

PSEUDO BİR KAVRAM OLARAK YEREL¹

Tolgahan AYDINER²

Özet

Bu çalışma, başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kurumsal yapıların yerel niteliklerini Türkiye örneğinde sorgulamaktadır. Reform kelimesine verilen aşkınsal konum, yasa metinlerindeki katılımcı pratiklerin merkezizetçiliği aşındırdığı iddiasına sebep olmaktadır. Anaakım birçok çalışmada da merkez-yerel kavramları zıtlık olarak ele alınmakta ve yerel yönetimler merkezi yönetimden özerk birimler olarak tanımlanmaktadır. Fakat söz konusu kavramlar bir zıtlıktan ziyade, ulus devletin toplaksal örgütlenmesinin bütünselliğini simgelemektedir. Ulus devletin toplaksal örgütlenmesi, devletin yeniden ölçeklenmesiyle aşınabilmekte ve yerel kurumsal faillerin neoliberal yeniden yapılandırma süreçlerindeki önemi artabilmektedir. Bu birimlerin ekonomik, siyasal ve yönetsel yetkilerinin artması merkezizetçiliği azaltmamakta ve yerel kurumsal yapıların piyasa odaklı merkezileşme süreçlerini çeşitlenmektedir. Bu çalışmada 2000 sonrası Türkiye örneğinde, yerel yönetim reformlarının gerçekleştiği süreçlerde yerelleşmeyi sağladığı iddia edilen ekonomik, siyasal ve idari düzenlemeler merkez-yerel bütünselliği bağlamında, kuramsal ve pratik düzeyde yeniden sorgulanacaktır. Çalışmanın temel amacı, merkez-yerel zıtlığına atfedilen aşkın konumun aşılmasını sağlamaktır.

Anahtar Sözcükler: Merkezi Yerelleşme, Merkez-Yerel Bütünselliği, Yerel Yönetimler, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları, Yerelleşme.

LOCAL AS A PSEUDO CONCEPT

Abstract

In this study, the locality of local institutional structures -including local governments- are questioned in the case of Turkey. The transcendental position given to the term “reform” leads to the claim that participatory practices in

¹ Pseudo kavramının böyle bir metnin başlığına uygun olabileceği fikrini Yıldızcan’ın (2011) kitap bölümünde, kavramı ele alış biçimiyle kani oldum. Gıyabında Dr. Cemil Yıldızcan’a teşekkür borçluyum.

² Dr., Araş. Gör., Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Siyaset ve Sosyal Bilimler ABD, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8575-1270>

laws and regulations may erode centralism. Mainstream discussions perceive central - local relation as a contradiction and define local governments as autonomous units from central government. But these concepts symbolize the integrity of the territorial organization of the nation-state rather than a contradiction as the mainstream favors. The territorial organization of the nation state could be rescaled, and the importance of local institutional agents in the neoliberal restructuring process could be raised. However, the increase in the economic, political and administrative functions of these units does not diminish centralism, otherwise market-oriented centralization processes could be realized with the help of local institutional structures. In this study, economic, political and administrative outcomes of local government reforms which were thought to provide decentralization will be re - questioned in the context of central - local integrity, at theoretical and practical level in the case of Turkey after 2000s. The main purpose of the study is to overcome the transcendental attribution to the position of center-local contradiction.

Key Words: Centralized Decentralization, Center – Local Integrity, Local Governments, Local Government Reforms in Turkey, Decentralization.

Giriş

Yerel yönetimler kamu yönetimi örgütlenmesinin önemli faillerindedir. Kentsel nitelikli kamusal hizmetlerin sunumu ve emeğin yeniden üretimi süreçleri (Dunleavy, 1980) kentsel düzeyde büyük ölçüde bu birimler tarafından sağlanmaktadır. Ulus devlet örgütlenmesinin gelişimi tarihsel süreçte ele alındığında, ülkelerin birikim stratejilerine uygun biçimde, merkez-yerel arasındaki yetki paylaşımı da değişmiş ve merkezi devlet aygıtının birikim stratejisine uygun biçimde, merkez-yerel arasındaki hiyerarşik ilişkiler de yeniden konumlanmıştır (Brenner, 2004).

