” (Kutun, 2007).

Böylece bir ülkenin, uluslararası düzeyde belirlenen politikaların dışına çıkarak sermayenin dolaşımını engelleyici bir düzenleme yapması anlaşmanın şeffaflık ilkesiyle önlenmiştir. Bu durumu destekleyen bir diğer hüküm ise “anlaşmayı imzalayan ülkelerin anlaşmanın genel hükümlerine göre verdikleri taahhütlerden geri dönmelerinin söz konusu olmaması ve anlaşmanın belli aralıklarla yeniden düzenlenmesini kabul etmiş olmalarıdır” (Kutun, 2007). Bu yeniden düzenleme ihtiyacını, zamanla bazı hizmet alanlarının GATS’a dâhil edilebilmesini sağlamaya yönelik olarak görebiliriz. Ülkelerin verdikleri taahhütten geri dönememeleri ise daha önce hizmet ticaretiyle sermayeye bırakılan hizmet alanlarının sermaye lehine korunmasının ifadesidir.

“Süreç, ekonomik kararların sermaye lehine alınmasını öngörmekte ve küresel davranan sermayenin tüm ülkelerde kendi kuralları ile genişlemesini ve faaliyette bulunmasını istemektedir. Buna göre uluslararası sermaye, her ülkede ve her alanda mal ve hizmet üretiminde bulunabilmektedir. Buna ilişkin getirilen tek sınırlama daha önce de ifade edildiği gibi, bir hizmetin ticari nitelikte olmaması ve kamu gücü tarafından gerçekleştirilirken de rekabetçi ortamın oluşmamasıdır. Bu da, sadece yönetsel ve teknik nitelikli bazı hizmetlerin kamu alanı kapsamında kalmasını ifade etmektedir” (Kutun, 2007).

Bu sözleşmeler ve antlaşmalar özel sektörün, kamu hizmetleri ile ilgili süreçlerde daha çok yer almasını sağlamakta hatta giderek bu hizmetlerin tek sahibi kılmaktadır. Kamusal hizmetleri tartışmalı bir alan haline getiren yalnızca kamu sektörü ile özel sektör arasındaki sahiplenme sorunu değildir. Aynı zamanda kamu sektörünün sorumluluğunda olan hizmetlerin hangi yönetim kademesi tarafından gerçekleştirileceği de tartışmalıdır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU HİZMETLERİNİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE MERKEZ-YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ

Kamu hizmet alanları, her ne kadar yönetenlerin iradesi ile belirlense de bu hizmetlerin tek elden yürütülmesi etkinlik, verimlilik gibi kriterler açısından sorun yaratmaktadır. Fakat kamu hizmetlerinin çeşitli yönetim kademeleri arasındaki paylaşımı yalnızca bu kriterlerle belirlenmemektedir. Toplumsal ihtiyaç ve faaliyetlere karşılık gelen kamu hizmetleri, üretim sürecinde demokratik bir yöntemin izlenmesini ve toplumun bu sürece katılımını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin yürütülmesini kolaylaştıracak çeşitli yönetim ilkeleri benimsenmiştir.

“Ülke üzerindeki tüm kamusal hizmetlerin hizmet bütünlüğü içerisinde karşılanabilmesi için başlıca üç klasik yönetim ilkesinden ya da örgütlenme biçiminden yararlanılmaktadır. Bunlar ‘merkezden yönetim’, ‘yetki genişliği’ ve ‘yerinden yönetim’ ilkeleri olmakla beraber, ülke üzerindeki örgütlenme biçimi bu ilkelerden sadece birisi dikkate alınarak oluşturulmuş değildir. Bu örgütlenme, ülkelerin tarihsel oluşum koşullarının, sosyo- ekonomik yapılarının ve içinde bulundukları konjonktürel durumun etkisi altında şekillenen ve bu ilkelerin çeşitli oranlardaki bileşiminden oluşan bir özelliğe sahiptir. Bu sürecin etkisiyle kimi ülkelerde daha yerinden yönetime ağırlık veren bir örgütlenme biçimi bulunurken, bazılarında da merkezden yönetimi öne çıkaran bir yönetim yapısı vardır” (Arıkboğa, 1998). Ülkelerin yönetim yapısındaki bu farklılık çerçevesinde kamu hizmetleri ağırlıklı olarak ya merkezi yönetim tarafından ya da yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir.

#### **Merkezden Yönetim İlkesi**

Merkezden yönetim ilkesi, kamu hizmetlerinin bir merkezde toplanması ve hiyerarşi ilişkisi içerisinde tek elden yürütülmesi ifade eder. “Bu sistemde kamu hizmetleri ile ilgili kararları almak, bunları uygulamak, gelir ve giderleri düzenleme yetkisi merkeze (merkezle başkent kastedilmektedir) aittir. Yani, tüm hizmetlerin başkentte bulunan kamu kuruluşları eliyle görülmesi, bütün kararların buradan alınmasıdır” (Dönmez, 2002).

“Bu sistemde, taşrada hizmet yürüten görevlilerin merkezden habersiz karar almalarına izin verilmez. Tek başına bu yöntemin uygulanması ‘merkezden yönetimin merkeze, sara hastalığının çırpınışlarını; merkezden uzak uçlarına ise felçlinin hareketsizliğini’ getireceği şeklinde yorumlanmaktadır” (Arıkboğa, 1998).

### **Yetki genişliği ilkesi**

Yetki genişliği tüm ülkeyi ilgilendiren meselelerin tek merkezden çözülmeye çalışılmasının getirdiği sorunları aşmak için başvurulmuş bir yönetim ilkesidir. Dolayısıyla aynı kurumun içinde üst makamın alt makama yetki aktarımında bulunmasını ifade eder. Burada hiyerarşik ilişki korunmaktadır. Bu hiyerarşik ilişki beraberinde üst makamın alt makamlara hiyerarşik denetim uygulamasını getirir. “Merkezden yönetimin katı biçimde uygulanmasına ‘aşırı merkeziyetçilik’ (concentration), yumuşatılmış biçimine ise yetki genişliği (deconcentration) adı verilir” (Arıkboğa, 1998).

“Bu durumda yetkileri aktaran üst organın yetkilerinin kapsamı değişmez. İdari merkeziyetçiliğin yumuşatılmış biçimi, yetki genişliğine dayalı idari merkeziyetçiliktir. Bu tarz bir idarede merkeziyetçilik bulunmakla birlikte; taşrada görevli merkezi görevliler belirli alanlarda tıpkı merkez organlar gibi yetkilere sahiptirler... Yetki genişliği ilkesi devletin genel yönetim hizmetlerinin taşrada görülmesi amacıyla başvurduğu bir idare tekniğidir” (Nalbant, 1997).

Keleş (2000), bu ilkeyi adem-i merkeziyetin bir çeşidi olarak görmektedir. Fakat Nalbant'ın (1997) ifade ettiği gibi yetki genişliği yoluyla merkezde toplanan sorumluluk aynı kurum içerisinde hiyerarşik konum korunarak dağıtılmaktadır. Merkeze bağlı taşra örgütleri kendilerine devredilen yetkileri merkez adına kullanmaktadır. Yetki genişliği, hizmetlerin merkezden karşılanmasının neden olduğu verimsizliği gidermekle birlikte devlet iktidarının ülkenin tüm alanlarına nüfuz etmesinin yolu olarak görülebilir. Bu nedenle yetki genişliği ilkesinden adem-i merkeziyetin aksine merkeziyetin bir çeşidi olarak söz edilebilir.

“Yetki genişliğinin temelinde, Fransa'da Napolyon merkezileşmesinin ünlü kanunu 28 pluviöse yıl VIII (17 Şubat 1800) ile valilik kurumunun yaratılması yatmaktadır. Bu ilkeye dayanarak merkezi yönetimin taşra organlarına ilk yetki aktarımı 25 Mart

1852 ve 13 Nisan 1861 tarihli kararnamelerle gerçekleştirilmiştir. Bu kararnamelerle geniş bir yetki listesi devlet başkanı ve bakanlardan valilere aktarılmıştır. Aynı kavram Osmanlı-Türk idare hukukunda ilk olarak 1876 Kanuni Esasisinde ortaya çıkar: Tevsii mezuniyet. 1924 Anayasası ile cumhuriyet dönemine aktarılan bu kavram süreç içinde ve 1961 ve 1982 Anayasalarıyla birlikte yetki genişliği adını alır” (Nalbant, 1997).

### **Yerinden Yönetim İlkesi**

“Yerinden yönetim Fransız idare hukuku öğretisinde ortaya çıkan bir kavramdır. Bu anlamda yerinden yönetim devletin merkezi denetimini koruyarak, kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip ve kendi işlerini idare etme özerkliğiyle donatılmış kurumlara birtakım kamu görev ve yetkilerin aktarılması anlamına gelir” (Nalbant, 1997). Devletten ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olunması, hiyerarşik denetim kapsamına alınmaması ve kendi işlerinde belli bir özerkliğe sahip olunması gibi özellikler yerinden yönetimin ilkesinin ayırt edici özellikleridir. Yönetsel-kurumsal açıdan sahip oldukları özerklik durumu, yerinden yönetimin merkeziyetçiliğin aksine adem-i merkeziyetçiliğin kapsamına alınmasını sağlamaktadır. Yerel zerklik her ne kadar kurumsal olarak yerinden yönetimin önemli bir unsuru olsa da bununla sınırlandırılmayacak geniş bir anlam ifade etmektedir.

Keleş (2000) yerinden yönetimin, yönetim bilimi yazınında iki türünden sözeder. “Bunlardan birincisi, Siyasal Yerinden Yönetim’dir. Eskiden, Siyasi Adem-i Merkeziyet adı verilen bu dizge, daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir” (Keleş, 2000).<sup>1</sup>

“İkincisi ise, Yönetsel Yerinden Yönetim (İdari Adem-i Merkeziyet) olarak adlandırılmaktadır. Bu yönetimde, yasama ve yargı erkleri ekte toplanmaktadır. Yerel yönetimlerin yalnız yürütmeye ilişkin kimi yetkileri vardır. Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre, yönetsel yerinden yönetimin de iki türü olduğu görülür:

---

<sup>1</sup> Fakat Nalbant'a göre, federalizm çoğunlukla düşünüldüğü gibi yerinden yönetimin siyasal boyutu değildir. Çünkü yerinden yönetim merkezden yönetimin yan kavramı iken, federasyonda söz konusu olan husus esas olarak devletlerin bir araya getirilmesi tekniğidir. Bkz. Nalbant, 1997

- a) Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim (İşlevsel Yerinden Yönetim). Belli kamu hizmetlerinin özeğin (merkez) dışında, bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesidir. Ticaret ve Sanayi Odalarının yaptıkları işler, bir tür hizmet yerinden yönetimidir.
- b) Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Mahalli Adem-i Merkeziyet). Burada ise, bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur. Belediyeler ve köy yönetimleri bunun örnekleridir. Bu tür birimlerin ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri vardır. Özeksel yönetimin malvarlığından ayrı malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahiptirler.” (Keleş, 2000).

## 2.1.Yerel Yönetimler

“Yerel yönetimler, belli ereklere ulaşmak, belli gereksinimlere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Yanıt verdikleri gereksinimler ve gelişmelerini sağlayan etmenler, siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelikler taşımaktadır” (Keleş, 2000).

“Her devletin tarihi, toplumsal ve siyasal dokuları farklı olduğu için, yönetim yapıları ve buna bağlı olarak merkezi otoritenin yerel yönetimlerle ilişkileri de farklı biçimler almaktadır. Birbirinden oldukça farklı birer yönetim felsefesi olan merkezden yönetim ve yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçi) anlayışlarından hangisi ağırlıklı olarak uygulanırsa, ülkenin kamu kurum ve kuruluşları bu tercihe göre biçimlenmekte, kamusal faaliyetler ve işleyiş yine egemen yönetim tarzı çerçevesinde gerçekleşmektedir” (Parlak, 2014).

Yerel yönetimlerin adem-i merkeziyetin bir biçimi olarak tanımlanmasının kaynağı değişen ölçülerde yerel özerklikten yararlanmalarıdır. Yerel kamu hizmetleri yetki genişliği aracılığıyla merkezin taşra örgütleri tarafından karşılanabileceken yerel yönetim birimlerine ihtiyaç duyulması, yerel yönetimlerin hizmet birimi olmanın ötesinde bir anlam taşıdığını göstermektedir. Yerel yönetimlerin halka en yakın yönetim birimi olması demokrasi ile ilişkilendirilmesine neden olmaktadır. Katılımcı, çoğulcu, demokratik, özerk ve halk tarafından denetlenebilir bir yönetim

olma potansiyeli taşıması nedeniyle yerel yönetimler, diğer örgütlenme biçimlerinden bu potansiyeli ortaya çıkarabildiği ölçüde ayrılmaktadır.

Yerel yönetimlere demokratik ve özerk kurum niteliğini kazandıran, karar organlarının yerel halk tarafından seçiliyor olması, kendi sorumluluğundaki işleri kendi organları eliyle dışardan hiçbir karışma olmaksızın görmesi ve devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmasıdır. “Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir” (Keleş, 2000). Yerel özerkliğin iki yönü olduğunu belirten Keleş'e göre, “birincisi yerel yönetimin tüzel kişiliğinin özerkliğidir. Bu tür özerkliğin sonuçları, merkezin ve yerel yönetim birimlerinin ayrı ayrı işlevleri ve görev alanlarının bulunması, yerel yönetimlerin akçal durumunu güçlendirici önlemlerin alınması ve merkezin, yerel yönetimler üzerindeki denetiminin sınırlı düzeye indirilmesidir. Öte yandan ikinci tür özerklik alanı ise yerel halkın özerkliğidir. Bunun başlıca öğeleri ise, yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi ve yerel yönetimlerin, merkezi yönetimce değil de, halk tarafından denetlenebilmesidir” (Keleş,2000). Yerel özerkliğin toplumsal boyutuna dikkat çeken Alada'ya göre “‘Yerel yönetim özerkliği’ iktidar ve eylem alanının, merkezden yerele doğru bir yetki aktarımını içermekle birlikte, bu ilişkisel durumun normatif dayanağını oluşturan 'demokratiklik' niteliğini kazanması, yerel toplumun da bu özerklik durumunu zihinsel, kültürel ve siyasal yapılabirlik boyutuyla içkin hale getirebilmesiyle mümkündür. Aksi, yerel yönetici kadroların - yerel elitin- yerel toplumdan özerkleşmesi ya da başka bir deyişle araçsallaşan yönetsel özerkliğin tekeli kullanımı ihtimalini gerçek kılar”(Alada, 2008).

Yerele dair özerklik değerini kurumsal ifadesinin ötesinde toplumsal boyutuyla da değerlendirdiğimizde bugün tartışılan yerelleşme politikalarının hangi düzeyde bir özerklik sağladığını ve ne tür sonuçlar doğurduğunu açıklayabiliriz.

Adem-i merkezileşme bir yandan yerel yönetimleri bir siyasal baskı alanı olarak, piyasa güçlerinin, endüstriyel şirketlerin, özel çıkarların çekim noktası haline getirerek, boşaltılan kamunun yerinin bu aktörlerin artan talepleri ile dolduruyor, bu anlamda talepleri gerçekleşen sözü edilen iktisaden güçlü toplumsal kesim açısından yerelin, kurumsal özerklik boyutu artıyor. Diğer yandan yerel toplumun ortak çıkarları için refah politikalarının gerçekleşme zemini sahipsiz bırakılarak toplumsal özerklik boyutu ortadan kaldırılıyor (Alada, 2008). Dolayısıyla liberal yaklaşımda

olduğu gibi özerkliği, merkezi yönetime karşı yerel yönetimlerin kurumsal özgürlüğüne indirgediğimizde yerel yönetimler, güçlü piyasa aktörlerinin çıkarına işleyen bir araç haline gelmektedir. Bu durum yerel yönetimlere atfedilen demokratik niteliğine ters düşmektedir. Bu nedenle her özerklik demokratik değildir. Toplumsal özerklik sağlanabildiği ölçüde demokratik özerklikten bahsedilebilir.

Yıldırım'a (1994) göre, yerel yönetimlerin iki boyutu vardır. Bunlar biri "yerel hizmet birimi olma", diğeri ise "demokratik kendi kendini yönetme birimi olma"sıdır. Arıkboğa da benzer bir sınıflandırma ile yerel yönetimlerin tanımlandığını belirtir. “Bunlardan birisinde ‘yerel hizmetten’ kalkarak bir tanımlama yapılırken, diğesinde ‘yerel topluluktan’ kalkarak yerel yönetimler tanımlanmaya çalışılmaktadır. Tanımlama çabalarının odağına yerleştirilen bu iki farklı kavram, yerel yönetimin özünü etkiler ve yönetim sistemi içindeki konumunu büyük ölçüde belirler” (Arıkboğa, 1998).

Yerel yönetimlerde hangi yaklaşımın esas alındığı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bir ülkede yerel yönetimlerin toplumdaki konumu, tarihi bir süreç içinde toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların karmaşık etkileşimleri sonucu ve devlet yönetim geleneği, demokratik bilinç düzeyi gibi faktörler tarafından belirlenmektedir.

Örneğin, Napolyon Fransa'sında, yerel yönetimlerde etkin hizmet etme ön sırada yer alan bir amaçtır. 20. yüzyıl başlarında, Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, özerk ve demokratik yerel yönetim en saygın değerler arasında yer almıştır. Günümüzde, Almanya, Hollanda ve İsveç gibi, ulusal birliklerinin ve toprak bütünlüklerinin bozulması gibi bir kaygı duymalarına gerek bulunmayan ülkelerde, bir yandan, hizmetlerin daha etkin bir şekilde görülmesi, bir yandan da, ekonomik ve toplumsal gelişmeye katkı ön planda yer almaktadır. Bağımsızlığını yeni elde etmiş bulunan ülkeler ise, ulusal birlik ve bütünlüklerini sağlamlaştırmayı en önemli erek olarak gördüklerinden, yerel özerklik, demokratik katılım ve hatta gelişme konularını ikinci plana itebilmektedirler (Keleş, 2000).

Yerel yönetimlerin konumu, tarihsel süreçteki gelişimleri ve özerk, katılımcı, demokratik boyutları kendilerine aktarılan görev ve yetkilerde somutluk kazanmaktadır. Günümüzde yerel yönetimlere görev ve yetkiler verilmesinde genel olarak üç temel ilke uygulanmaktadır.

### **Genel Yetki İlkesi**

“Kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görülmesine yetki verilmesidir. Bu ilke, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde uygulama alanı bulmuştur” (Dönmez, 2002).

### **Yetki İlkesi**

“Bu ilkenin uygulandığı ülkelerde (İngiltere), yerel yönetimler sadece yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda yerel hizmet yürütmekle yükümlüdürler. Başka bir deyişle, yerel yönetimlerin görmek istediği her yeni hizmet için vesayet makamı ve merkezi yönetimden yetki almaları gerekmektedir” (Dönmez, 2002).

### **Liste İlkesi**

“Yerel yöneyimlerin görev ve yetkileri kanunlarla bir liste halinde tek tek sayılarak belirlenmektedir. Diğer bir deyişle, liste ilkesinin uygulandığı Türkiye gibi ülkelerde ise, bu idareler ancak yasalarla kendilerine verilmiş olan hizmetleri yerine getirebilmektedirler. Nitekim 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 15. maddesinde belediyelerin görev ve yetkileri 82 fıkra, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa'nın 6. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri 18 fıkra halinde sayılma yoluyla gösterilmiştir” (Dönmez, 2002).

Yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin iç dinamikleri etkili olduğu kadar küresel ve bölgesel çapta ülke politikalarını yön veren yapılanmalar da etkili olmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini belirleyen ilkeler ne tek başına belirleyici olmakta ne de değişmez olarak kalmaktadır.

## **2.2. Yerel Yönetimlerin Hizmet Üretimindeki Rolü**

Yerel yönetimler, belli bir mekânsal ölçek içindeki kamusal hizmetlerin üreticisi olarak kamusal hizmetlerde meydana gelen dönüşümlerden doğrudan etkilenmektedir.

“Refah devleti açısından kentler önemli mekânsal odaklar olmuştur. Çünkü refah devletini tanımlayan eğitim, sağlık, konut ve benzeri hizmetlerin büyük bölümü kent

mekânına özgü bir nitelik taşımaktadır. Bu durum kentin kendisini önemli hale getirirken, yerel yönetimler de bu hizmetleri sağlayan kurumlar olarak öne çıkmışlardır. Bu dönemde kolektif tüketimin örgütleyicisi olarak yerel yönetimler refah devletinin en önemli birimlerinden birisi olmuştur” (Şengül, 1999).

Yıldırım'a (1994) göre dönemin yerel yönetimleri, sosyal demokrat iktidarların hâkim merkeziyetçi yönetim anlayışı ile uyum içindeydi. Birçok düzenleme, temel politika ve projeler, parlamentolarca çıkartılan "düzenleyici" yasalar aracılığıyla ile veya belirli bakanlıkların doğrudan yönlendirmeleri ile yapıyordu. Buna karşılık bu genel yaklaşıma uymayan ve doğrudan yerel yönetimlerin inisiyatifine dayalı belirli uygulamaların da olduğunu belirten Yıldırım (1994), yine de bunların temelde merkezden biçimlendirilip yönlendirilen yerel yönetim anlayış ve uygulamaları yaklaşımını çok fazla etkilemediğini söylemektedir.

Refah devleti döneminde merkez ve yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini ne ölçüde gerçekleştirebildikleri ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir. Şengül, gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler arasında farkı esas alarak bir sınıflandırma yapmaktadır. "Buna göre, aşırı birikim, gelişmiş ülkelerde üretimi içeren birinci çevrimden doğrudan üretken olmayan ikinci çevrime, ki kentsel yatırımlar bunun önemli bir parçasını oluşturmaktadır, kaynak aktarımına olanak tanımıştır" (Şengül, 2003).

Refah döneminde gelişmiş ülkeler için kamu kaynaklarının kamu hizmetlerinin üretimine aktarılması sermaye birikiminin sürekliliği için hayati önem taşımaktadır. “Bu durum kamu hizmeti alanlarının devletçe karşılanabilmesini sağlamış ve ayrıca böylesi hizmetlerin devletin sorumluluğunda olduğu anlayışı yerleşmiştir. Dolayısıyla devletin bu alandaki sorumluluğu kurumsallaşmıştır. Sonuçta yetkilendirme ve refah hakkı olarak devletten beklentilerin yükselmesi genel kültürü doğmuş ve bu kültür devletin yeni taleplere ve baskı gruplarının harcamaların arttırılması isteklerine karşı çıkmasını güçleştirmiştir. Devlet, nihai olarak kapitalizmin ihtiyaçları doğrultusunda, kamu hizmeti alanları yaratmış olsa da bu onu geniş toplum kesimlerinin taleplerine açık hale gelmek zorunda bırakmıştır” (Karahanoğulları, 2002a).

“Refah programları başlangıçta ulusal nitelikte olmalarına rağmen, program uygulanması ve mahalli düzeyde yorumlanması yerel yönetimlerin düzenlemelerine bağlı olarak gerçekleştirilmiştir” (Ersöz, 2006). Bu nedenle refah programları

çerçevesinde artan kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü yerel yönetimler gerçekleştirmiştir.

Öte yandan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde durum oldukça farklıdır. Sermaye birikiminin yetersizliği devletin kaynaklarını kolektif tüketimden ziyade sermayeye destek için kullanmasına neden olmuştur. Önceliğin devletin birikim işlevine verildiği bu ülkelerde kentsel hizmetlerin karşılanamaması kent halkının tepkisine yol açmıştır. Şengül (2003) bu tepkinin, kent halkının siyasal süreçlere aktif katılımını teşvik ettiğini belirtmektedir. Aynı zamanda kentleşme sürecinin getirdiği sorunlara yönelik çözümler de yerel toplulukların inisiyatifine bırakılmıştır. Bunların başında gecekondulaşma gelmektedir.

Neoliberal politikaların uygulamaya konulması ile birlikte refah döneminde ülkeler arasında ortaya çıkan farklılığın aksine tüm ülkelerde benzer bir sürecin yaşandığı görülmektedir. Yerelleşme politikalarıyla birlikte bir yandan yerel yönetimlere kamu hizmeti alanlarında yetki devri yapılırken, öte yandan merkezden kaynak aktarımı büyük ölçüde sınırlandırılarak yerel yönetimlerin, kaynağını piyasadan karşılaması beklenmektedir. Çınar, yerelleştirme politikalarının neoliberalleşme süreciyle birlikte ele almamız gerektiğini belirtmektedir. “Yerelleştirme politikaları, neoliberal bir çerçevede özelleştirme; alternatif finansman adı altında dış borçlanma ve proje finansmanı çerçevesinde de kamu hizmetlerinin sübvansiyonlu olmaktan çıkartılarak piyasa koşullarında ücretlendirilmesi anlamına gelmektedir” (Çınar, 2006).

Şengül, refah devleti döneminin yerel yönetimleri ile neoliberal küreselleşme döneminin yerel yönetimleri arasında ayrışmayı, birinci ve ikinci dönem olarak nitelendirmektedir. Bu iki dönem arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. "Refah devleti döneminin yerel yönetimleri, kolektif tüketim araçlarını sağlamakla görevli ve hizmet sağlayıcı birimler olarak karşımıza çıkarken, ikinci dönemin yerel yönetimleri sermayenin taleplerine yönelen piyasa aktörleri olarak yapılandırılmışlardır" (Şengül, 2003).

### 2.3. Yerelleşme Söylemi

“Yerelleşme politikaları, 1974 krizinin ardından neoliberal anlayış ve önerileri doğrultusunda belirlenen ve Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kurumların öncülüğünde yaşama geçirilen ‘yeniden yapılanma’ sürecinin önemli bir parçasıdır” (Nacar, 2005).

Neoliberal politikaların başarısızlığı dolayısıyla sistemin meşruiyetinin sorgulandığı bir süreçte, tıpkı yönetim anlayışı gibi yerelleşme fikri de taşıdığı demokratik, katılımcılık, özerklik, yerindenlik gibi özlem duyulan ilkeler nedeniyle uluslararası kuruluşların yeni hegemonik projesi olarak sunulmuştur.

“Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi’nin benimsediği ‘yerellik’ ilkesi diye de dilimize çevrilen subsidiarity ilkesi kamusal hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri eliyle sunulmasını öngörmektedir. Bu, aksi yasalarla belirtilmedikçe ya da yasaklanmadıkça, kamu hizmetlerinde yerel yönetimlere öncelik tanınmasını gerektiren bir ilkeyi tanımlamaktadır” (Keleş, 2001). Fakat Geray göre; “Batı ülkelerinin bu kuralını benimsemiş olmasını küreselleşmenin zorunlu kılmaya çalıştığı ‘yerelleşme’ ile karıştırmamak gerekir” (Geray, 2001).

Geray, “yerelleşmeyi daha çok yönetim yapısının aşırı özekleşmiş (merkeziyetçi) bir yapıdan kurtulması, bölgesel ya da yerel hizmetlerin yerinden yönetilmesi ve yerel toplumların özerk, demokratik, saydam verimli bir yönetime egemen olmaları doğrultusunda yirminci yüzyılın ikinci yarısında giderek güç kazanan eğilimleri yansıtan bir kavram” olarak tanımlarken “son yıllarda, farklı anlamlar yüklenmek istendiğini” savunur. Buna göre, “Özellikle, yeni dünya ekonomik düzenin dayattığı yapısal uyum politikalarına ilişkin söylemler arasında yerelleşmeye, genellikle, yabancı, çokuluslu sermaye ortaklıklarına karşı ulusal ekonomiye ilişkin korumacı politikalar güden ulus devletini dışlayarak, çevrim dışı bırakarak (by-pass yoluyla) yerel toplumlarla ya da yerel işgücüyle doğrudan ilişkiye girilmesini amaçlayan bir içerik kazandırılmak istenmektedir. Emeğin serbest dolaşımının engellenmesi yoluna gidilerek, öte yandan sendikaların işlevsizleştirilmesi çalışılarak, işgücünün daha da güçsüzleştirilmesi yoluyla, emeğin yabancı sermayenin sömürüsüne açılması için ulus devletin aşılması amaçlanmaktadır. Bu anlamıyla yerelleşme, küreselleşmenin bir gereği imiş gibi gösterilmek istenmektedir. Böylece yerelleşme, yerinden yönetim

(adem-i merkeziyet, decentralization) ve işlerin yerel halka en yakın düzeyde görülmesi (subsidiarity) ilkelerine göre yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamından saptırılmış olmaktadır" (Geray, 2001).

Keleş, bu görüşte gerçeklik payının olduğu belirtmekle birlikte, kimi noktaları gözden kaçırarak abartıya neden olduğunu ifade eder. Bunları şöyle sıralamaktadır;

“Birincisi, iletişim teknolojisindeki gelişmeler o denli hızlıdır ki, hiçbir devlet başka devletlerden hiçbir şeyi gizleyebilecek durumda değildir artık. Her şey herkesin gözü önünde açıkça olduğundan, uluslararası ilişkilerde açıklayıcı bir etmen olarak komplo kuramlarına bel bağlamanın gereği kalmamıştır. Bu bağlamda, amaç hep aynı amaç olduğu halde, yerelleşme ve bölgeselleşmeyi, ülkelerin ulusal birliğini ve toprak bütünlüğünü bozmak ve parçalamak için gizli bir araç olarak kullanmak gizli bir silah olma niteliğini büyük ölçüde yitirmiştir.

İkinci olarak da, yabancı sermayenin bir devletin sınırları içine girmesine ulus devletin ciddi bir itirazı söz konusu olmalıdır ki, uluslararası sermaye, bu amaçla ulus devleti atlayarak yerel birimlerle ilişki kurmak zorunluluğunu duymakta olsun. Günümüzde, bunun tam tersi yaşanmakta, sosyalizm deneyimi yaşamış olan eski Demir Perde gerisi ülkeler bile yabancı sermayeyi çekebilmek için ellerinden geleni yapmaktadırlar. Türkiye’de yabancı sermayeye, çokuluslu ortaklıkların ülkede yatırım yapmasına devletin hiçbir organının karşı çıktığını görmek olası değildir. Tersine, dış kredi almaya layık görülmek, neredeyse övünç nedeni sayılmaktadır.

Üçüncü bir nokta da, uluslararası sermaye çevrelerinin, yerel hizmetlerin finansmanı yoluyla az gelişmiş ülkeleri kendilerine bağımlı kılma çabalarının yeni bir olgu imiş gibi yorumlanmasıdır. Bu gerçek, küreselleşmenin resmi bir söylem olarak yaygınlık kazanmasından çok önce de vardı. Bu nedenle, son gelişmelere bakarak, zaman zaman yerel yönetimlere karşı tavır geliştirenlerin, kent yönetimlerini değil, eleştiri odağı olarak, sömürü düzeninin kendisini almalarının akla daha uygun olduğu öne sürülebilir.” (Keleş, 2001)

Bu süreçle birlikte yerelleşmeye ilişkin çeşitli yaklaşımlar geliştirilmiştir. “Bireyler ve birey temelli grupların siyasal davranışlarına ve bu davranışların devletin karar verme süreçleri üzerindeki etkisine dayanan liberal söylemler katılım açısından

sağladığı olanaklar nedeniyle yerel yönetimleri demokrasi ile özdeşleştirmektedir” (Topal, 2006).

Her katılım mekanizmasının demokratik olduğunu varsaymak, yerelleşme, özelleştirme ve yönetim anlayışıyla birlikte yerel yönetimlerin sermayeye bağımlı hale getirildiği ve kamu hizmetleri alanlarının sermaye lehine daraltıldığı bir süreçte sorunlu görünmektedir. Karahanoğulları'na göre, “siyasal iktidarın, yerel birimlerde katılımcı mekanizmalarla demokratikleşmesi, ancak katılıma uygun kamusal hizmet alanının tam ve güçlü” olmasıyla anlam kazanmaktadır.

“Yerelleşme reformlarının yerel grupların devlet üzerindeki baskıları sonucunda uygulanmaya başladığını iddia eden bu yaklaşım, söz konusu reformların küresel ve ulusal ölçeklerde konumlanmış aktörlerce de desteklendiğini gözden kaçırır. Siyaseti toplumsal gruplar ve merkezdeki devlet elitlerinin iktidarı bölüşme mücadelesine indirgeyen bu liberal yaklaşımların yöntemsel bireyci açıklamaları yerelleşme politikalarının ekonomik nedenlerini ve sonuçlarını açıklamaktan uzaktır. Bu yaklaşımlar yerelleşme sürecini yalnızca politik bir dönüşüm projesi olarak tanımlayarak çeşitli sermaye gruplarının bu yöndeki taleplerini ve kazanımlarını açıklamalarının dışında tutmuşlardır. Dolayısıyla yerelleşme taleplerinin neden 1980'li yıllarda başladığını ve giderek arttığını açıklamakta yetersiz kalmaktadır” (Topal, 2006).

David Harvey, yerelleşme sürecini sermaye birikiminin gerekleri çerçevesinde tanımlar. Sermayenin 1980'li yıllarla birlikte dünya çapında serbest dolaşımı, yerel piyasalara yayılmasına neden olmuştur. Yerel piyasaların dünya kapitalizmine entegre olması ve buna uygun kurumsal düzenlemelerin yapılması yerelleşme politikaları ile sağlanacaktır. “Dolayısıyla yerelleşme süreci dönüşen kapitalist üretim modelinin ve küresel-mali ve diğer -sermayenin dolaşımının serbestleşmesinin dayattığı politik ve ekonomik bir dönüşümdür” (Harvey, 1982 akt; Topal, 2006).

Harvey yerelleşmeyi sermaye zorunluluklarının bir getirisi olarak gördüğü ve bu politikaların belirlenmesinde siyasal mücadeleleri göz ardı ettiği gerekçesiyle eleştirilmektedir. “Ancak Harvey'in Space of Hope'da, Zapatista hareketinin yerelleşme sürecinde nasıl güçlendiği üzerine yaptığı analizler ve yerelleşme sürecinin sosyalist mücadele için bir mevzi açtığı yönündeki savları bu eleştirilere bir

ölçüde cevap niteliğindedir. Yerelleşme ve işçi sınıflarının birbiri ile yarışır konumlara getiren böl ve yönet stratejisi ancak bu süreçte yerelden başlayarak adım adım ulusalda ve küreselde örgütlenen bir mücadele ile bozguna uğratılabilir. Dolayısıyla Harvey'e göre, yerel ölçek, ulusal ve küresel ölçeklerle ilişkilendirildiğinde dönüştürücü bir güce sahiptir” (Topal, 2006).

Neoliberalleşme ve demokratikleşme süreçlerinin bir arada ilerlediğini gösterecek başka örneklerin olduğunu da söyleyebiliriz. “Fung ve Wright'a göre, politik sağın devlet müdahalelerine karşı tutumu, demokratik devlet kurumlarının işlevsizleştiği liberal tezler ile birleşerek yerel katılımı güçlendirecek yerelleşme politikalarına zemin hazırladı. Fung ve Wright'a göre, Porto Allegre, West Bengal ve Kerela'da olduğu gibi, yerel sol partiler eşitlikçi toplumsal adalet, ortak kararlar üzerinde halk kontrolü ile dayanışma gibi değerleri güçlendirecek bu yerelleşme politikalarını demokratik dönüşüm stratejileri olarak kullanabilirler. Bu deneyimler gösteriyor ki yerelleşme reformlarının demokratik halk katılımını güçlendirme potansiyeli vardır ve bu potansiyeli ortaya çıkartmak sol partilerin yerel politikayı nasıl örgütleyeceğine bağlıdır. Dolayısıyla, tabandan katılım esasına göre tasarlanan yerelleşme reformları ve kurumları toplumsal ilişkileri dönüştürücü açılımlar sunan bir sürece dönüşebilir” (Topal, 2006).

Yerelleşme reformların yalnızca küreselleşme sürecinin bir gerekliliği ve kapitalist ilişkileri yeniden üretecek siyasi ve ekonomik işlevli bir proje olarak görmek yanıltıcı olabilir. Yerelleşme, kapitalizmin siyasi, ekonomik ve ideolojik gereksinimlerini karşılamakla birlikte aynı zamanda demokratik, katılımcı ve özerk yerel yönetimlerin oluşturulmasını sağlayacak bir stratejiyi de ifade etmektedir. Holloway'ın belirttiği gibi yeniden yapılanma süreçleri her ne kadar krizin atlatılması için zorunlu olsa da varolan toplumsal ilişkilerin devamlılığını tehlikeye sokabilme olasılığı gibi bir sorunu da içinde taşır. “Dolayısıyla yeniden yapılanma pratik açıdan oldukça önemlidir. Çünkü sosyalist strateji için yeni sorular ortaya çıkar ve eylemlilik için yeni fırsatlara kapı aralar.” (Holloway, 2003). Yerelleşmeyi bu çerçevede değerlendirdiğimizde yerel yönetimlerin kamu hizmeti alanlarındaki yetki artışını ve katılım kanallarının arttırılması vurgusunu, yerel toplulukların lehine çevrilebilecek bir strateji olarak görebiliriz. Keleş'in (1995) de ifade ettiği gibi, “yerelleşmenin bu potansiyelinden yararlanmak, bir yandan kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı kullanılmasına ve öte yandan da halkın

demokratik eğilimini sağlamasına yardımcı” olmaktadır. Dolayısıyla Keleş (1995), “hizmette halka yakınlık ya da yerellik” ilkesini, bu amaçları gerçekleştirebilecek bir kavram olarak görmektedir.

### **Yerellik (Subsidiarite) İlkesi**

Kavram olarak subsidiarite, "yerellik", "ikincil" durumda bulunma, "yardımcılık" sözcüklerine karşılık gelmektedir. Yerellik ilkesinin günümüzde ilgi görmesinin özel koşulların sonucu olduğunu belirten Keleş'e (1995) göre, “geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başlandığı, Avrupa Birliği'ni kurmanın kimi güçlükler yarattığı ve Birliğin yarattığı merkezileşmenin, yerel yönetimleri rahatsız eden boyutlar kazandırdığı bir dönemden geçmekte olunması yerellik ilkesini ülkeler açısından önemli bir konuma” taşımıştır.

“Tarihsel olarak ele alındığında yerellik ilkesinin, Avrupa Birliği Antlaşmasının kabulünden önceki döneme kadar yoğun tartışmalara konu olduğu görülmüştür. Bu tartışmalarda, Alman eyalet temsilcilerinin büyük etkisi olmuştur. AB çatısı altında, sahip bulundukları ve egemenlik haklarından doğan bir takım yetkilerini yitirmekten kaygı duyan ve yerel özgürlüklerini kaybetmek istemeyen Alman Federe devletleri, yerellik ilkesini bir güvence olarak görmüşlerdir. Kimi çevreler, devlet yapısı içinde, yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil; merkezi yönetime, bir başka deyişle, devletin kendisine ise, asıl gözüyle bakarlar. Oysa hizmette yerellik ilkesi ile yapılmak istenen değişiklik, bunun tam tersidir. Çünkü burada, ikincil olan devlettir. Bir başka deyişle, üst düzeyde bulunan otoritenin, yani devletin, alt düzeydeki yönetimin işlerine karışmasına, ancak o düzeydekilerin bu işleri görememeleri ya da göremeyeceklerinin kanıtlanması durumunda olanak vardır” (Keleş, 1995). “Yerellik ilkesi, hem devlet-yurttaş ilişkilerinde, hem de kamusal düzeyler arasındaki ilişkilerde söz konusu edilmektedir” (Özel, 2000).

İlkenin uygulanabileceği üç ayrı alandan söz edilebileceğini belirten Keleş'e göre, “birincisi özelleştirmedir. Bu bağlamda, sorumlulukların kamu kesimi ile özel kesim arasında paylaştırılması gündeme gelmektedir” (Keleş, 1995). “Buna göre, eğer bir görev, özel girişim yoluyla da yerine getirilebiliyorsa, devlet bu durumda müdahale

etmemelidir. Dolayısıyla bu ilke, özel alanın kamusal alan karşısında davranış (eylem) önceliğini içermektedir” (Özel, 2000). “İkincisinde ise, genel çerçeveyi bir ülkenin sınırları oluşturur. Burada sorumluluklar, devletle bölge, il ve kent yönetimleri arasında paylaştırılır. Sonuncusu ise, uluslararası düzeyi ilgilendirir ki, bu çerçevede önemli olan, uluslararası kuruluşlar ile bunların üyesi olan devletler arasındaki ilişkileridir” (Keleş, 1995). Kamusal düzeyler arasındaki ilişkilerde yerellik ilkesinin uygulanması, vatandaşa en yakın yönetim biriminin hareket önceliğini sağlamaktadır. Böylece, devleti oluşturan bütün parçaların varlığının koruması ve bunların kendilerine özgü eylem ve sorumlulukların güvence altına alınması sağlanmış olmaktadır.

Özelleştirme boyutundan ziyade yerellik ilkesini günümüzde önemli bir kavram haline getiren, kamusal düzeyler arasındaki yetki ve görev paylaşımını belirleyen boyutudur. İlke, Avrupa'nın bütünleşme sürecinin getirdiği merkezileşme riskine karşı özellikle federe devletlerin ve küçük ülkelerin özerkliklerini korumalarının bir aracı olarak görülmektedir. Avrupa Birliği Maastricht Antlaşmasının 3/B maddesinde aynen şöyle denilmektedir: "Topluluk (Birlik) bu antlaşma ile kendisine tanınan yetkiler ve hedefler sınırında faaliyet gösterir. Kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ise, Topluluk, yerellik ilkesine uygun olarak ve söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından tatminkâr bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği ve dolayısıyla öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği ölçüde müdahalede bulunur.

Topluluk faaliyeti, bu antlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olanı (sınırı) aşmaz" (<https://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf>).

Ayrıca bu ilkeye göre, eğer bir faaliyet üye devlet tarafından yapılacak ise bu durumda da mümkün olduğu ölçüde yönetimin halka en yakın yerel idare tarafından yapılacak icraatla bu hedefe ulaşılması sağlanmalıdır.

“Dolayısıyla bunun bir anlamı, üye devletlerin Avrupa Birliği karşısında yetki ve güç alanlarını koruyacağıdır. İkinci anlamı ise, üye devletlerin de kendi içlerinde yerellik ilkesine göre örgütlenmeleri gerektiğidir. Böylece üye devletlerin bölgesel ve yerel yönetimleri, kendi ulus devletleri karşısında güçlendirilmiştir” (Güler, 2000).

Yerellik ilkesi kapsamında hizmeti gerçekleştirecek birimin yetersizliğinde üst birim devreye girmektedir. Fakat bu kendi kendine yeterliliğin nasıl belirleneceğine ilişkin bir açıklama verilmemektedir (Özel, 2000). Dolayısıyla bu durum, yetkilerin, yerel

yönetimlerin yetersizliği gerekçesiyle, ulus devlet düzeyinde hatta uluslararası düzeyde kullanılma riskini doğurabilmektedir.

Fakat hakim görüş göre, yerellik ilkesi ile yapılmak istenen yerel yönetimlerin genel yetkili kılınmasıdır. Bu nedenle ilkenin, özellikle merkezi yönetimin ilkesi esas alınarak yönetilen ülkelerde uygulanabilmesi için yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

1980 sonrası ve özellikle Maastricht Antlaşması ile resmileşen yerellik ilkesi çerçevesinde, birçok ülkede, merkez-yerel yönetim ilişkilerinde dönüşümü gerçekleştiren yasal düzenlemeler yapılmıştır. Adem-i merkezileşme olarak ifade edebileceğimiz bu dönüşüm süreci ile birlikte yerel yönetimlerin yetki alanları genişletilmiştir. Yerel yönetimlerin genel yetkiye sahip olmasını üniter devlet yapısına bir tehdit olarak gören kimi yazarlara göre, adem-i merkezileşme federal yapıya özgü bir durumdur. Dolayısıyla yerellik ilkesi ile birlikte yapılmak istenen değişiklikliğin yerel yönetimleri güçlendirmek değil, adem-i merkeziyetçiliğe geçiş olduğu öne sürülmektedir. Güler'e göre, “yerellik ilkesi, yaşlı adem-i merkeziyetçilik kavramının yerine getirilmiştir. Bu ilke de görev ayrımı üzerinden yükselmektedir. Her kademe, kendisine ait kılınan görevlerden doğan gelir kaynaklarına, görevin gerektirdiği personel ve malvarlığına, görevle ilgili olarak karar alma ve kararları yürütme, serbestçe harcama gücüne sahiptir” (Güler, 2000). Fakat bu sayılan özellikleri, ister üniter isterse federal devlet yapısında olsun, özerk ve demokratik yerel yönetimlere geçişin bir gereği olarak görebiliriz. "Devlet, üniter yapılı olabilir; ama 'adem-i merkeziyet' ilkesi üzerine inşa edilmiş olabilir. Tam tersine, federal yapılı olduğu halde, merkezileştirici öğeleri içerebilir. Bu eğilimler, her iki devlet biçimini, belli ölçülerde birbirine yakınlştırır" (Kaboğlu, 2011). Yıldırım (1994) “demokratik yerel yönetim; yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile, kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim” olduğunu belirtmektedir. Bu

nedenle yerellik, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine sağlayabilecek bir ilke olarak görülebilir.

Yine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı ele aldığımızda "özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede adem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlama" amacı olduğu belirtilmektedir.

Hizmetin halka en yakın yönetim birimce gerçekleştirilmesini esas alan yerellik ilkesi, demokratik ve katılımcı bir yerel yönetime geçişi sağlarken aynı zamanda yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendiren bir işleve de sahiptir. Dolayısıyla yerellik ilkesi, yerel yönetimlere kurumsal bir özerklik çerçevesi çizen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel ilkelerinden biri olarak görülmektedir. Açıkça yerellik deyimini kullanmamasına karşın Şartın dördüncü maddesinde " Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır." denilmektedir.

([http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf)).

Özerklik Şartındaki hizmette halka yakınlık ilkesiyle, Avrupa Birliği çerçevelerinde kullanılan hizmette halka yakınlık yaklaşımı birbirinden farklıdır. "Avrupa Birliği, Birliğin siyasal amacı ile üye devletlerin yetkileri arasında bir denge oluşturmaya çalışmıştır. Oysa Avrupa Konseyi'nin öncelikli amacı, üye devletlerin iç örgütlenmelerine karışmaksızın, özerk yerel ve bölgesel yönetimler düşüncesini yaymaktır. Nitekim Şart'ın 4. maddesinin 2. fıkrasında, 'Yerel yönetimler, yasalarla belirlenen sınırlar içinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ya da başka herhangi bir yönetimin görevlendirilmiş olmadığı her konuda etkinliklerde bulunmak üzere tam takdir hakkına sahip olacaklardır' denilmektedir" (Keleş, 1995).

Ayrıca Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde; "Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağı" ve "Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı" belirtilmiştir.

Kamu hizmetlerinin yerelleşme süreci, belli bir yer, mahal ya da bölgede yaşayan insanların ortak ihtiyaç ve faaliyetlerine karşılık gelen yerel kamu hizmetlerini doğrudan etkilemektedir. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin belirlenmesinde hizmetlerin fayda ve maliyet alanı, dışsallıklar, ölçek ekonomisi gibi kriterlerin yanı sıra demokratik ve katılımcı bir hizmet anlayışının da gözönüne alınması gerekmektedir. Çalışmamız bir yerel kamu hizmeti türü olan kentsel hizmetlerle sınırlı olduğu için sunum yöntemlerine geçmeden önce kentsel hizmetleri tanımlamak gerekmektedir.

#### **2.4. Kentsel Hizmetler ve Alternatif Sunum Yöntemleri**

Kentsel hizmetler, kentsel alan içindeki yerel kamu hizmetleridir. Kent halkının günlük yaşamını sürdürmesi için gereken birlikte tüketim alanları olarak kentsel hizmetlerin her ne kadar yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi beklense de, bu hizmetlere ilişkin merkez-yerel yönetim arasında bir işbölümünün olduğunu söyleyebiliriz. Fakat çalışma kapsamında kentsel hizmet alanlarından kastettiğimiz yerel yönetimlerce (özellikle belediyeler tarafından) gerçekleştirilen hizmetlerdir.