Yerel yönetimlerin ekonomik, siyasal ve yönetsel özerkliklerini arttırdığı iddia edilen yerel yönetim reformları, Ortodoks yaklaşımlarca yerelleşme söylemleriyle ele alınmaktadır. Reformları liberal çoğulcu perspektifte ele alan anaakım tartışmalar, merkezi yönetimi siyasal toplum olan devletle, yerel yönetimi de sivil toplumla ilişkilendirmektedir (Güler, 2013: 15). Çoğulcu yaklaşımlar aşkın bir konum atfettiği merkeze ceberut bir özne olarak yaklaşmakta (Şengül, 2009: 74) yereli de büyük ölçüde söz konusu kavramın anti-tezlerini içeren özerk bir fail olarak değerlendirmektedir. Bu yaklaşımlar yerelleşmeyle birlikte demokratikleşmenin ve ekonomik etkinliğin artacağını varsaymakta ve devletin etkinlik alanının küçültülmesi gerektiğini adeta bir zorunluluk olarak sunmaktadır (Ataay ve Güney, 2006: 133).

Ortodoks tartışmalar yerel yönetim reformlarını metinsel bağlamda be-timlemeci ve işlevsel bağlamda da mekanik biçimde ele almaktadır (Akbulut, 2007: 27). Bu yaklaşımlar, reform çalışmalarını sadece yasa metninin imkân verdiği ölçüde -kâğıt üzerinde- değerlendirmekte ve yerel yönetimleri iktisadi, idari ve siyasi açıdan daha özerk kıldıklarına kani oldukları yapısal dönüşümleri olumlu bulmaktadır. Diğer yandan yerel yönetim reformlarının düşünsel temelini oluşturan ulusüstü kurumların hazırladığı taslaklarda da (Akdoğan, 2015) devlet, piyasa ve sivil toplum arasındaki ilişkilerin hizmet üretme ve sunma süreçlerinde ortaklaşa gerçekleşebileceği varsayılmaktadır. Merkez-yerel arasında inşa edilen bu antagonistik yapaylık, merkeziyetçiliğin yönetsel bir süreç olarak anlaşılmasını sağlarken, yerelleşmeyi de katılımcı demokratik sürecin önemli bir aşaması olarak değerlendirmektedir. Yerelleşme bu tartışmalarda -merkezi yönetimin aksine- daha olumsuzlayıcı biçimde yorumlanmaktadır. Fakat bu metinlerde devletin kaynakları dağıtma ve yönlendirmedeki gücünün ekonomik boyutları büyük ölçüde göz ardı edilmektedir (Bayırbağ, 2006; Güler, 2001). Dolayısıyla yerel yönetim reformları, böyle bir kurgunun ürünü olarak, yerel olanın anlamını değiştiren *pseudo* (sahte/sözde) gerçeklikler yaratmaktadır.

Pseudo kavramını sosyal bilimler literatüründe öne çıkaran düşünür Theodor W. Adorno'dur. Adorno (2011: 25, 41, 49, 69, 147) pseudo kavramını bireysellik, kültür, pazar, içerik, ihtiyaç gibi kavramlarla birlikte kullanmış ve endüstriyel toplumda kavramların özgünlüklerini yitirdiğini belirtmiştir. Adorno'ya göre endüstriyel hale dönüşen kültür, kavramların algılanma biçimlerini manipüle etmektedir. Kültür endüstrisindeki metalaşmış her kavram, sahte beklentiler ve ihtiyaçlarla bireyler tarafından tüketilebilir hale gelmektedir. Örneğin *pseudo* bireysellik kavramıyla Adorno, piyasa koşulları içerisinde bireylerin tüketim kalıplarına hapsediğini ve piyasa kapitalizmi içinde oldukça özgün olarak sunulan ürünlerin aslında birçok başka ürünle bir benzeşme sürecine girdiğini belirtmektedir (Adorno, 1993, 2011). Pseudo kültür kavramı da kültürün standartlaşması ya da belli normlar içinde dayatılması sonucu inşa edilmektedir. Adorno'ya (1993: 38) göre kültür, tarihsel temelin-den koparılmış ve geleneksel kültüre zıt, insanların düşünce biçimini standartlaştıran *pseudo* kültür yaratılmıştır. Bireyler sadece sanat eserini izlemek ve herhangi bir sanatsal aktivitenin parçası olabilmeyi arzulamaktadır. Burada önemli olan sanatın kendisi değil, sanatsal aktivitenin dayattığı sembollerdir (Adorno, 1993: 27). Dolayısıyla endüstri kültürü, aslında ihtiyaç duyulmayan şeylerin ihtiyaçmış gibi sunulduğu pseudo beklentiler yaratmaktadır (Adorno, 2011: 23). Aşkın hale gelmiş yapay gerçeklikler, kavramları standart kalıplara sokmakta ve standart hale gelmiş bir kavram da *pseudo* gerçekliklerin inşa edilmesine neden olmaktadır.

1980 sonrasında neoliberal yeniden yapılanma döneminde kentlerin girişimci kapasitelerini ön plana çıkaracak yasal-kurumsal düzenlemeler (Harvey, 1989) devlet aygıtı eliyle uygulamaya konmuştur. Özellikle neoliberal yeniden yapılanma sürecinde yerel, merkezin karşısında konumlanan, rekabetçiliği simgeleyen ve yatırımları kendine çekme becerisine sahip mekânsal bir gerçeklik olarak kavranmaktadır (Brenner, 2004; Harvey, 1985; Jessop, 1994). Sivil toplumlu bir katılım (Elwood, 2004) sermayenin kentleşmesiyle (Şengül, 2009) demokratik süreçleri özel sektör lehine işletmektedir. Dolayısıyla neoliberal kentlerde *yerel*, özel sektörün ve büyük inşaat şirketlerinin yatırımlarını gerçekleştirdiği, kentsel dönüşüm uygulamalarının somutlaştığı ve kentsel planlamanın sermaye çıkarına göre şekillendiği mekânlara dönüşmektedir. Hâlbuki yerel, eleştirel kent kuramcılarının ifade ettiği şekliyle (Brenner, 2014; Marcuse, 2014) gerçekten de halk katılımının sağlandığı ve temel kentsel kamusal hizmetlerden tüm kentlilerin eşit biçimde yararlandığı bir mekânsal düzlemi temsil etme potansiyeli de taşımaktadır. Marcuse'in (2014: 63) ifade ettiği biçimde, taşra ve kent arasındaki hiyerarşik farkların ortadan kalktığı, eşitlikçi ve tüm kent sakinlerinin kentsel ihtiyaçlara ulaşmasının mümkün olduğu bir *yerel* tahayyül de mümkündür. Böyle bir yerellik anlayışında kent sakinlerinin kentli hakları güvence altında tutulabilecektir. Fakat bu yerellik anlayışının, neoliberalizmin dönüştürdüğü rekabetçi/girişimci kentlerde hayat bulması neredeyse imkânsızdır.

Yerel yönetim reformlarına dayanak sağlayan yasal metinlerin büyük çoğunluğunda yerelleşme, Adorno'nun kültür endüstrisi tartışmalarında ifade ettiği *pseudo* tanımlamalarla ele alınmaktadır. Neoliberal yerellik anlayışında yerel yönetim reformları piyasa şartlarına göre kurgulanmakta; ekonomik ve siyasal kriz dönemlerinde de merkezin yerele müdahale biçimleri sıklaşmaktadır. Söz konusu reformlarla, Westphalia devlet formuna ait hiyerarşik ilişkilerin yeniden ölçeklendirilmesi amaçlanmaktadır (Karasu, 2018: 108). Devlet aygıtı bazı dönemlerde kendi tekelindeki yetki ve sorumlulukları yerel faille paylaşabilmekte fakat mekânsal planlamanın neoliberal biçimde yeniden yapılanmasında arzu ettiği faydaları sağlayamadığı noktalarda da bu defa yerele doğrudan müdahale araçlarını kuvvetlendirebilmektedir (Şahin 2018a, 2018b, 2019). Şayet yerel failer neoliberal yeniden ölçeklenme sürecinde beklenen dönüşümü gerçekleştiriyorsa, yerelleşme çok kolay biçimde gözden de çıkarılabilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetim reformlarındaki yerelleşme, yerel kurumsal yapıları güçlendirmekten ziyade devletin yerele müdahale süreçlerini kolaylaştıran öğeler taşımaktadır.