Ülkemizde hangi hizmet alanlarının yerel kamu hizmeti (kentsel hizmet) sayılacağı belediye kanunlarıyla liste usullünce belirlenmiştir. Fakat Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yerel yönetimler genel yetkili kılınarak geniş bir hizmet alanından sorumlu olması istenmiştir. Böylece kamusal hizmet alanlarının çoğunlukla yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılması ve merkezi yönetimlerin burada ikincil konumda bulunması gerektiğine yönelik anlayışın yaygınlık kazandığı söylenebilir. Fakat Türkiye'de her ne kadar 2004-2005 yıllarında yapılan yerelleşme reformlarıyla birlikte yerel yönetimlerin yetki alanları arttırılmış olsa da kentsel hizmet alanlarının tek tek belirtilmesi anlayışı devam etmiştir. Aynı zamanda merkezi yönetime bağlı oluşturulan kurumlar birçok kentsel hizmet alanından sorumlu tutulmakta ve böylece yerel yönetimlere bırakılan hizmetlerin de zamanla bu kurumlar aracılığıyla merkezileştirildiği görülmektedir.

2000’li yıllarda yapılan yerel yönetim reformuna daha sonraki bölümde ayrıntılı olarak değinilecektir. Fakat öncelikle 1980 sonrası neoliberal politikalarla başlayan değişim sürecinin kentsel hizmet sunumuna etkisi ele alınacaktır. Bu zamana kadar kentsel hizmetlerin kamu idareleri tarafından sunulması gerektiği anlayışı yerini alternatif sunum yöntemlerine bırakmıştır.

Hem özel sektörün ağırlıklı olarak içinde yer aldığı alternatif hizmet sunma yöntemleri, hem de bu yöntemlerin yerel yönetimler tarafından kullanılma boyutu ve derinliği genişletilmiştir (Aksoy, 1998). “1980 sonrasında yaygınlaşan yerel kamu hizmetlerinin temininde özel sektörden yararlanılması tercihi şu gerekçelere dayandırılmaktadır:

- Hizmet maliyeti düşürülebilir
- Yerel yönetimlerin mali ve idari yükü hafifletilebilir
- Belediyelerin yetersiz kaldığı hizmetlerin sunumunda kolaylık sağlanabilir
- Rekabet sayesinde etkinlik ve verimlilik arttırılabilir
- Yeni iş olanaklarının yaratılması ve girişimciliğin teşvik edilmesi kentsel ekonomik gelişme hızlandırılabilir ” (Emrealp, Horgan, 1994).

## **Alternatif Hizmet Sunum Yöntemleri**

Yerelleşme politikaları ile kamusal hizmetlere dair yetkileri artan yerel yönetimler, gerek bütçe yetersizliğinden gerekse de hizmet sunumunda “demokratik ve katılımcı” bir yöntem ihtiyacından dolayı alternatif yöntemlere başvurmaktadır. “Kentsel hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması, oldukça geniş bir yelpazeye yayılan kişi ve kuruluşları içermekle birlikte, bu konudaki ağırlığın özel sektörde olduğu görülmektedir. Gerçekten de, ‘alternatif’ yöntemlerin genelde ‘özelleştirme’ kavramını çağrıştırmaması, şaşırtıcı değildir” (Emrealp, Horgan, 1994).

Kuşkusuz, bu süreçte özel sektörece üstlenilen rolün ağırlığı ya da her iki sektörün içiçeliği, ülkeden ülkeye ve hatta bir yerel yönetimden diğerine farklılık göstermektedir. Kentsel hizmetlerin farklı yöntemlerle sunulması konusunda

uluslararası deneyim, bazı ortak noktalardan hareketle, başlıca on temel yaklaşım olduğunu ortaya koymaktadır.

“Sözü edilen on temel yaklaşım biçimi şunlardır:

- İhale yöntemi,
- Özel amaçlı hizmet kuruluşları
- Belediyeler arası hizmet sözleşmeleri
- İmtiyaz sözleşmeleri
- Kiralama/yönetim sözleşmeleri
- Hizmetin sübvansiyonu
- Kupon yöntemi
- Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler
- Gönüllü katkılar” (Emrealp, Horgan, 1994).

#### **2.4.1. İhale Yöntemi**

“Bu yöntemde yerel yönetim, bir şirket ya da kar amacı gütmeyen bir kuruluşla bir sözleşme yaparak, bedeli karşılığında, belirli bir hizmetin sunulması talep eder. Bu tür sözleşmeler, herhangi bir hizmetin bütünüyle ya da kısmen yerine getirilmesine yönelik olabileceği gibi, yerel yönetimin gereksinim ve önceliklerine göre, birden çok hizmetin yerine getirilmesi için de yapılabilir” (Emrealp, Horgan, 1994).

İhale yönteminde kentsel hizmet için gereken kaynak idare tarafından sağlanmaktadır. Fakat hizmetin üretimini özel sektör yapmaktadır. Yerel yönetimlerin en çok başvurduğu özelleştirme yöntemidir. Hizmet üretimi özelleştirilse de kamu kuruluşunun gözetim ve denetiminde üretim yapıldığından dolayı sorumluluğu devam etmektedir.

“Çöplerin toplanması, kaldırımların yapım-bakım ve onarımı, ambulans hizmetleri, trafik ışıklarının bakımı vb. yaygın olarak ihale edilen yerel yönetim hizmetleridir. Avrupa ülkelerinin bir kısmında çöplerin toplanması, binaların bakım ve onarımı gibi bazı kentsel altyapı hizmetleri ihale yöntemiyle sunulmasına rağmen, bölgesel ölçekli refah hizmetleri özelleştirmeye konu olmamış, yerel yönetimlerin kendi departmanları tarafından sunulmaya devam edilmiştir. İhale yöntemi ile sağlanan

işler yüksek teknoloji ve nitelikli işgücü gerektirmeyen tali hizmetlerdir” (Ersöz, 2001).

Bu yöntem, yerel yönetimler tarafında çeşitli hizmet alanlarında kullanılsa da, birçok sorun taşımaktadır. “Hizmet özelleştirmelerinde ihale edilen iş maliyeti hesaplanırken, belediye araçları ve olanakları yükleniciye tahsis edildiği halde hesaba katılmamaktadır” (DPT, 2001; YYÖİK Raporu). “İhaleyi alan özel yüklenicilerin, yerel hizmetlerin sürdürülmesi ve geliştirilmesi için uzun dönemli planlama yükümlülükleri bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak, bir hizmetin daha düşük standartlarda yapılmasının uzun dönemde yaratacağı sorunlarla ilgilenmek gibi bir düşünceden hareket etmemekte, hizmetlerin uzun vadede sosyal ve ekonomik sonuçları göz ardı edilmektedir” (DPT, 2001; YYÖİK Raporu).

“Uluslararası uygulamada, ihale edilen hizmetlerin, genelde şu sözleşme biçimleri altında sağlandığı görülmektedir:

*Sabit Bedelli Sözleşmeler:* Bu tür sözleşmelerde yüklenici, belirli bir hizmeti, sözleşmede tanımlanan standartta ve sürede, önceden belirlenmiş bir bedel karşılığı sağlamayı taahhüt etmektedir. Dolayısıyla, bir yandan, maliyetlerin belirlenen bedeli aşması durumunda bu fazlalığın yüklenici tarafından karşılanması söz konusu olurken, öte yandan da, maliyetlerin sözleşme bedelinin altında kalması durumunda elde edilecek kâr, yükleniciye ait olmaktadır.

*Maliyet Sözleşmeleri:* Bu tür sözleşmelerde, yüklenicinin belirli bir hizmete ilişkili olarak yaptığı harcamalar, yerel yönetim tarafından karşılanmaktadır. Yapılan harcamaların karşılanmasına ek olarak yükleniciye, hizmetleri karşılığı belirli bir kâr marjı tanınmakta ya da önceden belirlenen bir ücret ödenmektedir.” (Emrealp, Horgan, 1994).

#### **2.4.2. Özel amaçlı hizmet kuruluşları**

“Özel amaçlı hizmet kuruluşları, ayrı bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip, yarı-ticari nitelikte, ancak yerel yönetime bağlı ve yerel yönetimin genel denetimi altında

alışan kuruluşları nitelemektedir. Büyükşehir statüsündeki belediyelerde katma btli kuruluşlar olarak hizmet gören su ve kanalizasyon idareleri, bu tür özel amaçlı kuruluşların başlıca örnekleri durumundadır” (Emrealp, Horgan, 1994).

“Geniş anlamıyla özelleşme kendisini en somut olarak piyasa ilkeleri ile faaliyette bulunan belediye ekonomik girişimlerinde göstermektedir. şirketleşme ya da holdingleşme başlığı altında ele alınabilecek bu tercih, kamu yönetiminin işletme yönetimine benzetilme girişimlerinden birisini oluşturmakta ve esasında bir kamu hizmeti olan yerel (kentsel) hizmeti özel hukuk kapsamına çekmektedir. Bu anlayış özellikle büyük belediyelerde yaygındır. şirket kurmak yoluyla ekonomik nitelikli pek çok faaliyeti sürdüren belediyeler, kâr amacı etrafında örgütlenmiş, kamusal mekanizmalardan sıyrılmış ve ticarete atılmışlardır” (Erdoğan, 2006).

şirketler, bir özel hukuk tüzel kişiliği olarak özel hukuk rejimine tabidirler. şirketleşme kamu hukukuna tabi yerel yönetimlerin hizmet sunumunda özel hukuktan yararlanmasının yoluna aan bir yöntemdir. Böylece yerel yönetimler, şirketleşme ile birlikte kamu denetiminden uzaklaşabilmekte ve piyasa işleyişine dahil olabilmektedir.

“şirket kurma gerekçeleri genel olarak şunlardır:

- (1) Hizmetleri zelleştirmek,
- (2) Kamu kurumlarının tabi oldukları bürokratik usul ve kurallardan kurtularak, özel kesimin yararlandığı piyasa şartlarının gerektirdiği imknları ve teknikleri kullanmak,
- (3) Kamu personel rejiminin dışına çıkararak esnek istihdam ve esnek ücret politikası uygulama olanağına sahip olmak,
- (4) Merkezi vesayet denetiminden kurtulmak,
- (5) İhale yoluyla özel şirketlere giden kamu fonlarının, şirketler aracılığı ile tekrar belediyelere dönüşünü sağlamak, (Belediye şirketleri ya ihaleye girmeden ya da ihaleye girip içi alarak belediye hizmetlerini üstlenmektedir.)
- (6) Yerel halkın katılımını sağlayarak, mahalli sermayeyi harekete geçirmek, yeni istihdam olanakları yaratmak, yerel imknları değerlendirmektir.” (DPT, 2001; YYİK Raporu).

Fırat (1998) da yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamalarının altyapısının, "şirketleşme" ile oluştuğunu belirtmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin mali ve idari bakımdan güçlendirilmeleri çalışmalarını takip eden 1980'li yıllarda hızlı bir şirketleşme dönemi yaşanmış, irili ufaklı birçok belediye şirket kurmuştur.

“Normal kadrolarına çeşitli bürokratik engeller dolayısıyla işçi alamayan ve çalıştıramayan yerel yönetimler, hizmet gördürme işini şirketler aracılığı ile aşmaktadır. Şirketlerin belediyeler için cazip gelen bir başka yönü de bu şirketlerde çalışanların örgütsüz, sosyal haklardan yoksun hatta sigortasız olarak çalıştırılabilmesidir. Özelleştirilen şirketler aracılığı ile yürütülen çalışmalarda kamu denetiminin ve işe müdahale şansının olmaması şirketleşmeyi cazip kılan bir başka faktördür. Belediye şirketleri belediyenin yaptığı değişik iş kollarındaki işleri daha hızlı yürütmek amacıyla oluşturulan şirketlerdir. Ancak bu olumlu düşünce kimilerince kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmakta, yöre yaşayanlarına daha hızlı ve etkin hizmet amacıyla oluşturulan bu şirketler yerel temsilcilerin özel gelir kaynağı biçimine dönüşebilmektedir” (DPT, 2001; YYÖİK Raporu).

Aynı zamanda bu tür kuruluşlar üzerindeki denetim esnekliği, denetimden kaçmaya dönüşebilir. Kadroların doldurulmasında ve dışarıya verilen sözleşmelerde yolsuzluk, kayırma ve patronaj ilişkileri, yerel yönetimde olduğundan daha kolaylıkla egemen olabilir (Emrealp, Horgan, 1994).

“Belediye şirketleri, hem özel sektör kuruluşları tarafından hem de sendikalar tarafından olumlu karşılanmayan yapılar olmuşlardır. Özel sektör, bu şirketleri, belediyeleri kendileri ile rekabet etme araçları olarak görmekte; kamu kurumlarının şirketler kurarak kendi hareket alanlarını daraltmasına karşı çıkmaktadırlar. Öte yandan sendikalar, belediyelerin şirketler kurarak bir tür dâhili özelleştirmeye gittiklerini; kamu istihdamını daralttıklarını, bu şirketlerde piyasa koşullarına göre işçi istihdam ederek iş koşullarını geriye çektiklerini ileri sürmektedirler. Personel alımı kısıtlamalarını aşmak amacıyla geçici, hatta örgütsüz, sosyal haklardan yoksun ve sigortasız işçi istihdam edilmesi, şirketleşme yönteminin getirdiği bir olanaktır. Özelleştirilen şirketler aracılığı ile yürütülen çalışmalarda kamu denetiminin ve işe müdahale şansının olmaması da şirketleşmeyi cazip kılan bir başka faktördür” (DPT, 2001; YYÖİK Raporu).

### 2.4.3. Belediyeler arası hizmet sözleşmeleri

Bu yöntem, birden çok yerel yönetimin, aralarında bir protokol yaparak ya da ortak bir hizmet organizasyonu (birlik, şirket, dernek, kooperatif, vakıf gibi) oluşturarak, belirli bir hizmeti, işbirliği yöntemi ile yerine getirmelerini kapsamaktadır. Böyle bir ortak girişimin maliyetine katılımın aldığı farklı biçimler, bu tür organizasyonlarla gerçekleştirilen işlerin niteliğine göre değişiklik göstermektedir (Emrealp, Horgan, 1994).

Yerel yönetimlerin çok geniş bir yelpazeye yayılmış bulunan hizmet alanları, çoğu kez bireysel olarak kendi teknik ve mali güçlerini aşmakta ya da hizmetin niteliği gereği işbirliği ve dayanışmayı gerektirmektedir. Söz konusu hizmet alanlarında yerel yönetimlerin yatay ve gönüllü işbirliği ve örgütlenme çabaları, oldukça farklı biçimler alabilmektedir. Bunlar arasında, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birliklerinin kurulması, birden çok belediye birliğinin federe bir çatı altında dayanışmasının sağlanması, belediyelerce vakıflar, kooperatifler ya da şirketler kurulması, vb. sayılabilir. Birlikler ülkeden ülkeye ve bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir. Birliklerin rolleri, bu birlikleri oluşturan yerel yönetimlerin verdikleri yetki ve görevlere göre değişmektedir (Emrealp, Horgan, 1994).

“Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimler arası işbirliğinin somut göstergesidir. Kimi hizmetleri tek başlarına yürütemeyecek olan yerel yönetim birimleri, yatay ilişkilerini geliştirerek, diğer yerel yönetim birimleriyle ortak hareket ederler” (Hamamcı, 2007).

“Yerel yönetim birlikleri çalışma konularına göre şöyle kümelendirilebilirler;

- Ekonomik işletme amaçlı birlikler
- Toplumsal amaçlı birlikler
- Alt yapı amaçlı birlikler
- Karma amaçlı birlikler” (Hamamcı, 2007).

“Belediyeler önemli ölçüde finansman, teknik donanım ve uzman personel gerektiren hizmetlerin arzında bazen tek başlarına yeterli olamamaktadırlar. Zaten maliyeti yüksek bu teknik donanıma ve personele de bireysel olarak sahip olmalarına genellikle gerek yoktur. Bu bağlamda belediye idaresi, bu tür hizmetleri doğrudan

kendisinin yürütmesinin yerine, başka bir belediye ya da kamu kuruluşu ile anlaşarak satın alabilir, yaptırabilir ya da ortaklaşa sunabilir” (Acartürk, 2001).

#### **2.4.4. İmtiyaz sözleşmeleri**

“Yerel yönetimin, bir kamu hizmetinin finansman ve idaresini tamamen veya kısmen özel bir işletmeciye havale ettiği en ‘uç’ formüldür. Buna karşılık, özel girişimcinin yapmış olduğu yatırımlarının karşılığını alabileceği bir teminat tekeli vardır. Bu teminat genellikle belli bir coğrafi alanla sınırlıdır” (Levrat, 1995).

“‘İmtiyaz’ kavramı, kamu hizmeti olarak devletçe üstlenilen alanlarda toplumsal ihtiyaçları karşılayacak bir mal ve hizmet üretiminin, özel girişimcinin kendi sermayesiyle, olumlu ve olumsuz sonuçları, yani kâr ve zararı, yine kendi sermayesi üzerinde doğacak şekilde yerine getirilmesini ve bunun karşılığında da söz konusu kamu hizmetleri alanının, üretim ilişkileri alanının kurallarından kurtarılmış olma imtiyazından yararlanmasını ifa eder” (Karahanoğulları, 2002).

Bu yöntemde, hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini doğrudan hizmeti sunan firmaya ya da kuruluşa öderler. Böylelikle, imtiyaz sözleşmeleri, yalnızca kullanıcıların belirlenebildiği durumlarda ve ücretlendirilebilir nitelikteki hizmetler için geçerli olabilmektedir.

“İmtiyazların başlıca üç ortak özelliği vardır;

- 1) Hizmetin başlangıç aşamasında, imtiyazı devralanın, faaliyete geçmek için gerekli ön yatırımları üstlenmesi gerekir.
- 2) İmtiyaz süresi boyunca, imtiyazı devralan, ilgili hizmetin riskini ve maliyetini üstlenir. Bu kapsamda, yönetimin sorumluluğunu bütünüyle taşır. Bu sorumluluk, hizmet için gerekli personelin istihdamından ve denetlenmesinden, tesislerin yenileştirilmesine ve bakımının yapılmasına kadar tüm yönetim ve işletme sürecini kapsar.
- 3) İmtiyazı devralan, hizmetleri karşılığında, kullanıcılardan doğrudan ücret tahsil etmeye yetkili olur. Bu ücretler, sermaye harcamalarının da geri alınmasını sağlamaya yöneliktir. Elde edilen kârlar, imtiyazı devralanda kalır” (Emrealp, Horgan, 1994).

İmtiyaz kârla tanımlanır. İmtiyaz konusu faaliyet alanları, doğal tekel veya böyle olmasa da siyasi tekel alanlarıdır. Bu nedenle özel girişimci için, tüm toplumu sarsan ciddi kriz anları dışında, kâr elde etmek kesindir. İmtiyaz yönteminde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinden elde edilecek değer, kamu kesiminde kalmaz. Özel girişimciye geçer ve kamu hizmeti aracılığıyla üretilen toplumsal artı değer, kamunun belirleyicilik alanından çıkar (Karahanoğulları, 2002).

Özellikle hizmet ticaretini serbestleştirmeye ilişkin GATS anlaşması, kâr elde edilebilecek kentsel hizmet alanlarının imtiyaz yoluyla özel sektöre açılmasını sağlamaktadır.

İmtiyaz yönteminde özel girişimcinin yararlandığı en önemli imtiyaz tekel hakkıdır. İktisadi kriz anlarında da kamu hizmetlerinin yürütülme zorunluluğu nedeniyle devlet, çeşitli hukuki araçlarla zorda kalan kamu hizmeti özel girişimcilerini kurtarma yoluna gitmektedir (Karahanoğulları, 2002).

“Genellikle imtiyaz, doğal tekel niteliği taşıyan su, gaz, elektrik, metro, kanalizasyon gibi kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesi için bir veya birden çok kişi veya firmalara verilir” (Acartürk, 2001). Bu nedenle imtiyaz sözleşmeleri, uzun yılları kapsayan dönemler için düzenlenir. İmtiyaz dönemi sonunda, tüm tesis ve ilgili malvarlığı, yerel yönetime devredilir (Emrealp, Horgan, 1994).

Bu tür sözleşmeler uzun süreli olması, yeni seçilmiş görevlilerin yeni politikalar üretmesini ve uygulamasını daha baştan imkânsız hale getirebilir. Bu da yerel yönetimlerin, kendini seçenlerin ihtiyaç ve isteklerine cevap verme olanağını sınırlar (Falay, 1998).

“İmtiyaz sözleşmelerinde, imtiyazın verilmesi aşamasında ihale yönetiminden çok farklı olmayan bir biçimde rekabet devreye girmekle birlikte, imtiyazın verilmesinden sonraki aşamada rekabetin söz konusu olmaması, imtiyazı elde etmiş olan firma ya da kuruluş açısından haksız kazançlar yaratabilir. Bunun yanı sıra, hizmet bedelinin doğrudan kullanıcılar tarafından karşılanması, özellikle dar gelirli hemşehriler açısından ödeme güçlükleri yaratabilir” (Emrealp, Horgan, 1994).

İmtiyazcı özel girişimcinin rekabetten bağışık olduğu da düşünülünce, imtiyaz yönteminin kamusal alan kârlarının özel kesime aktarılmasından başka bir anlamı olmadığı sonucuna varılabilir (Karahanoğulları, 2002).

Yukarıda tanımlamaya çalıştığımız kamu hizmeti imtiyazı yeniden güncelleştirken, zaman içinde bazı değişimler geçirdiği de kabul edilmektedir. Tan, bu değişimin üç noktada ortaya çıktığı ileri sürülmektedir:

- “İmtiyaz özel kişilere olduğu gibi, kamu kurumlarına ve karma şirketlere de verilebilmektedir.
- İmtiyaz, endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinin işletilmesi yanında idari kamu hizmetlerinin görülmesinde de kullanılmaya başlanmıştır.
- Kamu hizmeti imtiyazının klasik tanımında olduğu gibi, imtiyaz sahibinin hizmeti masraf ve zararı kendisine ait olmak üzere işletmesi ilkesi yumuşamış ve imtiyaz verenin mali yardımları ile imtiyaz sahibinin desteklemesi kabul edilmeye başlanmıştır” (Tan, 1992).

Dolayısıyla bu değişim sonucunda Karahanoğulları'nın ifade ettiği gibi "sınırlı riskli imtiyaz" olarak adlandırılan karma bir yöntem uygulanmaya başlanmıştır.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan özel girişimin kuruluş sermayesine devletin desteği ve kâr güvencesi, imtiyazın klasik "kendi kar ve zararına faaliyette bulunma" unsurunu zayıflatmakta olduğu saptaması yapılarak "sınırlı riskli imtiyaz" adıyla yeni bir kategori önerilmiştir. Ülkemizde verilen imtiyazlar genellikle bu niteliktedir (Karahanoğulları, 2002).

#### **2.4.5. Yap İşlet Devret modeli**

“Yap-işlet-devret modeli, kamunun görev alanına giren bir yatırım veya hizmeti, yatırım ve işletme döneminde yapılacak masrafları yüklenen ve karşılığında yatırım sonucu ortaya çıkacak tesisi, önceden belirlenen bir süre ve tarife üzerinden işletme hakkına sahip olan bir şirket eliyle gerçekleştirmesidir” (Acartürk, 2001).

“Ülkemizde 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanuna göre; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve

benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında yap işlet devret modeli uygulanabilmektedir” (Çapar vd., 2015).

#### **2.4.6. Kiralama/yönetim sözleşmeleri**

“Kiralama (leasing) ya da yönetim (management) sözleşmeleri yönetiminde, hizmetin sunulabilir duruma getirilmesi için gerekli sermaye harcamaları ve tesislerin yapımı yerel yönetim tarafından üstlenilmekte, hizmet sunma sürecinin yönetimi ise bir başka kuruluşa bırakılmaktadır. Yerel yönetim, belirli bir süre için düzenlenen sözleşme kapsamında, tesisleri ve ilgili donanımı, belirli bir ücret karşılığında kiralamakta ya da hizmetin gelirinden belli bir pay ödenmesi esasında, hizmetin işletilmesine yönelik sözleşmeler düzenlenmektedir” (Emrealp, Horgan, 1994).

İmtiyaz konusunda karşılaşılan en önemli sıkıntıların başında, hizmet karşılığı alınan ücretin düzeyi gelmektedir. Yerel yönetim, hizmetin bedelini düşük tutma eğilimi içerisinde olduğundan, önceden belirlenen ücret tarifesi çoğu kez hizmet giderlerini karşılamaktan uzak düşmektedir. Bu durum karşısında, imtiyazı devralan özel şirket, mali bir sıkıntı ile karşılaşır karşılaşmaz, yerel yönetim kapısını çalmaktadır. Yerel yönetim, ücret artışı yapılmasına yanaşmayınca, sonuçta ilgili hizmetin sübvansede edilmesi söz konusu olmaktadır. Kiralama ve yönetim sözleşmelerinin daha büyük bir tercih görmelerinin başlıca nedeni ise, bu yöntemde hizmet karşılığı alınan ücrete ilişkin tarifelerin, yerel yönetimce daha kolay denetlenebilmesidir. Bu yöntemde ücretler, özel şirket tarafından toplanmakla birlikte, yerel yönetime devredilmektedir (Emrealp, Horgan, 1994).

İmtiyazla aynı ilkeye dayanarak yapılır; fakat hizmet verilmesi için ihtiyaç duyulan yatırımlar fazla önemli değildir. Sonuç olarak, kiralama sözleşmeleri imtiyaz sözleşmelerinden daha kısa süreler için gerekli olan bir tekeli kasteder (genel olarak 1 ila 5 yıllık süreler için)( Levrat, 1995)

#### **2.4.7. Hizmetin sübvansiyonu**

Hizmetin sübvansiyonu, hizmet sunma yetkisi verilen firmanın, kişinin ya da kar amacı gütmeyen kuruluşun mali olarak ya da başka biçimde desteklenmesi, böylece hizmetin kalitesinin ve bedelinin belirli bir düzeyde tutulmasını amaçlamaktadır.

“Hizmetin sübvansiyonu, daha geniş kapsamlı kamu yararı gözetilerek tüketimin özendirilmesine gereksinim duyulduğu durumlarda (sözelimi, toplu taşımacılık alanında) ya da hizmetin, temel bir insani gereksinim niteliğini taşıdığı durumlarda, belirli hemşehri gruplarına (dar gelirliler, yaşlılar, özürllüler, vb.) bazı hizmetlerin daha ucuz ya da ücretsiz olarak sunulması amacıyla uygulanmaktadır. Sübvansiyonlar, yerel yönetim açısından bir anlamda ‘programlı zarar’ niteliğinde olduğundan, uygulama alanlarının ve sınırlarının özenle belirlenmesi gerekir” (Emrealp, Horgan, 1994).

#### **2.4.8. Kupon Yöntemi**

Kupon yöntemi, sübvansiyon düzenlemelerine benzer bir biçimde, yaşlılar, dar gelirliler ve özürllüler gibi toplumun bazı kesimlerine yönelik hizmetlerin sunulması ve yapılan yardımların yerine ulaşmasının güvenceye alınması amacıyla kullanılmaktadır.

“Bunun sağlanması için, ilgili hizmetten yararlanması öngörülen hemşehrilere belirli bir parasal değeri olan kuponlar verilmektedir. Söz konusu hemşehrilere, tüketiciler olarak, bu kuponlar karşılığında indirimli fiyatlarla ya da ücretsiz olarak mal ya da hizmet satın almaktadırlar. Mal ya da hizmeti sağlayan kuruluşlar da, bu kuponları yerel yönetime ibraz ederek, kupon değeri karşılıklarını almaya hak kazanmaktadırlar” (Emrealp, Horgan, 1994).

Nakit yardımlar yerine kuponların kullanılması, yapılacak yardımın, amacı dışında başka alanlarda kullanılmasının önüne geçilmesini sağlamaktadır. Bu yöntem, aynı

zamanda, tüketicilerin, söz konusu yardımları, yalnızca ilgili hizmetlerde kullanılmasını güvenceye alması açısından da çok yararlı olmaktadır (Emrealp, Horgan, 1994). Tüketiciler, hizmetleri satın alacağı kuruluşları seçmekte serbesttirler. “Yerel yönetim, talep edilen mal veya hizmeti kendisi üretmeyip, tüketicilerin rekabet ortamından da yararlanarak piyasadan serbestçe satın alabilmelerini sağlar” (Acartürk, 2001).

#### **2.4.9. Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler**

“Bu yöntem, bazı kentsel hizmetler konusunda yerel yönetim tarafından birtakım idari ve kurumsal düzenlemeler getirilmesi ya da vergi, resim ve harçlarda teşvik sağlanması ya da indirimler yapılması yoluyla hemşehrilerin, özel şirketlerin ya da kar amacı gütmeyen kuruluşların, bu tür hizmetlerin sağlanmasına yönelik olarak özendirilmesini hedeflemektedir” (Emrealp, Horgan, 1994).

“Bu tür düzenlemeler ve teşvikler, bazen kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, harcamaların gerçek maliyetin altına çekilmesine sebep olmakta ve hizmeti üreten ya da üretecekler açısından özendirici bir nitelik taşımaktadır. Pek çok ülkede uygulanan bu yöntemin, özellikle sosyal hizmetler konusunda yaygınlaştığı görülmektedir. Örneğin, gündüz çocuk bakımı hizmetlerinin yaygınlaştırılması, yaşlıların ve özürlü kimselerin bakımı, dar gelirli için konut programları gibi sosyal hizmetler, bu tür teşviklerden yararlanır” (Acartürk, 2001).

#### **2.4.10. Gönüllü katkılar**

Bu yöntemde bazı hizmet alanlarında karşılaşılan işgücü ve maddi kaynak yetersizliğini aşmak için yerel halkın örgütlü veya bireysel bir şekilde hizmet üretimine katılımı sağlanmaktadır. Fakat bu yalnızca hizmet sunumunda karşılaşılan sorunları aşmak için değil aynı zamanda yerel halkın kentsel hizmete dair süreçlere katılımını özendirilerek kentsel hizmetlerin toplumsallaşması sağlanmaktadır. “Bu kapsamda yerel yönetimler, çeşitli meslek kuruluşları, sendikalar, kooperatif birlikleri, dernekler ve diğer gönüllü kuruluşlarla çeşitli alanlarda işbirliği ve ortak çalışmalar yürütülebilmektedir” (Emrealp, Horgan, 1994).

“Kamu kaynaklarının k t olması ve mevcut kaynaklarla bütün kamusal ihtiyaçların etkin ve verimli bir şekilde sunulamaması, eskiden beri bazı hizmetlerin dernek, vakıf gibi gönüllü kuruluşlarca yürütülmesini gerektirmiştir. Özellikle geli mi  ülkelerde, merkezi ve yerel idarelerin gönüllü katılımlarını artırmaya çalıştıkları görülmektedir. Halkın gönüllü olarak, kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılması, eğitim, kültür, inanç ve sosyo-ekonomik yapısıyla doğrudan ilgilidir. Gelişmiş ülkelerde halkın, kamu hizmetlerine katılımının daha yoğun olduğu gözlemlenmektedir. Bu yöntemle, idareler açısından önemli ölçülerde i  c  ve kaynak tasarrufu sağlanmaktadır” (Acartürk, 2001).

“Bazı topluluklarda kamu hizmeti olarak sunulan bir çok hizmet başka topluluklarda gönüllü kollektif bir düzenlemeyle zaten mevcuttur. Eğlence olanakları, cadde temizleme, yangından korunma gibi hizmetler gönüllü kuruluşlarca sunulabilir. (ABD’de tüm yangın teşkilatlarının % 90’ı gönüllü yangın te kilatıdır). Gönüllü kuruluşlar, hizmet organizatörü olabilir, hizmeti doğrudan üretir, i  i olarak üyelerini kullanır ya da i i yapacak özel bir firmaya ödemede bulunur” (Acartürk, 2001).

Kamusal hizmetlerin sunumunda kullanılan yöntemler ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, tercih edilen alternatiflerin çoğu neoliberal politikalar doğrultusunda  zelle tirme ağırlıklı olmuştur. Devletin ekonomi ve sosyal alandaki müdahalelerinin en aza indirildiği, birçok kamusal hizmet alanlarının piyasa mekanizmasına dâhil edildiği bir süreçte kentsel hizmetlerin  zelle tirilmesine dayanan alternatifler dünya çapında yoğun bir biçimde kullanılmıştır. “ zelle tirme yöntemleri geli mi  ve gelişmekte olan ve geçiş ekonomisi (doğu bloku)  lkelerinden birçoğunda uygulanırken, kâr amacı gütmeyen gönüllü örgütlerin ve kendi kendine yardım grupları oluşturan sivil kesimin, daha çok, birey bilincinin geliştiği demokratik batı ülkelerinde etkin olduğu görülmektedir” (Ersöz, 2001).

## **2.5. Dünyada Yerel Yönetimler ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu**

“Birbirinden oldukça farklı birer yönetim felsefesi olan merkezden yönetim ve yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçi) anlayı larından hangisi ağırlıklı olarak uygulanırsa, ülkenin kamu kurum ve kuruluşları bu tercihe göre biçimlenmekte,

kamusal faaliyetler ve işleyiş yine egemen yönetim tarzı çerçevesinde gerçekleşmektedir. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim felsefelerini kendi içlerinde standart ve tekdüze bir sistem olarak düşünmemek gerekir. Devletler, merkeziyetçiliği ya da yerel yönetim ağırlıklı âdem-i merkeziyetçi yönetim tarzını uygularken çok farklı modeller ortaya koymuşlardır” (Parlak, 2014).

Keleş, çeşitli yönetim modellerini dört gruba ayırmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir;

“Fransız ya da Napolyon modeli ve bunda az ya da çok etkilenmiş ülkeler kümesi. Sistemde yerel yönetimlerin anayasa ile güvence altına alınmış belli bir statüsü vardır. Fransa’dan başka İtalya, İspanya, Portekiz, Belçika ve Yunanistan’ın dâhil edilebileceği bu gruptaki ülkelerde yerel kamu hizmetlerinin sunulması açısından, merkezi yönetimin taşra birimlerinin yardım ve desteğine mutlak gereksinimleri vardır. Kimi düşünürlere göre sözü edilen ülkelerdeki yerel yönetimlerin varlık nedenleri işlevsel olmaktan çok siyasaldır. Anayasalar, yerel yönetimlerden hepsine eşit bir statü tanımıştır. Hepsi de, vali adı verilen ve özeysel yönetimi taşrada temsil eden bir ajanın gözetimi ve denetimi (vesayeti) altındadır. Vali, yerel yönetimler üzerindeki bu yetkisini özeysel yönetim adına kullanır.

İkinci kümede yer alan ülkelerde yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değillerdir. Yani yasayla kurulup yasayla kaldırılabilirler. Anglo-Sakson geleneğinin uzantısı olan bu uygulamada merkezi yönetim, yerel yönetimlerin üzerinde kayda değer bir denetim uygulamadığı gibi, merkezi yönetimin taşradaki birimleriyle yerel yönetimler arasında da herhangi bir iç içelik göze çarpmaz. Tersine merkezi yönetim, yerel yönetimlerden ayrı bir kişilik olarak kalmaya özen gösterirler. Yerel yönetimler, günlük etkinliklerinde, oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar. Yerel yönetimleri devletle ilişkileri daha çok yataydır. Dikey ilişkiler az sayıda ve hizmetler kesimi ile sınırlıdır. Klasik örneğini oluşturan İngiltere dışında ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve İrlanda bu kümede bulunan ülkelerdir.

Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri ise, üçüncü bir küme oluştururlar. Bu ülkelerde, yerel yönetimlerle özeysel yönetim arasındaki ilişkiler, özellikle, yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından, Anglo-Saxon modelini andırır. Ama, ondan farklı olarak, yerel demokrasiye de giderek artan bir önem verilmektedir. Yerel yönetimlerin genel olarak yasayla kendilerine verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde bir genel yetkiye sahiptirler. Yerel yönetimler, hem anayasal bir statüden, hem de oldukça geniş bir yönetsel ve akçal özerklikten yararlanırlar. İsveç, Norveç ve

Danimarka, bu kümenin asıl temsilcileridir. Modelin kimi özellikleri bakımından bir ölçüde farklı da olsalar, Avusturya, İsviçre, Almanya, Hollanda ve Japonya de bu kümeye alınabilir.

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, dördüncü bir grup olarak ele alınabilir. Sosyalist Blok ülkelerini kapsayan ve günümüzde çözülme sürecini tamamlayıp çok yönlü bir yeniden yapılanmaya sahne olan bu ülkelerde yönetsel ve ekonomik yapıların üst üste bindirilmiş olması, modelin en belirleyici unsurlarının başında gelir. Söz konusu sistemde her basamaktaki yönetim biriminin kararı bir üst basamağı kesin onayına bağlı olduğu için gerçek bir yerel özerklikten söz edilemez. ‘Demokratik özekçilik’ adı verilen bu yapıda, Batı Avrupa’da olduğu gibi, seçilmiş temsili ve yerel hizmetlerin görülmesinden sorumlu özerk yerel yönetimler yoktur. Son yıllarda devlet yapılarını demokratikleştirme çabalarına girişen bu ülkeler, Batı örneğini referans alan yerel yönetimler oluşturmaya ve yerleştirmeye çalışmaktadırlar” (Keleş, 2000).

### **2.5.1. İngiltere’de Kentsel Hizmet Sunumu**

“1980’li yıllar tüm Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, İngiltere’de de yerel ve bölgesel yönetimlerin dönüşüm geçirdiği ve yeniden düzenlendiği yıllardır. Uygulanan neoliberal politikalar çerçevesinde İngiltere’de Thatcher hükümeti yerel yönetimleri verimsiz ilan etmiş, yetki ve görevlerinin özelleştirilmesi veya merkezileştirilmesi ile ilgili yasal düzenlemeler yürürlüğe koymuştur” (Yamaç, 2014).

“Bu anlayış değişikliği doğrultusunda, uygulamada kentsel hizmetlerin rekabetçi piyasa koşullarında sunumunu zorlayan ‘zorunlu rekabetçi sunum - compulsory competitive tendering (CCT)’ eğilimi yasal bir zorunluluk olarak 1988 tarihli yerel yönetimler yasasında somutlaşmıştır. 1988 tarihli yasa, İngiliz yerel yönetimleri tarafından üstlenilen çöp toplama, temizlik, bina ve caddelerin bakımı, yemek sağlama, eğitim vb. sosyal hizmetlerin sunumunda rekabetçi piyasa koşulları altında özel sektörden yararlanma yolunu açıyordu” (Gökbayrak, 2003).

1989 yılında yapılan bir araştırmaya göre (1989 Belediye Yıllığı), 223 yerel yönetim, bu hizmetleri sağlamak üzere en iyi yolu belirlemek için rekabete bilerek

yönelmişlerdir. 1989 yılında kabul edilen, yerel yönetimlerce arazi işletilmesine ilişkin kanun, yerel yönetimlere, kendi görevlilerini kullanarak bu işleri yürütmek istiyorlarsa, binaların veya önemli karayollarının her bakım onarımından önce ihale yöntemini izlemelerini emrediyordu (Levrat, 1995). Böylece “belirli alanlarda (binaların yapımı ve bakımı, ana yolların yapımı ve bakımı, binaların temizlenmesi, boş alanların bakımı, araçların bakımı, yemeklerin hazırlanması ve dağıtımı, çöplerin toplanması, cadde ve sokakların temizlenmesi, spor ve eğlence yönetimi) hizmetlerin sunumu ihale yoluyla rekabete açılmış, özel sektörün bu hizmetleri sunabilmesi mümkün hale getirilmiştir” (Kösecik, 2000).

“Özel sektöre eğitim, sağlık, konut gibi hizmetlerin sağlanmasında yer verilmiş ve kamu özel sektör rekabetine olanak sağlanmıştır. Ancak eğitim, sağlık gibi hizmetlerin finansman ve yerine getirilme sorumluluğunun, ağırlıklı olarak kamu yönetimi birimlerinde kaldığı görülmektedir. Toplam öğrencilerin, % 7’si özel sektör okullarına gitmektedir ve nüfusun % 15’i özel sağlık sigortasına sahiptir. Sağlık hizmetlerinin büyük bir kısmı ulusal düzeydeki Milli Sağlık Departmanı tarafından sağlanmaktadır. Aynı zamanda gönüllü kuruluşlar kentsel hizmetlerin sağlanmasında giderek daha etkili hale gelmişler; devlet ve yerel yönetimler tarafından finansmanı sağlanmakta olan hizmetlerin, üretim ve halka ulaştırılmasında görev üstlenmişlerdir. Bu kuruluşların gelirlerinin %30 kadarını veya tamamını, kamusal yardımlar ve ücretler karşılayabilmektedir” (Yamaç, 2014).

### **2.5.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Kentsel Hizmet Sunumu**

Kentsel hizmetlerin sunumunda özelleştirme uygulamalarına başvurulması konusunda ABD de İngiltere gibi önemli bir yer tutmaktadır. İhale yöntemi, ABD belediyelerinin en çok kullandığı yöntem olmuştur. Fakat bu yöntem 1980 öncesinde de birçok hizmet alanı için kullanılmıştır.

“1980’li yıllar boyunca pek çok kentin, cadde ve sokaklarının temizliği, onarımı, trafik lambalarının bakım ve onarımı, ambulans servisleri, sağlık ve refah programları, yeşil alanlarının bakımı gibi hizmetler özel firmalar tarafından yürütülmüştür. ABD’de özelleştirme eğilimi o kadar gelişkindir ki kent yönetimlerin

bile özelleştirilebileceği söylenmektedir” (Gökbayrak, 2003). “ABD’de yapılan araştırmalar, 180 çeşit hizmet alanında özelleştirme yöntemlerinin kullanıldığını tespit etmiştir” (Odabaş, 1997).

“ABD’de kentsel hizmetlerin ihaleler aracılığıyla özel sektöre devri anlamında gerçekleştirilen uygulamaların İngiltere’deki uygulamalar ile karşılaştırıldığında bir kaç açıdan farklılaştığı görülmektedir. Bu ayrımlardan ilki, kamu ve özel sektör rekabeti çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. İngiliz yerel yönetimleri söz konusu rekabet içerisinde kendi işgüçlerinden oluşan takımları ihale kazanma yönünde desteklerken, ABD’de söz konusu ihalelerde daha çok kâr profili yüksek firmalar tercih edilmektedir. İngiltere’de kentsel hizmetleri bütün olarak özel sektöre devredilirken ABD’de hizmete ilişkin unsurların bir kısmının kontrolünü yerel yönetimler elinde tutmaktadırlar. ABD’de yerel yönetimler, hizmet sunumunda daha çok aile şirketi olarak nitelendirebileceğimiz küçük şirketlerden yararlanmayı tercih ederken İngiliz yerel yönetimleri hizmet sunumunda büyük firmalardan yararlanmaktadır. Diğer bir farklılık ise ihalelere konu olan hizmetlerin niteliğine ilişkindir. ABD’de ihalelere konu olan hizmetler daha çok çöp toplama, temizlik gibi ileri düzeyde teknoloji ve vasıflı işgücü gerektirmeyen hizmetlerden oluşmakta iken, İngiltere’de söz konusu hizmetler profesyonel nitelikteki hizmetleri de içine alacak şekilde genişleme eğilimindedir. Son bir farklılık ise yönetim birimleri arasındaki sözleşmeler ABD’de yaygınken İngiltere’de söz konusu uygulama yasalarla sınırlandırılmıştır” (Loverly’den akt; Gökbayrak, 2003).

ABD belediyeleri, kentsel hizmetleri özelleştirmeyi alternatif bir yöntem olarak gören anlayışı aşarak bu yönelimi zorunlu bir politika haline getirmişlerdir. “Kentlerin % 35’i ev çöplerinin, % 44’ü ticari çöplerin toplanmasını, % 42’si otobüs işletmeciliğini ve bakımını, % 80’i park yasağına uymayan taşıtların çekimi ve muhafazasını, % 35’i kreşleri, %30’u hastahanelerin yönetimini özel sektöre devretmişlerdir. ABD’de bazı belediyeler, hizmetlerin yürütülmesi için gerekli teçhizatı satın almak yerine özel şirketlerden kiralamaktadırlar. Bunun yanında belediyeye ait tesislerin işletilmesi için de yönetim sözleşmesi yapmaktadırlar” (Odabaş, 1997).

### 2.5.3. İsveç'te Kentsel Hizmet Sunumu

İsveç, yerel yönetim birimlerini yerel demokrasinin bir gereği olarak görmekte ve hizmet sunumunu da bu çerçevede belirlemektedir. Bu yaklaşım, “belli bir coğrafi alanda yaşayan insanların belli sosyal ve teknik hizmetler gibi ortak ilgi ve çıkarları etrafında bir araya gelerek kendilerini ilgilendiren konularda kendi iradelerini ortaya koymaları”nı (Öztürk, 2009) sağlamaktadır. Belediye yönetimleri, kendi görev alanlarında toplum yararına ilişkin konularda karar verme genel yetkisine sahiptirler. Yani yasayla bir başka idareye verilmemiş alanlarda yetki sahibidirler.

“İsveç’de genel olarak belediye faaliyetleri biri seçmeli, diğeri özel bir mevzuat nedeniyle devlet tarafından kontrol edilen iki sektöre eşit olarak ayrılmıştır. Çocuk bakımı, yaşlıların bakımı, eğitim gibi önemli faaliyetlerde, özel mevzuat çoğunlukla söz konusu belediye yükümlülüklerinin belediye tarafından yerine getirileceğini belirtmektedir. Genel ilke, devletçe kontrol edilen sektörün tüm faaliyetlerinden belediyenin doğrudan sorumlu olduğu ve bu faaliyetlerin sözleşme yoluyla özel sektöre bırakılamayacağı şeklindedir” (Levrat, 1995).

### 2.5.4. Almaya'da Kentsel Hizmet Sunumu

“Kamusal nitelikteki hizmetlerin özelleştirilmesi Almanya’daki yerel yönetimler için de önemli bir unsurdur. Kentler, belediyeler ve ilçeler (kreise), kendi sorumluluklarına giren hizmetlerin özel sektöre verilir verilemeyeceği gibi konularda kendileri karar vermek durumundadırlar” (Levrat, 1995).

Belediyeler ile ilçeler arasında işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı bir işbölümünün olduğu ve kentsel hizmetlerin bu işbölümünün gereklerine göre yerine getirildiği söylenebilir. Belediyelerin yerel nitelikli ana hizmetlerden sorumlusu iken, ilçeler ise hizmetlerin her yerde eşit bir biçimde sağlanmasının sorumluluğu almaktadır.

“Belediye sınırları içerisindeki katı atıkların ve atıksuların toplanması, kentsel altyapı gereksinimlerinin karşılanması, sokak ve caddelerin temizlenmesi gibi işler daha çok belediyenin kendi içindeki birimler tarafından yerine getirilmekte; gaz, su, elektrik

temini ve ulaşım belediyesinin özel hukuk rejimine göre oluşturulan ve işleyen kurumları tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediyeler, yerel hizmetlerde genel yetki ilkesi çerçevesinde, kamu çıkarlarını ilgilendirdiği sürece ekonomik alanda da faaliyette bulunabilirler; örneğin şirket kurarak konut sektörüne girebilir, ulaşım şirketi kurabilirler. Bu tür şirketler birden çok belediye tarafından da oluşturulabilir” (Mengi, 1997). “Liberalleşme ve yerel yönetimlerde özelleştirme politikaları sürecinde Almanya’da, koruma altında olan yerel piyasaların bu koruması kaldırılarak yerel yönetimlerin sağladığı temel hizmetler geniş değişikliklere tabi tutulmuştur. Böylece bütçe krizleri nedeni ile sürekli daha fazla yerel yönetim, görevlerini özelleştirme ya da piyasaya aktarma yolunu seçmiştir. 2005 yılında yapılan bir anket araştırması, nüfusu 20 binin üzerindeki belediyelerin sadece % 1’inin, hiçbir görevini bırakmadığı, diğer taraftan %83’ünün 5-13 görevlerini bırakmayı öngördüğünü ortaya çıkarmıştır. Ankete katılan yerel yönetimlerin %80’den fazlası bu süreçte özel sektör hukuksal biçimlerine başvurmuşlardır. Bu süreçte, yerel yönetim işletmelerinin neredeyse %40’ı özel sektör ortaklığı kurmuştur” (Özel ve Eren, 2012).