Türkiye'deki yerel yönetim reformları da neoliberal yeniden yapılanma sürecinde kurgulanmış; Dünya Bankası ve Avrupa Konseyi gibi kurumların dayattığı rekabetçi katılım pratikleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kendi çıkarlarını maksimize etmelerinde bir araç olmuştur (Akdoğan, 2015:

1). Reformların düşünsel temelini oluşturan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” (Başbakanlık, 2003: 149-152) isimli kitap bu savı desteklemektedir. Çalışmada, küreselleşmenin kaçınılmaz bir sonucu olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanmış ve kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesiyle özel sektör ve sivil toplum faillerinin daha etkin bir yönetim anlayışının oluşturulmasına yardımcı olacağı öngörülmüştür. Yerel yönetim reformlarıyla somutlaşan bu düzenlemelerle, merkezi yönetim bazı yetki ve sorumluluklarını yerel yönetimlerle paylaşmış ve devletin yerele müdahale biçimleri belli ölçülerde topraktan bağımsızlaşmıştır (Karasu, 2018). Bu dönemde, belediyeçilik hizmetleri piyasalaştırılmış ve devlet dışı faillerin siyasal karar alma süreçlerindeki etkinlikleri artırılmıştır (Bayraktar, 2013). Diğer yandan büyükşehir belediye yönetimlerinin ilk kademe ve ilçe belediyeleri üstündeki idari vesayet yetkileri artırılmış; küçük yerleşim yerlerindeki belde belediyeleri de ortadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla yerel yönetim reformlarıyla yerleşme sağlanıyor gibi gözükse de bu durum yereli, merkeze bağımlılığı yüksek büyük yönetim birimleriyle yeniden ölçeklendirmiştir.

2011 sonrasında devlet aygıtının mekânsal planlamayı, kentleşme siyasalarını ve yapılı çevreyi kontrol altına alma istençleri, merkezi yönetimin yerele doğrudan müdahalede bulunmasına neden olmuştur. Özellikle 2009 sonrasında Özelleştirme İdaresi, TOKİ, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi failer, merkezi yönetimin mekânsal planlamaya müdahalesini daha da kolaylaştırmıştır. 2014 yerel yönetim seçimleri sonrası büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il özel idareleri kaldırılmış, bu birimlerin yerine yatırım ve izleme koordinasyon başkanlıkları adı verilen ve meclisi bulunmayan birimler oluşturulmuştur. Bu süreçler, kentsel mekânı sermaye birikim süreçlerine ve büyük ölçekli kentsel yatırımlara uygun hale getiren bir dizi pragmatik politikanın sonucudur (Şahin, 2018b: 1). Bu dönemde mekânsal planlama, neoliberal ekonomik yeniden yapılanmayı meşrulaştıran bir işlev görmektedir (Şahin, 2018a: 76).

Yerel yönetim reformlarında unutulmaması gereken bir diğer nokta da, devlet aygıtının yerleşme süreçlerinde bile yerelin kontrolünü elden bırakmak istememesine ilişkindir. Özellikle siyasal denetim mekanizmalarının varlığı ve yerel yönetim birimlerinin bütçelerinin büyük bir kısmının merkezi yönetim kaynaklarına bağımlılığı, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkisini daima diri tutmaktadır. Ekonomik ve siyasal bunalım dönemlerinde devletin yerele olan müdahalelerini tedricen kuvvetlendirilmesi ve büyükşehir belediye başkanları ve valilere tanınan geniş takdir yetkileri, merkezi yönetimin yereli kontrol etme biçimlerini çeşitlendirmektedir.

Yerelleşme idealleriyle tasarlandığı iddia edilen yerel yönetim reformlarının aslında merkezi gücün yereldeki etkisini arttırdığını (Arıkboğa, 2013; Bayraktar, 2013; Erder ve İncioğlu, 2015; Güzey, 2012; Karasu, 2009, 2015, 2018; Öçal, 2018; Övgün, 2016; Penpecioglu, 2011; Savaşkan, 2017; Türkün, 2011) ve yerel yönetimlerin devlet iktidarının bütünselliği bağlamında ele alınması gerektiğini (Akbulut, 2007, 2009; Güler, 2001, 2013) belirten literatürün katkılarıyla bu çalışmada, Türkiye’deki yerel yönetim reformlarının piyasa koşullarına uygun *pseudo* bir yerellik anlayışıyla kurgulandığı ifade edilecektir. Çalışmanın temel amacı, yerel yönetim reformlarının nihai olarak katılımcı bir yerelleşme yaratmadığını ortaya çıkarmaktır. Yerel kurumsal yapıları neoliberal birikim stratejilerine uygun hale getirmeye çalışan yerelleşme süreçleri, birçok çelişkili ve tutarsız kararlarla merkezi yönetimin lehine dönüşmüştür. Çalışma, 2000 sonrasında yerel yönetimlerin siyasal ve yönetsel kapasitelerini dönüştüren yasal düzenlemelerin, yerel aktörlerin hem kendi aralarında hem de yerel olmayan faillerle kurdukları ilişkileri ne ölçüde değiştirdiğini, yasal düzenlemeleri olumlu bulan literatürün yerelleşme mitine yüklediği *pseudo* anlamlara da değinerek, irdelenecektir. Yerel kurumsal yapıların yönetsel ve siyasal kapasitelerinin ve kentsel planlama süreçlerinin merkezileştirilerek yeniden ölçeklendirilmesi, yerel yönetimlerin yerelliğini tartışmaya açan iki temel aksı oluşturmaktadır. Diğer yandan, yerel yönetim reformlarıyla seçilmiş faillerin atanmış faillere kıyasla siyasal karar alma süreçlerindeki etkinliklerinin arttırılmasının, gerçekte yerelleşmeyi içerip içermediği de sorgulanacaktır. Yine 2000 sonrasında yerel kurumsal yapıların sermaye açısından artan önemi, yerel burjuvazinin merkezi yönetime etki edebilme araçlarını da çeşitlendirmiştir. Dolayısıyla bu metinde, yerel yönetim reformlarının ışığında hem teorik hem de kuramsal düzeyde, yerel kurumsal yapıların yerelliği tartışmaya açılacaktır.

1. Kavramsal Arka Plan

Yerel yönetimler -doğası gereği- yönetsel ve siyasal işlevlere sahiptirler (Bayraktar, 2014: 52). Yönetsel bağlamda bu birimler, kentsel kamusal hizmetleri gerçekleştirmektedir (Dunleavy, 1980: 56-57). Merkezi yönetimin yerel düzeyde hizmet üretmesinin imkân dâhilinde olmadığı noktalarda yerel nitelikli sorunların tespiti ve çözümünde yerel yönetimler en etkin birim olmaktadır (John, 2001: 7). Siyasal bağlamda da bu birimler -karar alma organlarının seçimle iş başına gelmesinden dolayı- halkın siyasal eğilimlerini somutlaştırmaktadır (Bayraktar, 2014: 52). Dolayısıyla yerel yönetimler, yerel nitelikli hizmetlerin sunumunu sağlama noktasında yönetsel bir birim olma özelliği taşıırken, karar alma organlarının seçimle iş başına gelmesi de bu birimlerin siyasal önemini arttırmaktadır (John, 2001: 8). Çoğulcu yaklaşımların etkisiyle literatürde yerel yönetimlerin özgürlük, eşitlik, özerklik gibi değerlerle ele

alınması bu birimlerin seçilmiş karar organlarına sahip olmalarına duyulan güvenle ilişkilidir (Şengül, 2009: 73). Güler'e göre ise (2013: 189) yerel yönetimler toprak rantıyla ilgili kararlar alarak sermaye birikimine dolaylı ve direkt katkılar yapmakta ve iş gücünün kentsel düzeyde yeniden üretimini sağlamaktadır. Dolayısıyla bu birimlerin sosyo-ekonomik işlevleri de yerel düzeyde büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin algılanmasında hakim olan temel paradigma³ liberal/çoğulcu yaklaşımlardır. Bu yaklaşımlar devlet ve toplum, merkez ile yerel arasında zıtlıklar kurmakta ve yerel yönetimleri sivil toplumun uzantısı bir fail olarak kabul etmektedir. Karar alma süreçlerinin coğrafi ölçeğinin daraltılmasıyla demokratik temsilin tam anlamıyla yerel yönetimler nezdinde gerçekleşeceğini ifade eden bu yaklaşımlar, yerel yönetimleri demokrasinin beşiği ya da okulu (Güler, 2013: 16, 34) olarak algılamaktadır. Yerele atfedilen bu olumlu yaklaşım, büyük oranda merkeze atfedilen ceberut rolden kaynaklanmaktadır. Bu yaklaşımlar, merkezileşmiş devlet gücünü olumsuz bulmakta fakat yerel yönetimlerin ontolojik olarak demokratik değerlere sahip oldukları görüşünde birleşmektedir (Şengül, 2009: 74).