### **2.5.5. Fransa'da Kentsel Hizmet Sunumu**

Fransa'da yerel yönetimlerin temel zorunlu görevleri; ilkokul yapımı, polis, itfaiye, kamu sağlığı, imar planı, yol bakımı ve bazı sosyal transfer ödemeleridir. Fransa'da, İngiltere ve İskandinav ülkelerinde olduğu gibi, yerel yönetimler, "eğitim" gibi belirli bir hizmeti bütünü ile yerine getirmek yerine, birçok hizmet alanlarında, hizmetin bir parçasını yerine getirmektedirler. Örneğin, eğitim alanında yalnızca ilkokul binasının inşa edilmesi gibi (Ünlü, 1994).

Yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünü ana hatlarıyla ile özetlersek; “Bölge yönetimleri, ekonomik planlama ve ekonomik hizmetlerin izlenmeye bağlanması gibi geleceğe yönelik görevleri yerine getirirler. Mesleki öğretim, çıraklık eğitimi ve liselerle, tarım eğitimi konuları bölgelere bırakılmıştır. İl yerel yönetimleri daha çok dayanışma hizmet ve yardımlarıyla görevlidir. Köy hizmetleri, kent dışı ulaşım, kolejlerin yönetimi ile ilgili görevler bunlardandır.

Belediyeler ise kent içi ulaşım, şehircilik, kitaplık, müze hizmetleri gibi halka en yakın günlük hizmetleri yerine getirir. Belediyeler, devlet hizmetlerini de sunarlar. Yurttaşların medeni halleri ile ilgili kayıtları, seçmen kütüklerini tutarlar. Yolların yapım, bakım, onarımı, mezarlıkların kuruluşu ve bakımı belediye görevleri arasındadır” (Keleş, 1994).

“Belediyelerin iş yapma yöntemleri:

1. Doğrudan kendilerinin yaptığı işler: Park ve bahçe hizmetleri, kamulaştırma ve tahsis gibi tüm arazi düzenleme yetkileri belediyeye aittir.
2. Şirketlere verilen işler: Yol, sokak ve cadde asfaltlaması.
3. Belediyelerin kendilerine bağlı teşkilatlar aracılığı ile yaptığı işler: Bu teşkilatların tüzel kişilikleri ve özel bütçeleri vardır. Bu teşkilatlar karma ekonomi şirketleri veya kamu kuruluşları olabilmektedir.
4. Ayrıca, gönüllülerden oluşan derneklere çeşitli görevler verilmektedir.” (Erbay, 1999).

“1980 sonrası kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi politikaları çerçevesinde, temel ihtiyaçların karşılanması, Fransız yerel yönetim piyasasına dağılmış olan üç büyük holdingce gerçekleştirilmektedir. Tek başına içme suyu temininde özel sektörün payı %30’dan 1983’te %60’a yükselmiştir ve nihayet 1999 yılında neredeyse %80’e ulaşmıştır. Buradan hareketle yerel yönetimler sürekli daha fazla biçimde karma ekonomi işletmelerine başvurumaktadırlar; öyle ki, 1980’li yıllarda her yıl için 100 yeni kuruluş bulunmaktadır” (Kuhlmann akt; Özel ve Eren, 2012)

“Fransa’da kentsel hizmetlerin özelleştirilmesinde en çok öne çıkan yöntem imtiyaz ve kiralama olmuş, Fransız şirketleri bu konuda büyük deneyim kazanmışlardır. Özellikle su ve katı atık endüstrisinde Fransız kökenli ulus ötesi şirketler sadece Fransa’da değil ülkemiz de dahil olmak üzere diğer ülkelerde de bu alanda etkinlik göstermektedirler” (Gökbayrak, 2003).

“Fransa’da 1901 tarihli Dernekler Yasası’na göre büyük şehirlerde bazı kamu hizmetlerinin dernekler aracılığıyla yaptırılması yöntemine rastlanmaktadır. Bazı mahalli idareler ihale yoluyla kamu hizmetlerinin yönetimini tüketici derneklere vermektedir. Örneğin bir okul kantini yönetiminin, öğrenci velilerinin kurduğu bir dernek tarafından yönetilmesi gibi. Dernek bir özel hukuk kişisi olduğu için bu

yöntemle genel muhasebe kurallarına uymak yükümlülüğünden kurtulunmaktadır. Ancak dernek bir mahalli idare biriminden yardım aldığı için yerel idarelerle ilgili yerel denetim kurulları tarafından denetlenmektedir. Kâr amaçlı olmayan bir yerel idare derneği, diğer derneklerden farklı olarak bir yönetsel otorite niteliğindedir. Bu yönetim biçimi Fransa'da 16 Temmuz 1973 tarihli kanun ile de, özellikle kültürel hizmet ve kurumlar ile altyapıların yönetimi alanında desteklenmiştir. Yani daha ziyade kültürel ve spor alanlarında dernekler yoluyla katılımlı yönetim biçimine rastlanmaktadır” (Tortop,1993).

Kentsel hizmetlerin sunumuna ilişkin alternatif yöntemler ve ülke örneklerinde bu alternatiflerin kullanımı göz önüne alındığında, 1980 sonrası neoliberal politikalara paralel biçimde özelleştirme uygulamalarının ağırlıkta olduğu görülmektedir. Alternatifler arasında özel sektörün hizmet sunumuna katılımını sağlamak için çeşitli yöntemlerin olmasına karşın, kent sakinlerinin bireysel ya da örgütsel katılımını sağlamaya yönelik çok az yöntem mevcuttur. Neoliberalleşme, devlet yapısı ister federal isterse üniter olsun tüm ülkelerde benzer bir hizmet sunum anlayışını dayatmaktadır. Fakat yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları ve bunları yerine getirme yöntemleri her ne kadar dünyadaki ekonomik, siyasal ve toplumsal koşullara göre şekillense de aynı zamanda ülkedeki "devlet geleneği", yerel demokrasi düzeyi, yereldeki sivil toplum örgütlerinin yoğunluğu gibi iç dinamiklere de bağlıdır. Yukarıda ele aldığımız ülkeler arasındaki farklılık da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle bir sonraki bölümde, Türkiye'deki kentsel hizmetleri değerlendirirken tarihsel süreçte dünyadaki değişimin ülkeye etkisinin yanı sıra iç dinamikler de gözönünde bulundurulacaktır.

Ülkemizde hizmet sunumunda birçok yöntemin kullanılmasına karşın gönüllü katılım yöntemi arka plana itilerek sınırlı düzeyde kullanılmaktadır. Türkiye, Fransa'nın 1901 tarihli Dernekler Yasası'ndan esinlenerek bir dernekler yasası oluştursa da 2000'li yıllara kadar kamu hizmetine katılıma ilişkin bir düzenlemeye yer vermemiştir. Hatta 2000'li yıllarda dernek aracılığıyla kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesine çeşitli müdahale biçimleriyle engel olduğu görülmektedir. Fakat Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi paralelinde yerel halkın kamusal meselelere katılımını arttırmaya yönelik anlaşma ve şartların yanı sıra Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan raporlar, bildirgeler ve eylem planları da yerel demokrasinin geliştirilmesi açısından kamusal meselelere

halkın katılımını gerekli görmektedir. Halk katılımına yönelik bu talebin karşılanması açısından en önemli alanlardan birisi de, kentsel hizmetlerin sunumunda gönüllü katılım mekanizmalarıdır. Kentsel hizmetlerin gerçekleştirilme yöntemleri arasında gönüllü katılımı diğer alternatiflerden ayıran en önemli özellik, yerel halk katılımına açık olmasıdır. Çalışmamızda ele aldığımız gönüllü katılım biçimlerinden birisi olarak dernekler, kentsel hizmetlerin sunumu için toplumun dahiliyetini sağlayabilen yeni bir kamusal alanı ifade etmektedir. Bunun bir örneği olarak Diyarbakır'da kurulan Sarmaşık Derneği ele alınacak, fakat öncesinde Türkiye'de kentsel hizmetlerin sunumunda tarihsel olarak kullanılan yöntemlere değinilecektir.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE KENTSEL HİZMETLERİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE KULLANILAN YÖNTEMLER

Kentsel hizmetlerin sayısından gerçekleştirilme yöntemine kadar birçok alanı etkileyen iç ve dış dinamiklerin olduğunu belirtmiştik. Bu nedenle kentsel hizmet sunumunu dönemsel olarak ele almak, kullanılan yöntemlerin neden tercih edildiğini anlamamıza yardımcı olacaktır. Osmanlı Devleti'nde kentsel hizmetler yerel sivil örgütlenmeler tarafından karşılanırsa da yerel yönetimlerin oluşturulmasıyla birlikte durum değişmiştir. Bu nedenle yerel yönetimlerin gelişimi, kentsel hizmetlerin sunumunu doğrudan etkilemiştir.

#### **3.1. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Kentsel Hizmet Sunumu (1923-1960)**

##### **3.1.1. Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyete Geçiş**

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi çok uzun bir geçmişe dayanmamaktadır. Tanzimat Dönemine kadar kent yönetimi ve kentsel hizmetler toplumun kendine özgü kurumlarıyla yerine getirilmekteydi. Bu nedenle Osmanlı Devleti'nde kentsel hizmetlerin sunumu iki tarihsel döneme ayrılmaktadır. “Tanzimat'tan önce hükümet, belediye işlerini kendi üzerine almayarak bu işleri görmekte tebaasını serbest bırakmış, fakat onları Müslüman ve Müslüman olmayan olarak ikiye ayırıp Müslümanların belediye işlerini ferde, Müslüman olmayanlarınkini cemaate gördürmüştür” (Ergin, 1936).

Klasik Dönemde Osmanlı'da kentsel hizmetler kadılar, vakıflar ve esnaf örgütleri tarafından sağlanmaktaydı. Kadı yargı görevinin yanı sıra, esnaf örgütlerinden, subaşından vakıflara kadar uzanan değişik kentsel hizmet üreten kurumları denetleme yetkisine sahipti. Asıl olarak kent halkını oluşturan gruplar bu hizmetlerin üretimine dair kararları kendileri verebilmekteydi. Tekeli'nin (2009) ifadesiyle kadı, “aktif bir yönetici olmaktan çok düzenin kurallarına göre işlemlerini sağlayan pasif bir denetici” olarak görev almıştır.

“Günümüzde hem yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkiler, hem bağımsız mahkemelerin yetkileri, hem de merkezi yönetimlerin taşra örgütlerinin sahip olduğu yetkiler, o dönemde kadıların bünyesinde toplanmıştı” (Özgül, 2011). Dolayısıyla "adli, mülki ve beledi fonksiyonların tümü kendisinde toplanmış olan kadı" (Alada, 1988), Osmanlı kentinde tüm gücü elinde tutan bir memurdu.

Ergin (1936), yukarıda ifade ettiği ferdi teşebbüs ve ferdi hizmet gibi tabirlerin vakıf sistemi olduğunu ve vakıfların "zannedildiği gibi dini ve uhrevi bir müessese değil,... dünyevi ve beledi bir teşekkül" olduğunu belirtmektedir. "Vakıf sisteminde kentsel hizmetleri, hükümete yük olmadan, karşılığında para beklemeden, halktan vergi alınmadan, bir memur ordusu beslemeden yerine getirmek yöntemi esastır" (Ergin, 1936).

Kentsel hizmetler her ne kadar yazılı bir kanuna dayanmadan, örfi hukuk kurallarıyla yerine getiriliyor olsa da vakıflar, yerine getirecekleri hizmetler için bir takım kuralların yazılı olduğu vakfiyeler hazırlardı. "Görecekları sıhhi, içtimai, bedii ve iktisadi hizmetlere bakılırsa vakfiyeler birer hususi belediye kanunundan yahut umumi belediye kanununun birer hususi fasıllarından başka bir şey değildir" (Ergin, 1936).

Kentsel hizmetlerin karşılanmasında sorumluluğun büyük bölümü vakıflarda olmasına rağmen, loncalar da kendi ilgilendiren alanlarda kentsel hizmet üretimine katılmaktaydı. Özellikle, ticaret hayatına ilişkin hizmetlerin tamamı loncaların sorumluluğundaydı. Fakat Osmanlı kentlerinde hizmetlerin isteğe bağlı olarak çeşitli kurumlar tarafından yerine getirilmesi bazı hizmet alanlarının sahipsiz kalmasına neden olmuştur. Özellikle kapitalizmin gelişmesiyle birlikte yeni pazar arayışından etkilenen liman kentlerinde yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmış ve var olan kurumlar bu ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmıştır.

### **3.1.1.1. Osmanlı Devleti'nin Yerel Yönetim Mirası ve Kentsel Hizmetlerin Yönetimi**

Tanzimat döneminin merkezileşme yönündeki gelişmeleri içinde, kent yönetimi ve hizmetleri giderek merkezin kontrolü altına alınmaya başlandı. Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması sonucu kent yönetimi zayıflamış ve kadı artık bu ocaktan yardım alamadığı için kent yönetimindeki etkinliğini yitirmiştir. 1826'da İhtisap Nazırlığının

ve Müdürlüklerinin kurulması sonucu daha önce kadıların sorumluluğunda olan beledi fonksiyonlar bu kuruma devredilmiştir. Aynı zamanda Tanzimatın ilanından sonra devletin merkeziyetçi yapısına uygun bir idari sistemin oluşturulması, kadıların sahip oldukları idari yetkileri de kaybetmesine neden olmuştur.

Vakıflar ise kentsel hizmetleri yerine getirmesinde henüz yetkili bir kurumun oluşturulmaması nedeniyle bu hizmetleri yerine getirmeye devam etmiştir. Fakat merkeziyetçi yapıya uygun bir biçimde tek bir çatı altında birleştirilmişlerdir. Böylece 1836 yılında kurulan Evkaf Nezareti altında hükümet idaresine bağlanmıştır. Ergin (1936), "o zamana kadar özel teşebbüs olarak ve ayrı ayrı nizamlarla görülen hizmetlerin, hükümet tarafından kurulan Evkaf Nezareti'nin üzerine geçirilerek merkezileştirildiğini" söylemektedir.

Osmanlıda kapitalist sistemin gelişmesi, özellikle liman kentlerinde, kentin düzenlenmesi noktasında aktif bir belediye yönetimi ihtiyacı duymuştur. "Osmanlı sisteminde 'kadı'dan 'ihtisap nazırlığı'na geçiş aktif bir belediyecilik anlayışına geçiş olmayıp, kent yönetiminde despotik (yasaklayıcı) bir kontrol mekanizmasının kuruluşudur. Doğaldır ki bu gelişim, kapitalistleşme süreci içindeki kentin gerektirdiği yapıda bir yönetimi geliştirecek bir düzenleme değildir" (Tekeli, 2009). "Aynı zamanda bu kurumun yüklendiği sorumlulukları yerine getirecek mali ve örgütsel güçten yoksun olması kentsel hizmetleri yerine getirmekte başarısız olması sonucunu doğurmuştur" (Özgül, 2011).

Kentsel hizmetlerde İhtisap Nezareti'nin yetersizliği, en çok 1850'li yıllarda İstanbul'da gözlenmiştir. Kentte gelişen burjuvazinin kentsel hizmetlere duyduğu gereksinim giderek artmış ve yeni bir kentsel yönetimin kurulmasını gerekli kılmıştır. Böylece, İstanbul'da 1854 yılında "Şehremaneti"<sup>2</sup> adıyla Osmanlı'daki ilk

---

<sup>2</sup> İstanbul Şehremaneti, Batılı modeller örnek alınarak oluşturulmuş olmasına rağmen, Şehreminin merkezden atama yoluyla görevlendirilmiş ve şehremane ağır bir idari vesayete tabi tutulmuştur. "Bu durum modern belediyecilik adı altında yapılan uygulamanın kaynağını, her anlamda devlette bulması ve sadece hizmette etkinlik gereksinimi üzerine vücuda getirilmiş olmasının doğal bir sonucu sayılabilir" (Alada, 1988). Ortaylı, "Tanzimatçı bürokratik kadrolar, mahalli yönetimi kurumlaştırırken, bir mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde değildiler; daha çok, vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetinde idiler" demektedir (Keleş, 2000).

modern belediye örgütü kurulmuştur. Fakat şehremaneti uygulaması bu dönemde yalnızca İstanbul için düşünülmüştür.

“Şehremanetinin yeteri kadar başarılı olmaması üzerine, 1856'da İntizam-ı Şehir komisyonu kurulmuştur. Osmanlı tebaasından dil bilen, yabancı ülkeleri tanıyan müslüman ve gayrimüslim tanınmış kişilerden oluşan bu komisyon, hazırladıkları raporla belediyenin işlerliğini arttıracak önerilerde bulunmuştur” (Tekeli, 2009). Rapor çerçevesinde hazırlanan Nizamname-i Umumiye göre İstanbul 14 belediye dairesine ayrılacaktı, fakat bunlardan sadece Beyoğlu'ndaki Altıncı Daire-i Belediye kurulabilmiştir.

“Ergin'e göre belediyeciliğin gerçek kuruluşu için Meşrutiyet'in ilan edildiği 1876 yılını beklemek gerekir; çünkü Altıncı Daire-i Belediye (1856) düzenlemesi sadece belli bir alanı kapsayan dar bir düzenlemedir ve daha sonrasında belediyelere ilişkin çıkarılan düzenlemeler de (1868) hayata geçirilememiştir. Bu anlamda belediyeler Meşrutiyet sonrasında çıkan düzenlemelerle gerçek anlamda kurulmuştur” (Şinik, Uçar,Dik, 2016).

“Meşrutiyetin ilanı sonrasında kabul edilen Kanuni Esasi'nin 112. maddesi, gerek İstanbul gerekse taşrada kurulacak belediyelerin seçimle oluşturulacak belediye meclisleri tarafından yönetilmelerini, kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçimi esaslarının özel yasa hükmü ile belirtilmesini öngörmüştür” (Aytaç, 1988). Böylece 1877 tarihinde Dersaadet Belediye Kanunu (İstanbul için) ve Vilayet Belediye Kanunu (diğer vilayetler için) olmak üzere iki belediye kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlarla birçok kentsel hizmet alanları belirlenmiş ve bu konuda belediyeler yetkilendirilmiştir. Fakat belediyelerin kanunda belirtilen hizmetlerin büyük bir bölümünü yerine getirmedeği görülmüştür. "Hukuki olarak kentsel hizmetlerde belediyeler yetkilendirilmekle birlikte ağır vesayet, eksik personel ve mali yetersizlikler sonucu bu yeni kentsel hizmetlerin gerçekleştirilememesi söz konusudur" (Ortaylı, 1978 akt; Özgül, 2011). Bu nedenle Cumhuriyet'in ilanına kadar vakıflar bir kısım kentsel hizmetleri yerine getirmeye devam etmiştir.

“Meşrutiyet rejiminin yerel yönetimleri 1878'de Meşruti Meclisin kapatılması ve istibdat rejiminin başlaması ile askıya alınmış; ancak Meşrutiyet'in tekrar ilanı ile 1908 yılında uygulamaya girebilmiştir” (Şinik vd., 2016).

“II. Meşrutiyet ile yeniden işletilen sistem özellikle 1912 yılında askıya alınmış olsa da Cumhuriyet rejimine devredilmiş ve 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilinceye kadar yürürlükte kalmıştır. Meşruti rejimi temel alan Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim sistemi Cumhuriyet Rejimi'nin ilan edilmesinden 7 yıl sonra değiştirilmiştir” (Şinik vd., 2016).

### **3.1.1.2. Osmanlı Devletinde Kentsel Hizmetlerin Sunumu**

Osmanlı Devleti'nde 1850'li yıllara kadar kentsel hizmetler merkeze yük olmadan kadı, vakıf ve esnaf örgütlerince yerine getirilmiştir. Sadece kadının maaşlı olduğu sistemde kentsel hizmetler için yapılan harcamalar bu kurumların kendi bütçesinden karşılanmıştır. Tan'a (1966) göre, kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde öncelik kamu yararından daha çok devlet çıkarına veriliyordu. "Vakıflar tarafından görülmüş sosyal hizmetler bir yana, kamu hizmetleri, özellikle köprüler ve yollar gibi bayındırlık işlerinde askeri ve ticari nedenler ağır basıyor, gerçekten kamuya yararı olan işlere pek önem verilmiyordu" (Tan, 1966).

Kentsel hizmetler, “yeni oluşturulan belediye örgütleri tarafından emanet yöntemiyle yerine getirmeye çalışırken, oluşan yeni durum sonrasında imtiyaz yöntemiyle yabancı şirketlere devretmek gibi yollara da başvurulmuştur” (Özgül, 2011). “Özellikle önemli olan su, elektrik, gaz, tramvay vb. kentsel hizmetler alanında yabancı sermaye imtiyaz olarak rekabet koşullarından uzak çalışabildiği gibi, ayrıca hizmetlerin kuruluşu için gerekli malzemeyi gümrük harcamaları gerekmeden ülkesinden rahatça getirebiliyordu” (Tan, 1966). Bu hizmet alanlarında imtiyazlara başvurulmasının temel nedeni bu alanların yüksek kâr oluşturmasıdır. Günümüzde tercih edilmesini de aynı nedene bağlayabiliriz.

“1850-1930 yılları arasında kentsel hizmetler alanında kurulan imtiyazlı şirketlerin sayısı 47'dir. Faaliyet gösteren 47 imtiyazlı şirketin 19'u İstanbul'dadır. İstanbul tek başına imtiyazlı şirketlerin %40'ına ev sahipliği yapmıştır. Devletin başkenti ve en büyük nüfuslu kenti olması bu durumun temel sebebidir. Kentsel hizmetleri imtiyazlar yoluyla anonim şirketlere devretmek 19. yüzyılın ortalarında başlamış ve devletçilik politikasının benimsendiği 1930'lu yıllara kadar sürmüştür” (Özgül, 2011).

“Aslında, Osmanlı Devleti’nde kentsel hizmetlerin kendi örgütü dışında yerine getirilmesi ilk kez yabancılara verilen imtiyazlar ile gerçekleşmemiştir. İhale yöntemi belediyelerin kurulması ile birlikte uygulanmıştır. 6. Daire, aydınlatma ve temizlik işlerini müteahhitlere artırma usulü ile veriyordu. Ayrıca 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde belediye mallarının idaresini düzenleyen hükümler de işletmecî bir anlayışı ortaya koymaktaydı” (Ortaylı’dan akt; Özgül, 2011).

### **3.1.2. Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Oluşumu (1923-1930)**

I. TBMM'nin kuruluşu sonrası Halkçılık Programında belirtilen esaslar çerçevesinde hazırlanan 1921 Anayasası yerel idarelere geniş bir özerklik tanımaktaydı. Egemenliği kayıtsız şartsız halka veren ve “halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenit [dayanan]” yeni bir rejim kurulmaktadır.

1921 Anayasası ülkeyi il, ilçe ve bucaklara ayırmış, il ve bucakların "tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olduğunu" ifade etmiş, bu yerlerde yönetimi meclislere vermiştir. İki yıl görev yapacak olan il meclislerinin kendi içinden yürütmenin başı olacak bir başkan ile şube yöneticilerinden oluşacak bir yürütme heyeti seçmesi öngörülmüştür. “TBMM hükümetinin temsilcisi olan vali, ilde yalnızca genel devlet işlerinden sorumlu tutulmuş, yerel işler meclislere bırakılmıştır” (Güler, 1998). Anayasada illere ve bucaklara tüzel kişilik tanınmış, fakat belediye ve köylere tüzel kişilik tanınmamıştır.

1921 Anayasası'nın 11. maddesine göre: "Vilâyet mahalli umurda manevî şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'i adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekâlifî ile menafîi birden ziyade vilâyete, şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibinde evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının selâhiyeti dahilindedir." (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>)

Vilayetin hangi işlerde yetkili olduğu açıklanan bu maddede, merkezi idarenin yerel hizmet alanlarındaki rolü sınırlandırılmıştır. “Bu doğrultuda hazırlanan 1921

Anayasası'nda 'merkeziyet sınırlı ve istinai; ademi merkeziyet asli ve egemendir.'" (Yayla'dan akt; Çakan, 2006).

"Cumhuriyet dönemine ulaşıldığında, Lozan Barış Anlaşmasından sonra Türkiye'ye kalan yörelerde 389 belediye vardı. Bu belediyelerin 20'sinde düzenli içme suyu, 4'ünde elektrik tesisatı, 17'sinde mezbaha, 7'sinde spor alanları, 29'unda park ve bahçeler, 90'ında düzenli pazar yeri vardı" (Tekeli, 2009).

1921 Anayasası kısa bir süre yürürlükte kaldıktan sonra Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte ulus devlet inşasına girişilen Türkiye'de merkeziyetçi bir anlayışa sahip 1924 Anayasası yürürlüğe girmiştir.

### **'Hazırlık Dönemi' Belediye İlişkin Yasal Düzenlemeler**

1921 Anayasası'nın ilke ve usulleri, Cumhuriyet rejiminin kabulünün ardından 20 Nisan 1924'te kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye ile terk edilmiştir. 1924 Anayasasının merkeziyetçi anlayışı çerçevesinde daha önce vilayetlere tanınan idari özerklik kaldırılmıştır. Dolayısıyla yerelin kısmen de olsa kendi kaderi üzerinde söz sahibi olacağı anlayışı terk edilmiştir.

1921 Anayasasının aksine yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmemiş, sadece ilkelerinden ve tüzel kişiliklerinden bahsedilmiştir. 1924 Anayasası'nın 89. maddesinde, "Türkiye'nin coğrafi ve ekonomik bakımdan illere, ilçelere, bucaklara, kasaba ve köylere" bölündüğünden söz edilmektedir. 90. maddesinde "illere, kasabalara ve köylere tüzel kişilik" verildiği; 91. maddesinde de "il işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre" yürütüleceği belirtilmiştir. Anayasada yerel yönetimlere ilişkin tüm düzenleme bunlarla sınırlıdır.

Cumhuriyetin ilanı sonrası önceki dönemin ayrıcalıklı belediye kanunlarının aksine bütün ülkede uygulanacak bir belediye kanunu için çalışmalara başlanmıştır. Ne var ki 1924 ve 1926 yıllarında hazırlanan iki kanun tasarısı da kamuoyuna sunulmasına rağmen Meclis Genel Kuruluna girmemiştir. Cumhuriyetin ilanından ancak yedi yıl sonra çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanununun temelini oluşturan bu iki kanun tasarısına aşağıda kısaca değinilmiştir.

"1924 ve 1926 Layihaları (Tasarı) kentsel yerleşim alanlarını belirlemekte, düzenlemekte ve belde olarak adlandırılan bu kentsel yerleşim alanlarında belediye

kurulmasını öngörmektedir. Bu doğrultuda beldelerde kurulacak belediyelere ‘tüzel kişilik’ tanınmıştır. 1924 Layihası’nda kentsel yerleşim alanları kasaba ve şehir olarak sıralanırken; 1926 Layihası’nda yerleşim alanları kasaba, şehir ve büyükşehirler olarak sıralanmaktadır. İki Layiha’da da kentsel yerleşim alanları nüfus büyüklüğüne göre belirlenmiş ve nüfusu üç binin üzerindeki yerleşim alanlarına belediye kurulmasını öngörmüştür” (Şinik vd., 2016).

“1924 Layihası’nda belediyelerin işleri 'mecburi ve ihtiyari işler' olarak iki başlıkta toplanmış ve mecburi/ihtiyari işler liste usulü sayılmıştır. Belediyelerin mecburi işleri genel olarak şu başlıklarda toplanabilir; su ve atık su tesisatı, sağlık koşullarının iyileştirilmesi, mezarlıkların yapımı, kentsel imar, aydınlatma, itfaiye, denetim, sosyal yardım ve destek, zabıta vb. Belediyelerin ihtiyari işleri ise genel olarak yolların yapımı ve genişletilmesi, ağaçlandırma, hastane, yetimhane, okul vb. açmak ve gerekliyse dükkan açıp işletmek olarak sıralanabilir” (Şinik vd., 2016).

“1926 Layihası’nda ise temel olarak 'mecburi ve ihtiyari işler' ayrımı korunmakla birlikte belediye hizmetlerinin ve paralel olarak yetki ve sorumluluklarının arttığı söylenebilir. Bunların başında ruhsat verme yetkisinin tanımlanması, belediye işletmeciliğinin kanuni hale getirilmesi, sosyal politika alanlarının arttırılması vb. sayılabilir. Dolayısıyla hem 1924 hem de 1926 Layihalarında belediye görev ve yetkilerinin liste usulüyle tek tek sayılmasıyla belediyelerin yetki alanları belirlenmiş ve belediyelerin kanunda sayılmayan bir görev ve yetkiyi kullanmaları engellenmiştir” (Şinik vd., 2016).

Söz konusu Layihalar, 1930 yılından önce belediyeçilik alanında yapılan önemli çalışmalardır. “Layihaların, ancak 1930 yılında kanunlaşabilmesi, 1923-1930 döneminin askıda bekleyen bir dönem olarak görülemeyeceği; aksine belediyeçiliğe dair bütüncül politikaların tartışıldığı bir dönem olduğunu göstermektedir” (Şinik vd., 2016). Bu nedenle Tekeli’nin ifadesiyle "1923 – 1930 dönemi bir çeşit hazırlık dönemi olmuştur. Bu dönem durağan bir bekleme dönemi değildir" (Tekeli, 2009). Bu dönemde layihaların yanı sıra belediyelerle ilgili birçok kanun çıkarılmış ve 1924 yılında Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılarak burada İstanbul'a benzer bir belediye

düzeni kurulmuştur. Ankara Şehremaneti<sup>3</sup>, Cumhuriyet belediyeçilik anlayışının oluşmasında örnek bir uygulama olarak görülebilir. Tıpkı Osmanlı belediyeçiliği için İstanbul Şehremanetinin örnek alınması gibi.

Osmanlı döneminde vakıflar tarafından gerçekleştirilen sosyal yardım hizmetleri de yeni rejimin merkeziyetçi anlayışı doğrultusunda belediyelere devredilmiş böylece merkezin kontrolüne alınmıştır.

### **3.1.3. Tek Parti Dönemi Belediyeçiliği (1930-1946) ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu**

Cumhuriyet belediyeçilik anlayışının hukuki dayanağını oluşturan 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında yürürlüğe girmiştir. Böylece Osmanlı döneminden kalan Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunlarını ve 1924 yılında çıkarılan Ankara Şehremaneti Kanununu yürürlükten kaldırılmıştır. 1930 yılına kadar elektrik, su, havagazı, kent içi ulaşım ve haberleşme gibi kârlı kentsel hizmetler yabancı sermayeli imtiyazlı şirketlerce yerine getirilmekteydi. Fakat 1930'lu yılların yeni ekonomi politikası çerçevesinde devletin ekonomik sürece doğrudan katılmasıyla birlikte bu imtiyazlı şirketler önce devletleştirilmiş ve daha sonra belediyelere devredilmiştir.

Sencer'e göre, bu politika değişikliğinde rol oynayan etkenlerin başında özel girişimin başarısız olması gelmektedir. "Özenle desteklenen özel kesimin kapasite, birikim ve deneyimiyle ekonominin sürükleyici gücü olmadığı gibi, kısa sürede kâr etmek amacıyla temel yatırım alanlarından kaçınması; öncelikle endüstrinin altyapısına gereksinme duyan Türkiye'de devletin ekonomik sürece doğrudan katılmasını gerektirmiştir "(Sencer, 1991).

Türkiye'de devletçilik politikasının uygulanmasında sadece zayıf bir burjuvazinin varlığı değil aynı zamanda dünyadaki gelişmelerin de payı büyüktür. Devletçilik,

---

<sup>3</sup> Ankara'da yeni rejime uygun bir kentin kurulabilmesi için gereksinim duyulacak yapı malzemeleri ve kentsel altyapı hizmetlerinin üretimi belediye eliyle örgütlendi. Dolayısıyla Ankara Şehremaneti ile üretici bir belediyeçilik anlayışı uygulanırken, hızla artan talepler karşısında belediyenin yetersiz kalması sonucu Osmanlı dönemine benzer şekilde hizmetler için imtiyaz yoluna başvurulmuştur (Tekeli, 2009). Dolayısıyla "kentsel hizmetleri imtiyaz yoluyla şirketlere devretme politikası salt Osmanlı Devleti'nin bir politikası değil, aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarının da bir politikası olarak görülmelidir" (Özgül, 2011)

özellikle 1929 Ekonomik Bunalımına neden olan liberal politikalara tepki olarak gelişmiştir. Devletçilik ilkesinin benimsenmesi etkisini yerel düzeyde de göstermiştir. Ulus devletleşme sürecinde yeni rejimin ideolojisinin yayılmasında ve tüm ülkede sürdürülen devlet eliyle kapitalistleşme politikalarında belediyelere önemli görevler yüklenmiştir. Bunun en somut örneği tüm ülkede uygulanacak standart bir belediye anlayışını öngören 1580 sayılı Belediye Kanunudur.

1580 sayılı kanunun hazırlanmasında beş temel ilke gözönünde bulundurulmuştur. Bunlar sırası ile;

**1) Belediyeler arasında eşitlik ilkesi:** Bu ilke, “Türkiye belediyeleri, tesis, hemşehrilik hukuku, selâhiyet, vezaif, intihabat, teşekkül, mafevk idarî makam tarafından murakabe; menabi’i varidat itibariyle bir müsavat irae eder,” şeklinde ifade edilmiştir. Tüm belediyeler arasında, sıralanan noktalar açısından eşitlik sağlanmasının amacı, hiçbir kentin ihmal edilemeyeceği, her belediyeye eşit gelişme fırsatı verileceğinin bir ifadesidir (Hamamcı, 1990).

Böyle bir eşitlik ilkesinin benimsenmiş olmasına rağmen, yeni kanunda Ankara ve İstanbul belediyeleri yine de bazı farklı yapı özelliklerini korudular.

**2) Belediyelerin icraatlarında serbest bırakılması:** Bir tür yönetsel özerklik diyebileceğimiz bu ilkeye göre; belediyeler tüzel kişilik sahibi olmalarının doğal sonucu, devletin yasal düzenlemelerine aykırı olmamak koşuluyla yerel eğilim ve gereksinimlerin zorunlu kıldığı her türlü bayındırlık ve ilerleme kararlarını vermek ve uygulamak hakkına sahiptir (Hamamcı, 1990).

Tekeli’ye göre bu ilke, belediyenin tanımından kaynaklanmaktadır. Belediye Kanununun birinci maddesi belediyeyi, “beldenin ve belde sâkinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyet” olarak tanımlamıştır (Tekeli, 2009).

Fakat belediyelere tanınan bu serbestlik, merkezi yönetimin sıkı vesayeti ile sınırlandırılmıştır.

**3) Belediyeler üstünde güçlü bir hükümet denetiminin bulunması:** Bu ilkenin amacı belediye işlerinde devlet yasalarının tümünün uygulanmasını sağlamak, belediyelerin yasaya aykırı tutum ve yöntemlerini ivedilikle durdurmak ve önlemek için bir hükümet denetimi kurmaktır (Hamamcı, 1990).

Merkezî yönetimin denetimi, sadece belediye yönetiminin kararları üzerinde değil aynı zamanda karar organları üzerinde de kurulmuştur. Vilayet merkezi olan

kentlerde seçilen belediye başkanı İçişleri Bakanı tarafından atanmakta ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmakta diğer belediyelerde ise vali tarafından onaylanmaktadır (Tekeli, 2009).

Yasanın özünü oluşturan "vasi selahiyet, sıkı kontrol" anlayışı laik Cumhuriyeti koruma misyonunu üstlenen partinin sınırsız yetki ve sıkı denetim anlayışı ile çakışmıştır. “Belediyeler, yönetimin bir parçası olmakla kalmamış, merkezi yönetim ile özdeşleşmişlerdir” (Hamamcı, 1990).

**4) Seçilmiş meclisler aracılığı ile halkın denetimi:** Serbest Fırka deneyi öncesinde çıkarılan bu kanunda, demokrasiyi yaygınlaştırmaya dönük hükümler bulunmaktadır. Henüz, demokrasi denemesinden umut kesilerek tek parti uygulaması benimsenmemiştir. Kanunun zaman içindeki bu konumunun etkisini, belediye seçimlerinin tek dereceli ve 18 yaşından büyük belde sakinlerinin tümünün katılmasında görmekteyiz. Ulusal politika düzeyinde çift dereceli seçimin bulunduğu ve kadınların oya katılmadığı dönemde, yerel yönetimde böyle bir katılımın öngörülmüş olması önemli bir atılımdır (Tekeli, 2009).

“Serbest Fırka deneyimi için öne sürülen gerekçelerin büyük ölçüde Belediye Yasası için de geçerli olduğu ileri sürülebilir: Bir yandan daha yaygın bir katılma ve temsil olanağı sağlayarak kitlesel hoşnutsuzlukları, öte yandan Batı'dan gelen anti-demokratiklik suçlamalarını törpülemektir.” (Çitci, 1989).

**5) Belediyelerin hizmet alanını genişletmek ve görevlerini farklılaştırmak:** 1580 sayılı kanun belediyelere çok geniş bir görev alanı çizmiştir. Belediyeler aracılığı ile tüm kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi, Cumhuriyetin kurmak istediği sağlıklı yerlerinin gerçekleşmesini amaçlamaktadır.

Tekeli'ye göre, yasanın 1930'larda Belediyecilik için böyle geniş bir görev alanı çizmiş olmasının, değişik nedenleri vardır. Bir yandan öngörülen çağdaş uygar yaşam için bu işlevlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Öte yandan bunların merkezi hükümetçe yerine getirilmesi olanaklı değildir (Tekeli, 1983).

1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde, belediye görevleri 76 madde halinde sıralanmıştır. Uzun süre yürürlükte kalan kanun, belediyeler için geniş bir görev alanı çizdiği için sonraki yıllarda, 15. maddesine sadece beş yeni görev eklenmiştir. Ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü liste ilkesi esas alınarak yapılmıştır. Bununla birlikte, yasanın 19.

maddesinin, belediyeleri kamu hizmetleri alanında genel yetkili kıldığı söylenebilir. 19. maddenin birinci fıkrasına göre; "Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler" (Aytaç, 1988).

Ne var ki, belediyeler, bu türlü işlere, ancak "yasanın kendilerine vermiş olduğu zorunlu ve isteğe bağlı görevleri yerine getirdikten sonra" girişebilirler. "Aynı zamanda belediyeler, yasalarla kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmekte birtakım önemli yetki, hak ve ayrıcalıklardan yararlanırlar" (Keleş, 2000). 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin Hakları, Salahiyetleri ve İmtiyazları" başlığını taşıyan 19. maddesinin 4. fıkrasının A bendinde belediyelerin bu yetki ve hakları nasıl gerçekleştireceği düzenlenmiştir. Buna göre;

*"Doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı, elektrik ve tramvay tesisâtı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve mücavir sahillerde vapur ulaşımını yerine getirmek belediyelerin hakkıdır. (Ancak belediyeler bu işlerin tesis veya işletilmesi için müddeti kırk seneyi aşmamak ve mevzuata uygun olmak şartıyla imtiyaz verebilirler.)"* (Aytaç, 1988).

Aynı fıkranın B bendi, "teşdithane tesisâtı ve çöpleri, paçavra ve kemikleri toplamak teşkilâtını idare etmek veya ettirmek" yetkisini veriyordu. 19. maddenin 5. fıkrası da, "Belediye sınırı dahilinde muayyen mevkiler arasında otobüs, omnibüs gibi yolcu ve yük başına ücret alan nakliye vasıtalarının işletilmesine ve hususî mahiyette elektrik tesisâtı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususî istihsalâtta kullanılmasına inhisarı tazammun etmemek üzere ruhsat vermek" (Aytaç, 1988) yetkisini getiriyordu.

1580 sayılı kanun ile belediyelere tanınan geniş yetkilerin bir anlam kazanabilmesi, bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi, her şeyden önce, bu görevleri karşılayacak gelir kaynaklarının sağlanmasıyla olanaklıdır. Fakat 1930'larda belediyelere böyle geniş bir görev alanı tanımlanmasına karşın, belediyelerin mali olanakları sınırlı bırakıldığından, belediyeler bu görevlerini yerine getirememektedir. Bu nedenle Belediye Kanunu, belediyelerin işletmecilik yapabileceklerini hükme bağlarken onlara yeni kaynak yaratmış oluyordu. Bu çözüm, aynı zamanda devletçilik ilkesi ile de çakışmaktadır. Kamu hizmetlerinin belediyeleştirilmesi, o zamanlarda söylendiği

gibi, bir tür "belediye devletçiliği", dönemin iktisat politikalarının da gereğidir (Hamamcı, 1990).

Belediyelerin hizmet sunum yöntemleri, dönemin siyasal tutumu ve ekonomi politikalarından doğrudan etkilenir.

Devletçilik politikasının 1931 yılında Cumhuriyet Halk Fırkası kongresinde kabul edilerek parti programına alınması ile birlikte kentsel hizmet sunumundaki eski yöntemin terk edilmesi süreci hız kazanmıştır. “Bu yıllar içinde kentsel hizmetler alanında devletin müdahalesi iki şekilde kendini göstermiştir. Bunlardan ilki, yabancı şirketlerin elinde olan imtiyazların alınması ve şirketlerin belediyelere devredilmesidir. İkincisi ise belediyelerin kentsel hizmetleri (özellikle elektrik hizmetleri) yerine getirmek için kurdukları şirketlerin, belediye örgütleri içinde yer alan işletmeler haline dönüştürülmesidir” (Özgül, 2011).

“Devlet bu süreçte yaptığı bir takım düzenlemelerle şirketlerin elde ettiği kâr oranlarında düşüşlere sebep olmuştur. Bu durum, satış sürecini hızlandırmış ve beledileştirme politikasının daha rahat uygulanmasına fırsat vermiştir. Devletçilik ilkesinin benimsenmesinden sonra Cumhuriyet rejiminin imtiyazlı şirketlere karşı ilk girişimi 2 Temmuz 1932 tarih ve 2025 sayılı yasa ile 1912 tarihli ‘Menafii Umumiye İçin İmtiyazat’ kapsamında bu şirketlere tanınan vergi muafiyetini kaldırması olmuştur” (Tekeli, 2009).

Devlet, yaptığı yasal düzenlemelerle, hem eski imtiyazları son verirken, hem de yeni imtiyazların oluşumunu engellemiştir. “1936 yılında çıkarılan İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile birlikte kentsel hizmetler merkezi yönetimin sıkı denetimi altına sokulmuştur. Buna göre; ‘İl özel idareleri ve belediyelerin yol, su, elektrik, harita, plan, lağım ve bunlara benzer işler üzerinde özel sermaye ile yeni sözleşme yapmadan, eski sözleşmeleri yenilemeden veya fesih etmeden önce merkezi yönetime bilgi vermeleri zorunludur. Bu konularla ilgili her türlü evrakın merkezi yönetimin onayından geçmesi gerekmektedir’” (Belediyeler Dergisi’den akt; Özgül, 2011).

İmtiyazlı şirketlerle ilgili yapılan düzenlemelerde dikkati çeken nokta, kentsel hizmetleri karşılayan ve sermayesi belediyeye ait olan imtiyazlı şirketler de satın alınarak tekrar belediyeye işletme olarak devredilmiştir (Özgül, 2011). Dolayısıyla

yeni politika çerçevesinde tüm kentsel hizmetlerin emanet yöntemiyle ve kamu hukukuna tabi olarak gerçekleştirilmesi istenmiştir.

“Bir politika olarak kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde emanet yönteminin seçilmesine rağmen, bu yöntemin nasıl uygulanacağına yönelik düzenlemeler tek tipleştirilmemiştir. Bir yanda, belediye bütçesi içinde yer alan işletmeler, bir yanda belediye bütçesi dışında kurulan işletmeler ve diğer yanda ise özel kanunlarla kurulmuş işletmeler olarak dağınık bir mevzuatla hizmetler yerine getirilmeye çalışılmıştır” (Özgül, 2011).

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere yüklediği hizmetleri doğrudan doğruya yönetim esasına göre düzenlemişken aynı zamanda belediyeye bağlı iktisadi ve ticari işletmelerle yoluyla da düzenleyebilme olanağı sağlamıştır. “Belediyeleştirme politikası içinde gerçekleştirilen satın almalar 12 yıl boyunca sürmüş; toplam 15 farklı kanunla 29 adet imtiyazlı şirket kamunun mülkiyetine geçirilmiştir. Belediye işletmelerinin kurulması ile birlikte düşünüldüğünde, yasal düzenlemeler 1949 yılına kadar sürmüş; genel bir politika olarak ise 1980'lere kadar devam ettirmiştir” (Özgül, 2011).

#### **3.1.4. Çok Partili Dönem Belediyeciliği (1946-1961) ve Kentsel Hizmet Sunumu**

Tek parti dönemi belediyecilik anlayışı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında iki önemli nedenle değişiklik geçirmiştir. “Bunlardan biri Türkiye'nin tek partili yaşamdan çok partili bir siyasal yaşama geçişi, diğeri ise çok hızlı bir kentleşmeyi yaşamaya başlamasıdır” (Tekeli, 1990). Bu değişimlerin kaynağı, Türkiye'nin ulusal ve uluslararası konjonktüre uygun olarak aldığı siyasal ve ekonomik kararlarda bulunabilir.

“1946'dan sonraki ekonomi politikanın özellikleri, kalkınmada endüstrinin önceliğini yitirmesi, ekonominin geniş ölçüde dışa açılması, kalkınmanın öz kaynaklar yerine dış kaynaklara dayandırılmak istenmesidir. Bu genel seçim içinde, kamu girişimciliği önceliğini yitirerek yerini özel girişimci ve liberal bir politikaya bırakmaya başlamıştır” (Sencer, 1991).

Fakat çok partili bir siyasal yaşamın getirdiği demokratikleşme ortamına rağmen belediye yönetimlerinde önemli bir değişim yaşanmamıştır. İstanbul ve Ankara için getirilen ayrıcalıklı durumun sona ermesi ve belediye seçim usulünün değiştirilmesi dışında demokratikleşme yönünde önemli bir değişiklik yapılmamıştır. “Çok partili yaşama geçiş yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisine yansımamış, belediyeleri merkezi yönetimin taşra örgütü olarak görme eğilimi devam etmiştir” (Keleş, 1988). Çok partili dönem belediyeciliğini belirleyen bir diğer etken, değişen ekonomi politikası ile birlikte çok hızlı bir kentleşme sürecinin yaşanmasıdır. Tarımda makineleşme politikasının uygulanması sonucu kentlerde, kırsal alandan gelen göç ile birlikte büyük bir nüfus artışı olmuştur.

Tüm ülkeyi kapsayan hızlı kentleşme olgusu, İkinci Dünya Savaşı öncesinde sadece Ankara’da gözlenen, konut kıtlığı, gecekondulaşma, arsa spekülasyonu sorunlarının tüm ülke kentlerinde ortaya çıkmasına neden oldu. Belediye yönetimleri artık durağan kentlerin sorunlarıyla değil çok hızlı büyüyen kentlerin sorunlarıyla karşı karşıya idiler (Tekeli, 2009).

Hızlı kentleşme olgusu beraberinde yeni hizmet alanları doğurmuş ve mevcut durumda yerel yönetimler bu hizmetleri karşılamakta hem mali hem de teknik açıdan yetersiz kalmıştır. Bu dönemde İller Bankası’nın kurulması, yerel yönetimlere kentsel hizmetler için kredi sağlamanın yanı sıra birçok kentsel hizmet alanlarının da bu kurum tarafından üstlenmesine neden olmuştur. İller Bankası, bir merkezi yönetim örgütlenmesi olarak yerel yönetimlere başta harita ve imar planı hizmetleri sağlamanın yanı sıra birçok kentsel altyapı hizmetlerinin finansmanı, geliştirilmesi ve inşa edilmesi konularında yardım etmekle sorumlu kılınmıştır.

Belediyelerin İller Bankasının harita ve imar planı hizmetlerinden yararlanması, planlı gelişmeyi sağlamaktan çok elektrik, içme suyu, kanalizasyon vb. kentsel alt yapı hizmetlerini bankaya yaptırabilmekte bir ön koşul olduğu içindi. Bankanın bu dönemde etkin çalışarak belediyelere alt yapı hizmetleri sağladığı söylenebilir. “1945 yılında 583 belediyeden 45’inin fenni içme suyu vardı. 1945-1960 döneminde İller Bankasınca bitirilen içme suyu tesislerinin sayısı 398’dir. Bir başka deyişle belediyelerin %10’undan azının fenni içme suyu varken bu oran %50’ye yaklaşmıştır. Aynı biçimde 1945 yılında 148 olan elektrikli belediye sayısı, 1950’de 232’ye, 1955’te 400’e, 1960’da 509’a yükselmiştir” (Tekeli, 2009). Dolayısıyla çok partili dönem için kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kamu kaynaklarının

kullanıldığı ve birçok kentsel hizmet alanının merkezi bir kurum olan İller Bankası'na yaptırıldığı söylenebilir.<sup>4</sup> Yine kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde başvurulan bir yöntem olarak belediye iktisadi teşebbüsleri bu dönemde de etkinliğini korumuştur. Fakat her ne kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere her türlü ticari ve endüstriyel girişimde bulunma yetkisi verilmiş olsa da, kentsel hizmetlerin yürütülmesinde tek parti döneminde çoğunlukla kamu hukukuna tabi belediye işletmeleri kullanılırken çok partili dönemde şirketleşmeye başvurulduğu söylenebilir. Belediye ticari ve iktisadi teşebbüsleri yönetim biçimlerine göre farklılık göstermektedir. Dönemin siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullarına ve ideolojik tercihlere bağlı olarak bu yönetim biçimlerinin tercihi de değişmektedir.

“Bu farklılıklar doğrudan doğruya yönetim, kurum halinde yönetim ve özel hukuk rejimine tabi şirket halinde yönetim olmak üzere üç grupta toplanabilir. Doğrudan doğruya yönetim, yönetim hukuku esaslarına göre teşkilatlandırılmış, belediyeden ayrı bir tüzel kişiliğe ve gelir-giderlerini içeren özel bir bütçeye sahip olmayan bir örgütlenme modelidir. Kurum halinde yönetimde, ayrı bir tüzel kişilik ve ayrı bir bütçeye sahip olan, bunun yanında etkinliklerinde tamamen ticari yöntemleri kullanan örgütler yer alır. Özel hukuk rejimine tabi şirket halinde yönetimde ise sermayesi belediyelere ait olmak üzere anonim şirket esasına göre etkinlik gösteren örgütler bulunur” (Özgül, 2011). Tek parti rejiminin devletçilik politikası çerçevesinde merkezi yönetim, kentsel hizmetlerin kamu hukuku rejimine tabi olarak doğrudan ya da kurum halinde yönetilmesini özellikle istemiştir.

Çok partili dönemde uygulanan liberal politikalar, kentsel hizmetlerin sunumunda belediye iktisadi teşebbüslerin yönetiminde de farklı bir yaklaşımın tercih edilmesine neden olmuştur. 1 Ocak 1957 Tarih ve 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanununun 275. maddesi; “Devlet, Vilayet, Belediye gibi amme hükmi şahıslardan birine, esas mukaveleye dercedilecek bir hükümle pay sahibi olmasa dahi, mevzuu amme hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurma hakkı verilebilir” hükmünü taşımaktadır (Dilbirliği, 1995).

---

<sup>4</sup> Merkezi yönetimin görev alanı belediyeler aleyhine büyümüş ve bu büyüme çeşitli yollarla gerçekleşmiştir. Ya belediyenin görevi tüm olarak merkezi yönetime geçmekte, ya belediye üstündeki vesayet kapsamı büyütülmekte, ya da kaynakları kısıldığı için belediyeler birçok görevlerden kendiliklerinden vazgeçmekte, bir büzülme süreci içine girmektedir (Tekeli ve Gülöksüz, 1976).

“Türk Ticaret Kanunu’nda belediyelerin şirket kurma ve kurulmuş şirketlere ortak olmaları konusunda engelleyici bir hüküm bulunmadığı gibi; belediyelerin, kamu hizmeti gördüğü kabul edilen anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsiline ilişkin hükümlere yer verilmek suretiyle, şirket kurabilmelerine, kurulu bulunan şirketlere katılabilmelerine dolaylı yoldan olanak tanındığı da söylenebilir” (Dilbirliği, 1995). Böylece kentsel hizmetlerin sunumunda özel hukuk kurallarına tabi şirket yönteminin kullanılması için gereken yasal düzenlemeler de yapılmıştır.

### **3.2. 1961-1982 Yılları Arasında Belediyecilik Anlayışı ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu**

27 Mayıs 1960 ihtilali ve bunu izleyen 1961 Anayasası’nın kabulü ile demokratik hak ve özgürlüklerin kapsamı genişletilmiş ve yürütmenin gücünün özerk kurumlar yolu ile denetlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Refah devleti anlayışının hâkim olduğu bu dönemde devlet ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donatılmıştır.

#### **3.2.1. 1961 Anayasasında Görev ve Yetki Paylaşımı**

1961 Anayasası’nın 112. maddesine göre, "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." Böylece önceki anayasalarda vilayet işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare edilmesine dayanan anlayış yerini yerinden yönetim ilkesine bırakmıştır.

“Yerinden yönetim ilkesine uygun olarak tanımlanan yerel yönetimler aynı maddede yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi gereği merkezi yönetimin denetimiyle sınırlandırılmaktadır. Anayasada merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin bulunduğu açıkça yazılmamış olsa da, anayasanın yürürlükte olduğu süre içinde, merkezi yönetimin böyle bir yetkisi vardı” (Keleş, 2000).

1961 Anayasası, önceki anayasalardan farklı olarak yerel yönetimleri ayrı bir başlık altında düzenlemiştir. Anayasanın “idare” bölümünde yer alan “idarenin kuruluşu” alt başlığı, 116. maddesinde yerel yönetimlere yer vermektedir. Bu maddeye göre;

"Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir."

Anayasada yerel yönetimlerin müşterek mahalli ihtiyaçları karşılamak üzere kurulduğunun belirtilmesine rağmen bu ihtiyaç alanlarının ne olduğuna dair bir açıklamaya yer verilmemiştir. 116. maddenin son kısmında "Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenleneceği" belirtilmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin yasakoyucunun iradesine bağlı olduğu söylenebilir. Fakat 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesi belediyelerin "yasanın kendilerine vermiş olduğu zorunlu ve isteğe bağlı görevleri yerine getirdikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kamu hizmetlerine" girişebileceği belirtilmiştir. Karahanoğulları'na (2001) göre belediyelerin yasada açıkça sayılmayan kamu hizmetlerini yaratması durumu yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır. "Ancak bu durum, Anayasa'nın yerel yönetimleri düzenleme biçiminin kaçınılmaz bir sonucudur. Hem yerel ortak ihtiyaçları karşılamak üzere, seçilmiş karar organları olan yerel yönetimler oluşturmak, hem de bunların yapacakları görevleri, yerel alanın dışından yasayla belirlemek bir çelişkidir" (Karahanoğulları, 2001).

Yerel yönetimlerle ilgili bir diğer düzenleme, Anayasanın 116. maddesinde geçen "*mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.* " ifadesidir. Bu aynı zamanda yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlamasına yönelik anayasal bir güvencedir. Fakat yerel yönetimler özellikle belediyeler bu dönemde de sınırlı kaynaklarla hizmet üreten zorunda olan yönetim birimi olmuşlardır.

1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak mahalli idarelerle ilgili ilkelere geniş bir yer vermiş olmasına rağmen, bu dönemde bu ilkeler yasal düzenlemeler yoluyla uygulamaya yansımamış ve belediyelerin mali olanakları sınırlı kalmıştır (Tekeli, 2009).

Anayasa, Türkiye toplumu için yeni bir kurumsal çerçeve getirirken, yerel yönetimi de bu kurumsal çerçeve içinde yorumluyordu. Ancak, yeni anayasanın şehirselleşme ve şehir yönetimine etkileri sadece "yerel yönetime" ilişkin maddelerine dayanarak kavranamaz. Aynı zamanda anayasanın getirdiği "refah devleti"ne ilişkin anlayışların merkezi ve yerel yönetim arasındaki iş bölümünü yeniden tanımlamaya dönük sonuçları olmuştur (Tekeli, 2009).

### 3.2.2. Refah Döneminde Kentsel Hizmetlerin Sunumu

Refah devleti kavramı gelişmiş Batı kapitalist ülkelerinin belirli gelişme aşamasında, göreli olarak kaynakların bolladığı bir dönemde ortaya çıkan bir devlet anlayışıdır. Oysa Türkiye bunu az gelişmiş bir ülke olarak benimsemiştir (Tekeli, 2009). Şengül'ün (2003) ifade ettiği gibi, "Az gelişmiş ülkeler için sermaye birikiminin yetersizliği, devleti kentsel alanlara yapılan yatırımları olabildiğince sınırlamaya itmiştir. Kaynakların öncelikli olarak sanayileşmeye yönlendirilmesi, kentsel altyapı ve birlikte tüketime ayrılan kaynakların oldukça sınırlı kalmasına yol açmıştır." Tekeli'ye göre yeni sunulan refah devleti anlayışının merkezi bir yönlendirmeye uygulanmaya çalışılması, karar sürecinin merkezileşmesini hızlandırmış ve anayasanın karar sürecini "desantralize" etme yolundaki ilkelerinin işlerlik kazanmasını engellemiştir. Yeni refah devleti anlayışı içinde genişletilen devlet işlevlerinin, merkezi ve mahalli yönetim arasında bir işbölümüne gidilmeden tamamen merkezi yönetimin işlevleri olarak görülmesine neden olmuştur. Bu eğilim üç nedene bağlanabilir. Bunlardan birincisi dünyada refah devleti anlayışının gelişmesinin Türkiye'ye yansması sonucu doğan yeni işlevlerin merkezi yönetimin elinde gelişmesidir. Sosyal güvenlik işlevlerinde olduğu gibi. İkincisi ise teknolojik gelişme ile yakından ilişkilidir. Elektrik ve karayolları hizmetlerinde olduğu gibi. Üçüncüsü ise kentleşmenin baskısı altında yeterli kaynak bulamayan belediyelerin bazı işlevleri yerine getiremeyişi üzerine, bu işlevler fiilen merkezi yönetim tarafından yapılır hale gelmiştir (Tekeli, 1990).

Keleş'e (2000) göre, "1961 Anayasası, birden çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan anakent yönetimleri oluşturmaya elverişli olmadığı için", birçok belediye, 1960 ile 1980 yılları arasında, "görevlerini daha iyi yerine getirebilmek için" birlikler (hizmet birlikleri) kurmayı denemiştir. "Daha çok tek tek kimi işlevleri yerine getirmek amacıyla kurulan bu birlikler, anakent yönetimine benzememektedir" (Keleş, 2000). "Genellikle güçsüz birimlerin bir araya gelerek bir sorunu çözme güdüsünden kaynaklanmaktadır. Bu birliklerin çoğunluğu altyapı sağlanmasındaki ölçek ekonomileri yüzünden doğmaktadır. Elektrik, yol, telefon ve su birlikleri büyük bir çoğunluğu oluşturmaktadır. Bu altyapı birlikleri dışında az sayıda olmakla

beraber turistik tesis, hamam, otel, gazino, dükkan, soğuk hava deposu, fuar yapmayı amaçlayan birlikler de kurulmuştur” (Tekeli, 2009).

### **3.2.3. Demokratik Yerel Yönetim Hareketi ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu**

1973 yerel seçimlerde büyük kent belediyelerinde sosyal demokratların iktidara gelmesiyle birlikte Türkiye belediyeçiliğinde farklı bir dönem yaşanmıştır. 1973 yılına kadar yerel seçimlerin sürekli olarak genel seçimlere paralel sonuçlar göstermesi, iktidardaki partinin belediyeleri de elinde bulundurması sonucunu doğurmuştur. Bu süreklilik, belediyelerin, merkezi yönetimin yerel organları gibi algılanmaları sonucunu doğurmuştur. Fakat 1973-1977 yılları arasında belediye yönetimi ile merkezi yönetimin farklı partilerin denetiminde olmasıyla birlikte ilk kez "merkezi yönetim ve yerel yönetim çelişkisi" yaşanmıştır.

Büyük kentlerin belediye yönetiminde muhalefet partisinin tercih edilmesinin en önemli nedeni, siyasal ve ekonomik gelişmelerin etkisiyle kent halkının belediyelerden beklentisinin artmasına karşın belediyelerin bunları karşılayamamasıdır.

Özellikle 1960'larda hızla artan gecekondü halkalarında ikinci kuşakların yaşamaya başlamasıyla birlikte, bu kesimler görece yoksunluklarını kırsal alana göre değil, kentin yüksek gelirli kesimlerine göre değerlendirmeye başladı (Tekeli, 1990). Kentte yaşayanların sahip olduğu olanaklara kendileri de kavuşmak istediler. Dolayısıyla bu kesimin beklentileri içinde alt yapı hizmetleri, taşın, ulaşım sorunları, sosyal hizmetler gibi çalışmalar önemli yer tutmakta ve bu beklentiler doğal olarak belediyeleri gündeme getirmektedir (Kazancı, 1982). Kentsel hizmetler ilk defa bu dönemde siyasal mücadele konusu haline gelmiştir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin farklı siyasal partilerin elinde olması ve iki yönetim arasındaki çatışma, kaynak sorununu gündeme getirmiş ve belediyelere artan taleplere karşın yeterli kaynak sağlanmamıştır. Bu durum belediyelerin hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yeni yollar geliştirmesini neden olmuştur. Kaynak sorunu bu dönemin belediyeçiliğine birbirini tamamlayan iki ilke getirmiştir. Birincisi kaynak yaratıcılık, ikincisi üreticilik olmuştur. Belediyeler kıt kaynaklarla hizmetler

üretirken, bunu en ucuza mal etmeye çalışıyordu. Bunu da bu hizmetleri doğrudan kendileri üreterek gerçekleştirebiliyorlardı (Gülöksüz ve Tekeli, 1990).

Yeni belediyecilik anlayışında üretici belediyeler, su, elektrik, yol, kanalizasyon, eğitim, sağlık, plan-proje gibi kamu hizmetlerini doğrudan üretecek, ekmek fabrikası türünden girişimlerle kentlerde oluşan "tekelci" ve "kurumsal" rantları kırıcı üretim yapacak ve arsa spekülasyonunu önlemek için "kentsel arsa üreterek", konut üreterek, aktif bir kent planlaması yaklaşımı benimseyerek, toplu ulaşım ağırlık vererek kentlerin gelişmesinden doğan rantların topluma aktarılmasını sağlayacak araçları oluşturacaktır (Erim, 1990). Böylece kolektif tüketimi geliştirmek de bir ilke olarak belirlenmişti.

“Kentte gözlenen başat çelişki kolektif tüketime konu olan ürün ve hizmetler üzerinde oluşan ve küçük burjuva üreticilerin el koyduğu rantlarla tanımlanmış ve yeni belediyecilik programı bu rantların tüketici kitleler lehine önlenmesini gündeme almıştır. Burada, rantın kamulaştırma yoluyla engellenmesi fikrinin kökeninin kentleşme uzmanlarının arsa spekülasyonu ve toprak rantına ilişkin 60’ların son yıllarında ürettikleri görüşlerde bulunduğunu belirtmek gerekir. 60’lı yıllarda soyut bir ‘kamu yararı’ nosyonu ile kurgulanan (teknokratik bir perspektifin ürünü olan) politika önerileri, 70’lerde ‘kamu’ ile ‘halk’ ve ‘kamu yararı’ ile ‘toplum yararı’ arasındaki farkların sorgulanmasını gündeme getirmiştir” (Batuman, 2010).

Kentsel hizmetlerin karşılanmasında başvurulacak bir diğer yöntem belediyelerin siyasi parti ayrımı gözetmeden kendi aralarında birlikler oluşturmasıdır. Böylece teknik bakımdan güçsüz belediyelere, teknik hizmet sağlanacak, projeler geliştirilecekti. Belediyeler arasında birlikler yoluyla bir yardımlaşma ağı kurulmuştur. Fakat yeni belediyecilik anlayışında kentsel hizmetlerin üretimi sadece birlik şeklinde bir örgütlenmeyle sağlanmamıştır. Halk katılımıyla kurulan şirketlerin bir kısmı kentte oluşan tekelci ve kurumsal kârları kırarak, bir kısmı gelişmenin yarattığı rantları topluma aktararak bazı temel kamu mal ve hizmetleri üretecektir (Erim, 1990). Aynı zamanda yönetime katılımı sağlamak ve halkın hizmet taleplerine daha iyi yanıt vermek amacıyla mahalle temsilcilikleri kurulmuş ve çeşitli sivil toplum kurumları ile ortak projeler yürütülmüştür. Belediyelerde küçük girişimcilerin egemenliği ortadan kalkmamışsa da bunların yanı sıra yeni etki kanalları ortaya çıkmıştır (Tekeli, 1990).

“CHP’nin elinde bulunan belediyelerin Milliyetçi Cephe hükümetleriyle yaşadıkları çatışma Türkiye siyasi tarihinde ilk kez yerel yönetimlerin özerkliğine dair talepleri gündeme getirirken, toplumcu kentleşme uzmanlarının belediyelerde başkanlık uzmanları olarak görev almaları, siyasal karar süreçlerinde emekçilerin katılımını öngören, kentsel emek gücünün yeniden üretim maliyetini ucuzlatmayı amaçlayan, sol tandanslı bir belediyeçilik programının oluşumunun koşullarını sağlamıştır” (Batuman, 2010). 1973-1977 dönemi sosyal demokrat belediye başkanlarının uygulamaları 1977 yerel seçimine gidilirken bir program haline getirilmiştir. Bu programın ilkeleri demokratiklik, üreticilik, kaynak yaratıcılık, toplumsal tüketimi örgütleyicilik, birlikçi bütüncülük, kural koyuculuk olarak sloganlaşmıştır.

### **3.3. 1982-2004 Yılları Arasında Belediyeçilik Anlayışı ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu**

Türkiye’de belediyelerin sunduğu kentsel hizmetlerde yoğunluk kazanan özelleştirme uygulamaları, genel özelleştirme politikasının yerel yönetimlere yansımaları olarak değerlendirilebilir. Keleş’e göre, kentsel hizmetlerin sunumunda ortaya çıkan bu gelişim üç nedenden kaynaklanmaktadır. “Birincisi, ABD ve İngiltere’nin öncülük ettiği kamunun (devletin) küçültülmesi ve özelleştirme düşüncesinin, belediyenin ekonomik hayatta doğrudan etkisinin azaltılması yönündeki gelişmelere yaptığı etkidir. Bunun yanı sıra 1980’li yılların sonunda Doğu bloku ülkelerindeki gelişmelerin dünya kamuoyunda sosyalizmin çökmekte olduğu biçiminde yansıtılması belediyelerin yatırımcı, işletmeci ve denetleyici rollerinin en aza indirilmesi yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir. İkincisi, ülke içindeki siyasal gelişmelerle ilintilidir. 24 Ocak kararları ile başlayan ekonomik politika değişiklikleri, 1983’de iktidara gelen ve katıksız bir liberalizmi ekonomik sisteme egemen kılmak isteyen ANAP iktidarı döneminde de sürdürülmüş ve belediyelerde büyük bir çoğunluğu kazanan ANAP iktidarı, yerel hizmetleri özelleştirmeyi, hizmetleri ortaklıklar yoluyla gördürmeyi (şirketleşme), vakıflaştırmayı ve ihaleci belediyeçilik anlayışını, uygulamada prensip haline getirmiştir. Üçüncü bir neden ise ilk iki nedenin bir sonucu olarak, içte ve dıştaki siyasal gelişmeler çerçevesinde sağ ve solu temsil eden partiler arasında, belediyeçilik ve kent yönetimi konularında görüş ayrılıklarının azalmasıdır” (Keleş, 2000)

1980 askeri darbeyi izleyen birkaç ay içinde, askeri yönetim, hem genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere önemli bir pay (%5) ayırmış, hem de yeni bir Belediye Gelirleri Yasası (2464) çıkararak, özellikle büyük belediyelerin kaynaklarını arttırmıştır. Keleş'e (1992) göre belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması ile “hem yıllardır süregelen yakınmalara son vermek, hem de belediyelerin, yol, su, elektrik, ulaşım, kanalizasyon, park, bahçe, meydan, otopark vb. yerel hizmetlerle daha çok uğraşarak, günlük siyasetten uzakta kalmalarını sağlamak gibi amaçlar” güdülmüştür.

Türkiye'deki yeni sağ ideolojinin yerel yönetimlere dair politikaları Batı'daki uygulamalardan belli noktalarda farklılık göstermektedir. “Yeni yerel yönetim politikasının özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Belediyelerin mali kaynakları merkezden transferlerle güçlendirilmiştir
- Toplu tüketime yapılan harcamalarda seçici davranılmıştır (eğitim ve sağlık harcamaları görece olarak düşerken, kentsel altyapı harcamaları artmıştır)
- Yatırımlar metropolitan alanlarda yoğunlaşmıştır” (Kartal, 2000).

“Belediyeler, özellikle altyapı yatırımları için, uluslararası sermayeyi çekecek araçlar olarak görülmüşlerdir. Bu dönem yeni kurulan büyükşehir belediyeleri için ‘büyük projeler’ zamanı olmuştur. Belediyelerin sorumluluk ve görevlerinin arttığı koşullar altında özelleştirme başat ideolojiye hizmet edecek şekilde gündeme getirilmiştir” (Kartal, 2000). “Özelleştirme küçük ve orta ölçekli belediyelerden çok, büyükşehir belediyelerinde ve daha çok ihale yöntemine ağırlık verme, şirketleşme, belediye tekellerinin kaldırılması, işletmelerin kiraya verilmesi veya yönetimlerinin özel sektöre devredilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır” (Ersöz, 2001). Sonuçta, belediyeler, artan kentsel rantların sermaye kesimlerine aktarılmasının bir aracı haline gelmiş bu nedenle çokuluslu sermaye için cazibe alanları olmuştur.

Ülkemizde kentsel hizmetlerin sunumunda özel sektörden yararlanılması aslında yeni bir olgu değildir. 1980 sonrası gelişmeler içinde yeni olan, belediyelerin yapmakla yükümlü olduğu görevlerin sunumunda özel sektörden yararlanma oranının, diğer dönemlere göre oldukça genişlemiş olmasıdır. “Bu alana ilişkin yasal çerçeve 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı kanunla hukuksal anlamda daha da genişletilmiştir. 3030 sayılı yasa oldukça liberal bir bakış açısıyla hazırlanmış ve bu doğrultuda kentsel

hizmetlerin ihale yöntemiyle özelleştirilmesi olanaklarını genişletmiştir. Bu yasaya dayanarak büyükşehir belediyeleri bir takım geleneksel hizmetleri özelleştirmişlerdir” (Kartal, 2000). Bunun dışında çeşitli kanun ve yönetmeliklerle belediyelerin özelleştirme yöntemleri ile özel sektörden yararlanması yönünde mevzuatı genişletici düzenlemeler yapılmıştır.

Öte yandan, kalkınma planları ve programlarda da özelleştirme uygulamalarına atıf yapılmıştır. “Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda(1984-89) belirlenen belediyelere ilişkin ilke ve politikalarla özelleştirmeye uygun bir ortam sağlanmaya çalışılmıştır. Belediye girişimlerinin kârlılık ve etkinlik açısından gözden geçirilmesi ve zarar edilen hizmetlerin özel sektöre yaptırılması önerilerek pazar ve maliyet gibi Yeni Sağ değerler vurgulanmıştır” (Kartal, 2000). “İhale yöntemi 1984 yılı programında, rantabl çalıştırılmayan belediye hizmetleri ile sınırlandırılmış iken, kapsam 1986 yılı programında tüm hizmetleri içine alacak şekilde genişletilmiştir. Buna göre ‘mahalli idarelerce hizmetlerin özel sektör aracılığı ile yapılması ve bu hizmetlerin satın alınması yolu tercih edilecektir’ denilerek kapsama tüm hizmetler dâhil edilmiştir” (Güler, 1998: akt. Ersöz, 2001). “Oysa gerek merkezi ve gerekse yerel yönetimler düzeyindeki özelleştirme uygulamalarının ABD ile birlikte öncülerinden olan İngiltere’de ihaleye konu olan yerel yönetim hizmetleri yasalarda tek tek belirtildiği gibi, diğer Avrupa ülkelerinde ihaleye konu olan hizmetler sınırlı sayıdaki tali hizmetlerdir” (Ersöz, 2001).

Uluslararası kuruluşların dayattığı yapısal uyarlama mantığı çerçevesinde uygulanan yerelleşme, özelleştirmeye ortam sağlayan bir belediye anlayışı sunmuştur. Kentsel hizmetlerin halka en yakın yönetim tarafından karşılanmasına dayanan yerelleşme yaklaşımı, uygulamada kentsel hizmetlerin özel sektöre çeşitli yöntemlerle devredilmesi sonucunu doğurmuştur.

Hizmetlerin özelleştirilmesinin yanısıra belediye yatırımları için önemli bir kamusal kredi kaynağı olan İller Bankası tarafından sağlanan krediler, yerini belediyelerin kendi girişimleri sonucu artan düzeyde ticari kredi ve küresel borçlanmaya bırakmıştır. Böylece belediyelerin küresel piyasa mekanizmasına bağımlılığı giderek artmıştır. "Dünya Bankası, ülkemizde Çukurova Kentsel Gelişim Projesi ile ilgili çalışmaları sırasında İller Bankası’nın kapatılması gerektiğini de öne sürmüştür.

Sonrasında Büyükşehir modeli ile asıl yatırımcı kuruluşlar İller Bankası'ndan uzaklaştırılmış; İller Bankası'nın beslendiği Belediyeler Fonu ve hazine yardımları kesilmiş; Banka kaynaklarından belediyelere verilen kredi faizleri %55 düzeyine yükseltilmiştir. Bir sonraki aşamada ise Dünya Bankası içinde bir belediyeler ortak fonu oluşturulması, belediyelerin projelerini Banka'ya sunarak gerekli krediyi buradan sağlayacakları belirtilmiştir" (Güler, 2005).

### **3.4. 2004 Sonrası Belediyecilik Anlayışı ve Kentsel Hizmetlerin**

#### **Sunumu**

Türkiye'de 1980'li yıllarda başlayan yeniden yapılanma süreci, 90'lı yıllarda dünyadaki gelişmelere paralel olarak hız kazanmış ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yerel yönetimler reformu gündeme gelmiştir. TBMM'nce ilk reform kapsamında kabul edilen yasalar 2004 yılındaki 5215 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. TBMM'nin kabul ettiği bu yasalardan 5215 sayılı Belediye kanunu Cumhurbaşkanlığınca geri gönderilmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ise onaylanmıştır. TBMM, geri gönderilen 5215 yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmiş ve bu kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanının onayı sonrasında 3 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, 1930 yılından bu yana yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye'deki yerel yönetimler reformunda dış dinamiklerin önemli rol oynadığı söylenebilir. Türkiye'nin 1988 yılında imzaladığı ve 1991 yılında onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanmıştır. Türkiye bu şartı onaylamasına karşın bazı maddelerine çekince koymuştur. "Yerel yönetimlerin iç yapılarının kendi organlarınca belirlenmesi, vesayetin kapsamının daraltılması,

kendilerine akçal konularda hareket özgürlüğü ve esneklik tanınması, uluslararası alanda işbirliği yapmalarını önleyen engellerin kaldırılması ve yargı yollarına başvurma hakkının genişletilmesine ilişkin kurallar, hükümetin çekince koymuş olduğu konular arasında bulunmaktadır” (Keleş, 1992). 1993 yılında yapılan Maastricht Anlaşmasından itibaren ise yerinden yönetim, Avrupa Birliği tarafından farklı bir biçimde tanımlanmaya başlanmıştır. “Bu kapsamdaki tanıma göre yerinden yönetim ‘özerk birimlerin kendi kendini yönetme usulü’dür. Bu bakış açısı, AB dilinde subsidiarite olarak adlandırılmıştır” (<https://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf> ). AB ile uyum sürecinin getirdiği yükümlülüklerin yanı sıra IMF, OECD, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların dayattıkları istikrar ve yapısal uyum programları da yerel yönetimler alanındaki reform çalışmalarında etkili olmuştur. Dünya Bankası’nın özelleştirme ve yönetim programı ile Dünya Ticaret Örgütü’nün hizmet ticaretine ilişkin anlaşmaları hizmet sunumunda alternatif yöntemleri gündeme getirmiştir. Fakat hizmet sunum anlayışını sermaye lehine dönüşüme zorlayan uluslararası kuruluşlar, bu alternatif yöntemler alanını özelleştirme uygulamalarıyla daraltmaktadır.

Türkiye’de 2000’li yıllarda çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu alternatif hizmet sunma yöntemlerine uygun bir zemin hazırlayacak şekilde düzenlenmiştir. Bu kanunlarda yer alan “...yapar ve yaptırır”, “...yapabilir veya yaptırabilir”, “...yapmak veya yaptırmak”, “...kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek”, “...kiralamak veya kiraya vermek”, “...işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek”, “...imtiyaz yoluyla devredebilir”, “...hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir”, “...ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürebilir” “...gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular” gibi ifadeler belediyelerin hizmetlerinde alternatif yöntemlere başvurabilmesini mümkün hale getirmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları genel başlıklar altında belirtildikten sonra, ilk orijinal metinde; “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” ifadesi bulunmaktaydı. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’da yerel alan genel yetki ilkesi çerçevesinde yapılan bu düzenleme, Anayasa mahkemesinin 24.01.2007 tarih ve 2005/95 Esas ve 2007/5 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Aynı maddede yer alan bir diğer fıkrada belediye

hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı belirtilmiştir. Yeni yasada, hizmette yerindelik ile ilgili hükümlere yer verilmesinde uluslararası kuruluşların yanı sıra

“Türkiye'deki yerleşme taleplerinin de etkili olduğu söylenebilir. Özellikle 1980'li yılların ortasından bu yana merkeziyetçiliği azaltıp, yerel yönetimleri güçlendirme yönünde güçlü bir talep oluşmuş, bu bağlamda bazı öneriler geliştirilmiştir. Örneğin, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi raporunda, merkezle yerel yönetimler arasında görev bölüşümü değerlendirilirken, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerleştirilmesi, halka olabildiği ölçüde çok yakınlaştırılması üzerinde önemle durulmuştur” (Keleş, 1995). Dolayısıyla gerek dünyadaki gelişmelerin etkisi ile gerekse de Türkiye'nin kendi ihtiyaçları doğrultusunda merkeziyetçiliğin hafifletilip, yerel yönetim sisteminin güçlendirilmesi konusunda görüş birliğinin ortaya çıktığı söylenebilir. Hizmetlerin yerleştirilmesinin yasal dayanağını oluşturan yeni Belediye Kanunu'nda, “hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası ‘belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği’ dikkate alınarak belirleneceği” ifade edilmiştir. Her ne kadar yerindelik ilkesiyle belediyelerin hizmet alanları genişletilmişse de bu hizmetleri gerçekleştirecek kaynaklar açısından yetersiz durumdadırlar. Keleş'in (2012) ifade ettiği gibi küçültülmesi sözkonusu olan devletin bırakacağı boşluğu, yerel yönetimlerin mi, yoksa özel ortaklıkların (şirketlerin) mı dolduracağı konusu yeni düzenlemelere yönelik eleştirilerin başında gelmektedir. Yeni yasalar, yerel yönetimleri kamu hizmetlerini kendileri görececek kamu kuruluşları olarak dikkate almak yerine, yerel hizmetlerin özelleştirilmesine yardımcı olacak yönetim birimleri olarak algılanmaktadır (Keleş, 2012).

Belediyenin yetkileri ve imtiyazlarını düzenleyen 15. maddenin (d) bendine göre, “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 doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak veya yaptırmak ifadesi ile belediyelerin vergi, resim, harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tarh, tahakkuk ve tahsilinin ya belediyeler tarafından yerine getirilmesinin gerektiği” ya da bu

hizmetlerin başkalarınca yerine getirilmesinin düzenlendiği görülmektedir. Bu maddenin diğer bentleri aşağıda incelenmektedir.

(e) bendine göre “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) bendine göre “toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek”, (g) bendine göre ise “katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak” görevleri belediyelere bırakılmaktadır.

“Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi 49 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. maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.”

Belediye Kanunun 18. maddesinin (j) bendine göre “belediye adına imtiyaz verilmesi ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet- devret modeli ile yapılması; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verilmesi belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır”. Böylece belediye meclisinin sınıfsal yapısı hizmetlerin sunumunda kullanılacak yöntemleri doğrudan etkilemektedir.

Belediye Kanunu'nun, kentsel hizmetlerin sivil toplum örgütlerince gerçekleştirilmesini sağlayan ve bu çalışma kapsamında üzerinde duracağımız 75. maddesinde ortak hizmet projelerinin hangi durumlarda gerçekleştirilebileceği düzenlenmiştir. Buna göre “belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir”.

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yerleşme eğilimleri doğrultusunda belediye yönetimlerini sürece uygun hale getirmek için oluşturulmuş yasal düzenlemelerdir. Fakat 2012 yılından çıkarılan 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” belediye sistemi ile ilgili önemli değişiklikler getirmiştir. Kanun, geleneksel yerel yönetim sisteminin tamamlayıcısı niteliğindeki büyükşehir yönetimini değiştirerek yerel yönetim sisteminde ikili bir yapı oluşturmuştur. Buna göre yasa, büyükşehir belediyesi statüsüne sahip şehir sayısını 16'dan 30'a yükseltmiş, büyükşehir belediyelerinin yetki sınırını il sınırına genişletmiş, bu belediyelerin olduğu illerde il özel idarelerini kaldırmış, büyükşehir sınırı içindeki köy yönetimlerinin ve belde belediyelerinin de tüzel kişiliği kaldırarak mahalle statüsüne dönüştürmüştür. Böylece 17 binin üzerinde yerel yönetim biriminin tüzel kişiliğine son verilerek yerel demokrasiden vazgeçilmiş, yönetimde etkinlik unsuru esas alınmıştır. 30 ilde uygulanan ama ülke nüfusunun %77'sine hitap eden bu yeni sistem, üst kademedeki tüm il sınırını kapsayan büyükşehir belediyesi ve alt kademedeki tüm ilçeyi kapsayan ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli bir modeldir. Her iki kademedeki belediyeler, kentsel alanlarla birlikte kırsal alanlardan da sorumlu hale gelmiştir. Bu durum hizmet etkinliği amacını sorunlu kılmaktadır. Muhalefet partilerinin çeşitli itirazlarına rağmen iktidar grubunun oylarıyla meclisten geçen bu yasa ile hükümet, yerel düzeydeki kamusal hizmetleri tek elden yürüterek etkinliğin sağlanabileceğini varsaymıştır. Bu nedenle yerele dair pek çok yetki büyükşehir belediyesine bırakılmış, ilçe belediyelerine sınırlı bir yetki alanı bırakılmıştır. Bu yasal düzenlemeyi yerindelik ilkesi ve yerel demokrasiye aykırı biçimde yerelin merkezileşmesi olarak değerlendirebiliriz.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Yeni düzenleme ile ilgili ayrıntılı bir tartışma için bkz: Arıkoğlu, 2015; Çam, 2015.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **KENTSEL HİZMET SUNUMUNDA ALTERNATİF YÖNTEM OLARAK "DERNEK"**

Kentsel hizmet sunumunda neden bir alternatif arayışında olduğumuz sorusu kullanılan yöntemlerin hem geçmişte hem de bugün kent halkını sürecin dışında tutmasından ve böylece onların aleyhine sonuçlar doğurmasından kaynaklanmaktadır. Fakat bugün, bu dışlama mekanizmasının en yoğun şekilde yaşandığı dönemdir. Hizmet sunumunda alternatif yöntemler adı altında önerilen yöntemlerin çoğu özelleştirmeye yöneliktir. Bu durumda kentsel hizmetler bireysel bir meseleye dönüşmekte ve kamusal tartışma ve müzakerelerden soyutlanmaktadır. Dolayısıyla kamusal alanın tartışma konusu olan ortak meseleler özelleştikçe bu kamusal alanlar da giderek yok olmaktadır. Yerelleşme politikaları ile bir taraftan kentsel hizmetler sermayeye yatırım alanı olarak sunulurken öte taraftan kent halkı kenttaşlık kimlikleri gereği bu hizmetleri sahiplenmeye çalıştığını belirtmiştik. Belediye yönetimlerinin terazinin hangi tarafında duracağı değişkenlik göstermekle birlikte belediyelerden beklenen yerindeliklik ilkesinin, özerkliğin, demokratikleşmenin, katılımcılığın gereklerine göre hareket etmesidir.

Dernekleri, sermaye ve devlet tarafından kullanılan yöntemlere karşı alternatif yapan şey, kentlilerin katılımına açık bir toplumsal örgütlenme biçimi olmasıdır. Yerel siyaset, yalnızca yerel yönetim birimlerinin yapılanması, işleyişi, kararları ve bu kararları uygulamak amacıyla giriştiği eylemlerle sınırlı değildir. Yerel toplumsal aktörler de yerel siyaset alanına dâhildir. Bu nedenle bu bölümde derneklerin kentsel hizmet üretimindeki rolü tartışılacaktır.

#### **4.1.Dernek Nedir?**

Dernekler genel olarak, “birden çok kişinin, kendi istekleriyle belli bir amaç için bir araya gelerek oluşturdukları örgütlenmeler şeklinde tanımlanır. Bu tanımlama içinde incelendiği zaman, derneğin üç özellik taşıdığı görülecektir. Bu özellikler şöyle sıralanabilir:

1- Dernek, belli bir amaç, düşünce veya çıkar çevresinde toplanan kişilerin oluşturdukları bir örgütlenmedir. Bu yönüyle dernek, çoğulcu toplumun kaçınılmaz

bir sonucudur. Çoğulcu yapıda, toplumdaki değişik katman ve sınıfların çıkar ve görüşleri birbirinden farklıdır. İşte dernek, çoğulcu toplumdaki bu farklılıkların meşru bir biçimde yansımalarına yardım eder.

2- Derneklere katılma kişilerin kendi istekleriyle olur. Üyelikte gönüllülük temeldir. Üyelik, miras veya zorunlu yollarla elde edilemez.

3- Dernek; birinci ve ikinci özelliklerin bir bileşkesi olarak devletten ayrı ve bağımsız bir örgütlenmeyi ifade eder. Dernek, devlet olgusunun dışında, bireylerin bir ürünüdür. Bu özelliğiyle de dernek, toplumdaki örgütlenme özgürlüğünün bir simgesi ve göstergesidir” (Yavuziğit, 1995).

Yücekök'e (1972) göre, dernekleşme olayı her toplum türünde görülebilecek bir oluşum değildir. “Yoğun olarak dernekleşme, ihtisaslaşmış, atomize olmuş, iş bölümünün yoğunlaşıp, siyasal katılmanın arttığı, endüstrileşmiş toplumların ürünüdür ve ancak bu tür toplumlarda görülür” (Yücekök, 1972). Kapitalist burjuva toplumunun özgüllüğü bağlamında ele alınan dernekler (ve diğer sivil toplum örgütleri), sivil toplum/devlet ikiliğinin kendisine ilişkin teorik yaklaşımlarda, devlet iktidarını sınırlandıracak, devletle birey arasında bir "ara alan" oluşturacak şekilde konumlandırılmaktadır. Böylece siyasal iktidarın baskısını dengeleyen bir toplumsal baskı alanı oluşturulmuş olacaktır. Fakat kapitalist üretim ilişkilerinin hâkim olduğu bir toplumda "özgür ve eşit" olduğu varsayılan bireylerin, bu örgütlenmelere ne kadar erişebildiği sorunu bir yana, bu toplumsal örgütlenmelerden hangilerinin siyasal karar alma süreçlerine katılabildiği de önemli sorunlardan biridir. Önceki bölümlerde ele aldığımız yönetim modelinde, sivil toplum örgütlerine ayrılan sandalyenin sermaye yanlısı gruplar tarafından işgal edilmekte olduğunu ve bu nedenle yönetim mekanizmalarına katılımın antidemokratik bir nitelik taşıdığını belirtmiştik.

Sivil topluma dair tartışmaların canlandığı 1980 sonrası dönemde, sosyal devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikaları, devlete karşı sivil toplum alanının ve dolayısıyla bu alandaki örgütlenme biçimlerinin güçlendirilmesi düşüncesi ile meşrulaştırılmaya çalışılmıştır. Sivil toplumu devletle karşıtlığı üzerinden tanımlayan bu yaklaşımda, kapitalist sistemdeki krizi aşmanın tek yolu, devletin küçültülmesine karşılık sivil toplumun güçlendirilmesi olarak görülmüştür. Böylece devletin "kamusal" sıfatı altında yürüttüğü mal ve hizmet üretimi alanlarını özel sektöre

bırakması, kâr elde edilemeyen hizmet alanlarını da sivil toplum örgütlerine devretmesi bu hegemonik yaklaşımla sağlanmıştır. Fakat Özbek (2004), sivil topluma dair yaklaşımlarda "hegemonik ve muhalif versiyonlarını ayırt etmek gerektiğinin" altını çizmektedir. Bu nedenle sivil toplum örgütlerinin (çalışmamız kapsamında derneklerin) kamu hizmetlerini gerçekleştirmede etkinliklerini incelerken sivil toplum/devlet ikiliğini ve bu ikiliği koşullandıran başka ikilikleri göz önüne almamız gerekmektedir.

Devlet/sivil toplum ikililiği ve bu ikiliğe ilişkin teorik yaklaşımların, belli bir tarihsellik içerisinde ortaya çıktığını ve ideolojik bir işleve sahip olduğunu söyleyebiliriz. Sivil toplum ve modern devlet, tam da kapitalist burjuva toplumunun ortaya çıkış koşullarıyla birlikte kendini gösteren kavramlardır. Kapitalist üretim ilişkilerinden doğan sınıf çelişkisi üzerine yerleştirilen devlet ve sınıf mücadelesinin alanı olarak sivil toplum, aslında bir bütün olarak kapitalist sistemi temsil etmektedirler. Modern kapitalist devlet, burjuva hegemonyasının siyasal karşılığını ifade ederken sivil toplum da bu hegemonyanın toplumdaki karşılığını ifade etmektedir. Dolayısıyla bu dikotomi sayesinde burjuva hegemonyası her iki alanda (sivil toplum ve devlet) yeniden üretilebilmektedir. Sivil toplum kavramını nasıl anladığımıza bağlı olarak bu alan içerisinde ortaya çıkan örgütlenme biçimlerinin toplumdaki konumunu ve etkinliğini açıklayabiliriz.

Muhalif bir sivil toplum anlayışı için Savran'ın tanımlamasını esas alırsak; Sivil toplum "ekonomik görüş biçimleriyle ideolojik biçimlerin birliğinin alanıdır"; "altyapı ve üstyapının kesişme alanıdır. " (Savran, 2013). Sivil toplum kavramını, yalnızca ekonomik temelleriyle değil aynı zamanda ideolojik ve kültürel kökleriyle açıklamaya çalışmak, "*birliğin alanı*" olarak görmek, burjuva hegemonyasına karşı bir hegemonyayı oluşturma pratiklerini de sunar. Sivil toplum/devlet dikotomisi üzerinden sürdürülen burjuva hegemonyasına karşı yürütülecek bir mücadele için bu ikiliği ve bunu besleyen diğer ikilikleri aşacak bir perspektif geliştirmek gerekiyor. Böylece kamu hizmet üretimini kamu sektörünün mü, özel sektörün mü yoksa bunların etkinlik alanının dışında konumlandırılan sivil toplum örgütlerinin mi gerçekleştirmesi gerektiği sorusu bu ayrımları sorunsallaştıran bir yöntemle cevaplandırılabilir. Kapitalist sistemin yapısal bir özelliği olarak toplumsal ihtiyaç ve faaliyetlerin toplumun kendisinden kopararak ekonomik ve siyasi faaliyetler biçimi

altında özgül alanlara bırakılması, neyin kamusal bir mesele olduğunun da sınırlarını çizmektedir.

Kamusal sıfatlı mal, mülk ve hizmetler farklı toplumlarda ya da aynı toplumun farklı tarihsel dönemlerinde farklılık gösterir (Başer, 1996). Kamusal hizmetlere dair bu farklılığı incelediğimiz birinci bölümde görüldüğü gibi kamusallığın devletle ilişkilendirilmesi ile birlikte kamu hizmeti kavramı, kapitalist sistemin gelişimini destekleyen bir şekilde dönüşüme uğramaktadır.

Burada kamusal alan, kamusalılık ve kamu gibi kavramları ait olduğu toplum temeli üzerinden tanımlamak için Habermas'ın kamusal alan yaklaşımından ve onu eleştirerek geliştiren yazarlardan faydalanacağız. Böylece Özbek'in (2004) ifade ettiği gibi kamusal alan kavramlaştırması, "sivil toplumu, (sermayenin sivil örgütleri dahil) her türden hükümet-dışı organizasyona ya da özerk sivil birliklerin toplamına indirgeyerek, gerek sermayenin toplumsal iktidarının gerekse toplum içine gömülü iktidar ilişkilerinin varlığını es geçmesine ve gizlemesine karşı bir duruş" oluşturmaktadır.

Kamu, hem devlet alanını tanımlamak hem de toplumu ifade etmek için kullanılan bir sözcüktür. Türk Dil Kurumunun tanımlamasına göre "kamu; a) halk hizmeti gören devlet organlarının tümü, b) bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme, c) hep, bütündür" (Türk Dil Kurumu, 2019). Kamu kavramının hem tüm toplumu ifade etmesi hem de devlet iktidarıyla ilişkilendirilmesi devletin toplumdaki egemen güçlerin siyasal karşılığı olduğu gerçeğini maskeleymektedir.

Habermas'a (2004) göre "her ne kadar sözün gelişi olarak devlet otoritesi için kamusal alanın yürütücüsü deniyor olsa da, devlet aslında kamusal alanın bir parçası değildir." Bu yargıya burjuva kamusal alanın tarihsel-toplumsal gelişimi üzerine yaptığı çalışmalar sonucunda varan Habermas, kamusal alan kavramıyla, "toplumsal yaşamımızın içinde, kamuoyuna benzer bir şeyin oluşturulabildiği bir alan"ı kastetmektedir. Habermas, onsekizinci yüzyılda Avrupa'da belirmiş olan kamusal alanın, modern devlete karşı eleştirel bir potansiyel içeren; bir başka deyişle devleti sorgulayan, akılcı bir kuşkuculuk içinde denetleyen tartışma ortamını ve bu suretle doğan ortak görüşleri (kamuoyu) içerdiğini belirtmektedir. Böylece kamusal alanda biraraya gelen "özel kişilerin davranışları ne iş ve meslek sahiplerinin özel işlerini görürken yaptıkları davranışlara; ne de bir devlet bürokrasisinin yasal sınırlarına tabi

anayasal bir düzenin üyelerinin davranışlarına benzer. Yurttaşlar ancak, genel yarara ilişkin meseleler hakkında kısıtlanmamış bir tarzda, yani toplanma, örgütlenme, kanaatlerini ifade etme ve yayınlama özgürlükleri garantilenmiş olarak tartışabildiklerinde kamusal bir gövde biçiminde davranmış olurlar" (Habermas, 2004). Habermas, kamusal alan için insanların bir araya gelerek düşüncelerini dile getirmesinin yeterli olmadığını, bu düşüncelerin ancak kamudaki akılcı-eleştirel tartışma ortamında söyleme dayanan ve sonunda uzlaşma varılan bir süreç olarak kamuoyuna dönüştüğü ölçüde kamusal alanın gerçekleşebileceği belirtir. Böylece Habermas, kamusal alanı tarihsel bir kategori olarak ele alırken onu, devletten, piyasadan ve ailenin özel alanından ayrı bir yerde konumlandırmaktadır. Bu tarihsel çözümleme ışığında, günümüzde bir demokratik katılım mekanizmasının, bu 'kamusal alan' idealinin gerçekleşmesiyle oluşturulabileceğini söylemektedir. Habermas, söylemsel etkileşim alanı olarak kamusal alanı, "herkese açık ve herkesçe erişilebilen; özgür yurttaşların ortak çıkara yönelik meseleleri özgürce, rasyonel ve eşit biçimde tartışabildikleri bir alan" olarak görmektedir. Dolayısıyla kamusal alan "ortak çıkar"ın yaratıldığı bir toplumsal bütünleşmenin alanıdır.