Yerelin merkez ile bir dikotomi içerisinde varsayıldığı noktada, merkezileşme ve yerelleşme kavramlarının sahip olduğu içerikler sorgulanmalıdır. Bu noktada da üstünde durulması gereken ilk kavram merkezileşmedir. Yetki, sorumluluk ve karar alma süreçlerinin merkezde yoğunlaşmaya başlaması ve kaynak dağıtma süreçlerinin merkezi yönetimin tekelinde olması, merkezileşme olarak ifade edilebilir (Polatoğlu, 2001: 86). Bir başka ifadeyle, merkezi devletin kaynaklarının, merkezi devletin yetki ve sorumluluğunda dağıtılması, merkezileşme sürecinin temel aksını oluşturmaktadır. Merkezileşmenin anti-tezini içeren kavram da yerelleşmedir. Kavramın kendisiyle yerel kurumsal yapıların idari vesayetten kurtulacağı/katılımcılığın artacağı varsayılmakta ve yerel birimlerin yetki/mali kaynak kullanımı ve örgütsel kapasitenin geliştirilmesi gibi konularda işlevselliklerinin olumlu biçimde dönüşeceği öngörülmektedir (Ataay ve Güney, 2006: 24-25; Çiner ve Karakaya, 2013: 73). Kavram sadece yerel yönetimleri değil, yönetişimin diğer iki önemli aktörü olarak kabul edilen özel sektör ve sivil toplum faillerinin de (Güler, 2003) yerel düzeydeki yetki ve sorumluluklarının artırılmasını pozitif biçimde yorumlamaktadır (Övgün, 2016: 163). Özellikle sivil toplumun ve özel sektörün yerel kurumsal kapasite içerisinde güçlenmesiyle birlikte, merkezi yönetimin vesayetçi konumunun aşılabacağı belirtilmektedir. Diğer yandan yerelleşme, sadece

³ Şengül'e (2009: 72-83) göre yerel yönetimler çoğulcu, yönetimeci ve sınıf merkezli olmak üzere üç yaklaşımda analiz edilebilir. Çalışma boyunca liberal çoğulcu yaklaşım olarak ifade ettiğimiz anaakım yazının Şengül'ün belirttiği çoğulcu paradigmaya denk düştüğü söylenebilir. Ayrıntılı tartışma için Şengül (2009) incelenebilir.

karar alma süreçlerinin yetki ve sorumluluklarının yerel aktarılmasını öngörmemektedir. Planlama ve kaynak yaratma konularında da yerel faillerin yetkilendirilmesi, yerelleşme tartışmalarında önemli bir yer tutmakta (Övgün, 2016) ve yerelleşme kavramıyla merkeziyetçi bürokrasinin alternatifi yönetsel bir gerçeklik tasavvuru inşa edilmeye çalışılmaktadır. Kavrama atfedilen katılımcı karakteristik, tabandan tavana doğru ilerleyen yerel nitelikli ihtiyaçların belirlenmesine ve kararların yerel faillerce alınmasına/uygulanmasına vurgu yapmaktadır (Övgün, 2016: 163).

Merkezileşme ve yerelleşme kavramlarıyla, merkezi yönetimin ekonomik, siyasal ve yönetsel süreçlerde bazı yetki, görev ve sorumluluklarını yerel faillerle paylaşması sürecinin dereceleri ifade edilse de, ister merkezi ister yerel olsun, yönetme faaliyeti modern ulus devlet formunda topraksal bir zemine karşılık gelmektedir. Söz konusu topraksallık, belirli bir toprak parçası üzerinde üretim, tüketim, güç, iktidar, denetim, düzen ve otorite gibi kavramların bütünsel bir yönetim mekanizması içinde anlaşılmasını gerekli kılmaktadır (Karasu, 2018: 89). Topraksallık, yönetme faaliyetinin modern ulus devlet içerisindeki en önemli unsuru olarak, devlet örgütlenmesindeki tüm failleri ve yapıları bilinebilir/yönetilebilir/denetlenebilir kılmayı amaçlamaktadır. Ulus devlet formunun aşınmasıyla, devletin topraksal örgütlenmesi de dönüşmüş ve topraksallığın geçerliliğini yitirdiği iddiaları “topraktan bağımsızlaşma” kavramıyla ele alınmıştır. Özellikle küreselleşme süreçleriyle birlikte para, bilgi, sermaye, tüketim, kimlik, özgürlük gibi kavramların Westphalia devlet formundan farklı olarak global bir boyutta tekrardan yeni anlamlar kazanmaları, devlet iktidarının belirli bir merkezden idare edilen/paylaşımına kapalı yönetsel bir gerçeklik olarak anlaşılmasını geçersiz kılmaktadır (Karasu, 2018: 90). Dolayısıyla devlet iktidarının yerel ve küresel faillerle kurdukları ilişkilerin yeniden yapılandırılması, devletin *topraktan bağımsızlaşmasına* neden olmaktadır. Özellikle ekonomik yeniden yapılanma süreçlerinde merkezi yönetimin yereli yetkilendirme süreçleri çeşitlenebilmekte ve bu durum yerelde geniş yetkilerle donatılan fakat merkeze bağımlılığı artan çoklu merkezileşme süreçleriyle de sonuçlanabilmektedir (Bayraktar, 2013: 333).