Habermas'ın incelemesinde, kapitalizmin serbest rekabet döneminde beliren burjuva kamusal alanı ondokuzuncu yüzyılın sonlarında silinmeye başlar (Zapcı, 2006). Habermas, kamusal alanın "yeniden feodalleşmesi" olarak gördüğü refah devleti döneminde kamusal alanın burjuvazinin sınırlarının ötesine genişlemeye başladığını belirtmektedir. "O zamana dek özel alan içine hapsedilmiş olan çatışmalar, davetsiz misafir olarak kamusal alana girmeye başladı. İhtiyaçları hiçbir şekilde kendi kendini yöneten bir pazarla karşılanamayan gruplar, devlet düzenlemesi talep etmeye yöneldi. Artık bu taleplere aracılık etmek zorunda olan kamusal alan, şiddetli çatışmalar biçimini alan çıkar çatışmasının alanı haline gelmeye başladı" (Habermas, 2004).

Kamusal alan idealini 18. yüzyılın "tek ve kapsayıcı" niteliğe sahip burjuva kamusal alanına dayandıran Habermas, tam da bu idealleştirmeye dışladıkları üzerinden eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin başında Habermas'ın kamusal alanını temel olarak bir 'proleter kamusal alan' (daha sonraki kullanımlarında karşıt kamusal alan) düşüncesi geliştiren Alexander Kluge ve Oskar Negt gelmektedir. Negt ve Kluge (2004) göre "kamusal alan kavramı yaşamın en önemli iki alanını dışlamaktadır; endüstriyel aygıtın tümü ve ailedeki toplumsallaşma". "Burjuva kamusal alanın

çelişkileri bu alanın parçalanması ve çöküşüyle birlikte sonradan ortaya çıkmaz; tam tersine bu çelişkiler bizzat kamusal alanın oluşumunun içinde mevcuttur” (Negt ve Kluge, 2004).

Burjuva kamusal alanı, toplumda var olan ekonomik ve toplumsal eşitsizlik ve sömürü ilişkilerini paranteze alarak, eşit ve özgür bireylerin 'ortak çıkar'ı temsil ettiği varsayımına dayanmaktadır. Burjuva kamusal alan gerçekte herkese açık ve herkesçe erişilebilir değildir; etnik, cinsiyete dayalı ve sınıfsal eşitsizlikler bu kamusal alanın katılımını engellemektedir. Katılımcılar arasında güçlü olan kesim, kimlerin kamusal alanda müzakereye katılacağını, hangi meselelerin tartışmaya açık olduğunu, tartışmanın üslubunu ve sonucunu belirlemekte, "ortak çıkar" adı altında kendi çıkarlarını korumaktadır. Tıpkı devlet yapısında ele alınan kamusalılık gibi sivil toplumdaki burjuva kamusalılığı da soyut bir genellik ilkesi üzerine kurulmuştur. Dışlamalar üzerine kurulan genellik ilkesi, burjuva ideolojisini tüm topluma kabul ettirmenin ve alternatifleri bastırmanın en etkili yolu olmaktadır.

“Kapitalist burjuva toplumunda, toplumsal ilişkilerin, özel alan ve ekonomik alan biçimleri altında kurumsallaşmış ilişkiler olarak varoluşunun bizzat kendisi, bu alanların depolitize edilmesi, kamusalılıktan arındırılması yani aleniyetten, tartışılabilirlikten mahrum edilmesi sonucunu doğurmaktadır” (Savran, 2002). "Genelleştirilebilirlik hedefi ve ortak çıkara yapılan göndermeler, egemenlik biçimlerini ifşa etmekten ziyade gizleyebilir, kişiler ya da gruplar arasındaki somut farklılıkları açığa çıkarmaktan ziyade bastırabilir" (Landes, akt. Savran, 2002). Bu noktada burjuva kamusal alanın, ortaya çıktığı 18. yüzyıl koşullarında, kendisine rakip karşıt-kamusal alanları tek ve kapsayıcı kamu olma iddiasıyla bastırdığı sonucu çıkartılabilir.

Birbiriyle çatışan türlü kamuların çoğalmasının, kamusal alanın çöküşüne neden olduğuna dair varsayımına karşı çıkan Nancy Fraser, “katılım eşitliği idealini çoklu kamuların tek bir kamudan daha iyi başarabileceği”ni öner sürmektedir. Aynı zamanda kamusal ve özel alan arasında baştan belirlenmiş sınırların olmadığını söyleyen Fraser (2004), “neyin ortak, kamusal bir mesele sayılacağına tamamen söylemsel mücadele sonucunda karar verileceği”ni belirtmektedir. Dolayısıyla çoklu kamuların mücadelesiyle birlikte kamusal alana dahil edilen konuların sınırı değişebilmektedir. "Ekonomik özel alan retoriği, bazı meseleleri ve çıkarları kamusal tartışmadan dışlama pesindedir; sözü edilen meseleler ve çıkarlar burada ya

gayrişahsi pazar zorunlulukları olarak, ya 'özel' mülkiyet ayrıcalığı olarak tanımlanır ve hep birlikte kamusal, politik meselelere karşı ayırdedilirler. Her iki durumda sonuç belli meselelerin uzmanlaşmış sahalara taşınması ve dolayısıyla da genel kamusal tartışma ve çatışmadan korunmasıdır" (Fraser, 2004). Fraser'in dile getirdiği bu durum, kamu hizmetlerinin sunumunda başvuru olan özelleştirme yöntemlerinde açıkça görülmektedir. Devletin kamusal alan kimliği aracılığıyla, kamu hizmetleri özelleştirilerek salt ekonomik meseleler haline getirilmiş ve bu konuda uzmanlaşmış bir alan olarak özel girişime bırakılmıştır. Bu özelleştirme yaklaşımına karşı geliştirilecek bir tavrın, devletin "kamusallık" niteliğine sığınması, toplumu bu sürecin nesnesi olma durumundan kurtaramaz. Burada kamu hizmetlerinin, devlet ve piyasa alanlarının dışında toplum iradesini içeren bir kamusal alanda gerçekleştirilme olanağı irdelenmektedir.

Başer (1996), yeni bir kamusalın inşa sürecini şöyle özetlemektedir.

- a) Kamusalı, devletin bir iktidar oyununun vitrini haline getirdiği "kamusal"dan ayırmak, devletin şahsında bir imkânsızlığa dönüşen kamusalı bir mümkünlük haline çevirmek. Bu, toplumun, doğrudan kendisine addettiği birtakım faaliyet ve alanlarda devletsiz yaşam, kendi başına ve ortak sorun çözme, yazgısını kendi idaresinin ürünü kılma kudretini gösterebilmesini gerektirir.
- b) Kamusalı, fiili varlığını ve varoluş anlamını coğrafi, toplumsal ve zihinsel üzerinde bir çıkar ve alma mantığının "bereketli" gelişmesine bağlamış işletmelerin dokunduğu iktisadi alandan ayırmak. Bu, toplumun, kamusal ilan ettiği iş ve hizmetleri ölçüt, değer ve tarz olarak iktisattan farklı bir şekilde yapabilmesini, organize edebilmesini gerektirir.
- c) Tarihsel ve toplumsal bir yolculuk içinde kimi sorun, şey ve alanları kamusal ilan edip bizzat doldurmak/inşa etmek. Bu da, toplumun, gerektiğinde işletmeleri gerektiğinde devleti tecavüz ettiği kamusal alanlardan çıkaracak, kamusala boyun eğdirecek yeğinlikte tanımlayıcı, karar verici ve uygulayıcı bir kamusallık gücü kazanabilmesini gerektirir.

“Demokratik bir kamusal alan ‘ilke’ olarak, sadece keyfilik, baskı ve bürokratik hiyerarşileriyle devlet egemenliğine değil, aynı zamanda sermaye egemenliğine, ticarileşme ve metalaşmaya karşın kurulan, kurulması gereken bir alandır. Kavramı böyle yorumlayınca; neoliberal politikalar altında kamu hizmet ve kaynaklarının özelleştirilmesinden sendikal örgütlenme haklarının budanmasına, çıplak yaşam

hakkını dahi yok eden yoksullaştırma ve zorunlu göçten insan yaşamının tüm boyutlarıyla giderek metalaştırılmasına dek sorunları ele alışıımız serpilebilir. Bu doğrultuda söz ve eylem üreten emek örgütlerini ve onlara dayanan politik ve sivil örgütleri, sermayenin toplumsal örgütleriyle aynı kefeye koyamayız” (Özbek, 2004).

Bir kamusal alan olarak dernekler, katılımcıların kimliği, hangi amaçla kuruldukları ve siyasal iktidar ya da sermaye ile ilişkileri çerçevesinde ya kamusal tartışmalara dâhil edilmekte ya da dışlanmaktadır. Fraser'in deyimiyle "karşıt kamusal alan" niteliğine sahip olan dernekler, toplumsal yaşamda burjuva kamusalılığı tarafından bastırılmanın yanı sıra devletin yasal yollarla engellemelerine maruz kalmaktadırlar. Kamusal alan olarak derneklerin devleti denetlemesi, eleştirmesi, karar süreçlerine müdahil olması gerekirken devlet hukukî yollarla dernekleri denetlemekte, kapatabilmekte ve toplumsal faaliyetlerini engelleyebilmektedir.

Derneklerin Türkiye'deki gelişimini incelediğimizde, kuruluşlarından, faaliyet alanlarına, üyelik ve uluslararası ilişkilere kadar birçok alanda sınırlamaya tabi tutulduklarını görebiliriz.

## **4.2. Türkiye'de Derneklerin Gelişimi**

Dernekler, ihtisaslaşmış, iş bölümünün yoğunlaşıp siyasal katılmanın arttığı modern toplumların bir ürünü olarak görülmektedir. Dolayısıyla bugünün dernek tanımıyla tarihe bakıldığında herhangi bir derneğin kurulmadığı düşünülebilir. Fakat ekonomik ve sosyal gelişmeler çerçevesinde ortaya çıkan örgütlenmelerin tamamen "yeni" bir şey olmadığını söyleyebiliriz. Osmanlı Devletinde modern anlamda dernekler olmasa da buna yakın bir örgütlenme biçimi olarak cemiyetler vardı.

Osmanlı Devletinde dernekleşme ile ilgili hareketlerin genellikle Tanzimat Fermanı'nın ilanı sonrasında başladığı düşünülür. Tanzimat modernleşmesi ile birlikte başlayan devletteki değişim toplumsal hayata da yansıdığına devletten bağımsız, eskisi gibi saray mensubu olmayan bir okumuş aydın sınıfı oluştu. Çıkardıkları gazeteler aracılığıyla okur-yazar kesim arasında küçük de olsa görülmeye başlayan kamuoyu Osmanlı Devleti tarihinde ilk kez muhalefet fikrini de beraberinde getirdi (Kayabaş, 2008). Bilimsel, kültürel, dini, yardımlaşma ve

dayanışma gibi alanlarda kurulan cemiyetlerin yanı sıra siyasal amaçlarla kurulan cemiyetlerin de artmasıyla birlikte 19. yüzyıl "cemiyetler çağı" (Alkan, 2003) olarak nitelendirilmiştir.

Cemiyetler bir yandan toplumsal özgürleşmenin göstergesi olarak yorumlanırken, öte yandan devletin toplumu kontrol altında tutmasının bir aracı olarak kullanılmıştır. Birinci meşrutiyetin ilanı ile birlikte artan cemiyetler, izleyen yıllarda yönetimin sınırlamalarına maruz kalmıştır. Bir örgüte üye olmanın devlete sadakati zayıflatacağı düşüncesiyle toplumsal örgütlenmelere yönelik kuşkulu bir yaklaşım hâkim olmuştur. "II. Abdülhamit cemiyetlerin faaliyetlerine, kendisine yakın ellerde bulundukları müddetçe izin veriyordu" (Akşit, 2009). "Daha sonra bu faaliyetlere bizzat yardım etti ve bir yandan da giderek daha geniş kitlelere kendisini şefkatli bir sultan olarak sundu. Böylece kamusal yardım faaliyetlerini devletin hizmet görevi ve güç kaynağı haline getirdi" (Özbek'ten akt; Akşit 2009). İkinci Meşrutiyet'in ilanından önce dernek kurmak ile ilgili bir kanuna rastlanmamaktadır. 1909 tarihinde yürürlüğe giren Cemiyetler Kanunu ile birlikte dernekler, devlet karşısında hukuki olarak tanınmıştır. 1901 tarihli Fransız Cemiyetler Kanunu'nun etkisiyle hazırlanan Cemiyetler Kanunu, siyasal rejimin liberal ve özgürlükçü nitelikleri doğrultusunda liberal bir anlayışla düzenlenmişti. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin tam olarak mutlak iktidara sahip olduğu 1913'e kadar Osmanlı toplumunda önceki döneme oranla kurulan derneklerin sayısı hızla artmış, hemen her türden derneklerin açıldığı gözlemlenmiş ve bu dernekler sosyal hayatın ayrılmaz bir parçası olmuşlardır. Fakat İttihat ve Terakkiciler iktidara geldiklerinde kendilerine karşı "dernek" çatısı altında gelişebilecek muhalefeti sınırlamak ve denetim altına almak, oluşabilecek yeni iktidar odaklarının önünü kesmek amacıyla önceki iktidarlara benzer bir tutum geliştirmiş ve dernek kurma özgürlüğüne sınırlamalar getirmiştir. Bu yaklaşım Cumhuriyet yılları boyunca da sürüp gitmiştir. "Nitekim; hükümetlere tüm derneklerin idari işlemlerini ve hesaplarını her zaman teftiş ve tetkik yetkisi tanıyan değişiklik 1923 yılında gerçekleştirilmiştir" (Yavuziğit, 1995).

"1930'lu yıllarda dönemin tek partisi CHP'nin sınıf-olgusu ve sınıf mücadelesini yadsıyan ideolojisi, dernekler hakkında çizilecek çerçeveyi de belirlemiştir. Dernek hak ve özgürlüğü siyasal partilerin, meslek kuruluşlarının amaç ve faaliyetlerinin, siyasal rejimin amaçlarına ve siyasal görüşlerine koşutluğu oranında kurulmalarına

olanak sağlayan bir cemiyetler yasasıyla hukuksal rejim sağlanmıştır. 1938 tarihli 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu derneklerin kuruluşu bakımından gúçlü bir izin sistemini kabul etmekte ve derneklerin denetimi, kontrolü ve sona erdirilmesi konusunda idareye geniş bir müdahale imkânı tanımıştır. Bu kanunun izin sistemini öngören sınıf temeline dayalı derneklerin, kurulmasını yasak dernekler listesine alması, siyasal rejimin otoriterliğiyle dernek hakkı arasındaki sıkı bağlantıyı göstermektedir” (Yavuzyiđit, 1995 ).

1945'te çok partili düzene geçiş çabalarıyla birlikte, 1938 tarihli Cemiyetler Yasası'nda yeni dönemle bağdaşmayacak bazı kurallar değiştirilmiştir. Bunun yanı sıra 1961 Anayasasının getirdiği yeni özgürlüklerle birlikte dernek kurma hak ve özgürlüğü anayasal güvence altına alınmıştır. Buna göre; "Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak ancak kamu düzenini veya genel ahlâkı korumak için kanunla sınırlanabilir." (md.29). Fakat 1971 tarihli ve 1488 sayılı kanunla gerçekteşirilen Anayasa değişikliği ile dernek kurma özgürlüğü'nün sınırlama nedenleri arttırılmıştır. Yeni düzenleme ile birlikte 29. maddeye, "Bu hakkın kullanılışında uygulanacak şekil ve usûller kanunda gösterilir. Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü'nün, millî güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir.

Hiç kimse bir derneğe üye olmaya veya dernekte üye kalmaya zorlanamaz.

Dernekler, kanunun gösterdiği hallerde hâkim kararıyla kapatılabilir. Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü'nün, millî güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması bakımından gecikmede sakınca bulunan hallerde de, hâkim kararına kadar kanunun açıkça yetkili kıldığı mercii'n emriyle faaliyetten alıkonulabilir." şeklinde ekleme yapılmıştır. Böylece derneklerle ilgili hak ve özgürlüklere, *gecikmede sakınca bulunan hallerde* idarenin müdahale edebilmesine olanak sağlanmıştır.

Ayrıca 1972 tarihli ve 1630 sayılı yeni Dernekler Kanunu çıkması ile birlikte yaklaşık 35 yıl yürürlükte kalan 3512 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. “Yeni kanunun serbestlik sistemini kabul etmekle beraber idarenin sıkı denetim ve kontrol ve sona erdirilmesi konusunda geniş yetkilerin 3512 sayılı kanunda olduğu gibi korunduğu görölmektedir. 1630 sayılı bu yeni kanunda kamuya yararlı derneklerde kamu yararına çalışma niteliği ve kamu yararına çalışma kararının verilmesi ve

gerektiğinde geri alınma usulleri ilk kez ayrıntılı olarak düzenlemektedir” (Küçükyavaş, 2013).

1982 Anayasası da 1961 Anayasasında olduğu gibi dernek kurma özgürlüğü güvence altına almıştır. Fakat 1982 Anayasası idarenin, bir derneği faaliyetten men etme yönündeki müdahalesine kısmen sınırlama getirmiş ve bu kararın 24 saat içinde hâkim onayına tabi tutulmasını gerektirmiştir. 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinin ardından 2908 sayılı Dernekler Kanunu kabul edilmişti. Yeni Dernekler Kanunun kısıtlayıcı ve yasaklayıcı yönü ağır basmaktadır ve bu yönü kamuya yararlı derneklere de yansımıştır. “Milli Güvenlik Konseyi Döneminde çıkarılan bu kanun, Anayasanın geçici 15. maddesinin son fıkrası uyarınca anayasaya aykırılığı uzun yıllar Anayasa Mahkemesi önünde ileri sürülemedi. Geçici 15. maddenin son fıkrası 2001 Anayasa değişiklikleriyle yürürlükten kaldırılmıştır. Yapılan değişiklik sonrası 2004 yılında 5253 sayılı yeni Dernekler Kanunu yürürlüğe girerek eski Dernekler Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır” (Sezer, 2008 ).

Yeni düzenlemelerle birlikte örgütlenme özgürlüğüne dair iyileştirmeler yapılmış olsa da, sivil toplum örgütlerine ve işlevlerine dair Osmanlı döneminden bugüne kadar hâkim olan anlayışın hala devam ettiği söylenebilir. Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı'nın (TÜSEV) 2010 yılında örgütlenme özgürlüğü önündeki engellere ilişkin yaptığı bir çalışmada bu durum ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Çalışmamızın bu kısmında yeni kanunla birlikte yapılan iyileştirmelerin aksine derneklerin demokratik bir kamusal alan olma potansiyelini engellemeye yönelik devlet "kamusallığı"nın baskıcı niteliğini ortaya koyan hukuksal düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

5253 sayılı Dernekler Kanunu ile kuruculara ilişkin kısıtlamalar azaltılmış fakat özellikle kamu görevlilerinin derneklere üye olma durumunda “kendi kanunları ile getirilen kısıtlamalar saklı” tutulmuştur. Böylece bir kamusal alana dâhil olma durumu, yasalarla daha başından belli bir dışlama mekanizmasına göre işlemektedir. “Çoğulcu demokratik bir sistemde, bireylerin çoğul kimliklerinin olması bir esastır. Belli meslek kategorilerine, herhangi bir örgüte üye olmayı yasaklamak Türkiye'nin uluslararası yükümlülüklerini ihlal eder bir nitelik taşımaktadır” (TÜSEV, 2010).

Türkiye’de kanunlarla getirilen özgürlüklerin yönetmelik, yönerge gibi “yumuşak” hukuk enstrümanlarıyla geri alınması ve/veya kısıtlanması eğilimi dernekler örneğinde de görülmektedir.

Dernekler Yönetmeliği ve Medeni Kanunun dernekler ile ilgili maddelerinde derneklerin tüzel kişilik kazanmaları için "kuruluş bildirimini, dernek tüzüğünü ve gerekli belgeleri yerleşim yerinin bulunduğu yerin en büyük mülkî amirine vermeleri" gerektiği ve incelenme sonucunda "kuruluş bildiriminde, tüzükte ve belgelerde kanuna aykırılık veya noksanlık bulunmaz ya da bu aykırılık veya noksanlık belirli sürede giderilmiş bulunursa; keyfiyet derhâl derneğe yazıyla bildirileceği ve derneklerin, dernekler kütüğüne kaydedileceği" belirtilmektedir. Böylece bildirim konusu bilgi ve belgelerin "kanuna uygunluğu denetleme" yetkisi idareye verilmektedir (Kaboğlu, 1992). “Bir derneğin kurulması için asıl olanın kurucularının iradesi olduğu gerçeği göz ardı edilmektedir. Bürokratik gereklilikler kurucuların iradesinin üzerinde görülmektedir” (TÜSEV, 2010).

Dernekler Kanununda tüzük içeriğinin ayrıntılı olarak belirtilmiş olması ve bu şekilde idarenin denetimine tabi tutulması, derneğin amacına yönelik faaliyet alanını ve eylem araçlarını sınırlandırmaya yöneliktir. Kaboğlu tüzükleri inceleme yetkisini, hem hukuki hem de yerindenlik bakımından eleştirmektedir. "Hukuki açıdan idari makamların görevi basit bir gözlem ve saptama yapmanın ötesine geçer. Gerçekte valilik, tüzüklerin Dernekler Kanunu'na uygunluğunu hem biçim hem de içerik açısından değerlendirebilmekte; faaliyetten alıkoymayı kapsayan bu yetki, tüzel kişilik yeteneğinin kullanılmasını ödenetime bağlamayı amaçlamaktadır" (Kaboğlu, 1992).

Ayrıca Dernekler Kanunu'nun 19. maddesinde "Gerekli görülen hallerde, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıkları İçişleri Bakanı veya mülkî idare amiri tarafından denetletilebilir” şeklindeki düzenlemeyle birlikte idarenin, keyfi gerekçelerle dernekleri faaliyetlerinden alıkoymaya hatta kapattırmaya elverişli bir mevzuat oluşturulmuştur. Dernekler Kanunu'nun “kurulması yasak olan dernekler ve yasak faaliyetler” ile ilgili düzenlemeyi içeren 30. maddesi de derneklerin "tüzüklerinde gösterilen amaç ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürüleceği belirtilen çalışma konuları dışında faaliyette

bulunamayacağını" hükme bağlanmıştır. "Tüzükte gösterilmemekle birlikte makul ve önceden öngörülmesi mümkün olmayan, ancak sonradan gereksinim duyulan amaçlar çerçevesindeki faaliyetler, sırf tüzükte gösterilmedikleri için yasak kapsamında değerlendirilebilecektir. Bu da dernek faaliyetlerini son derece sınırlayan bir sonuç yaratacaktır" (TÜSEV, 2010). Tüzükte yazılan amaca ulaşmaya yönelik faaliyetlerin yerindenliği ve uygunluğunun saptanması süreci idarenin takdirine bırakılmış, bu durum örgütlenme özgürlüğünün sınırlandırılması sonucunu doğurmakta ve idarenin belirlediği sınırlar çerçevesinde bir dernekleşme eğilimi ile sonuçlanmaktadır. Türkiye'deki dernek gelişimi ve ilgili mevzuatı değerlendirdikten sonra çalışmamız kapsamında önem arz eden kamu yararına çalışan dernek statüsüne değinmek gerekmektedir.

### 4.3. Kamu Yararına Çalışan Dernekler

Dernekler Kanununun 27. maddesi, dernekler için "Kamu Yararına Çalışan Dernekler" şeklinde özel bir kategori yaratmaktadır. Buna göre "derneğin amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere giriştiği faaliyetlerin topluma yararlı sonuçlar verecek nitelikte ve ölçüde olması şarttır."(md. 27) Ayrıca Dernekler Yönetmeliğinin 49. maddesinde de "kamu yararına çalışan derneklerden" sayılmak için bazı kriterler belirlenmiştir. "Bunlar;

- a) En az bir yıldan beri faaliyette bulunması,
- b) Son bir yıl içindeki, 2005 yılı için belirlenen tutar olan 50.000.-YTL (2018 yılı için belirlenen tutar olan 133.491 TL'sini) geçen alım ve satım işlemlerinin rekabet koşullarına uygun yapılması,
- c) Amacı ve gerçekleştirdiği faaliyetlerin, üyelerinin dışında yerel veya ulusal düzeyde toplumun ihtiyaç ve sorunlarına yönelik çözümler üretecek ve toplumsal gelişmeye katkı sağlayacak nitelikte olması,
- d) Yıl içinde elde ettiği gelirin en az yarısının bu amaçla harcanması,
- e) Sahip olduğu mal varlığının ve yıllık gelirinin tüzüğünde belirtilen amacı gerçekleştirecek düzeyde olması gerekir ".

Bu şartları karşılayarak kamu yararına çalışan statüsü kazanan dernekler, vergi muafiyetinden faydalanabilir, kamusal destek alabilir ve kamu sektörü ile yapılan

ortak projelerde imtiyaz sahibi olabilir. Fakat gerek kanunda gerekse yönetmelikte kamu yararı tanımı net olmadığından, bu statünün hangi derneğe verileceğini belirleyen karar makamına geniş bir takdir yetkisi verilmiş durumdadır.

Devlet Denetleme Kurulunun Türkiye’de Kamu Yararına Dernek Statüsünü incelediği raporunda “Etkin bir devlet-sivil toplum işbirliği kurulabilmesi ve devlet-sivil toplum ilişkilerinin sınırının belirlenebilmesine olanak sağlayan bir kamu yararı tanımlamasının olmadığı ve kamu yararı müessesinin hangi amaçları ve faaliyetleri kapsadığı konusunda mevzuatımızda yeterince açıklık bulunmadığı” yönünde bir tespit yer almaktadır (TÜSEV, 2010).

Avrupa ülkelerinde kamu yararına olduğu belirlenen amaç ve faaliyet alanları farklılık göstermekle birlikte daha net bir şekilde mevzuatta yer almıştır. “Hollanda’da, kamu yararının amacı mali içtihatlar ile belirlenmiş olup, buna; hayat felsefesine dayalı dini, kültürel, bilimsel faaliyetler ile hayır işleri ve kamu hizmetleri dâhildir. Alman Vergi Kanunu ise, sağlık hizmetleri, genel refah, çevre koruma, eğitim, kültür, amatör sporlar, bilimsel faaliyetler, korunmaya muhtaç şahıslara yardım, kilise ve dini amaçlı faaliyetleri içerir. Macaristan’da, ayrı olarak çıkartılan kamu yararı kanununda, sağlığın korunması, bilimsel araştırma, eğitim ve kültür dâhil 22 amaç benimsenmektedir. Aynı şekilde, Polonya kanununda 24 kamu yararı faaliyeti tanımlanmaktadır. Yine bir çok ülkede, kamu yararına hizmet olarak nitelendirilen ‘diğer faaliyetleri’ de içerisine alacak bir kapsayıcı kategori benimsenmiştir. Bu yöntem, belirlenen amacın aşırı sınırlayıcı yorumlardan uzak tutulması için etkili bir yoldur ve böylece kamu yararı kavramına değişken toplumsal koşullara paralel bir esneklik kazandırılmaktadır” (TÜSEV, 2008).

Türkiye'deki uygulamalarda kamu yararına yönelik bir tanımın yokluğu, bu statüyü vermeye yetkili makamın iradesini önemli kılmaktadır. Dernekler Kanununun 27. maddesine göre; "Kamu yararına çalışan dernekler, ilgili bakanlıkların ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilir." Bakanlar Kurulunun siyasi bir makam olması sebebiyle verilen kararın objektif olamayacağı, siyasi tercihlerin ön planda tutulacağı ve çok az sayıda derneğe bu statünün verileceği söylenebilir. "Türkiye genelinde mevcut dernek sayısı 111,987 iken, kamu yararına çalışan statüsüne sahip dernek sayısının 390 (%0,35)" (TÜSEV, 2018) olması bu durumun bir sonucu olarak görülebilir.

Burada kamu yararı kavramı, devletin iradesi tarafından belirlendiği bir süreçte, egemen çıkarların siyasal yapıyla meşrulaştırılmasının bir aracı haline getirilmektedir. Kavrama sınıfsal içeriğini kazandıran, kapitalizmde egemen sınıfların, kendi çıkarlarının toplum çıkarı olarak sunulmasıdır.

Bunun en iyi örneğini, 1980 sonrası dönemde ortaya çıkan ve Keleş tarafından tanımlanan özelleştirmeci kamu yararı yaklaşımında görebiliriz. “Burada özelleştirmeci kamu yararı ‘kamu iyeliğinin yerini tümüyle özel iyeliğin almasını ve dolayısıyla tam bir özelleştirmeyi öngörmektedir.’ Özelleştirme uygulamalarının meşruiyet kaynağının kamu yararına olma iddiasına dayandırılması tartışmalı ancak neoliberal dönemde, uygulamaların toplumsal meşruiyetini üreten, hegemonik bir yaklaşımdır. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı yerine tüm toplumun ürettiği değerlerin bazı özel kişilerin eline geçmesinde kamu yararı görmek aslında kapitalizmde devletin sınıfsal karakterinin hangi araçlarla görünür hale gelebileceğine işaret etmektedir” (Tezcan ve Poyraz, 2013).

Bu nedenle Doğanay'a göre kamu yararı ile toplum yararı birbirinden farklı kavramlardır. "Kamu yararı kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır. Kurulu düzen özel mülkiyete dayanıyorsa, bu takdirde kamu yararı, özel mülkiyetin korunmasındaki çıkar anlamına gelmektedir. Toplum yararı ise ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarını ifade eder. Bir ülkedeki düzenin toplum yararına olması zorunlu değildir" (Doğanay, 1974). Fakat kamu yararı kavramı her ne kadar, devlet aracılığı ile egemen sınıfların çıkarının toplumun çıkarı olarak gösterilmesinde bir araç olsa da, toplumun geniş kesimleri lehine sonuçlar üretebildiği ölçüde gerçek bir görev görür. Tezcan ve Poyraz'ın (2013) ifade ettiği gibi, kamu yararının “somut olaylarda toplum lehine sonuçlar üretmesi toplumsal süreçler ve sınıfsal mücadeleler tarafından belirlenmektedir”.

Habermas'ın ifadesiyle toplumsal bütünleşme alanı olarak kamusal alan, ortak çıkarın dolayısıyla kamu yararının yaratıldığı bir alandır. Bu nedenle kamusal alan, kamu kavramını yeniden tanımlamak ve demokratik bir kamusal alan inşa etmek yalnızca toplum iradesini içermekle kalmaz aynı zamanda toplum yararını sağlamaya yönelik bir çabayı da içermektedir.

Bir derneğin kamu yararına olma niteliği, yasal olarak kamu hizmeti olduğu bilenen faaliyetleri ya da (özelleştirme politikalarıyla birlikte kamu hizmet

alanlarının daraltıldığı gerçeği göz önüne alınırsa) toplum tarafından kamusal değer taşıdığı *kanaatine* varılan her türlü faaliyeti gerçekleştirmesine bağlıdır. Kamu yararına çalışan statüsünün Bakanlar Kurulunca verilmesi durumu, özerk ve demokratik bir yönetim birimi olarak belediyelerin hangi derneklerle "işbirliği" yapacağını da belirlemektedir.

#### 4.4. Belediye ve Dernek "İşbirliği"

Türkiye'de yerel yönetimlerde yapılan reformlarla birlikte hizmet sunumu için birçok alternatif yöntem gündeme gelmiştir. Bir yandan yerellik ilkesi çerçevesinde hizmetler halka en yakın yönetim birimi olarak belediyelerin sorumluluğuna bırakılırken, diğer yandan sermaye kesimi bu hizmetlerin en büyük sunucusu olmaktadır.

Yerel kamu hizmetlerinin belediye ve dernek ortaklığında sunulması ise ancak belli koşulların karşılanması durumunda mümkün olmaktadır. Bu koşullardan en önemlisi "ortak hizmet/proje"lere dâhil olacak derneklerin kamu yararına çalışan statüsüne sahip olması gerektiğidir. Dolayısıyla mevcut durumda sayısı 100 binin üzerinde olan derneklerden yalnızca 390'nı (kamu yararı statüsüne sahip) hizmet sunumuna katılabilir.

"Fakat Avrupa ülkelerinde, kamu yararı statüsü genellikle kamu kurumları ile işbirliği yapmak için bir koşul değildir. Bu statü, öncelikle vergi muafiyetleri ile diğer dolaylı devlet yardımlarını almanın bir koşulu olmakta; ayrıca devlet fonlarına daha kolay erişim olanağı sağlamaktadır" (Bikmen ve Bullain, 2006).

Günümüzün popüler bir kavramı olarak yerel yönetim, özel sektörle birlikte sivil toplum örgütlerinin de bir paydaş olarak yerele dair karar alma ve uygulama süreçlerine katılabileceği iddiasını taşımaktadır. Fakat Türkiye için böyle bir modelin işlerliğini incelediğimizde iddia edilenin aksine, özel sektörle ortaklığın önü açılırken sivil toplum örgütleri ile sınırlı bir ortaklık oluşturulmaktadır. Bunu en açık biçimde belediye-dernek ilişkisine dair mevzuatta bulabiliriz.

1580 sayılı Belediye Kanununda belediye-dernek ilişkisine dair herhangi bir hüküm yer almazken, hizmet sunumunda alternatiflerin artmasıyla birlikte, derneklerin yerel

kamu hizmetlerine katılımını sağlamaya yönelik 2000'li yıllarda çok sınırlı bir mevzuat oluşturulmuştur. Aynı şekilde eski dernekler kanununda (2908 sayılı), derneklere kamu yararına çalışma niteliği ve kamu yararına çalışma kararının verilmesi ve gerektiğinde geri alınma usullerinin düzenlenmesine karşın, bu statü hizmet sunumuna katılımı sağlamaya yönelik olmaktan ziyade, vergi muafiyetinden yararlanmaya veya kamusal destek almaya yöneliktir. Ayrıca bir derneğin kamu yararına çalışan dernek sayılabilmesi için ülke çapında faaliyette bulunması şartı gerekiyordu. Dolayısıyla kamu yararlı statüsüne sahip derneklerin yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesine yönelik faaliyette bulunması, kamu yararına çalışma niteliğini kaybetmesi sonucunu doğuracaktı. 2000'li yıllarda yapılan reform çalışmalarıyla birlikte hem yeni dernekler kanununda hem de yeni belediye kanununda belediye-dernek ilişkisine dair hükümler yer almıştır. Fakat yeni düzenlemelerin eski kanunlardaki hâkim anlayışa köklü bir değişiklik getirdiği söylenemez.

5393 sayılı Belediye Kanununun 75/c maddesine göre “belediyeler, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürli dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir.”

Dernekler Kanununun 'yardım ve işbirliği' başlıklı 10. maddesinde "5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun hükümleri saklı kalmak üzere, dernekler kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanlarına giren konularda ortak projeler yürütebilirler. Bu projelerde kamu kurum ve kuruluşları, proje maliyetlerinin en fazla yüzde ellisi oranında ayni veya nakdî katkı sağlayabilirler" denilmektedir. Yine Dernekler Yönetmeliğinin 91. maddesinde de kamu kurum ve kuruluşları ile yürütülen ortak projeler ele alınmış ve "Derneklerin, görev alanlarına ilişkin konularda kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapabilmesi, ortak bir projenin yürütülmesi şeklinde olur. Projelerin, toplumun ihtiyaç ve sorunlarına yönelik çözümler üretecek ve toplumsal gelişmeye katkı sağlayacak nitelikte olması şarttır" denilmektedir.

Gerek Belediye Kanununda gerekse Dernekler Kanun ve Yönetmeliğinde "ortak hizmet/proje" çerçevesinde işbirliği yapılacağı belirtilse de bu kavramın neyi ifade ettiğine dair net bir tanım bulunmamaktadır. Toplumun ihtiyaç ve sorunlarına yönelik olması ve belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına ilişkin konular olması, ortak hizmet projelerinin, geniş bir yerel hizmet alanına karşılık geldiği sonucu çıkartılabilir. Aynı zamanda belediyelerin görev ve sorumlulukları, kanunda mahalli müşterek olmak kaydıyla tek tek sayılmıştır. Dolayısıyla derneklerin işbirliği içerisinde sunacağı ortak hizmet projeleri, zaten kamu yararı niteliğine sahip yerel kamu hizmetleridir. Bunun için ayrıca kamu yararı statüsü koşulunu getirmek, derneklerin hizmet sunumundaki etkinliğini engellemeye yöneliktir. Uygulamada yerel kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı kamu-özel sektör ortaklığında metalaştırılırken, sosyal hizmetler gibi öncelikli görülmeyen ve kâr üretmeyen alanlar dernek ve diğer sivil toplum örgütlerine bırakılmaktadır. Birçok belediyenin sosyal hizmet alanlarında derneklerle "işbirliği" yalnızca kaynak aktarımıyla sınırlı kalmaktadır. Bu durum çeşitli dernekler aracılığıyla yapılan yardımların, tarafsız ve hak temelli olmaması, insan onurunu zedeleyici yöntemlerin kullanılması, dini ve siyasi güdülerle hareket edilmesi gibi sonuçlar doğurmakta; yardımlardan yararlananları sürekli tüketici konumuna sokarken aynı zamanda kendisine yardımda bulunanlara da bağımlı kılmaktadır.

Derneklere yapılacak yardıma ilişkin mevzuata baktığımızda tarafsız ve hizmet temelinde yaklaşmadığı görülmektedir. Belediye Kanunlarında, derneklere yardım yapılabileceğine dair bir hüküm olmasa da, aksi yönde (yardım yapılamayacağına dair) bir hüküm de yer almamaktadır. Kanunda oluşan bu boşluk 5018 Sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” (Madde 29) ve onun ikincil mevzuat çalışmaları ile doldurulmuştur:

*"Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir."*

Kanun maddesinde geçen genel yönetim kapsamı ifadesi, belediyeleri de içermektedir. Adı geçen maddeye ilişkin çıkarılan yönetmelikte<sup>6</sup> de derneklere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinden yardım yapılmasını ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Dolayısıyla belediyelerin derneklere nakdi yardım yapabileceğine dair bir mevzuat 2012 yılına kadar mevcuttu. Bunun için de yardım yapılacak derneğin kamu yararlı dernekler statüsünde olması gerekmiyor, faaliyet konusunun kamu yararına ilişkin olması yeterlidir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu'nca kamu yararına 'uygun görülmemiş' derneklere de yardım yapılabilmiştir.

İlgili yönetmeliğin 5. maddesinde bu yardımın yapılabilmesi için bazı şartlar belirlenmiştir. “Bunlar;

- 1-Belediye bütçesine bu amaçla ödenek konulmuş olması,
- 2-Yardımlarda kamu yararı gözetilmesi, yardımların öncelikle toplumun ihtiyaç ve sorunlarına çözüm sağlaması ile toplumsal gelişmeye katkıda bulunulmasına yönelik olması,
- 3-Teşekkülün, yardımı yapacak belediyenin görev alanına giren konularda faaliyet göstermesi,
- 4-Teşekkül ile yardım yapacak belediye arasında protokol yapılması,
- 5-Teşekkülün, 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun kapsamındaki dernek ve vakıflardan olmaması
- 6-Teşekkülün, Anayasa ve kanunlarla yasaklanmış faaliyetlerde bulunmamış olması,
- 7-Teşekkülün, üyelerine veya ortaklarına kazanç paylaşımı veya kâr dağıtımı amacının bulunmaması gerekiyor”.

Fakat 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunun 19. maddesi ile kamu idarelerinin derneklere sağladığı yardıma mahalli idareler açısından sınırlama getirilmiştir. Buna göre; “dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından nakdi yardım yapılamaz”. Aynı zamanda bu kanunla belediyelerin kamu yararına olan dernekler dışında kalan derneklerle “ortak hizmet projeleri yürütmesi için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği” hükme bağlanmıştır.

---

<sup>6</sup> “Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik”

Belediyelerin derneklere nakdi yardım yapabileceğini düzeleyen kanun ve yönetmelikteki yaklaşımın belediye yasalarına yansıtılması gerekirken, tersi bir durumun yaşanması derneklerin yerel hizmet sunumundaki etkinliğini giderek kısıtlamaktadır.

Hizmetlerin hakla en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması gerektiği anlayışının yaygınlaştığı günümüzde, yerelleşme uygulamalarının demokrasiyi geliştirici potansiyelinin ortaya çıkması, belediyelerin bu hizmetleri nasıl gerçekleştirdiğine bağlıdır. Nitekim ülkemizde belediyelerin yerel halkın mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunacağı yasal olarak düzenlenmiştir. Fakat belediyelerin hizmet sunumundaki tercihi genellikle bu hizmetlerin özelleştirilmesi yönünde olmuştur. Buradaki tercih yalnızca belediye idaresinin takdir yetkisine bağlı değil, aynı zamanda hizmet sunumuna ilişkin mevzuat özelleştirmeye yönelik geniş imkânlar sunarken bunun dışında kalan alternatif yöntemleri kısıtlamaktadır. Bu duruma yukarıda ifade etmeye çalıştığımız dernek-belediye ortaklığında hizmet üretimine ilişkin kısıtlamaları örnek verebiliriz.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin yetkilerini ve imtiyazlarını düzenleyen 15. maddesi liberal bir görüşün etkisi altında kaleme alınmış ve belediyelerin yetkileri sayılırken “kurdurmak”, “işlettirmek”, “kiraya vermek”, “hizmet satın almak” ve “imtiyaz vermek” gibi kavramlarla hizmetlerin özelleştirilmesinin önü açılmıştır. Özelleştirme yaklaşımının izlerine 1980 yılından sonra yapılan değişikliklerle 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da rastlanmaktadır. Fakat 5393 sayılı kanunu farklı kılan durum, özelleştirme yöntemlerindeki artışla birlikte çeşitliliğin kanuna yansıtılmış olmasıdır. Yeni kanunda belediye meclisinin görev ve yetkilerinin sıralandığı 18. maddede, (j) bendinin "Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek" şeklinde düzenlendiği görülmektedir.

Eski Belediye Kanununda kamu hizmetlerinin imtiyaz sözleşmeleriyle gerçekleştirilebileceğine dair düzenlemenin yer almasına karşın, "özünde bir imtiyaz

niteliğine sahip olan yap-işlet-devlet modelinin" (Emrealp, 1994) daha çok kullanılmasının arkasında çeşitli nedenlerin olduğu söylenebilir. Bunlardan biri Belediye Kanununda hizmetlerin imtiyaz yoluyla gerçekleştirilebilmesi için "Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararı" (madde 15) gerekli iken, yap-işlet-devret modeli için idari yargının ön denetiminin gerekli olmamasıdır. Türkiye'de 1984 yılından itibaren yap-işlet-devret yönteminin imtiyaz sözleşmeleri aksine özel hukuk hükümlerine bağlı sözleşmeler olarak düzenlenmesi için çeşitli yasal değişiklikler yapılmış, imtiyaz sözleşmelerinde devlet lehine yer alan özel yetkilerin sınırlandırılması ve özel kuruluş ile devlet arasında eşitler arası bir ilişki kurulması hedeflenmiştir.

Ayrıca 1999 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile birlikte "kamu hizmetini işleten özel sektör ile idare arasındaki uyuşmazlıklar için uluslararası tahkim yolu açılmıştır. Danıştayın yap-işlet-devret sözleşmelerini inceleme yetkisi de tahkimin öngörülmediği sözleşmelerle sınırlandırılmıştır" (Akıllı, 2013).

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde yap-işlet-devret sözleşmelerine başvurulmasının bir diğer nedeni, imtiyaz sözleşmelerinden farklı olarak kârın özelleştirilmesine karşın ortaya çıkabilecek risklerin kamusallaştırılmasıdır. Oysaki imtiyaz sözleşmelerinde kâr ve zararı şirket üstlenmektedir. Ayrıca yap-işlet-devret yönteminde devletlerce garantilenmiş ödemeler sözleşme sürecinde şirketlere akmaya devam etmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununda yap-işlet-devret modelinin yanı sıra hizmetlerin kiraya verilmesi veya satın alınmasına yönelik hükümler de yer almaktadır. Kanunun 67. maddesi hangi hizmet alanlarının ihaleye konu olacağını düzenlemektedir. Dolayısıyla hizmetlerin özelleştirilmesine yönelik kolaylaştırıcı bir mevzuatın yaratıldığı söylenebilir.

Kamusal nitelikli üretim yerine giderek daha fazla oranda özel sektör üretim anlayışının benimsenmesi, hizmetlerin sunumunda kamu-özel sektör ortaklığından daha fazla yararlanılması, hizmetlerin kamusal değerinin azalması sonucunu doğurmaktadır. "Kamu hizmetlerinin metalaştırılmaları bir yandan onların o ürün/hizmet olmaktan çıkmalarını gerektirirken bir yandan da toplumun "toplum olma", kişilerin "bir toplum olma" his ve arzusunu en fazla duyduğu çeşitli varoluşsal zeminlerin parçalanmasını getirir"(Başer, 1996).

Kamusal hizmetlerin, topluma özgü ve toplumu ilgilendiren dolayısıyla toplumun "kendisinden başka hiçbir makama bırakamayacağı şey ve faaliyetler"(Başer, 1996) olarak toplumun sorumluluğunda üretilmesi gerekmektedir. Böyle bir toplumsal sahiplenme zeminine olan ihtiyaç, ancak demokratik kamusal alanların oluşturulmasıyla karşılanabilir. Habermas, devlet dışı bir kamusal alanın varlığını ve olanaklılığını göstererek, bir demokratik katılım mekanizması önerirken buna ek olarak Negt, Kluge ve Fraser çoklu kamuların varlığının kamusal meselelerin belirlenmesindeki etkisi üzerinde durmamızı önermektedirler. Dolayısıyla kamusal meselelerin tartışıldığı süreçlere kimlerin katıldığı tartışma sonucunu doğrudan etkilemektedir.

Kamusal hizmetlerin uluslararası kuruluşların dayattığı anlaşmalar çerçevesinde özelleştirildiği, ticarileştirildiği dolayısıyla kamusal bir mesele olmaktan çıkarıldığı sürecin en önemli aktörlerinden birisi de sermaye kesiminin toplumsal örgütlenmeleridir. Kamusal hizmetlerin sunumu için ihtiyaç duyduğumuz demokratik kamusal alan ancak devlet ve piyasanın çıkarına karşı kurulduğu zaman gerçek işlevini görür.

#### **4.4.1. Uluslararası Belgelerde Yerel Yönetimlere Katılım**

Demokratik kamusal talebini karşılayabilen derneklerin, belediye ile işbirliğinde yerel kamusal hizmetlerin üretimine katılması, hizmet sunumu için özelleştirme dışında farklı alternatiflerin ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Bu yöntem piyasanın hizmetten etkilenenleri "müşteri" olarak gördüğü anlayışın çok ötesinde, yerel halkı hizmetin bizzat üreticisi yapabilecek bir anlayışı taşımaktadır. Toplumsal bir ihtiyaç ya da faaliyetin dernek-belediye ortaklığında piyasa mantığından arındırılmış ve dayanışma ruhuna dayanan bir şekilde üretilmesi toplum yararına yöneliktir. Belediye, yerel halkın karar alma ve politika üretme süreçlerine katılımının en çok sağlanabildiği yönetim birimi olarak, sorumluluğundaki hizmetleri halkın talebi doğrultusunda halkın katılımıyla üretebilir. Bu anlayış, farklı amaçlarla kurulan birçok uluslararası kuruluş tarafından paylaşılmaktadır. Belediyeler için en önemli şartlardan biri olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde,

"demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını"nın gerekliliği üzerinde durmaktadır.

“Belediyelerin özerk birer kurum olarak ele alınmasındaki en önemli etkenlerden bir tanesinin halka yakınlığı ve dolayısıyla katılımcı uygulamalara ilişkin varsayılan gizil güçleridir. Bu sebeple Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ilişkin esaslara göre yerel yönetimlerin özerkliğindeki başat koşulun katılımcılık olduğu söylenebilir” (Komisyon Raporu, 2009). Türkiye'nin de imzalamış olduğu Şartta yerel yönetimler için katılıma ilişkin; "Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğu" vurgulanmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimler, yerel halkın kendisini ilgilendiren her meseleye, karar alma ve uygulama süreçlerinde, katılım mekanizmalarını sağlamakla sorumludur.

"Türkiye özelinde, yerel siyaset alanı içerisinde yerel işlerin nasıl ve ne şekilde yapılabileceğinin tartışılarak etkin ve verimli sonuçlara ulaşmasında üretilmiş bir kamusal sosyal alanın mevcut olmaması ve mevcut olanın da hep merkezi yönetim kontrolünde olması" (Tekeli, 1999) durumu gözönüne alındığında katılımın işlerliği konusu önemli bir sorun alanı olmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan sonra Avrupa Konseyi, yerel demokrasiyi geliştirmek ve yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımını arttırmak, böylece Şartta geçen değerleri ve ilkeleri pekiştirmek için çeşitli şart ve antlaşmalar kabul etmiştir. Bunlardan birisi 2009 yılında hazırlanan ve yürürlüğe girebilmesi için en az sekiz devletin (Özerklik Şartı'na taraf olan) onaylaması koşulunun sağlanmasıyla birlikte 2012 yılında yürürlüğe giren *"Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü"*dür.

“Özerklik Şartı'nın odağında yerel yönetim birimleri varken, Ek Protokolün odağında yerel yönetim hizmetinden yaralanan kişiler/hemşehriler bulunmaktadır” (Güneş, 2014). 1 Haziran 2012 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Ek Protokol ile hemşehriler

açısından yerel yönetim işlerine katılma hakkının güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Protokolde yerel yönetim işlerine katılma hakkı, "yerel yönetimin yetkilerinin kullanılmasını ve sorumlulukların yerine getirilmesini belirlemeye veya etkilemeye çalışma hakkı" biçiminde tanımlanmıştır.

Protokole göre taraf ülkelerin, “kendi sorumluluk alanı içerisindeki herkese yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılma hakkını güvence altına alacakları”; bu hakkın kullanımının kolaylaştırılmasına yönelik araçların kanun ile sağlanacağı; “her bir Tarafın, kendi yurttaşlarının, sınırları dahilinde ikamet ettikleri yerel yönetimin konsey veya meclis üyelerinin seçimine seçmen yada aday olarak katılma hakkının” yine kanunla tanınacağı; kendi anayasal düzene uygun karar verdiğinde veya uluslararası hukuki yükümlülüklerine uygun olduğu yerde, anılan kanunun diğer kişilere de söz konusu katılım hakkını sağlayacağı kabul edilmektedir (Council of Europe, CETS No.: 207). Belirtilen hususların Protokolde kanunla düzenleneceğinin hüküm altına alınması, hemşehrilerin katılım hakkının hukuki güvencesini sağlama isteğinin bir ifadesi olarak görülebilir. Protokol katılım hakkını güvenceye alırken aynı zamanda bu hakkın tanımını yaparak somutlaştırmaktadır. Böylece hangi yol ve araçlarla gerçekleştirileceğini de belirleyebilmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim faaliyetlerine katılım konusunda mevcut durumda Belediye Kanunu'nun hemşehri hukukunu düzenleyen 13. maddesinde "*Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır*" şeklinde düzenleme yer almaktadır.

Fakat Türkiye zerklik şartı'nı imzalamasına karşın henüz ek protokolü imzalamış değil, aynı zamanda Türkiye'de yerel yönetimlerin istekli olduğu katılımı sağlamaya yönelik mekanizmaların birlikte yönetme ve halkla beraber karar almaktan çok, genelde halka danışma işlevine doğru yönlendirildiği, ancak halkın danışmanlığını geçmeyecek seviyedeki katılımın özendirildiği görülmektedir (Güneş, 2014).

Yerel demokrasinin geliştirilmesi ve "yerel yönetişim" erevesinde halkın sivil toplum örgütleri aracılığıyla belediye yönetimine ortak olmasına yönelik uluslararası çağrılardan birisi de Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan ve "sürdürülebilir

kalkınma"<sup>7</sup> ilkesinin yaşama geçirilmesine yönelik raporlar, bildirgeler ve eylem planlarıdır.

“‘Sürdürülebilir kalkınma’ ibaresi, resmi olarak ilk kez 1987’de Gro Harlem Brundtland tarafından, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu için hazırlanan Brundtland Raporu olarak da bilinen ‘Ortak Geleceğimiz’ raporunda; ‘Bugünün ihtiyaçlarını ve beklentilerini, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılama olanaklarını tehlikeye atmaksızın karşılamaktır’ şeklinde tanımlanmıştır” (Emrealp, 2005). Raporda “dünyadaki tüm ülkelerin ekonomik, siyasal ve sosyal açılardan bir bütünün parçaları” olduğu, sürdürülebilir kalkınmanın ancak “bu bütüncül anlayışın tüm ülkeler tarafından kabul görmesi ile uygulanabileceği” vurgulanmıştır. Rapor’da yer alan önerilerin yaşama geçirilmesini sağlayacak küresel bir taahhüt belgesi ve eylem planı hazırlanması amacıyla, 1992 yılında Rio de Janerio kentinde yeni bir Birleşmiş Milletler zirvesi (Yeryüzü Zirvesi) düzenlenmiştir.

"Konferansta sürdürülebilir kalkınma ilkesinin yaşama geçirilmesinin ancak 'yerinden' çözümlerle mümkün olacağı konusunda ortak bir görüş birliği oluşmuş" (Emrealp, 2005) ve böylece "kentsel sürdürülebilirliğin, küresel sürdürülebilirlik için en önemli yerel strateji haline geldiği ve kent yönetimlerinin bu hedeflerin gerçekleşmesinde kilit bir rol oynadığı giderek daha fazla kabul edilmiştir" (Üçer, 2017). Aynı şekilde, “çevreyi korumanın, doğrudan katılım ve demokratikleşmeyle ilgili bir alan olduğu bu bağlamda, özünde demokratikleşmeyi ve kentsel hakları savunmayı gerektirdiği, açıkça ifade edilmeye başlanmıştır” (Emrealp, 2005).

Konferansın temel çıktısı olan "Gündem 21" başlıklı eylem planında merkez yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin "yerinden yönetim" anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, yerel yönetimler ile sivil toplum örgütleri ve diğer yerel aktörler arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın yönetime etkin katılımının sağlanması gibi hedefler sıralanmıştır. Böylece Gündem 21 planı, yönetişim anlayışının

---

<sup>7</sup> Sürdürülebilirlik kavramının çıkış noktası, ekonomik ve teknolojik gelişmelere paralel bir şekilde ortaya çıkan çevre sorunlarının önüne geçebilme ve ekosistemin korunması üzerine odaklanmıştır. Fakat sürdürülebilir kalkınma ile birlikte sürdürülebilirlik "çevre değerlerinin ve doğal kaynakların savurganlığa yol açmayacak biçimde akılcı yöntemlerle, bugünkü ve gelecek kuşakların hak ve yararları da gözönünde bulundurularak kullanılması ilkesinden özveride bulunmaksızın"(Keleş, 1998) kalkınmanın ve ekonomik büyümenin sağlanması olarak dönüştürülmüştür.

uygulanabilmesinde önemli bir araç olarak kabul edilmiştir. “Gündem 21 içerisinde yer alan ‘Yerel Gündem 21’ kavramı ile yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve tüm diğer ilgililerin, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için ‘21. yüzyılın yerel gündemi’ni oluşturmaları karara bağlanmıştır. Ana hedef, her ülkedeki yerel yönetimlerden, kendi belde halkları ile katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için bir Yerel Gündem 21 oluşturmaları konusunda görüş birliği sağlamalarıdır” (Emrealp, 2005).

“Gündem 21’in Türkiye’de tanınması, büyük ölçüde, 1996 yılında İstanbul’da düzenlenen BM Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı (‘Kent Zirvesi’) sayesinde olmuştur. Habitat Gündemi’nin iki ana hedefini oluşturan ‘Herkese yeterli konut sağlanması’ ve ‘Kentleşen dünyada sürdürülebilir yerleşmeyi gerçekleştirmek’ hedefleri, Gündem 21 ile kopmaz bağlar oluşturmakta ve ‘sürdürülebilir kalkınma’ kavramının, temel insan haklarına ve kentsel haklara uzanan geniş bir çerçevede ele alınması gereğinin altını çizmektedir” (Emrealp, 2005).

Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, UNDP’nin desteğiyle, IULA-EMME – Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı’nın koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” Projesi ile başlamıştır. “Proje kapsamında belediye yönetimleriyle yapılan işbirliği çerçevesinde dernekler ve vakıflar, meslek odaları ve sendikalar gibi sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın-yayın kuruluşları, mahalle yönetimleri, yurttaş girişimleri ve tüm yerel topluluk üyelerinin katılımıyla gerçekleşen katılımcı platformlar oluşturulmuştur” (Doğanay, 2003).

Halkın yerel yönetimlere katılımına dair bir diğer önemli şart, "yerleşmelerde daha iyi bir yaşam" sloganından hareket ederek oluşturulan "Avrupa Kentsel Şartı"dır. “Avrupa Kentsel Şart’ında yer alan ‘Yerel Demokrasi’ başlığında; kamuoyunun, taleplerini mevcut kurum ve örgütler aracılığıyla iletemediğinden ve kentsel gelişmenin demokratik sürecinde yeterli ölçüde yer almadığından dolayı ‘kentsel gelişmenin temeli’nin, özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde ‘halkın doğrudan katılımının sağlanması’ ile mümkün olacağı belirtilmiştir” (Güneş, 2014). Şart diğerlerinden farklı olarak hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına

açılmıştır. Türkiye'de henüz anlaşmayı imzalayan bir belediye olmamıştır. Şart'ın önemle benimsediği temel iki ilke “işbirliği ve dayanışmadır”. Şart:

- “Her bir üye ülkenin yerel yönetimleri arasında; Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımıyla artacak olan olanaklar, diğer kazançlar ve sorumluluklar göz önünde bulundurularak, kentsel yerleşimlerdeki yaşam kalitesini yükseltebilmek için;
- Merkezi ve yerel yönetimler arasında; oluşturulacak politikalar ve para kaynaklarının aktarımıyla, karar verme mekanizmalarını merkezden çevre yerleşimlere yaymak amacıyla;
- Yerel yönetimler ve kent sakinleri arasında; kentlerin çeşitli sorunlarını yakından anlamak ve yerel halkı karar verme süreçlerine katmak için;
- Özellikle, ülke sınırlarını aşacak şekilde tüm Avrupa'daki kentler arasında; işbirliği ve dayanışmayı gerekli görür”

([http://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa\\_kentsel\\_sarti\\_2017/html5forpc.html](http://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa_kentsel_sarti_2017/html5forpc.html))

Bir kentli hakkı olarak görülen katılım hakkına, Şart'ın "Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması" konulu özel bölümünde değinilmiştir. Kentsel Şart'ın ilk bölümünü oluşturan "Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi" ile kent sakinlerinin sahip olduğu bir dizi haklar maddeler halinde sıralanmıştır. “Bildirgede kentli hakları on üç başlık altında düzenlenmiştir. Bu başlıkları; ulaşım ve dolaşım, çevre ve doğa, kentlerin fizik yapıları, tarihi kentsel yapı mirası, konut, kentsel güvenliğin sağlanması, kentlerdeki özürllüler ve ekonomik bakımdan engelliler, spor ve boş zamanları değerlendirme, kültür, kültürlerarası kaynaşma, kentlerde sağlık, halk katılımı, kent yönetimi ve kent planlaması, kentlerde ekonomik kalkınmanın sağlanması olarak sıralamak mümkündür. Kentli hakları, yerel hizmetlerin etkinliğinin arttırılmasında, ekonomik, sosyal ve kültürel olanakların yaratılmasında, yerel topluluk ve dayanışma duygusunun geliştirilmesinde ve yerel yönetimlerde etkin yurttaş katılımının teşvik edilmesinde önemli bir yere sahiptir" (Karasu, 2008). “Avrupa Konseyi'nin Avrupa Kentsel Şartı'ndan sonra 2008 yılında kabul etmiş olduğu Avrupa Kentsel Şartı II: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto (European Urban Charter II Manifesto for a New Urbanity) metni ise değişen toplumsal, kültürel ve ekonomik koşullar doğrultusunda ilkinde bir revizyon niteliği taşımaktadır” (European Council, 2009). Kentli hakları, kentte yaşayan herkesin, temel kamusal hizmetlere erişimini sağlamaya yönelik bir talebi ifade etmektedir.

#### 4.4.2. Kentsel Hizmetleri Toplumsallaşmasında Kent Hakkı

David Harvey ve Henry Lefebvre, kente ilişkin bir hak talebinde bulunmayı "kentli hakkı" olarak değil, "kent hakkı" olarak tanımlarlar. "Kapitalizme eleştirel bir duruş sergilemeyen kentli hakları, 'kapitalist gelişmenin öznesi olan kent'e ilişkin bir hak talebi olmaktan öteye geçemez. Şehir hakkı<sup>8</sup> ise bu talebin ötesine geçerek sistemsal bir değişim önermektedir" (Öner ve Osmanogulları, 2017).

“Ünlü kent sosyoloğu Robert Park'a göre kent, insanın içinde yaşadığı dünyayı arzularına uygun hale getirebilmek için verdiği çabaların en tutarlısı ve bütününe bakıldığında en başarılısıdır. Fakat insanın yarattığı bir dünya olan bu kent, aynı zamanda onun bundan böyle içinde yaşamaya mahkûm olduğu dünyadır” (Harvey, 2015). Bu tanımlardan hareketle kent ile onu üreten kolektif emek arasında bir aidiyet ilişkisi kurulabilmektedir. Lefebvre, geleneksel kenti bir sanat yapıtı olarak tanımlarken kullanım değerine üzerinde durmaktadır. Fakat kapitalizmin gelişim sürecinde metaya dönüştürülen kentlerde artık kullanım değerinin yerini değişim değeri almakta ve kentler bir sanat yapıtı olma özelliğini kaybetmektedir. Kolektif emeğin ürünü olan kentler bütün yönleriyle sermayenin el koyduğu ve rant elde ettiği bir alan haline gelmektedir. Tam da bu noktada kent hakkı, bu sömürü düzenine karşı kent halkının kendisine ait olanı geri almanın temel dayanağını oluşturmaktadır.

Öyleyse “kent hakkı, kentin barındırdığı kaynaklara bireysel veya kolektif erişim hakkından çok daha öte bir şeydir: Kenti gönlümüze göre değiştirme ve yeniden icat etme hakkıdır bu. Dahası, bireysel değil, kolektif bir haktır” (Harvey, 2015). “Kent hakkı” sloganını 1968’de ortaya atan Henry Lefebvre’ye göre, kent hakkı, “kentsel mekanın üretimini belirleyen güç ilişkilerinin yeniden düzenlenmelerinin gerekliliği ve kent üzerindeki hak sahipliğinin de sermaye ve devletten kentin sakinlerine aktarılmasını vurgular”. "Lefebvre'ye göre, çığrından çıkmış bir halde küreselleşen, kentleşen sermayenin tiksinti verici karmaşası içinden bambaşka bir şehri tahayyül ve inşa etmek, gündelik şehir yaşamına odaklanan güçlü bir antikapitalist hareketin yaratılmasına bağlıdır" (Harvey, 2015). Böyle bir hareket oluşturulması için yapılması gereken Harvey'e göre, şehir kökenli mücadelelerin kamusal alanlara

<sup>8</sup> Yazarlar "şehir hakkı" ve "kent hakkı" arasındaki farklılığa değinmiş olsalar da bu çalışma kapsamında kent hakkı Lefebvre'ci bir yaklaşım çerçevesinde kullanılmıştır.

erişim, kentsel hizmetlerden yararlanma, kentleşme süreçlerinde söz sahibi olma gibi hak talepleri ile sınıf mücadelesinin taleplerini ortaklaştırabilmektir. Böylece çeşitli muhalif hareketler kent hakkı sloganı etrafında birleşebilecektir.

“Kent hakkı, demokratik bir kent arayışındaki sakinlerinin kent üzerindeki haklarının mücadelesini ortaklaştırdıkça, neoliberal yapılanmaya ve son kertede kapitalizme karşı ortak bir mücadele zemininin kurulabilmesine yardımcı anahtar bir kavram olabilir” (Baysal, 2011). “Hardt ve Negri şehri müşterek olanın üretildiğı bir fabrika gibi görmemiz gerektiğini iddia ederken bunu antikapitalist eleştiri ve siyasi eylem için bir başlangıç noktası olarak ortaya atmaktadır” (Harvey, 2015). Neoliberalleşme sürecinin derinleştirdiğı eşitsizlik, adaletsizlik ve yoksulluk gibi sorunlar en somut olarak kentteki günlük yaşamda kendisini göstermektedir. Ortak olan her şeyin (kentsel mekan, kentsel hizmetler, kamu yararı gibi) özelleştirildiğı günümüzde buna karşı gelişecek bir tepkinin "ortak olanı toplumsallaştırma"yı hedefleyeceği söylenebilir.

Harvey (2015), kent hakkı etrafında birleşen toplumsal kesimlerin, “artı ürünün üretimi ve kullanımı üzerinde daha fazla demokratik denetim” sağlayabileceğini belirtmektedir. Mayer kent hakkının, “bir yeniden dağıtım aracı olduğunu”, dolayısıyla “yasal bir hak olmaktan ziyade, zenginlerin ve iktidar sahiplerinin isteklerine karşı çıkan muhalif bir talep” olduğunu söyler. "Yeniden bölüşüm hakkıdır o, tüm insanlığı kapsayacak biçimde değil, ama ondan mahrum olan ve ona ihtiyacı olanlar için ve bu hak, sadece insanlar ona -ve şehrin kendisine- sahip çıktıklarında var olur" (Mayer, 2014). Böyle bir sahiplenme yalnızca kentsel mekanla sınırlı değildir. Ortak olan her şey için süregiden bir mücadele vardır. Kentsel hizmetler, sermaye tarafından el konuldukça kamusal değerini kaybetmekte bireysel bir mesele haline getirilmektedir. Neoliberal politikalar bu hizmet alanlarını özel sektör lehine daraltırken, kent sakinlerini bu süreçte hizmetin tüketicisi olmakta, hatta çoğı zaman tüketiciliğı de yok edecek düzeyde izleyicisi olmaktadır. Gündelik yaşamın her alanına yapılan bu neoliberal saldırının yoğunlaşması karşısında kent sakinleri bir tepki arayışına girmektedir. Harvey'in (2015) belirttiğı gibi, “kent hakkı fikri birtakım entelektüel heves ve modalardan değil, aslolarak sokaklardan, mahallelerden ezilen insanların naçar zamanlarda yükselen yardım ve destek çığılığından doğmaktadır”.

“Kent hakkı, eşitlik ve sosyal adalet temelli bir alternatif sunar. Mükemmel kent yolunda soyut bir idealden ziyade kentlerde yaşayan çoğunluğun haklarını güçlendirici bir araç olur” (Angotti akt; Baysal, 2011). Kent hakkı bir yandan kente dair ortak olan şey ve faaliyetlerin kent sakinleri lehine korumanın yolu olurken bir yandan da bu ortak alanları sahiplenen kent sakinlerinin yurttaş olma bilincini geliştirir, adil, eşit, demokratik bir kent yaşamını olanaklı kılar.

Türkiye'de her ne kadar belediye kanunlarıyla kentte yaşayanların/hemşehrilerin belediyenin karar alma süreçlerine katılımı, kentsel hizmet üretiminde yer alması gibi düzenlemeler yapılmışsa da pratikte hemşehriler bu süreçlerin dışında kalmaktadır. Kentsel hizmetler ulusötesi şirketlerin ilgi alanına girerken giderek kent sakinine yabancılaştırılmaktadır. Fakat neoliberal saldırının yoğunlaştığı bu aşamada kent hakkı düşüncesi yerelde alternatif bir yöntem ortaya koyarak bir karşı duruş sergileyebilmektedir. Türkiye özelinde bu alternatiflerden birisi de Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi öncülüğünde kurulan ve kentteki yoksulluk sorununu hak temelli bir yaklaşımla ele alan Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği'dir. Dernek, yoksullukla mücadelede kent hakkı etrafında ortaklaşmanın bir gereği olarak kentteki birçok sivil toplum örgütünü bir araya getirmiştir. Kentsel hizmetler konusunda böyle bir alternatifin ortaya çıkmasında gerek Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin gerekse de Diyarbakır ilinin önemli bir etkilerinin olduğunu söyleyebiliriz.

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **KENTSEL HİZMETLERİN SUNUMUNDA ÖRNEK BİR UYGULAMA: DİYARBAKIR SARMAŞIK YOKSULLUKLA MÜCADELE VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA DERNEĞİ (2006-2016)**

Merkezi yönetimce merkezden belirlenen politikalar birbirinden farklı yerelerde farklı sonuçlar doğurmaktadır. Böylece yerelerde kentsel hizmetlerin sunumuna ilişkin farklı yöntemler gelişmektedir. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi ilin tarihi, sosyo-ekonomik yapısı, toplumsal örgütlenme düzeyi ve belediyeçilik anlayışı ile mevcut özelleştirmeci yaklaşıma karşı bir alternatif oluşturabilmiştir. Bu alternatif yöntem, ortaya çıktığı koşullar gözönüne alınarak incelenmiştir.

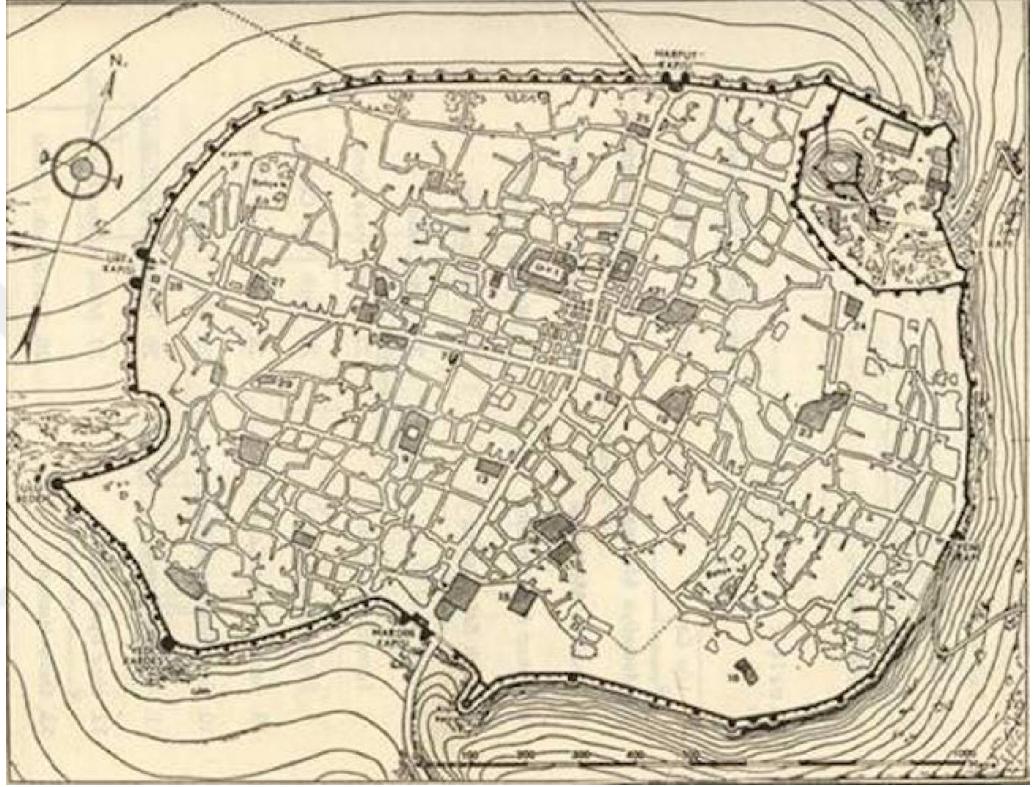
#### **5.1. Diyarbakır Kentinin Tarihi**

“Diyarbakır, insanlık ve uygarlık tarihinin yeşerdiği üç önemli bölgeden bir olan ve insanlığın tarıma ve hayvancılığa ilk kez başladığı bölge olan verimli hilal (fertility crescent) bölgesinde; Eski Yunancada iki nehir arasındaki bölge anlamına gelen ve Fırat ve Dicle nehirleri arasında kalan bölgeyi ifade eden Mezopotamya’nın kuzeyinde yer almaktadır. Anadolu ve Mezopotamya için olduğu kadar dünya uygarlık tarihinde de büyük bir değere sahip olan ve Neolitik Döneme (MÖ 8000-5500) tarihlenen Hallam Çemi, Çayönü, Demirci Höyük ve Kortik Tepe yerleşmeleri Diyarbakır ilinde bulunmaktadır” (Çiçek, 2011). “Bir tarih ve kültür kent olma özelliğini her zaman koruyabilmeyi başaran Diyarbakır, otuza yakın uygarlığın izleri, zengin tarihi ve kültürel kimliği ile önemli bir bölge merkezidir. Her yeni gelen medeniyetin kendi kültürünü öncekilerle kaynaştırıp, daha zengin bir kültür yaratmadaki incelikleri şehrin, ‘Açık Hava Yazıtlar Müzesi’ olarak anılmasını sağlamıştır”(DBB, 2006).

“Antik Çağ’dan Orta Çağ’a kadar korunma amaçlı yapılan kent surlarının en önemli örneklerinden biri olan Diyarbakır Surları, Diyarbakır’ın sahip olduğu Anadolu, Mezopotamya ve dünya kültür mirasının bir diğer önemli parçasıdır. Yapılış tarihleri tam olarak bilinmeyen Diyarbakır Surların İçkale bölgesinde ilk yerleşimlerin MÖ 4000 yılında başladığı tahmin edilmektedir. Yaklaşık 5,5 km uzunluğunda, 82 burç ve 4 ana kapıdan oluşan, yüksekliği 10-12m, kalınlığı 3-5m arasında değişen ve

kalkan balığı görünümünde olan Diyarbakır Surlarının, MS 4. Yüzyılda Roma İmparatorluğu II. Konstantinus döneminde bugünkü şeklini aldığını bilinmektedir” (DBB, 2006). “Diyarbakır Surları Çin Seddi’nden sonra dünyanın en uzun, en geniş ve en sağlam surları olarak kabul edilir” (Atan, 2007; Bkz. Şekil 5.1).

**Şekil 5.1:** Gabriel'in Kale Planı



Kaynak: Atan, 2007

Diyarbakır, tarih boyunca birçok isim almıştır. “Milattan Önce 1300’lü yıllarda, Asur Kralı 1. Adad Nirari'den kalma bir kılıcın kabzasında ‘Amida’ ismine rastlanmıştır. Sonra sırasıyla Amid, Amed, Dikranagerd, Kara-Amid, Diyar-ı Bekr, Diyarbekir ve Cumhuriyet'ten bir süre sonra da, Diyarbakır adını almıştır” (DBB, 2006).

Güneydoğu Anadolu Bölgesinin orta kısmında yer alan Diyarbakır, doğudan Siirt, Muş; güneyden Mardin; batıdan Şanlıurfa, Adıyaman, Malatya; kuzeyden Elazığ ve Bingöl illeri ile çevrilmiştir.

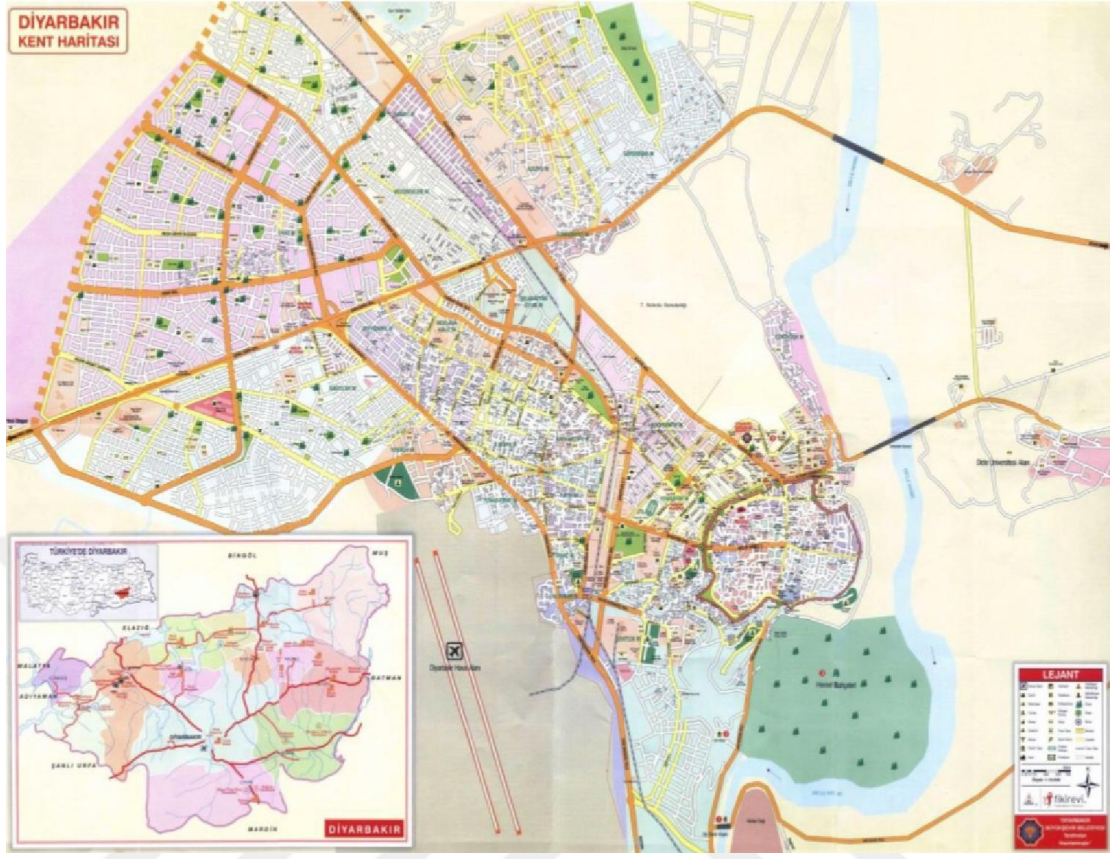
“Yüzölçümü 1.516.200,00 kilometre kare, 37,905199 ve 40,231934 kuzey enlemleriyle, 40.37 ve 41.20 doğu boylamları arasında kalmaktadır. Şehir,

Karacadağ ile Dicle arasında uzanan geniş bazalt platonun doğu kenarında, Dicle vadisinin üzerinde ve nehir kavisinin tepesinde ufki bir satıh üzerinde kurulmuştur. Denizden yüksekliği 650 metredir. Bu yükseklik bazı yerlerde 640 m bazı yerlerde 660 m'dir" (DV, 2019).

## 5.2. Diyarbakır Kentinin Mekânsal Gelişimi ve Dönüşümü

"19. yüzyıla kadar mekânsal gelişimi ve dönüşümü sur içinde kalan Diyarbakır, tazminat sonrasında 1868-1875 yıllarında hastane, kışla, cami, mülkiye dairesi gibi bazı kamu hizmeti binalarının yapımıyla sur dışına taşmıştır. 1935 yılında yapılan ilk nüfus sayımında 34.642 nüfusu olan Diyarbakır kentinin mekânsal gelişimi ve dönüşümü gerçek anlamda 1936 sonrasında sur dışına taşmıştır. İlk olarak surların hemen dibi olan Yenişehir bölgesi gelişmiş, onu Kooperatif ve Şehitlik mahalleri izlemiştir. 1936-1950 yıllarında kentsel alana dâhil olan Yenişehir, Kooperatif mahallerinde planlı bir gelişim yaşanırken, 1950 sonrası başlayan ve 1960 sonrası artan kırdan kente göç süreci sonrasında, kentin çeperlerinde Bağlar bölgesinde plansız bir gelişim yaşanmıştır. 1985 planı ile bu plansız gelişim sürecine müdahale edilmek istense de, plansız gelişme mevcut yollar ve yeni açılan yollar boyunca yağ lekeli şeklinde yoğunlaşarak devam etmiştir" (Çiçek, 2011). "Merkez fonksiyonlarının bir bölümü Suriçi'nden Yenişehir'e kaymış, bu sürecin bir sonucu olarak kentin üst gelir grupları da bu alana kaymıştır. Son dönemlerde hızla yapılaşan Kayapınar alanı üst gelir gruplarının konut alanı haline gelmiştir" (DBB, 2006).

**Şekil 5.4:** Diyarbakır Kent Haritası



Kaynak: Diyarbakir Yenişehir Belediyesi Stratejik Plan 2015-2019

### 5.3. Diyarbakir Büyükşehirin Demografik, Sosyal ve Ekonomik Yapısı

Nüfus büyüklüğü açısından 12. sırada yer alan Diyarbakir ili 2018 yılı genel nüfus sayımına göre, 875.468'i erkek ve 856.928'i kadın nüfusundan oluşan toplam 1.732.396 nüfusu vardır. 2017 yılına göre 32.495 kişi artarak %1.91'lık bir artış yüzdesi göstermektedir.

**Tablo 5.1:** Diyarbakır İli 2008-2018 Yıllarına Ait Nüfus Verileri

|      | Net Göç Hızı<br>(binde) | Yıllık Nüfus<br>Artış Hızı<br>(binde) | Ortalama<br>Hanehalkı<br>Büyüklüğü | Toplam<br>Nüfus |
|------|-------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|
| 2008 | -10,73                  | 21,72                                 | 6,25                               | 1.492.828       |
| 2009 | -7,58                   | 14,91                                 | 6,34                               | 1.515.011       |
| 2010 | -6,55                   | 9,22                                  | 6,24                               | 1.528.958       |
| 2011 | -6,48                   | 27,14                                 | 6,05                               | 1.570.943       |
| 2012 | -10,49                  | 13,4                                  | 5,92                               | 1.592.167       |
| 2013 | -7,74                   | 10,9                                  | 5,68                               | 1.607.437       |
| 2014 | -6,77                   | 17,03                                 | 5,42                               | 1.635.048       |
| 2015 | -11,96                  | 11,64                                 | 5,24                               | 1.654.196       |
| 2016 | -9,77                   | 11,37                                 | 5,09                               | 1.673.119       |
| 2017 | -4,98                   | 15,88                                 | 4,97                               | 1.699.901       |
| 2018 | -4,02                   | 18,94                                 | 4,82                               | 1.732.396       |

Kaynak: TÜİK 2019

Diyarbakır’da yüksek doğurganlık ve nüfus artışının bir sonucu olarak hane halkı büyüklüğünün yüksektir. 1955 yılında ilde 6,1 olan ortalama hane halkı büyüklüğü 2000 yılında 6,8 kişiye yükselmiştir. TÜİK verilerine göre Diyarbakır’da 2018 yılı hane halkı büyüklüğü 4.82’ye gerilemiştir.

Zorla göç ve yerinden etme uygulamaları sırasında Diyarbakır’ın hem göç alan, hem de göç veren bir kent olarak özgün bir konumunun olduğu söylenebilir. “Bu süreçlerin bir sonucu olarak Diyarbakır, Keser’in ifade ettiği biçimde ‘belirli bir nüfus kesiminin uzun yıllar yaşadığı bir kentten daha çok, sürekli bir nüfus akışının, buna bağlı olarak da insanlar arası gelip geçici ilişkilerin egemen olduğu bir terminal kente dönüşmüştür.’” (Pala, 2013). Zorla göç ettirilenler arasında maddi durumu el verenler daha büyük şehirlere göç ederken, yoksul kesim Diyarbakır’da kalmaya devam etmiştir.

Nüfusun önemli bir bölümü işsizlik ve yoksulluk sorunu ile yüz yüzedir. 2017 yılında yapılan TÜİK İşgücü verilerine göre, ildeki işsizlik oranı %13,8

düzeyindedir. İşgücüne katılma oranı %48,1, istihdam oranı ise %41,4 olarak tespit edilmiştir. Cinsiyete göre işgücü katılma oranı erkeklerde %71,3 iken, kadınlarda %25,6 seviyesinde olduğu görülmektedir.

Karacadağ Kalkınma Ajansının 2017 yılı Diyarbakır araştırmasında, istihdamın sektörel dağılımına bakıldığında %37,4 oranında tarım işkolunda, sanayi %17,2 oranında sanayi sektöründe ve %45,5 oranında hizmet sektöründe dağılım olduğu görülmektedir. Bu oranlar kent merkezinde hizmet sektörü lehine değişmektedir.

“Türkiye’de illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre sıralandıkları araştırmalarda, 1927 yılında İstanbul ve Bursa’dan sonra 3. sırada yer alan Diyarbakır, 1970’li yıllarda 40. sıraya, 90’lı yıllarda 53. sıraya, 2003 yılında 63. sıraya gerilemiştir” (Camcı, 2016). Fakat bu gerileme eğilimi sonraki yıllarda da devam etmiştir. Kalkınma Bakanlığı verilerine göre 2011 yılı itibariyle Diyarbakır sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre 81 il içerisinde 67. sırada yer almaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013)

TÜİK tarafından 2015 yılında yapılan İllerde Yaşam Endeksi Araştırmasında Diyarbakır, yaşam endeksinde 0,3489 oranıyla iller sıralamasında 75. sırada yer almıştır. Sağlık alanında 60., eğitim alanında 73., yaşam memnuniyetinde 79. sırada yer alırken yalnızca altyapı hizmetlerine erişim endeksinde 29. Sırada yer almıştır.

TÜİK tarafından 2015 yılında yayınlanan Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Bölgesel Sonuçlarına göre P80/P20 oranı en yüksek bölge Şanlıurfa ve Diyarbakır’dan oluşan TRC2 bölgesi olmuştur. P80/P20 oranı, en yüksek gelire sahip yüzde 20’lik grubun gelirinin en düşük gelire sahip yüzde 20’lik grubun gelirine oranı şeklinde hesaplanmaktadır. Buna göre 2015 yılında Türkiye’deki en zengin yüzde 20’lik grubun geliri en yoksul yüzde 20’lik grubun gelirinin 7,6 katıdır. Fakat Diyarbakır ve Şanlıurfa’da bu oran 8,1 olarak tespit edilmiştir.

Yine aynı araştırmada, Türkiye için eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirin %50’si bazında hesaplanan yoksulluk sınırına göre, Türkiye’de yoksulluk oranı %15 olmuştur. Buna göre; yoksulların %16,1’i TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) bölgesinde, %9,3’ü TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt), %8,4’ü ise TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri) bölgesinde yer almıştır.

#### 5.4. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Kurumsal Yapısı

“Diyarbakır Belediyesi 21.12.1993 tarih ve 93/5130 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Büyükşehir Belediyesi ilan edilmiş, Bağlar, Sur ve Yenişehir olmak üzere üç ilk kademe belediyesi de bu çerçevede kurulmuştur. 23.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre Vilayet Binası merkez olmak üzere Büyükşehir Belediyesi sınırı 20 km çapında bir alanı kapsayacak biçimde belirlenmiş ve var olan Belde Belediyeleri de İlk Kademe Belediyesi statüsüne geçmiştir (Bağıvar, Çarıklı, Kayapınar). Yine aynı yasal düzenleme ile Büyükşehir Belediyesi sınırı içinde köy statüsünde bulunan 97 kırsal yerleşim birimi de mahalle statüsü kazanmıştır. Bu kırsal yerleşimlerden 12'si İçişleri Bakanlığı'nın 03.07.2006'da onayıyla Büyükşehir Belediyesi sınırından ayrılarak yeniden köy statüsüne geçmiş ve Çınar Belediyesi'ne bağlanmıştır” (DBB, 2006). 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ile birlikte Büyükşehir Belediyesi yetki alanı 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden itibaren geçerli olmak üzere tüm il sınırına genişlemiş ve merkez ilçe belediyeleri Bağlar, Kayapınar, Sur ve Yenişehir olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda Diyarbakır Büyükşehir Belediye Meclisinin üye sayısı 30'dan 92'ye yükselmiştir. 2014 yerel seçimden itibaren Diyarbakır Büyükşehir Başkanlığı'nda cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik eşbaşkanlık sistemi uygulanmıştır.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet sunumuna yönelik yaklaşımını belirleyen temel ölçütlerden birisi, yerel iktidarı elinde bulunduran siyasi partinin belediyeçilik anlayışıdır. Bu nedenle çalışma kapsamında incelediğimiz Sarmaşık Derneği'ne geçmeden önce derneğin belediye ile ilişkide olduğu süreçteki yerel seçim sonuçları incelenecektir.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi 1999 yılından bu yana üç dönem boyunca Kürt Hareketinin siyasi partilerince kesintisiz olarak yönetilmiştir. 28 Mart 2004 tarihinde yapılan yerel seçimlerden önce DEHAP yerel seçimlerde “Demokratik Güç Birliği”ni oluşturmak için bir seçim işbirliği arayışındaydı. Bu konuda çeşitli partilerle yapılan görüşmeler sonuç verince DEHAP, SHP, ÖDP, EMEP, SDP ve

Özgür Parti, 29 Ocak 2004 tarihinde yaptıkları ortak bir basın açıklamasıyla “Demokratik Güç Birliği”ne gittiklerini açıkladılar.

Altı siyasi partinin genel başkanları Ankara’da Park Otel’de bir araya gelerek yaptıkları ortak açıklamada bu güç birliğinin şeklini çizmişlerdi: Buna göre her siyasi parti güçlü olduğu bölgede seçimlere girecek, diğer partilerde ‘alan terki’ yaparak destek sunacaklardı.

Yalnız bu güç birliğinde DEHAP ile SHP’nin konumu biraz daha farklıydı; DEHAP, SHP çatısı altında seçime gitme düşüncesindeydi. Yapılan anlaşmalar neticesinde 9 Şubat günü Park Otel’de bir araya gelen DEHAP Genel Başkanı Tuncer Bakırhan ve SHP Genel Başkanı Murat Karayalçın “tek çatı” ve “ortak program” adı altında bir protokol imzalayarak bu durumu resmileştirmişlerdi. DEHAP böylece 28 Mart seçimlerine SHP çatısı altında girdi (Demir, 2018).

Park Otel’de düzenlenen ve vatandaşların da katıldığı basın toplantısında hazırlanan ortak bildiri okundu. Bildiride, “Emekten, demokrasiden, barıştan, özgürlükten yana olan siyasi partiler olarak bizler, 28 Mart 2004 tarihinde yapılacak olan yerel yönetim seçimlerinde demokratik, bağımsız bir ülke, halkçı ve katılımcı yerel yönetimler için demokratik seçenek yaratmak üzere biraraya gelmiş bulunuyoruz” denildi. Halkın “laik ve şeriatçı kamplaşmanın kısılcasına mahkûm olmadığı” görüşünün ifade edildiği bildiride, yerel seçimlere ciddi sorunlarla gidildiğine dikkat çekildi.

Halkın önümüzdeki seçimlerde AKP’nin tüm yerel yönetimleri ele geçireceği kaygısına kapıldığı belirtilerek, “Demokratik Güçbirliği’nin bu kaygıları dağıtacağı ve seçmenin çaresiz olmadığını göstereceği” kaydedildi (NTVhaber, 2004).

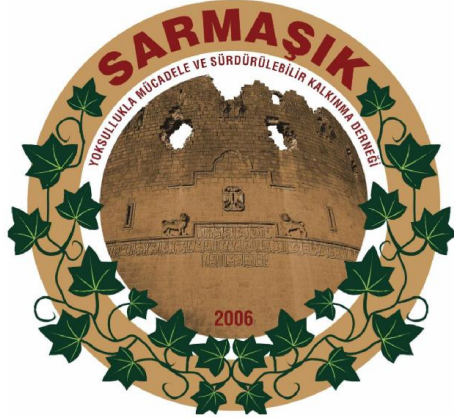
“28 Mart seçimlerinde halk AKP’ye karşı Demokratik Güçbirliği’ni iktidar seçeneği yapacaktır” görüşünün yer verildiği bildiride, Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı’na yönelik eleştirilerde bulunuldu. Bildiride, “Tüm halkımızı, emek, demokrasi ve barış güçlerini Türkiye’nin her yerinde ve hayatın her alanında demokratik güç birliklerini geliştirmeye, güçlendirmeye ve bugün için yerelerde, yarın ise genelde iktidar olmak için çalışmaya çağırıyoruz” görüşü ifade edildi (NTVhaber, 2004).

Yapılan seçimler sonucunda Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Başkanlığını %58,3 oy oranı ile SHP çatısı altında seçime giren DEHAP'ın adayı Osman Baydemir kazandı. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi (DBB) ile birlikte 13 ilçenin ve 18 beldenin belediye başkanlarının seçildiği seçimde SHP 13, AKP 8, CHP 4, DYP 3, DSP 2, SP ve ANAP birer belediye başkanlığı kazandı.

Yerel siyaset alanı içerisinde büyükşehir belediyesi organları ve işleyişi kadar yerel toplumsal örgütlenmeler de önemli bir yer tutmaktadır. “Diyarbakır’da dernek, vakıf, sendika, meslek kuruluşlarından oluşan, 537’si şehir merkezinde olmak üzere toplam 623 Sivil Toplum Örgütü bulunmaktadır. Bunların çoğunluğunu dernekler (376) oluşturmaktadır. STÖ’lerin en önemli bileşeni olan derneklerin çalışma alanları incelendiğinde, çoğunluğunun (174) yardımlaşma derneği olduğu görülmektedir. Yardımlaşma derneklerini, spor alanında faaliyet yürüten dernekler (77) izlemektedir. Okul, ilim ve eğitim dernekleri (45) üçüncü sırayı oluşturmaktadır. Ayrıca sağlık alanında 32, kültürel alanda 27, camilerle ilgili 19, basın-yayın alanında 5, insan hakları alanında 2 dernek bulunmaktadır. Dostluk, güzel sanatlar, imar, lions, rotary, kızılây, ziraat, çevre, thy vb. diğer alanlarda ayrıca toplam 80 dernek bulunmaktadır” (Çiçek, 2011).

### **5.5. Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği (2006-2016)**

Sarmaşık Derneği 2006 yılında Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi öncülüğünde Diyarbakır Barosu, İHD, TMMOB, TTB, MÜSİAD ve GÜNSİAD gibi çeşitli sivil toplum örgütlerinin yanı sıra farklı siyasi partilerinden temsilcilerin de yer aldığı 32 kurucu üye ile Diyarbakır’da kurulmuştur.



**Şekil 5.3:** Sarmaşık Derneği Amblemi

Sivil toplum örgütlerinden temsilciler ve vatandaşların da yer aldığı 32 kişilik kurucular kurulu listesi, sonraki yıllarda Türkiye'nin tanıyacağı isimlerle doluydu.