Yerel yönetimlerin varlığının idarenin bütünlüğüyle ele alındığı devlet sistemlerinde, yerel yönetimler reformu çalışmalarının merkezi yerelleşmiş (*centralized decentralization*) bir karaktere bürünmesi olasıdır. Söz konusu kavram, yerel yönetim reformlarının çelişkili süreçlerine gönderme yaparak, merkezi yönetimin ekonomik stratejileri/ süreçleri belirlemede daha etkin bir konum kazanmasını ve yerel yönetimlerin sadece hizmet sunma ve yönetme yükümlülükleri yönüyle kısıtlı bir özerklik elde ettiğini vurgulamaktadır (Andersen, 2008: 15). Bir başka deyişle, reform çalışmaları yasal-kurumsal düzeyde kısıtlı bir yerelleşme pratiği içerse de bu durum yerel faillerin yönetme

kapasitelerini özerkleştirecek niteliklerden uzak olabilmektedir. Hatta merkezi hükümetin birikim stratejisini belirlemedeki siyasal gücünün artması, yerleşme reformlarıyla birlikte yerel kurumsal yapıların merkeze olan bağımlılıklarını da arttırabilmektedir. Dolayısıyla merkez-yerel arasında antagonistik bir ilişkiden ziyade bu iki kavramın belirli bir bütünsellik içinde okunmasını sağlayacak bir tartışmanın merkez-yerel karşıtlığı mitini aşması beklenmektedir.

1.1. Merkez-Yerel Karşıtlığı Mitinin Ötesine Geçebilmek

Anaakım tartışmaların büyük bir çoğunluğu merkez-yerel farklılığına coğrafi ölçek sorunu olarak yaklaşmakta (Akbulut, 2009: 276) ve bu ayırmadan mülhem de yerel olanın, yerel düzeydeki temsil edilebilirlik kanallarının oluşmasında anahtar bir rolü olabileceğini belirtmektedir (Kahraman, Keyman ve Sarıbay, 1999). Ayrıntıları bu çalışmanın odağında olmasa da, anaakım olarak nitelendirilen çalışmaların çoğu, yerel yönetimlerin merkezden özerk bir işlevsellik bağlamında tanımlanmasını, yönetim prensipleri bağlamında olumlu karşılamaktadır (John, 2001: 17). Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının güçlendirilmesi, atanmış-seçilmiş dikotomisinde seçilmişlerin karar alma süreçlerinde daha aktif konuma gelmesi, kent konseylerinin kurulması, yerel yönetimler nezdinde kent sakinlerinin katılımına imkân tanıyacak pratikler inşa edilmesi (Kösecik ve Özgür, 2005) anaakım yazın tarafından *merkeziyetçiliğin aşılması* olarak tanımlanmaktadır. Burada çalışma açısından önem taşıyan nokta, yerele atfedilen soyut gerçekliğe ilişkindir. Büyük oranda liberal çoğulcu yaklaşımların etkisiyle yerelin merkez karşısında güçlendirilmesi gerektiğini ifade eden ve reformlara olumlu yaklaşan Ortodoks yaklaşımlar (John, 2001), yerelliklerin merkez karşısındaki özgürleştirici konumunu *coğrafi açıdan yakınsak olma* (John, 2009) kavramına göre izah etmektedir. Bu görüş, merkez-yerel arasında iddia edilen ayrık yapıyı, iktidar gücünün merkeziyetçi niteliğini yerel düzeyde vesayetçi kıldığını fakat buna karşın yerel yönetimlerin vatandaşların özgürleşmesini sağlayacak siyasal araçlara sahip olduğunu iddia etmektedir (Güler, 2013: 50). Bu bağlamda başta yerel yönetim reformları olmak üzere, yerel yönetimlerin örgütsel kapasitesini etkileyen değişimlerin çoğu, yerel yönetimlerin özerk olmaları gerektiğine dair (Güler, 2001) aşkın hale gelmiş bir *mit*le değerlendirilmektedir. Aslında yerelin -bu Ortodoks görüşe göre- demokratik olması için ekstra hiçbir düzenlemeye bile gerek kalmayabilir. Yerel yönetimler zaten kurumsal olarak kendi başlarına bile demokratik değerlerin somutlaştığı bir değerler bütünü simgelemektedir (Şengül, 2009: 74).