**Tablo 5.2:** Sarmaşık Derneği Kurucular Kurulu Listesi

| No | Adı Soyadı              | KURUMU                                                                    |
|----|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Osman Baydemir          | Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı                                    |
| 2  | Mehmet Şerif Camcı      | Büyükşehir Belediyesi Başkan Danışmanı                                    |
| 3  | Kutbettin Arzu          | Ticaret ve Sanayi Odası Başkanı (AKP'den bir dönem milletvekilliği yaptı) |
| 4  | Raif Türk               | DİSİAD Başkanı                                                            |
| 5  | Sezgin Tanrıkulu        | Diyarbakır Barosu Eski Başkanı (Şu anda CHP İstanbul Milletvekili)        |
| 6  | Ahmet Fikret Öcal       | MÜSİAD Eski Başkanı                                                       |
| 7  | Şah İsmail Bedirhanoğlu | GÜNSİAD Başkanı                                                           |
| 8  | Alican Ebedinoğlu       | DESOB Başkanı                                                             |
| 9  | Abdul Kadir Akboz       | GÜNGİAD Başkanı                                                           |
| 10 | Fahrettin Akyıl         | Ticaret Borsası Başkanı                                                   |
| 11 | İlhan Diken             | Doktor - Tabip Odası Eski Başkanı (Yaşamını yitirdi)                      |
| 12 | Mehmet Selim Ölçer      | Doktor-Tabipler Birliği Eski Gn.Bşk.                                      |
| 13 | Cemal Mercan            | DİSİAD Yönetim Kurulu Üyesi                                               |

|    |                    |                                                         |
|----|--------------------|---------------------------------------------------------|
| 14 | Haydar Kılıçoğlu   | Eğitimci-Emekli                                         |
| 15 | Mehmet Işıktaş     | Emekli                                                  |
| 16 | Fuat Hayri Demir   | Avukat. Pir Sultan Abdal Der. Eski Bşk.                 |
| 17 | Ali Akıncı         | İHD Diyarbakır Şubesi Eski Başkanı                      |
| 18 | Celalettin Birtane | İşadamı                                                 |
| 19 | Abdulkadir Aydın   | Çiftçi                                                  |
| 20 | Ali Öncü           | Demokrasi Platformu Dönem Sözcüsü                       |
| 21 | Muharrem Erbey     | İHD Diyarbakır Şube Başkanı (Şu anda avukatlık yapıyor) |
| 22 | Cavit Ceylan       | Sosyal Hizmetler Müdürü – Emekli                        |
| 23 | Fahrettin Çağdaş   | TMMOB İKK Eski Sekreteri                                |
| 24 | Necdet İpekyüz     | Doktor-TİHV Yönetim Kurulu Üyesi                        |
| 25 | Mahmut Ortakkaya   | Doktor                                                  |
| 26 | Süleyman Gökalt    | Mali Müşavir                                            |
| 27 | Mehmet Kızıltepe   | Güneydoğu Muhtarlar Birliği Başkanı                     |
| 28 | Sait Şanlı         | Kasaplar Odası Başkanı (Yaşamını yitirdi)               |
| 29 | Ali Rıza Yıldırım  | Sosyal Hizmet Uzmanı                                    |
| 30 | Makbule Altıntaş   | Yerel Gündem 21                                         |
| 31 | Naşide Buluttekin  | Umut Işığı Kadın Kooperatifi Tems.                      |
| 32 | Fuat Kumruaslan    | Emekli                                                  |

Kaynak: Nurhak Yılmaz- Sertaç Kayar, BİA Haber Merkezi, 2017

2006 tarihli olağan genel kurul toplantısında dernek organlarına seçilen kişilerin listesi Tablo 5.3'te gösterilmektedir.

**Tablo 5.3:** Sarmaşık Derneği Yönetim Kurulu (2006-2008)

| Yönetim Kurulu      | Görev Ünvanı            |
|---------------------|-------------------------|
| Osman Baydemir      | Genel Başkan            |
| Mehmet Selim Ölçer  | Genel Başkan Yardımcısı |
| Mehmet Şerif Camcı  | Genel Sekreter          |
| Mehmet Işıktaş      | Genel Sayman            |
| Nezahat Barutçuoğlu | Üye                     |
| Haydar Kılıçoğlu    | Üye                     |
| Mahmut Oral         | Üye                     |
| Cemal Mercan        | Üye                     |
| Abdulkadir Aydın    | Üye                     |

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Denetim Raporu, 2009

2008 tarihinde yapılan olağan genel kurul toplantısında da üç üye dışında yönetim kurulu listesi aynı kalmıştır. Sonraki yıllarda Osman Baydemir'den sonra sırasıyla Adnan Selçuk Mızraklı (2019 yılı itibariyle Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Eş Başkanı) ve Mehmet Şerif Camcı dernek genel başkanı olarak seçilmiştir.

Sekiz aylık bir çalışma sonucunda kurulan Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği'nin (kısaca Sarmaşık Derneği) tüzüğünde hedefler şöyle sıralanmaktadır:

- “Yoksullukla mücadeleyi temel hedef alan ulusal ve uluslararası kurumlar ile işbirliği içinde olmak,
- Yoksulluğun ortadan kaldırılması için küresel düzeyde belirlenen hedeflerin yerel düzeyde gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak,
- Merkezi hükümet başta olmak üzere yerel yönetim ve de özellikle sivil toplumun bu mücadeleye katılımını sağlamak ve bir bütün olarak Türkiye toplumunu yoksullukla mücadele konusunda duyarlı hale getirmek,
- Toplumsal dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek,
- Yoksulluğun tüketilmesi ve sürdürülebilir kalkınmaya katkı sunacak çalışmalar yapmak,
- Dezavantajlı gruplara gıda, giyim, sağlık, eğitim, yakacak, barınma vb. konularda ayni/nakdi her türlü yardımda bulunmak,
- Dezavantajlı gruplara yönelik sürdürülebilir projeler üretmek ve uygulamak”.

Dernek, dezavantajlı grupları tespit etmek ve yukarıda sıralanan hedefleri gerçekleştirmek için öncelikle kentin yoksulluk haritasını çıkarmaya yönelik bir çalışma başlatmıştır. Yerel Gündem 21 ile yapılan harita çalışması için araştırma alanı olarak kent merkezindeki dört ilçe belediyesinin sınırları içerisinde bulunan beş mahalle seçilmiştir. Bunlar; Gürdoğan Mahallesi, Fatihpaşa Mahallesi, Huzurevleri Mahallesi, Peyas ve Körhat mahalleleridir. Gözle görülür yoksulluk ve gecekondulaşma bu mahallelerin ortak özelliği idi.

Harita çalışması 3 Sosyal Hizmet Uzmanı eşliğinde yürütülmüştür. Dicle Üniversitesi Sosyoloji Bölümü 4. sınıf öğrencileri ve alan deneyimi olan kişilerle, pilot bölge olarak seçilen Gürdoğan Mahallesi'ndeki tüm evlere gidilmiş ve toplam

1120 hane ile Sosyal İnceleme yapılmıştır. 45 anketörün yürüttüğü saha çalışması 2006 yılının Nisan ayında Gürdoğan mahallesinde başlamış ve beş mahallenin tümünde çalışma Şubat 2007'de tamamlanmıştır. Bu mahallelerin gecekondü alanlarında yaşayan toplam 5 bin 706 aile bireyleri ile yüz yüze görüşmeler yapılmıştır.

### **5.5.1. Kent Yoksulluk Haritası**

Sarmaşık Derneği ile Yerel Gündem 21, diğer sosyal araştırmalardan farklı olarak örneklem seçme yöntemiyle değil, her eve giderek "sosyo-ekonomik inceleme" yaparak yoksulluk haritasını çıkarmıştır.

İlk etapta Fatihpaşa'daki bin 301, Gürdoğan'daki bin 120 olmak üzere toplam 2 bin 421 hanede inceleme yapılmıştır. Fatihpaşa'daki bin 301 hanede 7 bin 627 kişi yaşarken, hane başına düşen kişi sayısı 5,8'i buluyor, bu mahallede en kalabalık aile 24 olarak kayıtlara geçmiştir. Gürdoğan'da ise bin 120 hanede 7 bin 958 kişi yaşadığı ve hane başına düşen nüfus 7,1 olduğu ortaya çıkmıştır. Bu mahallede 3 gelini ve çocuklarıyla birlikte yaşayan insan sayısı 31 olarak belirlenmiştir. Fatihpaşa'da 184, Gürdoğan'da ise 108 aile tek bir odalı evlerde yaşam mücadelesi vermektedir.

Diyarbakır'ın en eski yerleşim birimlerinden biri olan Fatihpaşa'da yaşayanların yüzde 52'si hiç göç etmediğini belirtirken, 1990-1999 yılları arasında göç edenlerin oranı yüzde 29,8 olduğu ortaya çıkmıştır. Gürdoğan Mahallesi'nde ise hiç göç etmeyenlerin oranı yüzde 5,5'te kalırken, yine 1990-1999 yılları arasında göç edenlerin oranı yüzde 72'ye yükselmiştir. Göç edenlere yöneltilen "Temel göç sebebiniz nedir" sorusuna Fatihpaşa mahallesindekilerin yüzde 49,1'i çatışmalı ortamı, yüzde 31,6'sı ekonomik sebepleri gösterirken, Gürdoğan'da çatışmalı ortam nedeniyle göç ettiğini belirtenlerin oranı yüzde 67,6'ya çıkmıştır. Bu mahallede yüzde 19,8'lik bir oran geçim sıkıntısı nedeniyle göç ettiğini belirtmiştir.

Fatihpaşa'da Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK'lıların oranı yüzde 22,2 iken, "yoksulluk belgesi" olarak da kabul edilen yeşil kartlıların oranı yüzde 63'ü bulmuştur. Ancak Fatihpaşa'da yeşil karta da sahip olamayanların oranı yüzde 14,3'e ulaşmıştır. Gürdoğan'da ise yine temel sosyal güvenlik kurumu olan Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK güvencesinde olanların oranı yüzde 10,1'i bulurken, yeşil kart

güvencesinde olanların oranı yüzde 73,4'e tırmanmıştır. Gürdoğan'da hiçbir güvenceye sahip olamayanların oranı ise yüzde 16'yı bulunmuştur.

Fatihpaşa Mahallesi'nde görüşülen hane reislerinin yüzde 38'inin okuma yazması bulunmazken, Gürdoğan'da okuryazar olmayan hane reisinin oranı yüzde 34 olarak tespit edilmiştir. Fatihpaşa'da 285 hanedeki 438 çocuk okul çağında olmasına karşın okula gönderilmezken, Gürdoğan'da 206 hanedeki 296 çocuğun okula devam etmediği belirlenmiştir. Öte yandan her iki mahalledeki 214 hanede yaşayan 289 çocuk çalıştırılıyordu. Fatihpaşa'da kendisine soru yöneltilen hane reislerinin yüzde 50,5'i evde tedavi gerektiren hasta bulunduğunu ifade ederken, "evde engelli var mı" sorusuna yüzde 18,5'i "evet" yanıtı vermiştir. Fatihpaşa'da 4 hanede 4, 6 hanede 3, 25 hanede 2, 206 hanede 1 olmak üzere toplam 231 hanede 280 engelli bulunduğu belirlenmiştir. Gürdoğan'da ise yüzde 34,5 hanede hasta bulunurken, 216 hanede engelli bulunmuştur.

Yapılan araştırma sonucunda "Temel ihtiyacınız nedir" sorusuna en fazla yanıt "gıda" olarak belirtilmiştir.

**Tablo 5.4:** Gereksinim Duyulan Temel İhtiyaçların Hane Sayısına Dağılımı

|           | Hane sayısı | %    |
|-----------|-------------|------|
| Gıda      | 1743        | 38,3 |
| Giyim     | 208         | 4,5  |
| Kira      | 558         | 12,3 |
| Sağlık    | 240         | 5,3  |
| Yakacak   | 312         | 6,9  |
| Eğitim    | 292         | 6,4  |
| Sıcak aş  | 123         | 2,7  |
| Ev Eşyası | 189         | 4,2  |
| İş        | 882         | 19,4 |
| Toplam    | 4547        | 100  |

Kaynak: Nurhak Yılmaz- Sertaç Kayar, BİA Haber Merkezi, 2017

Gıda taleplerinin bu kadar fazla olmasının nedeni hiçbir geliri olmayan ailelerin yoksulluktan öte açlık sorunu ile mücadele etmeleri idi. Araştırmanın yapıldığı Aralık 2006-Şubat 2007 döneminde asgari ücret 403,03 YTL iken, görüşülen ailelerin üçte ikisi asgari ücretin çok altında bir gelir ile yaşamak zorunda kalıyordu.

**Tablo 5.5:** Gelir Durumuna Göre Hane Sayısı

| Gelir           | Hane Sayısı | %    |
|-----------------|-------------|------|
| Net Gelir Yok   | 309         | 5,4  |
| 1-50 ytl        | 64          | 1,1  |
| 51-150 ytl      | 916         | 16,1 |
| 151-250 ytl     | 807         | 14,1 |
| 251-350 ytl     | 1419        | 24,9 |
| 351-500 ytl     | 1258        | 22   |
| 501 ytl ve zeri | 933         | 16,4 |
| Toplam          | 5706        | 100  |

Kaynak: Nurhak Yılmaz- Sertaç Kayar, BİA Haber Merkezi, 2017

Dönemin Dernek Genel Sekreteri M. Şerif Camcı bir gazeteye verdiği röportajda araştırmadan çıkan sonuçları şöyle değerlendirmiştir; "Sadece Diyarbakır kent merkezinde 5400'ü aşkın, kimi geceler aç yatan, üretime geri dönüşü mümkün olmayan, parçalanmış aile bulunuyordu. Bu ailelerin hiçbirinde, iş verseniz dahi çalışabilecek durumda tek bir aile bireyi bulunmuyordu. Tek 'gelirleri', yaşama tutunma araçları, sosyal yardımlardı. Destek alamadıkları günlerde de muhtemelen aç yatan ailelerdi. Çoğu, çatışmaların mağdurlarıydı." (Yılmaz, 2016)

"Yoksulluk Haritasından çıkan sonuçlar;

- Hane reislerinin %73,6'sının hiçbir sosyal güvencesinin bulunmadığı...
- Bunlardan %19,3'nün yeşil kartlarının bile bulunmadığı...
- Hanelerde %18,2'sinin okul çağında olup okula gitmeyen çocuğun bulunduğu...
- %7.2 hanede okul çağında olup çalışan çocuğun bulunduğu...
- Hanelerin %44,1'nin 1990-2000 yılları arasındaki 10 yıllık periyotta zorla göç ettirilerek kente geldikleri...
- Göç ettirilerek Diyarbakır'a gelen ailelerden %55,6'sının durumlarının daha da kötüye gittiğini...
- Hanelerin %12,0'sinde hanede çalışabilecek durumda kimsenin bulunmadığını...

- Hanelerde yaşayan nüfusun %42,5'inin sürekli tedavi gerektiren hastanın bulunduğunu...
  - Hanelerin %14,1'inde engellinin bulunduğunu...
  - Araştırmaya konu hanelerin %75,6'sının Geleceğe Dair Hiçbir Umudunun Bulunmadığını...
- şeklinde sıralanabilir” (Camcı, 2009).

Diyarbakır'daki yoksulluğun en önemli sebeplerinden birinin 1990'lı yıllarda yaşanan zorunlu göç dalgası olduğu söylenebilir. “Araştırmaya konu olan göç mağdurlarının en az yüzde 60'ının asıl işleri kırsalda tarım ve hayvancılık. Ancak kent merkezinde kentsel ekonomi süreçlerinin dışında kalan bu insanlar iş bulabildikleri oranda tarım ve hayvancılık ya da mevsimlik işçilik gibi kıra dayalı üretim alanlarında gündelikçi işçi olarak çalışmaktadırlar” (Yılmaz ve Kayar, 2017).

Şeyhmus Diken'in ifadesiyle "kır zenginlerinden kent yoksullarına" dönüşen zorunlu göç mağdurları, “evlerini, arazilerini, hayvanlarını, meralarını, ağaçlarını, neredeyse tüm mal varlıklarını geride bırakarak mülksüzleştirilmiştir.” Aynı zamanda “mal ve mülklerini kaybetmelerinin de ötesinde, zorunlu göç mağdurları aynı zamanda vasıfsızlaştırılmıştır. Köylerinde yaşarken edindikleri, yüzyılların birikimine dayanan bilgi ve becerileri, kentlerdeki işler için uygun vasıf olarak addedilmediğinden, köylüler kentlerde vasıfsız işçi konumuna düşmüş ve bu durum yoksullaşmalarına yol açmıştır. Devlet, kendi eliyle mülksüzleştirdiği ve vasıfsızlaştırdığı zorunlu göç mağdurlarını, şimdi devletin yardımına muhtaç 'dezavantajlı' kişiler olarak sınıflandırmaktadır” (Kalkınma Merkezi, 2010).

Kentte yoksulluğunu gidermeye yönelik yapılan yardım kampanyaları, genellikle çok fazla kaynak ayrılmasına karşın ya gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılamıyor ya da yardımı yapan çoğu kurumun yoksul halkı kendilerine bağımlı kılacak bir politika izlemesiyle sonuçlanıyor. Sarmaşık Derneği tam da bu noktada, "klasik" yardım anlayışı ve tarzının eleştirisi üzerinden alternatif bir model proje uygulamaya çalışmıştır. Gelir eksikliğini giderme, yoksulların bir kısmı için çözüm yöntemi olsa da önemli bir kısmı için paranın ötesinde sağlanması gereken öncelikler ve hizmetler vardır. Yoksulluk Haritası Projesi, bu öncelikli ihtiyaçların belirlenmesinde bir kaynak işlevi görmüştür. Kent merkezinde, bir öğün dahi destek sunulmadığında

açlık riskiyle karşı karşıya olan nüfusun onbinleri bulması durumu, derneği ilk etapta bir "Gıda Bankası" kurulmaya yönlendirmiştir.

### **5.5.2. Gıda Bankası Projesi**

Gıda Bankası projesinde hedef kitle, yoksulluk haritası kapsamında belirlenen 5 bin 400 aileydi. Dolayısıyla derneğin hedef kitlesi biraz alışılmışın dışındaydı. Herhangi bir sosyal güvencesi olmayan, üretim mekanizmalarının dışında kalan ve üretime geri dönüşü mümkün olmayan yoksul yaşlılar, engelliler, eşinden ayrılmış ya da eşi yaşamını yitirmiş kişiler, sürekli tedavi gerektiren hastalar, sosyo-ekonomik açıdan zor durumdaki aileler/bireyler, iş temin edilse dahi evinde çalışabilecek kimsesi olmayan aileler destekten yararlanabiliyordu. Derneğin kuruluş aşamasında geniş bir yelpazeden gelen destek, Gıda Bankası'nın oluşturulmasında da etkili olmuştur.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin yüzde 40'lık ortak olduğu ve 46 kuruluşun daha desteklediği proje çerçevesinde Gıda Bankası'nın kurulması için bir protokol imzalandı. Protokolün amacı, gıda bankasının cüzi miktarda da olsa her ay düzenli olarak desteklenmesiydi. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi ve Sarmaşık Derneği arasında gerçekleştirilen ortaklık, Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan ve 2006-2009 yıllarını kapsayan stratejik planda da yer almıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun geçici dördüncü maddesinde belirtilen hüküm doğrultusunda Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, kentin gelişimine yön vermeyi, mevcut sorunları çözmeyi ve bunu yaparken Büyükşehir Belediyesi'nin kendi yapılanmasının da bu misyonu sağlayacak etkinliğe ve verimliliğe uygun hale getirilmesini hedefleyen stratejik planı hazırlamış ve tüm ilgili kesimlerin görüşlerine açmayı hedeflemiştir. "Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi kentte yaşayan her bireyin uygar bir çevrede, çalışma, barınma, beslenme ve kendisini geliştirebileceği olanaklara sahip olmasını en temel hakkı olarak kabul eder." (DBB, 2006). Bu çerçevede hazırlanan stratejik plan 2006 yılında kent konseyine sunularak tartışmaya açılmış ve ortaya çıkan görüş ve öneriler değerlendirilerek son hali DBB meclisine sunulmuştur.

Planda sosyal refahı arttırmaya ve yoksullukla mücadele etmeye yönelik geliştiren stratejide Sarmaşık Derneği ile ortak olarak yurutulecek faaliyetler belirlenmiştir. Bunlar; (DBB, 2006)

**Tablo 5.6:** 2006-2009 Diyarbakır Bűrűkřehir Belediyesi Stratejik Plan Çerçevesinde Sarmařık Derneęi İle İřbirlięi Hedeflenen Faaliyet Alanları

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Faaliyet 38</b> | Kentin gelir ve yoksulluk haritasının çıkartılması ve yoksulluk hedef kitesinin tespiti                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Gerekçe            | Diyarbakır kenti gerek akademik gerekse kamu kurumlarının yaptığı rutin çalışma sonuçlarında yüksek düzeyde yoksulluk olan bir kent olarak ortaya çıkmaktadır. Kentin hangi alanlarında hangi tipolojilerde yoksulluklar olduğunu ortaya koyacak bir çalışma, yoksullukla mücadelede önlem alanı belirleme bilgisi ve olanağı sunacaktır. |
| Dönem              | 2007-2009                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Ölçüm Kriterleri   | Gelir ve yoksulluk elde edilmesi                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Sorumlu Birimler   | Sosyal Hizmet Daire Başkanlıęı, Basın ve Hakla İliřkiler Műrűrlüęü                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Paydaş             | Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                    |                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Faaliyet 39</b> | Alt gelir gruplarındaki başarılı öğrencilere yönelik burs programının güçlendirilmesi                                                                                                                                   |
| Gerekçe            | Dicle Üniversitesi'nde veya şehir dışında üniversitelerde okumakta olan maddi durumu yeterli olmayan ailelerin çocuklarına belediye imkânlarının el verdiği ölçüde katkı sağlamak, öğrencilerin eğitimine destek olmak. |
| Dönem              | 2006-2009                                                                                                                                                                                                               |
| Ölçüm Kriterleri   | Sağlanan burs miktarı ve yararlanan öğrenci sayısı<br>Bir önceki yıl sağlanan destekle karşılaştırması                                                                                                                  |
| Sorumlu Birimler   | Sosyal Hizmet Daire Başkanlığı                                                                                                                                                                                          |
| Paydaş             | Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği                                                                                                                                                        |

|                    |                                                                                                                                                      |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Faaliyet 40</b> | Alt gelir grupları için uygun alanlarda aşevleri kurulması ve gıda yardımı sağlanması                                                                |
| Gerekçe            | Göçten etkilenen, istihdam olanaklarının çok kısıtlı olduğu yerlerde halkın maddi durumuna, aşevleri kurarak ve gıda yardımı yaparak katkı sağlamak. |
| Dönem              | 2006-2009                                                                                                                                            |
| Ölçüm Kriterleri   | Gıda yardımı yapılan aile sayısı<br>Gıda yardımlarının miktarı ve bir önceki yıl sağlanan yardımla karşılaştırması                                   |
| Sorumlu Birimler   | Sosyal Hizmet Daire Başkanlığı                                                                                                                       |
| Paydaş             | İlk Kademe Belediyeler, GÖÇ-DER, Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği                                                    |

Kaynak: Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi 2006-2009 Stratejik Plan

Sarmaşık Gıda Bankası 5 ana yürütücü yapıdan oluşturulmuştur;

“1) Sarmaşık Derneği: Proje ve Protokollerde belirtilen esaslar çerçevesinde, Gıda Bankası çalışmalarını Proje Yönetim Grubu ile koordineli olarak yürütür.

2) Proje Yönetim Kurulu: Kurulun oluşumu, Proje Ortakları ile yapılacak işbirliği protokollerinde belirlenecektir. Oluşturulacak Proje Yönetim Grubu Gıda Bankası bünyesindeki tüm çalışmaları Sarmaşık Derneği ile koordineli olarak yürütmekten sorumludur.

3) Denetleme Kurulu: Gıda Bankası Projesinde yer alan tüm ortakların 1’er temsilcisinden oluşan kuruldur. İlk yıl 3 aylık periyotlarla, sonraki 2 yıl 6 aylık periyotlarla toplanacak denetleme kurulu, proje yönetim grubunun hazırlayacağı “faaliyet” ve “muhasabe” raporlamaları inceler; Gıda Bankası bünyesindeki tüm çalışmaları denetler. Denetleme Kurulu periyodik denetleme takviminin dışında, gerekli gördüğü zamanlarda da denetleme çalışmalarını yapabilir.

4) Tespit Komisyonu: Sarmaşık Derneği Yönetim Kurulu’ndan 2 temsilci, Sarmaşık Derneği Gönüllülerinden 2 uzman ve dernek bünyesindeki üye-gönüllü grubundan oluşur. Oluşturulacak yardım kriterlerine uygun olarak Gıda Bankasından yardım alacak ailelerin tespitinden sorumludur. Tespit ettiği ailelerin listesini onay için Proje Yönetim Grubuna iletir.

5) Teknik Ekip: Yardım edilecekler listesine alınması kararlaştırılan ailelere, yardım dağıtılması çalışmalarını aktif olarak yürütecek olan profesyonel birimdir. Müdür,

Muhasebeci, Satın alma uzmanı ve yeter sayıda paketleme, dağıtım, kasiyer ve diğer yardımcı elemanlardan oluşur. Gerektiğinde üye ve gönüllülerin desteğinden yararlanır” (Sarmaşık Gıda Bankası Projesi, 2007)

Gıda Bankası 15 Mayıs 2007 tarihinde hizmete girmiş ve ilk etapta 2 bin 300 aile desteklenmiştir. Ancak kısa süre içinde bu sayı 5 bin 400'e yükselmiş ve dernekten yardım alan insanların sayısı en son 32 bine ulaşmıştır.

Dernek bu ailelere destek sunarken hak temelli bir yaklaşımı esas almıştır. Camcı, yardımların dağıtımını şöyle anlatmıştır: “İnsanların yoksulluklarını yüzlerine vurmadan, verilen yardımın bir sadaka değil yardım alanların hakkı olduğu bilincini geliştirmeye çalışıyoruz. Kimseye mahallesinde konu komşusu önünde yardım etmiyoruz. Her aile elindeki gıda çeki ile oluşturduğumuz Gıda Bankasından, marketten alışveriş yapar gibi ihtiyaçlarını karşılıyorlar. Bize dua ederek minnet duyan ailelere de bu yardımın onların hakkı olduğunu aslında devletin böyle bir yardımı hak temelli yapmakla yükümlü olduğunu söylüyoruz” (Aslanoğlu, 2012).

Bir gazeteye verdiği röportajda Sarmaşık Derneği Genel Sekreteri Şerif Camcı, gıda bankası bünyesinde “nohut, kuru fasulye, pirinç, bulgur, mercimek, makarna, şeker, çay, tuz, salça, zeytin, şehriye ve yağdan oluşan 13 kalem gıda maddesi ve temel temizlik malzemeleri, çocuk bezi, kadın ihtiyaç maddeleri gibi ürünleri bulundurdıklarını” söylemiştir (Karaçoban, 2007). Camcı, "Ürünlerimiz için mutlaka ISO 9001, ISO 14001, TSE, OHSAS 18001 gibi kalite standartları arıyoruz. Ayrıca raf ömrü geçmiş veya geçmeye yakın hiçbir ürün bulundurmayacaklarını" ve “yardım paketlerini fabrika alış fiyatı üzerinden hesaplayarak belirlediklerini” ifade etmiştir. “Dördü profesyonel olmak üzere 10 sürekli personeli bulunacak olan Gıda Bankasının 22 de gönüllü çalışanı olacak. Ayrıca Gıda Bankasının 7 kişilik Proje Yönetim Kurulu bulunacak. Gıda Bankası, iş yükünü paylaşacak gönüllülerin çalışmasına da açık olacak” (Karaçoban, 2007). Dernek, proje bütçelerini de protokolü imzalayan kurumların desteğinin yanı sıra bireysel destek veren kişilerin katkılarıyla sağlamıştır. Bir nevi yerel halkın gerek kurumsal düzeyde gerekse bireysel olarak katılımlarıyla bir bütçe oluşturulmaktaydı. Şerif Camcı’nın verdiği bilgiye göre derneğe katkı sunanların profili zamanla değişmiştir. Artık bireysel destek veren kişilerin sayısı, protokol imzalanan kurumların üyelerinden fazlaydı.

Derneğin destekçi sayısı her ay ortalama 9 bini bulmuştur. Bunlar arasında, on yıl boyunca her ay hiç aksatmadan 20 TL bağış yapan bir kapıcı ve her ay gelirinin bir kısmını derneğe veren bir işletme de vardı. Ancak Camcı'nın anlatımına göre dernekle dayanışan sayısı 2014 yılından itibaren "artan baskılar ve toplumsal olarak dayanışmada önceliklerin değişmesi nedeniyle" 5 bin 800'e düşmüştür. Fakat Dernek her yıl ortalama 2 milyon 400 bin TL bağış almış ve bu bağışların yaklaşık yüzde 86'sı "dernek yararlanıcılarına destek olarak dağıtılmıştır." (Yılmaz ve Kayar, 2017) Yoksulluk haritası ve gıda bankası projelerinin ardından zamanla yeni ihtiyaçlar tespit edilmiştir. Bu yönde oluşturulan üç proje de şu şekilde sıralanabilir; (İçişleri Bakanlığı Denetim Raporu, 2009)

#### • Çocuk Eğitimi Destek Programı

2008 yılından itibaren yoksul ailelerin okul çağında olup okula giden, gidemeyen ya da çalıştırılmak zorunda kalan çocuklarına yönelik danışmanlık ve eğitim sistemi oluşturularak okul çağında olup da okula gidemeyen çocukları eğitim sistemine dahil etmek ve onların ayni ve nakdi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yapılan bir projedir. Proje kapsamında 74 çocuğa yardım yapılmaktadır.

#### • Meslek Edindirme Kursu

Bu proje kapsamında Diyarbakır'daki doğalgaz çalışmasını yapan şirketle meslek edindirme kursunu veren MESKA Vakfı arasında yapılan bir anlaşma ile vakıf tarafından meslek eğitimi verilen "öncelik fakir ve muhtaç ailelerdeki işsizlere verilmek suretiyle" kişiler doğalgaz şirketine yönlendirilerek işsizlere istihdam sağlamaktadır.

Proje iki grubu kapsadı. Birinci grup, mesleki altyapısı olup sertifikası bulunmayan kişilerdi. İkinci grup ise, Sarmaşık Gıda Bankası'na başvuran ailelerin 18-35 yaş arası bireyleriydi. Proje kapsamında toplam 300 saatlik eğitim verildi.

#### • Sağlıklı Yaşam Ortamı ve Üreme Sağlığı Eğitimleri Projesi

Yaşam ortamlarını iyileştirecek temel hijyen bilgisini ve ergen-kadın gruplara yönelik temel koruyucu sağlık bilgilerini paylaşmak, koruyucu sağlık davranışları geliştirmek, sağlık hizmet kullanımını teşvik etmek ve proje süresince proje kapsamındaki ailelere temel temizlik maddeleri desteğinde bulunmayı amaçladı. Proje bir yıl süreyle uygulandı. Gıda Bankası'ndan yardım alan 105 kadın yararlandı.

Dernek ve belediye ortaklığında yürütülen ve Belediye Kanunu'nda da bir beledi hizmet olduğu belirtilen (madde 14/b) gıda bankacılığı uygulaması çeşitli gerekçelerle engellemelere maruz kalmıştır. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin projeye ortaklığının engellenmesiyle başlayan süreç Sarmaşık Derneği'nin bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK) gereği kapatılması ile sonuçlanmıştır.

### **5.5.3. Sarmaşık Derneği'ne Yönelik İdari ve Yargı Baskısı**

Gıda Bankası Proje ortaklarından olan Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, belirlenecek yoksul ailelere kuru gıda desteği için derneğe 2008 yılında 400 bin, 2009 yılında ise 500 bin lira nakdi yardım yapmıştır. 33 ay süren proje ile 2 bin 300 aile toplamda 15 bin kişiye her ay düzenli olarak gıda yardımı yapılmıştır. Aralık 2009'da proje süresinin dolmasıyla birlikte Ocak 2010-Aralık 2014 yıllarını kapsayacak yeni bir proje geliştirilmiştir. Böylece ilk etapta dışarıda bırakılan aileler de projeye dâhil edilmiş olacaktı. 2009 yılının ağustos ayında dönemin Büyükşehir Belediye Meclisi, Sarmaşık Derneği ile geliştirilen yeni projeye ortak olunması için belediye başkanına onay vermiştir. Bu kararın alınmasında yetkili olan büyükşehir belediye meclis üyelerinin partilere göre dağılımı için 2009 yılı yerel seçim sonuçlarına bakmak gerekmektedir.

29 Mart 2009 yılında yapılan yerel seçimde Kürt Hareketi, Demokratik Toplum Partisi (DTP) tarafından temsil edilmiştir. Diyarbakır'da belediye başkanlığını %65 oy oranı ile önceki dönemin başkanı ve DTP'nin yeni dönem adayı Osman Baydemir kazanmıştır. DBB meclis üyelerinin partilere göre dağılımı ve ilçelerde alınan oy oranı Tablo 5.7'de sunulmuştur.

**Tablo 5.7: 29 Mart 2009 Yerel Seçim Sonuçları**

|                       | Toplam Seçmen Sayısı | DTP  | Meclis Üye Sayısı | AKP  | Meclis Üye Sayısı | Diğer Partiler | Diğer Meclis Üye Sayısı | Toplam Meclis Üye Sayısı |
|-----------------------|----------------------|------|-------------------|------|-------------------|----------------|-------------------------|--------------------------|
| Bağlar                | 182.133              | 68,0 | 7                 | 29,2 | 1                 | 2,8            | 0                       | 8                        |
| Kayapınar             | 106.548              | 63,7 | 6                 | 33,2 | 1                 | 3,1            | 0                       | 7                        |
| Sur                   | 57.871               | 65,4 | 6                 | 32,0 | 1                 | 2,6            | 0                       | 7                        |
| Yenişehir             | 102.498              | 59,0 | 5                 | 36,4 | 2                 | 4,6            | 0                       | 7                        |
| Büyükşehir Belediyesi | 449.562              | 65,0 | 25                | 31,9 | 5                 | 3,1            | 1                       | 30                       |

Not: Tablo TÜİK, Yüksek Seçim Kurulu ve [wikiwand.com](http://wikiwand.com) adlı internet sitesinin verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Ancak Belediye Başkanlığının, Belediye Meclisinde yeni dönem proje ortaklığı için almış olduğu karar Diyarbakır Valiliği'nce veto edildi. Aynı zamanda valilik, Belediye Kanunu'nun 75/c maddesine göre belediyelerin sadece "kamu yararına çalışan dernekler, özürlü dernekler ve vakıfları ve kimi meslek odalarıyla ortak proje yapabileceğini" savunup yürütmenin durdurulması için Diyarbakır 1. İdare Mahkemesi'ne başvurmuştur. Sonuç olarak mahkeme yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Böylece Gıda Bankası'nın en büyük destekçisi olan Büyükşehir Belediyesi'nin bundan sonraki süreçte projeye yapacağı katkı engellenmiştir. Fakat Büyükşehir Belediye Kanununun belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirtildiği 7. maddesine göre, belediyelerin "her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri" yürütürken "sivil toplum örgütleriyle işbirliği" yapabileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi kamu yararına çalışan statüsüne sahip olmasa bile Sarmaşık Derneği'yle işbirliği yapabilir. Bunu sağlayacak yasal düzenleme mevcuttur.

Derneğin çalışmalarına yönelik engelleyici tavır bununla sınırlı kalmadı. 2011'in Ekim ayında Van'da meydana gelen depremin ardından Sarmaşık sosyal medyada ırkçı grupların hedefi haline geldi. Twitter'da "sarmasikderneginebagisyok" etiketiyle yapılan paylaşımlar birinci sıraya yerleşti.

Dernek kapsamlı bir denetimden<sup>9</sup> geçeli henüz bir buçuk yıl olmuştu ancak sosyal medya üzerinden yaratılan bu gündemin ardından Sarmaşık'ın tüm banka hesapları Diyarbakır Valiliği tarafından iki ay süreyle bloke edildi. Gerekçe ise depremzedelere ulaştırılan yardımın “derneğin amacına uygun bir çalışma olmadığı” yönündeydi. Derneğin itirazı üzerine ise hesaplardaki bloke kaldırıldı. Ancak derneğe bu sebeple üç kez idari para cezası kesildi (Yılmaz ve Kayar, 2017).

Sarmaşık Derneği hakkında 2012'de ise “KCK Ana Dava” kapsamında soruşturma açıldı. Bu kapsamda dernek yöneticilerinin ifadeleri alındı, ancak soruşturma davaya dönüşmeden takipsizlikle sonuçlandı. Dernek için gönüllü olarak çalışanlar hakkında da soruşturma açıldı. 2010'da yaşamını yitiren gazeteci, yazar Evrim Alataş 2012'de ifadeye çağırıldı. Dernek gönüllülerinden sosyolog Yazar Müge Tuzcuoğlu da kısa süreli gözaltına alınan isimlerden biriydi.

“Dernek yetkililerinin o dönemde yaptığı açıklamalara göre soruşturmadaki iki temel soru, derneğin KCK talimatı ile kurulup kurulmadığı ve derneğin ne sebeple PKK'ya yakınlığı olan ailelere yardım dağıttığı idi” (Göçmen, 2012). Dönemin dernek başkanı Selçuk Mızraklı gazeteye verdiği röportajda şu ifadelerde bulunmuştur; “‘Sarmaşık'ın, destek sağladığı ailelerin yüzde 54'ü PKK'ye yakın ailelerdir’ diye suçlayan anlayışın şunun hesabını vermesi gerekiyor; Sosyal Yardımlaşma Vakfı yardım yaparken politik sorgulama mı yapıyor? Biz yapmıyoruz. Devlet yoksul vatandaşına yeşil kart verirken siyasi tutumlara ilişkin sorguda mı bulunuyor? Tek ölçü vardır; ihtiyaç sahibi olmak. Biz de ihtiyaç sahiplerine yardım yapıyoruz. Dolayısıyla bu yaklaşım hastalıklıdır. Van'a yönelik Türkiye'nin her yerinde yardım kampanyaları vardı. Tüzüğümüz imkân sağlamasına rağmen dernek olarak biz kampanya çağrısı yapmadık ama yurt içi ve yurt dışından derneğimiz aracılığıyla yardım etmek isteyenler oldu. Hesaplarımıza Van'a yardım notuyla gelmiş olan bütün rakamı ayırdık. O rakamdan daha fazlasını Van Belediyesi ile görüşüp oraya aktarmak noktasında yazışmaları yaptık ve bu yardım yapıldı” (Aslanoglu, 2012).

---

<sup>9</sup> 2009 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen müfettişlerce 14 gün boyunca yapılan genel denetim neticesinde hazırlanan raporda, derneğin yasalara ve tüzüğe uygun olarak çalıştığı tespit edilmiştir-İçişleri Bakanlığı Denetim Raporu

Fakat dernek hesaplarında Van'a yardım diye geçen 76 bin liraya devlet tarafından el konuldu.

Eş zamanlı olarak derneğin proje ortaklarından Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin hesapları da Sayıştay denetçileri ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye müfettişleri tarafından incelemeye alındı. “Ön incelemede Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi tarafından alınan encümen kararıyla Sarmaşık Derneği'ne yapılan yardımların yasal olmadığı raporu düzenlendi. Raporda, kamu zararı olduğu gerekçesiyle 2008-2009 yıllarında Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan toplam 900 bin liralık yardımla ilgili kararda imzaları bulunan, başta Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı Osman Baydemir olmak üzere 15 encümen üyesi ile ödeme işlemlerinde imzaları bulunan belediye görevlilerine 900 bin lira borç olarak çıkarıldı” (Aslanoğlu, 2012).

İnceleme iki yönden eleştiriye açıktır. Birinci 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun<sup>10</sup> 29. maddesine göre çıkarılan yönetmelikte belirtilen "kamu yararının gözetilmesi" ifadesi belediyelerin derneklere nakdi yardım yapması için yeterli bir gerekçedir. Yoksullara yardım belediyenin görev ve sorumlulukları arasında bulunan ve kamu yararı niteliğine sahip bir hizmettir.

Bu nedenle yardımın "yasal olmayan yolla" yapıldığına dair görüş gerçeği yansıtmamaktadır. İkincisi bir kentteki yoksulluğu azaltmaya yönelik girişimlere destek olmanın kamu zararı oluşturduğu görüşü oldukça sorunludur. Bu durum kamu yararını çok sınırlı bir alanda tarif etmenin getirdiği bir sonuçtur.

“Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı Osman Baydemir ve 15 Belediye Encümen Üyesi, derneğe yardım kararında imzaları bulunduğu için müfettişlerin ön incelemesinde savunma vermelerine rağmen kabul edilmedi” (Radikal Gazetesi, 2012). Ayrıca İçişleri Bakanlığı Baydemir ve belediye meclis üyeleri hakkında soruşturma izni verdi. Belediye bu karara Danıştay nezdinde itiraz etse de, Danıştay 1. Dairesi yerinde bularak kararı Diyarbakır Cumhuriyet Başsavcılığı'na gönderdi. Böylece belediye 900 bin lirayı Sarmaşık Derneği'nden geri istemek zorunda kaldı.

---

<sup>10</sup> 6360 sayılı kanun ile belediyeleri kapsam dışı bırakan değişiklik henüz yapılmamıştı.

“Danıştay'ın kararını hukuki bir skandal olarak niteleyen Şerif Camcı, Sayıştay'ın belediye hesaplarını incelerken iki derneği değerlendirdiğini ve dernek statüsündeki spor kulübüne aktarılan parayı da uygun bulmadığını ancak Danıştay'ın uygulamasının farklı olduğunu hatırlattı. ‘Sayıştay diğer derneğin de soruşturmaya tabi tutulmasını söylüyor ama Danıştay aynı karar içinde birine yasaya uygun, Sarmaşık'a bu işbirliği yasal değil diyor’” (Göçmen, 2012).

“Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı Osman Baydemir adına Genel Sekreter Yardımcı Vekili Zülfi Atlı tarafından derneğe gönderilen yazıda şu ifadeler yer aldı: ‘...Belediyemizin 2008 ve 2009 yılı hesaplarını inceleyen Sayıştay Denetçileri ve Mülkiye Müfettişleri Derneğinize yapılan yardımların yasal olmadığını, aynı zamanda kamu zararı olduğu gerekçesiyle encümen kararlarında imzaları bulunan encümen üyeleri ile ödeme işlerinde imzaları bulunan görevlilerimize kişi borcu çıkarılmıştır. Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mülkiye müfettişlerinin bu konuda yaptıkları soruşturmaya yaptığımız savunma kabul edilmemiş, İçişleri Bakanlığı tarafından soruşturma izni verilmiştir. Danıştay'a yaptığımız itiraz ise Danıştay tarafından reddedilmiş, gereği için Diyarbakır Cumhuriyet Savcılığı'na gönderilmiştir. Yukarıda izah ettiğimiz nedenlerle ve Belediyemizin daha fazla mağdur edilmemesi için, derneğinize yapılan 900 bin lira ile Sayıştay Kanunu'nun ilgili maddesine göre yüzde 1/0 faiziyle birlikte hesabımıza geri gönderilmesini rica ederim’” (Yavuz ve Sunar, 2012).

Faiziyle birlikte 965 bin lira tutan nakdi yardımı belediyeye 6 taksitte geri ödeyeceklerini, ancak bunun yoksulların evine gidebilecek kaynakları kısıtlayacağını kaydeden dönemin Sarmaşık Derneği başkanı Selçuk Mızraklı, "Diyarbakır gibi bir yerde yoksullukla mücadele programına bir büyükşehir belediyesinin destek olmasından daha büyük bir kamu yararı olabileceğini düşünmüyorum" dedi (Yavuz ve Sunar, 2012). Daha sonra mağduriyetin oluşmaması için belediye öncelikli ihtiyaçları tespit etti ve bu ihtiyaçları bizzat satın aldı. İhtiyaç maddelerinin yoksullara ulaştırılmasında ise Sarmaşık ile ortaklaştı. Yani yardımın dağıtılmasında Sarmaşık'ın tespit ettiği ailelere öncelik verdi. Kayyum atanana kadar da belediye yoksullarla bu şekilde dayanışmayı sürdürdü. Ardından bu çalışma da durduruldu (Yılmaz ve Kayar, 2017).

#### 5.5.4 Sarmaşık Derneği'nin Kapatılması

15 Temmuz 2016'daki darbe girişiminin ardından 21 Temmuz'da ilan edilen ve yedi defa üçer aylığına uzatılan olağanüstü hal (OHAL) döneminde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile kapatılan dernekler arasında Sarmaşık Derneği de yer aldı. İçişleri Bakanlığı kararıyla faaliyetleri 3 ay durdurulan Sarmaşık, 22 Kasım 2016 tarihli ve 677 sayılı KHK ile kapatıldı. KHK'nın üçüncü maddesinde sayılan derneklerin "Terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara aidiyeti, iltisakı veya bunlarla irtibatı olması" nedeniyle kapatıldıkları ifade edilse de Sarmaşık Derneği hakkında daha önce açılan soruşturmalar takipsizlikle sonuçlanmıştı.

Derneğin kapatılmasıyla birlikte 5 bin 400 aile (32 bin kişi) açlık tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır. Kapatılma kararına tepki gösteren derneğin son genel başkanı Şerif Camcı, gıdaya erişim hakkının ihlali olduğunu savunarak, şunları dile getirdi:

"Sarmaşık Derneği bir toplumsal dayanışma örgütü. Üretimden kopmuş 32 bin insana destek sunuyorduk. Devletin çözemediği bir soruna el atmıştık. İnsanlar arasında hiçbir ayrıma girmeden onlarla adil ve çağdaş yöntemlerle destek sunan bir kurumdu. Bu kurum devleti tehdit edebilecek herhangi bir faaliyet yürütmedi. Ama kendilerine tehdit olarak gördüler. Bu derneğin kapatılması demek 32 bin insanın açlığa mahkum edilmesi demekti. Bu aileler iş verseniz dahi hanesinde çalışabilecek kimsenin de olmadığı ailelerdi" (Kaplan, 2017).

**Şekil 5.4:** Sarmaşık Derneği Gıda Bankası



Kaynak: Yılmaz, 2016

Camcı, mühürlenmiş binanın içinde yaklaşık 600 bin liralık gıda malzemesinin bulunduğunu ve bu malzemelerin ailelere dağıtılması talebinin kabul edilmemesi sonucu çürümeye terk edildiğini belirtti. "İtiraz dilekçemizde ana talebimiz bu insanların gıdaya erişim hakkının engellendiğini bu hakkın engellenmesiyle de insanlığa karşı bir suç işlendiği şeklinde"

Derneğin iç hukuk ve uluslararası hukuk mekanizmasını işletirken kullanacağı argüman da bu olacak. "Sarmaşığın kapatılması, insanlığa karşı suç işlemektir." Ancak iç hukuk yolları OHAL koşulları nedeniyle işlemiyor. Daha doğrusu OHAL koşullarında "hak arama mücadelesi" oldukça muğlak bir zemine sahip. Sarmaşık KHK ile kapatıldığı için muhatap, bölge idare mahkemesi oluyor. Ancak hukukçuların kafası KHK ile kapısına mühür vurulan tüm kurumlar konusunda karışık. Anayasa Mahkemesi'nin (AYM) yolunu gösteren de var, "idari karardır, AYM bir şey yapamaz" diyen de. Camcı, "Bu koşullarda sağlıklı bir hukuk mücadelesi yürütülemiyor. OHAL sürecinin sona ermesini bekliyoruz" diyor. Ancak bu arada davanın AİHM tarafından değerlendirilebilmesi için iç hukuk yollarının da bir şekilde tüketilmesi gerektiğini" ifade etmektedir.

Bunun için ilk olarak Bölge İdare Mahkemesi'ne “insanlığa karşı bir suçun” işlendiğine dair dava açtıklarını aktaran Camcı, “Bölge İdare Mahkemesi'nin bu konu hakkında kararını bekliyoruz. Eğer olumsuz sonuç çıkarsa Danıştay'a, Anayasa Mahkemesi'ne başvuracağız. Ondan da sonuç alamazsak, işlenen insanlık suçunu Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne götüreceğiz” diye belirtti (Yılmaz ve Kayar, 2017).



## SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Kentsel hizmetler, kent içerisinde gerçekleştirilen ve kentlilerin günlük yaşamını doğrudan etkileyen hizmetlerdir. Bu hizmetlerin yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarına karşılık gelmesi nedeniyle çalışmamızda öncelikle kamusal hizmetler kavramı tanımlanmıştır. Kamusal hizmetleri, bir toplumun kendisine has ihtiyaç ve faaliyetleri olarak tanımlayabiliriz. Bu tanımlamadan hareketle, toplumsal ihtiyaçlarda ortaya çıkacak bir değişimin kamusal hizmet alanlarını da etkileyeceği sonucu çıkarılabilir. Değişen ekonomik, siyasi ve toplumsal koşullarda bu hizmet alanları farklılaşsa da, değişmeyen en önemli unsuru, bireysel çıkarın ötesinde toplum yararını taşımasıdır. "Bu anlamda, toplum tarafından belirgin bir kamusal değer taşıdığı kanaatine varılan her türlü şey ve hizmetin, belli mutabakat zemininde kamusal mülk ya da hizmet sınıfına sokulabileceğini söyleyebiliriz" (Başer, 1996). Fakat kamusal hizmetlerin tarihsel gelişimine baktığımızda kendisini yaratan ve gerçekleştiren iradenin, toplum dışında arandığı görülmektedir. Toplumun, kamusal hizmetlere dair süreçlerde nesneleşmesinin sorunsallaştırıldığı bu çalışmada, kamusal hizmetlere ilişkin birçok farklı düşünce olsa da temel olarak devlet ve iktisadi olmak üzere iki yaklaşımın olduğu görülmüştür. Birbirinin karşıtı olarak gösterilen bu iki yaklaşım, kapitalist üretim biçiminin devamlılığını sağlamak adına kamusal hizmetlere yükledikleri rolde ortaklaşabilmektedir.

Her iki yaklaşım da devlet ve toplumu karşıt alanlar olarak tanımlamaktadır. Fakat devlet/sivil toplum ikililiği ve bu ikiliğe ilişkin teorik yaklaşımların, belli bir tarihsellik içerisinde ortaya çıktığını ve ideolojik bir işleve sahip olduğunu söyleyebiliriz. Devlet topluma dışsal değildir. Bu ayrım, kapitalist üretim biçimine özgü ve modern devleti diğer devlet biçimlerinden ayıran temel özelliktir. Dolayısıyla her toplum türünde görülebilecek bir ayrım değildir. Aynı zamanda kapitalist üretim ilişkilerinin çelişkili temelleri bu ayrımın sürekli yeniden üretilmesini gerekli kılmaktadır. Bu yeniden üretim sürecinde devlet yeni biçimlere bürünmektedir.

“Neoliberal devlet, tıpkı Keynesyen ekonomi politikalarıyla özdeşleştirilen refah devleti modelinde olduğu gibi, sermaye birikimi sürdürülemez hale geldiğinde kapitalist üretim ilişkilerinin yeniden yapılandırılması çabasının bir ifadesidir.

Keynesyen refah modelindeki ‘müdahaleciliğin’ aksine kapitalist devletin neoliberal biçiminde vurgunun ‘devlet-piyasa karşıtlığı’ üzerine yapılması genel kanının aksine iki farklı devlet biçiminin birbirine karşıt olduğu anlamına gelmemektedir. Söz konusu olan karşıtlıktan çok kapitalist devlet biçimine ilişkin tarihsel farklılaşmadır” (Kutun, 2012).

Bu farklılaşma kamu hizmetlerine de yansımıştır. Karahanoğulları'nın (2002) belirttiği gibi, kamu hizmetine ilişkin her tanım tarihseldir. Gerek refah devletinde kamu hizmetlerinin devletçe üstlenilmesi nedeniyle devletçi yaklaşımın ön plana çıkması gerekse de neoliberal politikalarla kamu hizmetlerinin metalaştırılması nedeniyle iktisadi yaklaşımın ön plana çıkması tanımlamaların tarihselliğini ortaya koymuştur. 1980 sonrası kamu hizmetlerinin metalaşmasını yol açan politikaların tüm dünyada uygulanmasında uluslararası sermaye kuruluşları önemli bir rol oynamıştır. Bu kuruluşların dayattığı politikalarla bir yandan devletçe karşılanan kamu hizmetleri özel sektöre devredilirken, diğer yandan devlete bırakılan kamu hizmetlerinde de özelleştirme yöntemleri kullanılmıştır. Uluslararası kuruluşların, kamusal hizmet alanlarına ilişkin politikaları belirleyerek bu politikaların uygulanmasında ülkelere dayatmada bulunması, bu kuruluşların, kendisini oluşturan güçlerin çıkarına hareket ettiği sonucunu doğurabilmektedir. Dolayısıyla burada kamusal hizmetlerin temel dayanağı olan toplum yararının nasıl sağlanabileceği sorunu gözardı edilerek yok sayılmıştır.

Her karar alma ve uygulama süreçlerinde kamu yararını gözetmediği varsayılan devlet, aslında kapitalist sistemin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik işlevler üstlenir. Bu nedenle gerekirse kamu yararı, kamu hizmeti, kamu mülkü gibi ortak alanlar gözardı edilebilir ya da sermaye lehine farklı anlamlar içerebilir. Özellikle kentleşmenin artmasına paralel kentsel hizmetler çeşitlenirken bunlardan yararlananların sayısı da artmış ve bu durum kentsel hizmetlerin sermaye için en önemli rant alanları haline gelmiştir. 1980 sonrası dönemde neoliberalleşme ile birlikte kentsel hizmetlerin sunumu, demokratikleşme adı altında özel sektöre bırakılmıştır. Alternatif yöntemler olarak adlandırılan özelleştirme uygulamaları, merkezi yönetim tarafından tüm belediye yönetimlerine dayatılmaktadır.

Böylece devlet, kamusal alan kimliği aracılığıyla kamu hizmetleri özelleştirerek salt ekonomik meseleler haline getirmiş ve bu konuda uzmanlaşmış bir alan olarak özel

girişime bırakmıştır. Bu özelleştirme yaklaşımına karşı geliştirilecek bir tavrın, devletin "kamusallık" niteliğine sığınması, toplumu bu sürecin nesnesi olma durumundan kurtarmayacağını söyleyebiliriz.

Kamusal nitelikli üretim yerine giderek daha fazla oranda özel sektör üretim anlayışının benimsenmesi, hizmetlerin sunumunda kamu-özel sektör ortaklığından daha fazla yararlanılması, hizmetlerin kamusal değerinin azalması sonucunu doğurmaktadır. "Kamu hizmetlerinin metalaştırılmaları bir yandan onların o ürün/hizmet olmaktan çıkmalarını gerektirirken bir yandan da toplumun 'toplum olma', kişilerin 'bir toplum olma' his ve arzusunu en fazla duyduğu çeşitli varoluşsal zeminlerin parçalanmasını getirir. "(Başer, 1996)

Bu çalışma kapsamında devletin ve piyasanın dışında toplumu kentsel hizmetlerin sorumlusu ve üreticisi yapabilecek alternatif bir kamusallığın inşası tartışılmıştır. "Demokratik bir kamusal alan 'ilke' olarak, sadece keyfilik, baskı ve bürokratik hiyerarşileriyle devlet egemenliğine değil, aynı zamanda sermaye egemenliğine, ticarileşme ve metalaşmaya karşın kurulan, kurulması gereken bir alandır" (Özbek, 2004). Habermas'ın ifadesiyle toplumsal bütünleşme alanı olarak kamusal alan ortak çıkarın dolayısıyla kamu yararının yaratıldığı bir alandır. Bu nedenle kamusallığı, kamu kavramını yeniden tanımlamak ve demokratik bir kamusal alan inşa etmek yalnızca toplum iradesini içermekle kalmaz aynı zamanda toplum yararını sağlamaya yönelik bir çabayı da içermektedir. Böyle bir kamusallık inşasına yönelik çaba, halka yakın olması nedeniyle en uygun ortam olarak yerel yönetimlerde ortaya çıkabilir.

Kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde küresel dinamiklerin yanı sıra ülkenin yönetim yapısı, demokratik bilinci, toplumsal örgütlenme düzeyi gibi birçok iç dinamikler de etkili olmuştur. Bir ülkede kamusal hizmetlerin hangi yönetim kademesi tarafından gerçekleştirileceği de bu koşullar çerçevesinde belirlenmiştir. Devlet yapısının federal ya da üniter olması kadar merkezîyetçi ya da ademi merkezîyetçi ilkelere dayanması da bu sürecin en önemli belirleyicileri olarak görülebilir. Kamusal hizmetler merkezi yönetim tarafından mı yoksa yerel yönetimler tarafından mı karşılanmalıdır? Bu soruya demokrasi, katılım, etkinlik gibi ölçütler gözönüne alınarak bir cevap bulmaya çalışılmıştır. Kentsel alanda gerçekleştirilen kamusal hizmetler bu çalışmanın konusu olduğu için, çalışmanın ikinci bölümünde, bu hizmetleri gerçekleştiren yerel yönetimler (belediyeler)

tartışılmıştır. Yerel yönetimler, devlet dışında bir kamu tüzel kişiliğine sahip ve yerel halka en yakın yönetim birimi olmasının getirdiği demokratik, katılımcı, özerk bir yönetim olma gizilgücünü taşıyan yönetimlerdir. Değişen dünyada düzeninde yerel yönetimlere farklı anlamlar yüklenmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası refah döneminde devletin yereldeki uzantısı olarak görülen ve kentsel hizmetlerin en önemli sunucusu olan yerel yönetimler, 1980 sonrası neoliberalleşme sürecinde sermayenin kentsel rantı ulaşmak için kullandığı bir araca dönüşmüştür. Uluslararası kuruluşlar, yerel yönetimlerin özerk ve demokratik niteliğine vurgu yaparak yerelleşme ve yönetim modellerini, kamu hizmetlerinin metalaştırılmasına karşı oluşabilecek bir tepkiyi bastırmanın hegemonik araçları olarak kullanmıştır. Fakat yerelleşme politikalarının, yalnızca metalaşmaya hizmet ettiğini söylemek doğru olmaz. Yerelleşme, kapitalizmin siyasi, ekonomik ve ideolojik gereksinimlerini karşılamakla birlikte aynı zamanda demokratik, katılımcı ve özerk yerel yönetimlerin oluşturulması potansiyelini de taşımaktadır. Holloway'ın belirttiği gibi yeniden yapılanma süreçleri her ne kadar krizin atlatılması için zorunlu olsa da varolan toplumsal ilişkilerin devamlılığını tehlikeye sokabilme olasılığı gibi bir sorunu da içinde taşır. Dolayısıyla yeniden yapılanma pratik açıdan oldukça önemlidir. Çünkü sosyalist strateji için yeni sorular ortaya çıkar ve eylemlilik için yeni fırsatlara kapı aralar. (Holloway, 2003) Yerelleşmeyi bu çerçevede değerlendirdiğimizde yerel yönetimlerin kamu hizmeti alanlarındaki yetki artışını ve katılım kanallarının arttırılması vurgusunu yerel toplulukların lehine çevrilebilecek bir strateji olarak görebiliriz.

Kentler için kullanım değerinden çok değişim değerinin ön plana çıktığı günümüzde kentte dair her şey nesneleşmektedir. Kenttaşların "müşteri"ye dönüştüğü, yerele dair her şeyin kâr üretebildiği oranda önemsendiği bir dönemi yaşıyoruz. Bütün yerellere aynı politikalar dayatılırken birbirine benzer dönüşümler yaşatılmaktadır. Böylece bir kentte hangi hizmetin öncelikli olduğu ve hangi yöntemle gerçekleştirileceği bu anlayış çerçevesinde belirlenmektedir. Fakat bu sürecin tek yönde ilerlediğini söylemek doğru olmaz. 1980 sonrası yerele yönelik iki sürecin yaşandığını söyleyebiliriz. Bir taraftan uluslararası sermayenin, özel çıkarların, şirketlerin çekim noktası haline gelen yerelde topluluk üyeleri kenttaşlardan "müşteriler"e dönüştürken diğer taraftan yerel kimliklerin, farklılıkların, yerel potansiyelin ve karar alma süreçlerinin yeniden tanımlanması gereğine koşut olarak, "kenttaşlık", "kent hakkı" gibi kavramlara yönelik vurgu artmıştır. Bir yandan hizmet ticareti sözleşmeleri ile

kamu hizmetlerinin uluslararası sermayeye açılması sağlanırken, öte yandan kamu hizmetlerinin "yerellik ilkesi" ile halka en yakın yönetim birimi olarak yerel yönetimlere bırakılması gerektiği anlayışı yaygınlık kazanmıştır. Dolayısıyla yerellerin özgünlüğünde farklı süreçlerin yaşandığını söyleyebiliriz. Bu nedenle bir yandan yereller ekonomik düzenin bir parçası olarak piyasalaşırken öte yandan kendi özgünlüklerinde alternatif uygulamalara sahne olmaktadır. Bu da burjuva hegemonyasına karşı bir direnişin yerelde (kentlerde) başlatıldığını göstermektedir.

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan şart ve antlaşmalar ile yerel yönetimlerin özerk, demokratik, halka yakın dolayısıyla katılımcı değerleri üzerindeki vurgu daha da belirgin hale gelirken aynı zamanda kent halkının hakları da gündeme gelmektedir. Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi ile kentte yaşayan insanların daha iyi yaşam için sahip olduğu haklar sıralanmaktadır. Kentli hakları, kentte yaşayan herkesin, temel kamusal hizmetlere erişimini ve yerel yönetimlerin işlerine katılımını sağlamaya yönelik bir talebi ifade etmektedir. Lefebvre göre, "kent hakkı, kentsel mekanın üretimini belirleyen güç ilişkilerinin yeniden düzenlenmelerinin gerekliliği ve kent üzerindeki hak sahipliğinin de sermaye ve devletten kentin sakinlerine aktarılmasını vurgular". "Kent hakkı, kent kaynaklarına ulaşma bireysel özgürlüğünden çok öte bir şeydir: Kenti değiştirerek kendimizi değiştirme hakkıdır. Ayrıca bireyselden çok ortak bir haktır" ( Harvey, 2008).

Kent hakkı, kentsel hizmetlerin sunumunda devlet ve sermayenin işgalciliğine karşı, geliştirilecek bir toplumsal sahiplenmede ve ortak bir mücadele zeminin kurulmasında anahtar kavram olarak kullanılabilir. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, Sarmaşık Derneği aracılığıyla hizmet üretiminde toplumun iradesini barındıran bir alternatif kamusal alanı kent hakkı çerçevesinde oluşturmuştur.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi öncülüğünde kurulan Sarmaşık Derneği, yerel sivil inisiyatiflerin yerel sorun ve ihtiyaçlarını karşılamak adına bir araya gelebilmelerinin ifadesidir. Büyükşehir Belediyesi yoksullukla mücadelede klasik yöntemlerin dışına çıkarak alternatif bir yöntem geliştirmiş ve kendi sorumluluğundaki bir kamu hizmetinin gerçekleştirilmesinde kentlinin sürece dâhil edilmesini sağlamıştır.

Yıldırım'ın (1994) da belirttiği gibi demokratik yerel yönetim; "yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile, kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetimdir." Dolayısıyla yerel yönetim birimlerinden belediyelerin bir kentsel hizmeti hangi yöntemle gerçekleştireceğine dair karar verme yetkisi vardır. Ülkemizde her ne kadar belediyelerin karşılayacağı kamu hizmetleri merkezden liste usulüyle belirlense de bu hizmetlerin uygulama süreci belediyelerin sorumluluğundadır.

Türkiye'deki kentsel hizmet sunumunu dönemsel olarak incelediğimiz üçüncü bölümde, Osmanlı dönemimde kentsel hizmetlerin toplumun kendine has kurumları tarafından karşılandığı görülmektedir. Her ne kadar hizmet sunumunda bir bütünlüğün sağlanamaması nedeniyle bazı hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yetersiz kalınsa da, toplumun kendi kendine yetebilmesine fırsat tanıyan bir hizmet anlayışının olduğunu söyleyebiliriz. Kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesi merkezileştikçe, toplumdan kopuşu da hızlanmıştır. Osmanlı'da tanzimat dönemiyle başlayan ve Cumhuriyet'te devam eden merkezileşme süreci, belediyelerin merkezin bir uzantısı olarak görülmesine ve kentsel hizmetlerin sunumunda toplumun dışlanmasına neden olmuştur. "Cumhuriyet Osmanlı'dan köklü bir devlet geleneği aldı ama kamu hizmeti geleneğini alamadı" (Uler'den akt: Ozansoy, 1997). 1980 sonrası dönemde kentsel hizmetlerin toplumsallaştırılması adına yapılan reformlar, hizmetlerin özel sektöre bırakılması ya da sunumunun özel sektör tarafından yapılması ile sonuçlanmıştır.

Kentsel hizmetlerinin büyük bir kısmı kamu-özel sektör ortaklığında metalaştırılırken, sosyal hizmetler gibi öncelikli görülmeyen ve kâr üretmeyen alanlar dernek ve diğer sivil toplum örgütlerine bırakılmaktadır. Birçok belediyenin sosyal hizmet alanlarında derneklerle "işbirliği" yalnızca kaynak aktarımıyla sınırlı kalmaktadır. Bu durum çeşitli dernekler aracılığıyla yapılan yardımların, tarafsız ve

hak temelli olmaması, insan onurunu zedeleyici yöntemlerin kullanılması, dini ve siyasi güdülerle hareket edilmesi gibi sonuçlar doğurmakta; yardımlardan yararlananları sürekli tüketici konumuna sokarken aynı zamanda kendisine yardımda bulunanlara da bağımlı kılmaktadır. Kentsel hizmetlerin sunumunda devletin hantallığına karşı “sivil toplum”un başvurulması gerektiği dayanan bu anlayış sivil toplumu özel sektöre indirgemektedir.

Sivil topluma yönelik bu hegemonik yaklaşımın aksine sivil toplumu "ortak olanın toplumsallaşması"nı sağlayacak karşıt bir hegemonyanın alanı olarak görebiliriz. Bu noktada devlet dışı bir kamusallağın inşa edilmesi kamu hizmeti, kamu yararı, kamu mülkü gibi kavramlarının yeniden toplumun iradesi tarafından tanımlanmasını sağlayabilecektir. Böyle bir kamusalılık ihtiyacı en çok yerelde kendini göstermektedir. Çünkü neoliberalleşme sürecinin derinleştirdiği eşitsizlik, adaletsizlik, yoksulluk ve yoksunluk gibi sorunlar somut olarak kentteki günlük yaşamda kendisini göstermektedir. Bu nedenle kent hakkı, kente dair her şeyden en mahrum bırakıldığımız zamanda bir feryat ve çığlık olarak doğmakta ve alternatif kamusalılığın temel dayanağını oluşturmaktadır. Sarmaşık Derneği böyle bir ortamda kurulmuş ve yereldeki farklı sivil toplum örgütlerini bir araya getirerek kentin en önemli sorunlarından biri olan yoksulluğa kent hakkı yaklaşımı çerçevesinde çözüm üretmeye çalışmıştır. Sarmaşık Derneği örneğinde belediyenin hizmet sunumuna ilişkin alternatif yöntemi, merkezi yönetim tarafından uygun bulunmayarak bu süreç çeşitli yollarla engellenmiştir. Böyle bir hizmet sunum yöntemine yönelik baskılar yapılan yerelleşme reformlarının sorgulanmasına neden olmaktadır. Yerelleşme ile birlikte merkezden yerele bir yetki aktarımı sağlanırken, bu yetkilerin sermaye lehine mi yoksa yerel halk lehine mi kullanıldığı en somut biçimde hizmet sunumunda ortaya çıkmaktadır. Yerelleşme politikalarının demokrasiyi geliştirici potansiyelinin ortaya çıkması, belediyelerin kentsel hizmetleri nasıl gerçekleştirdiğine bağlıdır. Nitekim ülkemizde belediyelerin yerel halkın mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunacağı yasal olarak düzenlenmiştir. Fakat belediyelerin hizmet sunumundaki tercihi genellikle bu hizmetlerin özelleştirilmesi yönünde olmuştur. Buradaki tercih yalnızca belediyelerin takdirine bağlı değil, aynı zamanda hizmet sunumuna ilişkin mevzuat özelleştirmeye yönelik geniş imkânlar sunarken bunun dışında kalan alternatif yöntemleri kısıtlamaktadır.

Gerek uluslararası şart ve anlaşmalarda gerekse de ülkemizdeki belediye kanunlarında (sınırlı da olsa) yerel halkın belediyenin karar ve hizmetlerine katılımını sağlamaya yönelik düzenlemeler yer almaktadır. Fakat uygulamada bu katılım yalnızca görüş belirtme, öneride bulunma düzeyinde kalmakta tartışılan fikirlerin uygulanabilir ve öncelikli projelere dönüşümü sağlanamamaktadır. Dolayısıyla her ne kadar ülkemizde yerelleşme reformları ile belediyelere yetki aktarımı yapılmışsa da amaç belediyelerin sermayeyi yerele çekmeye çalışan araçlara dönüştürülmesidir.

Sarmaşık Derneği uygulaması yerelleşme deneyiminin her yerelde farklı sonuçlar üretebileceğini göstermektedir. Merkez genel politikalar belirlese de yerel bu politikaları kendi özgün yapısından geçirerek uygular. Fakat bu durum hem Büyükşehir Belediyesinin hem de Sarmaşık Derneğinin, kapitalist sistemin garatörü olan merkezi yönetimin baskılarından kurtaramamıştır. Merkezi yönetim bir yandan demokratik ve özerk bir yönetim olarak belediyelerin tercih ve yöntemlerini idari vesayet yoluyla sınırlarken, öte yandan toplumsal örgütlenme özgürlüğünü hukuki yollarla denetim altında tutarak, belli sınırlar çerçevesinde bir dernekleşmeye izin vermektedir. Böylece kapitalizmin gerekleri doğrultusunda uygulamaya konulan özelleştirme yöntemlerini korumakta ve bu yöntemleri tüm belediyelere dayatmak için ulus devletin önemli bir rol üstlenmektedir. Dolayısıyla küreselleşme taraftarlarının söylemlerinin aksine ulus devletler yok olmamıştır, küresel politikaların yerelde uygulanmasının en önemli araçları haline gelmiştir.

## KAYNAKÇA

- ABACI, B.: 2012 “Küreselleşme Sürecinde Neoliberal Politikaların Kalkınma Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği”, Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE **Yüksek Lisans Tezi**, İzmir
- ABAY, T.: 2002 “GATS ve Kamu Hizmetleri”, **Mülkiye Dergisi**, Sayı 235, Cilt 26, Ankara.
- ACARTÜRK, E.: 2001 "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 6
- AKILLI, H.: 2013 “Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet-Devret Yöntemine Yasal Serüven” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 89
- AKSOY, Ş.:1998 “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimler: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1
- AKŞİT, E.E.: 2009 “Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye’de Kamusalılık Kavramının Dönüşümü ve Dışladıkları” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi** Cilt 64, Sayı 1
- ALADA, A.: 1988 "Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 43, Sayı 3
- ALADA, A.: 2008 "Türkiye’de Yerel Yönetimleri ‘Özerklik Meselesi’ Üzerinden Yeniden Düşünmek" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 4
- AYTAÇ, F.: 1988 **Açıklamalı Belediye Kanunu**, 4. Baskı, Ankara
- ALKAN Ö. M.: 2003 “Osmanlı’da Cemiyetler Çağı”, **Tarih ve Toplum (Osmanlı’da Cemiyetler –1 Özel Sayı)**, Cilt 40, Sayı 238, İletişim Yayınları, İstanbul Ekim
- ARIKBOĞA, E.: 1998 "Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı" Marmara Üniversitesi SBE **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul
- ASLANOĞLU, M.: 2012 “Tutuklama Sarmaşık’a Gözdağı İçin”, **Evrensel Gazetesi**, Erişim Tarihi: 15.03.2012  
<https://www.evrensel.net/haber/25135/tutuklama->

- ATAAY, F.:2006 "Türkiye'de Yönetişim ve 'Sivil Toplum' Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme", **MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi** (2006/1)
- ATAAY, F.: 2007 **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması**, De Ki Basım Yayım, Ankara
- ATAN, A.: 2007 "Tarihi Estetik Değerleriyle Diyarbakır Surları" URL: <http://www.diyarbakir.gov.tr>
- AVRUPA (18 Mart 1992). Erişim 19 Aralık 2018, <https://rm.coe.int/168071923d>
- KENTSEL ŞARTI
- BAŞER, E.: 1996 "İktisada ve Kamusala Dair II" **Birikim Dergisi**, Sayı 2
- BATUMAN, B.: 2010 "Toplumcu bir Belediyecilik Modeli: 'Yeni Belediyecilik Hareketi' 1973–1977", **Mülkiye Dergisi**, Cilt 34, Sayı 266
- BAYRAKTAR, F.: 2015 "“Yönetişim’ Paradigması Ve Neoliberalizm: Çelişki ve Kopuş mu Uyum ve Süreklilik mi?” Ardahan Üniversitesi **İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2
- BAYRAMOĞLU, S.: 2002 "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", **Praksis Dergisi**, Sayı 7
- 2003 "“Düzenleyici Devlet” Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme" **Praksis Dergisi**, Sayı 9
- 2005 "Türkiye’de Devletin Değişen Karakteri ve Düzenleyici Reformlar", **Toplum ve Bilim Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1
- BİKMEN, F.,
- BULLAİN, N.: 2006 "Türkiye’de Stk’lar ve Kamu Sektörü Arasında İşbirliğine İlişkin Yasal Çerçevenin Değerlendirilmesi", Erişim Tarihi: 11.01.2013, <https://www.tusev.org.tr/userfiles/image/SKIP-yasal%20evrenin%20degerlendirilmesi.pdf>
- BURGI, N. VE PHILIP S.G.: 2001 "Küreselleşme Gerçekten Ulus-Devletleri Lüzumsuz Hale Getirdi mi?", (Çev.: Abdülkadir Atalık), **Türkiye**

**Günlüğü, Sayı 64**

- CLARKE, S.: 2003 "Devlet Tartışmaları", **Praksis Dergisi**, Sayı 9
- CAMCI, M., Ş.: 2009 "Bütünleşik Sosyal Hizmet Sunumu", 4. Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu Birdiri Kitabı, 19-20 Kasım, Ankara
- 2016 "Devlet Eliyle Yoksullaştırma Konsepti ve Diyarbakır'da Bir Dayanışma Ağı: Sarmaşık Derneği, Kürtler, Yoksullaştırma Politikası ve Dayanışma", **Birikim Dergisi**, Sayı 321
- ÇAKAN, I.: 2006 "Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: 'Merkezileşme'", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 39, Sayı 4
- ÇAL, S.: 2009 "Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler", **Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan**, İstanbul: Vedat Yayıncılık
- 2014 "İdare Hukukunda Metalaş(Tır)ma Serüveni: 1980'lerden Bugüne Kamu Hizmetinde Başkalaşım ve İdare Hukukunun Bu Dönemeçteki Kimlik Sorunsalına Bakışlar" içinde **Türkiye'nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm**, (Derleyenler: Ali Murat Özdemir / Muammer Ketizmen), İmge Yayınları, Ankara
- ÇAPAR, S., DEMİR, R. VE YILDIRIM Ş.: 2015 "Kamu Hizmet Sunumunda İdarecilerin İşlevi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 481
- ÇINAR, T.: 2006 "Neoliberal Politikalar Doğrultusunda İller Bankası DSİ ve Belediyelerin Değişen Rolü", **Jeoloji Mühendisleri Odası Haber Bülteni**, Sayı 2006/3
- ÇİÇEK, C.:2008 "Katılımcı Kent Yönetimi Yerelliği Yeniden Keşfetmek Diyarbakır Örneği" **İstanbul Teknik Üniversitesi FBE Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul.
- 2011 **Küreselleşme ve Yerel Demokrasi: Liberal Katılım Söyleminin Sınırları, Diyarbakır Örneği**, Vate

- ÇITCI, O.: 1989 **Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği**, TODAİE Yayınları, Ankara
- DEMİR, E.: 2018 “Kürtlerin Seçim Serüveni ve Devletle İmtihanı (1990-2018)”, <https://www.demokrathaber.org/tarih/yazi-dizisi-6-kurtlerin-secim-seruveni-ve-devletle-imtihani-1990-2018-h101914.html>
- DILBIRLIĞI, M.: 1995 “Belediye Şirketleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2
- DIYARBAKIR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (DBB): 2006 **Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2006-2009**, Diyarbakır.
- DIYARBAKIR VALİLİĞİ (DV), 2019 Erişim Tarihi: 24.05.2019 <http://www.diyarbakir.gov.tr/>
- DOĞANAY, Ü.: 1974 “Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları” **Mimarlık Dergisi**, Sayı 7
- DOĞANAY, ÜLKÜ: 2003 **Demokratik Usuller Üzerine Yeniden Düşünmek**, İmge Kitabevi, Ankara
- DÖNMEZ, M.: 2002 Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Bölüşümü”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt 25, Sayı 235
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DTP) : 2001 “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu” Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara
- EMREALP, S., DREW HORGAN: 1994 **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul.
- EMREALP, S.: 2005 **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**, İstanbul: Birmat

- ERAYDIN, A.: 2001 "Küreselleşme-Yerelleşme ve İşlevleri Farklılaşan Kentler", Cevat Geray Armağan'ında yayınlanmak üzere sunulan metni.
- ERBAY, Y.: 1999 "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8 Sayı 2
- ERDOĞAN, A.: 2006 "Küresel Kamu Yönetimi Reformu Döneminde Kent Yönetiminde Özelleştirme Tercihi", Ankara Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, Ankara
- ERGIN, O., N.: 1936 **Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişâfı**, Cumhuriyet Gazete ve Matbaası, İstanbul.
- ERİM, A.: 1990 "1973-1980 Dönemi Belediyeciliği: İzmit Örneği", **Uluslararası Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, 23-24 Kasım
- EROĞUL, C.: 1974 "Marksist Devlet Kuramı Hakkında Bir Not", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 29, Sayı 1
- 2014 **Devlet Nedir?**, Yordam Kitap, 2. Baskı
- ERSÖZ, H., Y.: 2001 "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2
- FALAY, N.: 1998 "Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1
- FARAZMAND, A.: 2001 "Küreselleşme ve Kamu Yönetimi", **Mülkiye Dergisi**, Cilt 25, Sayı 229
- FIRAT, S.: 1998 "Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1
- FRASER, N.: 2004 "Kamusal Alanı Yeniden Düşünmek: Gerçekte Varolan Demokrasinin Eleştirisine Bir Katkı" **Kamusal Alan**, Meral Özbek (der.), Hil Yayınları, İstanbul

- GERAY, C.: 1977 "Belediyelerin Yapısal Sorunları", **Mimarlık Dergisi**, Sayı 151/2
- 2001 "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 4
- GÖÇMEN, İ.: 2012 "Sarmaşık Derneği'ne Kesilen Faturayı Kim Ödeyecek?", BİA Haber Merkezi, Erişim Tarihi: 12.09.2012  
<https://bianet.org/bianet/toplum/140820-sarmasik-dernegi-ne-kesilen-faturayi-kim-odeyecek>
- GÖKBAYRAK, Ş.: 2003 **Belediyeler Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiye Birliği Yayınları, Ankara
- GÖRMEZ, K.:2000 "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Sayı 4
- GÜLER, B., A.: 1995 "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 28, Sayı 3
- 1997 "Küreselleşme ve Yerelleşme Yerel Altyapı Sektörü", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 3
- 1998 **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE Yayınları
- 2000 "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2
- 2003 "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis Dergisi**, Sayı 9
- 2005 "Sosyal Devlet ve Yerelleşme", **Yasal Değişim Sürecinde İnsan, Toplum, Çevre, Kent ve Mimarlık Sempozyumu**
- GÜNEŞ, M.: 2014 "Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'nin Durumuna İlişkin Bir Değerlendirme",  
<https://www.academia.edu/13909391/>

- GÜZELSARI, S.2003 “Neoliberal Politikalar Ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 2
- 2003a “Küresel Kapitalizmin “Anayasası”: GATS”, *Praksis*, 9
- 2004 “Kamu Yönetiminde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları” Ankara Üniversitesi SBF Matbaası
- GÜLÖKSÜZ, Y., “1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Belediyeciliği”,
- TEKELİ, İ.: 1990 **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl**, IULA-EMME, Ankara.
- HABERMAS,J.: 2004 “Kamusal Alan”, **Kamusal Alan**, Meral Özbek (der.), Hil Yayınları,İstanbul
- HAMAMCI, C.: 1990 "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış" **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu**, IULA-EMME, Ankara
- 2007 "Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyonu, Yerel Yönetim Birlikleri ve Belediyeler Arası İşbirliği: Genel Yapı" **Yerel Yönetimlerde İşbirliği ve Katılım**, (ed. Ayşegül Sabuktay) TODAİE Yayınları
- HARVEY, D.: 2008 “The Right of the City”, *New Left Review* 53,
- 2012 “Yaratıcı Yıkım Olarak Neoliberalizm”, **Atılım Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 2 Sayı 2
- 2015 **Asi Şehirler: Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru**, Metis Yayıncılık
- HOLLAWAY, J.: "Devlet ve Gündelik Mücadele" **Praksis Dergisi**, Sayı 9
- 2003
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Erişim Tarihi 24.10.2011
- DENETİM RAPORU, [http://bianet.org/files/doc\\_files/000/000/335/original/denetim\\_raporu.pdf](http://bianet.org/files/doc_files/000/000/335/original/denetim_raporu.pdf)
- 2009
- KABOĞLU, İ.: 1992 “Dernek ve Toplantı Özgürlükleri”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C.14, (Dernek).
- KABOĞLU, İ.: 2011 "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", *Birgün Gazetesi*
- KALKINMA “Zorunlu Göç ve Diyarbakır”, Kalkınma Merkezi

- MERKEZİ, 2010 Derneği, Erişim Tarihi: 11.02.2018  
[https://tr.boell.org/sites/default/files/zorunlugoc\\_ve\\_diyarbakir.pdf](https://tr.boell.org/sites/default/files/zorunlugoc_ve_diyarbakir.pdf)
- KAPLAN, Ç.: 2017 “OHAL’de Diyarbakır: ‘Kent Sessiz Ama Umudunu ve Öfkesini Biriktiriyor’”, **Gazete Karınca**, Erişim Tarihi: 16.01.2017 <http://gazetekarinca.com/2017/01/ohalde-diyarbakir-kent-sessiz-ama-umudunu-ve-ofkesini-biriktiriyor/>
- KARAÇOBAN, D.: 2007 “Diyarbakır Yoksulluğa Çare Arıyor”, **Evrensel Gazetesi**, Erişim Tarihi: 14.05.2007  
<https://www.evrensel.net/haber/244586/diyarbakir-yoksulluga-care-ariyor>
- KARAHANOGULLA RI, O.: 1998 "Özelleştirme Yöntemi Olarak İhale", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1
- 2001 “Kamu Hizmetlerinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 4
- 2002 **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Ankara
- 2002a “Kamu Hizmetinde Kriz, Yeni Denge ve Hukuk”, **Emek Araştırmaları Dergisi**, Cilt 1, Sayı 8
- 2002b “Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) ve Kamu Hizmetleri” Panel, **Mülkiye Dergisi**, Cilt 26, Sayı 235
- 2003 “Kamu Hizmeti Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, **Kesk’in Sesli Sempozyum Dizisi**, Sayı 1
- KARASU, M., A.: 2008 “Kentli Haklarının Gelişimi ve Hukuki Boyutları”, **TBB Dergisi**, Sayı 78
- KARTAL, F.: 2000 “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara’dan Örnekler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1
- KAYA : 1991 Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA),

TODAİE Yayını:238, Ankara

- KAYABAŞ, E.:2008 “Osmanlı Devletinde Tanzimat Döneminde Cemiyetler Hukukunun Gelişimi” İstanbul Üniversitesi **SBE Doktora Tezi**, İstanbul
- KAZANCI, M.: 1982 “1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar”, **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru**, ed. E. Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Ankara
- KELEŞ, R.: 1988 “Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, **Bahri Savcı’ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği, Ankara
- 1992 “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2
- 1994 "Fransa'da Yerinden Yönetim" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1
- 1995 "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1
- 1995a "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6 Kasım
- 2000 **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 4. Baskı
- 2001 “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, Cevat Geray Armağan’ında yayınlanmak üzere sunulan metni.
- KOMİSYON RAPORU : 2009 “Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyon Raporu”, **Kentleşme Şûrası**, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara:

- KORAY, M.: 2008 “Küreselleşme Süreci Ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları” <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale1.htm/>.
- KÖSECİK, M.: 2000 "Yerel Yönetim Teorileri ve Merkez-Yerel Yönetim İlişkilerinde Merkezileşme: Thatcher Dönemi" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1
- KUTUN, M.: 2005 “Türk Kamu Yönetiminde Küresel Etkiler Ve Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim Dinamikleri”, **Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimleri Aylık İnternet Dergisi**, Sayı 43
- 2007 “Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetiminde Yönetimsel Dönüşüme Etkileri” , **Toplum ve Demokrasi** , Cilt 1, Sayı 1,
- 2012 "Kapitalist İlişkilerin Politik İfadesi Olarak Devletin Neoliberal Biçimi Üzerine Bir Değerlendirme", **MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi**, Cilt 7, Sayı 18, s. 24-54
- KÜÇÜKYAĞCI, N.: "Kamu Yararına Çalışan Dernekler" [http://buder.org.tr/kutuphane/kamuyararınacalışan\\_dernekler.pdf](http://buder.org.tr/kutuphane/kamuyararınacalışan_dernekler.pdf)
- 2013
- LEVRAT, N.: 1995 "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Ortaklığı Deneyimleri" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2
- MAYER, M.: 2014 “Toplumsal Kent Hareketlerinde Kent Hakkı”, **Kar için Değil Halk için** (der. N. Brenner, P. Marcuse, M. Mayer) (çev. A. Y. Şen), İstanbul: Sel Yayıncılık
- MENGI, A.: 1997 "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4
- NACAR, B.: 2005 "Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kurumsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme", **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 9, 202-247

- NALBANT, A.: 1997 “Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye”, Yapı Kredi Yayınları, Birinci Baskı
- NEGT, O. VE KLUGE, A.: 2004 “Kamusal Alan ve Tecrübe’ye Giriş” **Kamusal Alan** Meral Özbek (der.), Hil Yayınları, İstanbul
- NTVhaber, 2004 “6 Sol Partiden Seçimde Güçbirliği”, <http://arsiv.ntv.com.tr/news/255062.asp>
- ODABAŞ, H.: 1997 "ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4
- ORAK, C.Ç.: 2007 “Kamu Hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?”, **TBB Dergisi**, Sayı 68
- ORAN, B.: 2001 “Hangi Küreselleşme?”, **Küreselleşme ve Ulus Devlet**, (Der. Meryem Koray), Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını
- OZANSOY, C.: 1997 “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.46, S. 1-4,
- ÖNER, R., V., OSMANOĞULLARI, F.: 2017 “Kentli Haklarına Karşı Şehir Hakkı: Farklılıklar, Benzerlikler ve Eğilimler”, **Emek Araştırmaları Dergisi**, Cilt 8, Sayı 11
- ÖZBEK, M.: 2004 “Kamusal Alanın Sınırları”, **Kamusal Alan** Meral Özbek (der.), Hil Yayınları, İstanbul
- ÖZDEK, Y.: 1999 “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 3
- ÖZEL, M.: 2000 "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme ilkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3
- ÖZEL, M., EREN, V.: 2012 "Merkezi Yönetim ve Piyasa Kısılacındaki Yerel Yönetimler: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2

- ÖZGÜL, C., G.: 2011 Türkiye’de Kentsel Hizmetler Alanında İmtiyazlı Şirketler ve Beledileştirme (1850-1950)", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara
- ÖZTÜRK, F.: 2003 "İsveç'te Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3
- ÖZTÜRK, N.: 1999 “İMF’nin Değişen Rolü ve Gelişmekte Olan Ülke Ekonomilerine Etkileri”, **A.Ü. SBF Dergisi**, Cilt 54, Sayı 2
- 2006 “Ekonomide Devletin Değişen Rolü”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 39, Sayı 1
- PARLAK, B.: 2014 “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, **TESAM Akademi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1
- SAVRAN. G.A.: 2002 “Özel/Kamusal, Yerel/Evrensel: İkilikleri Aşan Bir Feminizme Doğu” **Praksis Dergisi**, Sayı 8
- 2013 **Sivil Toplum ve Ötesi: Rousseau, Hegel, Marx**, Belge Yayınları, 3. Baskı, İstanbul
- SENCER, M.: 1991 "Türkiye'de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4
- SEZER, T.D.: 2008 “Dernek Kurma Özgürlüğünün İçeriği ve Gelişim Süreci Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme” **Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt 10 Sayı 1
- ŞAYLAN, G.: 1997 “Küreselleşmenin Gelişimi”, **Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme**, (Yayıma Haz. Işık Kansu), İmge Kitapevi, Ankara
- 2000 “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 2
- 2003 **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitapevi, 2. Baskı, Ankara

- ŞENGÜL, T.: 1999 "Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime"  
**Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı:3
- 2000 "Siyaset ve Mekansal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin  
Bir Eleştirisi", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik  
İşçi Sınıfı**, (Der. E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi,  
Ankara
- 2003 "Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde  
Yeni Eğilimler", **Praksis Dergisi**, Sayı 9
- ŞINIK, B., UÇAR,  
A., DIK, E.: 2016 "1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları:  
Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları",  
**Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2
- TAN, T.: 1966 "Osmanlı İmparatorluğunda Yabancılar Verilmiş Kamu  
Hizmeti İmtiyazları", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**,  
Cilt 21, Sayı 4
- 1992 "Kamu Hizmeti İmtiyazından 'Yap-İşlet-Devret'  
Modeline", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler  
Fakültesi Dergisi**, Cilt 47, Sayı 3
- TEKELİ, İ.: 1983 "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de  
Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16,  
Sayı 2
- 1990 "Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyiminin  
Değerlendirilmesi Üzerine" **Türk Belediyeciliğinde 60  
Yıl Uluslararası Sempozyum**, Ankara 23-24 Kasım
- 1999 "Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil  
Toplum," **Sivil Toplum İçin 'Kent, Yerel Siyaset ve  
Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve  
Demokrasi Akademisi Yay. (WALD):195- 232. İstanbul
- 2009 **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih  
Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- TEZCAN, A.,  
POYRAZ, U.: 2013 "Kamu Yararı Kavramının ve Türkiye'deki Yasal  
Dayanaklarının Kentsel Politikalar Açısından  
Değerlendirilmesi" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**,

- TOPAL, A.: 2006 "Meksika'nın Neoliberalleşme ve Demokratikleşme Süreçlerinin Kesişim Kümesi: Yerelleşme Reformları", **Praksis Dergisi**, Sayı 14
- TORTOP, N.: 1993 "Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 2
- TÜSEV: 2008 "Vakıf ve Derneklerin Örgütlenme Özgürlüğü Önündeki Engeller"
- 2010 "Türkiye'de Derneklere İlişkin Vergi ve Kamu Yararı Raporu- AB Ülkeleri ve Türkiye'deki Uygulamalar ve Öneriler"
- 2018 "Vakıf ve Dernekleri İlgilendiren Uygulamaları ve Kamu Yararı Statüsü- Mevcut Durum ve Öneriler"
- ULER, Y.: 1998 "Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti", **Anayasa Yargısı** 15, Ankara
- UZUNÇARŞILI "Kent Hakkı Yeniden Hayat Bulurken", **Eğitim Bilim**
- BAYSAL, C.: 2011 **Toplum Dergisi**, 9(36), 31-55.
- ÜÇER, A., Z.: 2017 "Kentsel politikaların belirlenmesinde bir araç: Sürdürülebilirlik göstergeleri" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 26, Sayı 1
- ÜNLÜ, H.: 1994 "Yönetimler Arası İlişkiler", **Yerel Yönetimin Geliştirilmesi El Kitapları Dizisi**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, 2. Baskı, İstanbul.
- WALLERSTEIN, I.: **Bildiğimiz Dünyanın Sonu**, Metis Yayıncılık
- 2012
- YAMAÇ, M.: 2014 "İngiltere'de Yerel Yönetimler" **Namık Kemal Üniversitesi SBE Dergisi**, Sayı 4
- YAVUZ, R., "Sarmaşık Derneği'ne Darbe", Radikal Gazetesi, Erişim
- SUNAR, S.: 2012 Tarihi: 29.08.2012
- <http://www.radikal.com.tr/turkiye/sarmasik-dernegine-darbe-1098555/>

- YAVUZYIĞIT, H.: 1995 “Dernekler ve Demokrasi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Latif Çakıcı’ya Armağan, Cilt 50, No:1-2, Ocak-Haziran
- YILDIRIM, S.: 1994 "Yerel Yönetim ve Demokrasi", **Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul
- YILMAZ, N.: 2016 “Sarmaşık Kapatıldı... Dikiş Tutmaz Bu ‘Hesap’”, **Gazete Karınca**, Erişim Tarihi: 16.11.2016  
<http://gazetekarınca.com/2016/11/sarmasik-kapatildi-dikis-tutmaz-hesap/>
- YILMAZ, N., KAYAR, S.: 2017 “Sarmaşık Derneği Kapatıldı; Mağdurlar Ne Durumda?”, **Sarmaşık Derneği-1, BİA Haber Merkezi**, Erişim Tarihi 28.05.2017, [http://bianet.org/bianet/insan-haklari/185165-sarmasik-dernegi-kapatildi-magdurlar-ne-durumda?utm\\_content=buffer34280&utm\\_campaign=nabizapp.com&utm\\_medium=referral&utm\\_source=nabizapp.com&ocid=Nabiz\\_App](http://bianet.org/bianet/insan-haklari/185165-sarmasik-dernegi-kapatildi-magdurlar-ne-durumda?utm_content=buffer34280&utm_campaign=nabizapp.com&utm_medium=referral&utm_source=nabizapp.com&ocid=Nabiz_App)  
“Alternatif Bir Banka: Sarmaşık Gıda Bankası”, **Sarmaşık Derneği-2, BİA Haber Merkezi**, Erişim Tarihi: 28.05.2017 <https://bianet.org/2/75/185164-alternatif-bir-banka-sarmasik-gida-bankasi>  
“Sarmaşık Sonrası ‘Ne Açlar, Ne Tok’”, **Sarmaşık Derneği-3, BİA Haber Merkezi**, Erişim Tarihi: 28.05.2017 [http://bianet.org/bianet/insan-haklari/185166-sarmasik-sonrasi-ne-aclar-ne-tok?bia\\_source=rss](http://bianet.org/bianet/insan-haklari/185166-sarmasik-sonrasi-ne-aclar-ne-tok?bia_source=rss)
- YÜCEKÖK, A.: 1972 **Türkiye’de Dernek Gelişimleri**, Sevinç Matbaası, Ankara
- ZABCI, F., Ç.: 2000 “Küreselleşmenin Demokrasi Makyajı”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt 24, Sayı 220
- 2006 “Kamusal Alan” **Kavram Sözlüğü II** (ed. Fikret Başkaya), Özgür Üniversite Yayınları

ZEYREKLI, S., "Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik  
EKİZCELEROĞL (Subsidiarite) ilkesi ve ilkenin Türkiye Açısından Ele  
U, R.: 2007 Alınışı" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 3

İnternet

Kaynakları: <https://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf>  
[http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yo  
netimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yo<br/>netimler_ozerklik_Sarti.pdf)  
<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>  
[http://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa\\_kentsel\\_sarti  
2017/html5forpc.html](http://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa_kentsel_sarti<br/>2017/html5forpc.html)