Anaakım tartışmalarda tarih dışı biçimde yerel yönetimlere atfedilen rol, zamandan, ekonomik şartlardan ve mekândan soyutlanmakta; ülkelerin yönetim biçimleri hesaba katılmadan da tüm yerel yönetim birimleri genelleştirici ve tahakküm edici kavramsallaştırmalarla ele alınmaktadır (Güler, 1993). Salt kurumsalcı bakış açısıyla ele alınan tartışmaların büyük bir çoğunluğu, yerel yönetimlere kent sakinlerinin politik istençlerinin yansıdığı kurumlar olarak yaklaşmaktadır (Sharp, 1970: 156). Bu tartışmalar, temsili demokrasinin yerel düzeyde karşılık bulduğu zemini hayli olumlu yorumlamasa da kent sakinlerinin meclis üyeleri vasıtasıyla yerel siyasa yapım sürecine ne şekilde katkı verebildiğinin pratikte net bir yanıtı yoktur (Güler, 2013: 16). Diğer yandan Ortodoks görüşün birlikte yönetme prensibinde vatandaş katılımı büyük ölçüde sivil toplumla eş tutulmaktadır (Elwood, 2002, 2004). Fakat sivil toplum nezdinde hangi vatandaşların yönetime katılabildiği de önemli bir problemdir. Bu noktada siyaset ve siyasa arasındaki ayrım daha da keskinleştirilerek, yerel nitelikli kamusal sorunların büyük bir çoğunluğu, yerel siyasa sorunu bağlamında ele alınmaktadır. Bu durum yerelin (eğer varsa) kısıtlı da olsa katılımını işlevsiz ya da anlamsız hale getirmektedir. Çünkü yerel nitelikli sorunlar bir ekonomik siyasa sorunu olarak tanımlanmakta ve siyasal katılım süreçleri, ekonomik kalkınma temelli kent siyasalarının üretilmesi ve uygulanması karşısında işlevsizleştirilmektedir. Bu durum, kentsel nitelikli problemlerin çözümünde uzmanlaşmış aktörlerin yerel düzeyde daha başat bir konuma gelmesiyle sonuçlanmaktadır (Yıldızcan, 2011: 307).

Anaakım tarafından yerel yönetimlerin ulus-devletin iktidar gücünün önemli bir bileşeni olarak algılanmaması (Akbulut, 2007), yerel yönetimlerin ekonomik ve politik kapasitelerinin genişlemesinin, merkezi devletin yeniden ölçeklenme süreçlerinin bir parçası olduğu gerçeğinin gözden kaçırılmasına neden olmaktadır. Hâlbuki yerel yönetimler, merkezi iktidar gücünün tamamlayıcısı olarak, kapitalizmin farklı uğraklarına⁴ (*devletçilik, kalkınmacılık ve piyasalaşma*) bağımlı biçimde tarihsel süreçte farklı roller üstlenmektedir (Mayer, 1994). Dolayısıyla devletin birikim stratejisinde yaşanan dönüşüm ve bu birikim stratejisini destekleyen politik atmosfer, yerel yönetimlerin işlevselliklerini de değiştirmektedir. Böylelikle Keynezci Refah Ulusal Devlet (Jessop, 1994) formundaki yerel yönetimlerin merkezi devletin güç taşıyıcısı olma konumundaki işlevlerinin neoliberal devlet formunda girişimci/kalkınmacı yerellikler (Hall ve Hubbard, 1996) olarak yeniden ölçeklenmesi (Brenner, 2004), bu savı destekleyici bir nitelik taşımaktadır. Bu bağlamda, birikim rejimi ve devletin kapitalist niteliği arasındaki ilişkinin sonucunda, merkez-yerel arasında var olduğu iddia edilen hiyerarşi yeniden konumlanmaktadır. Fakat bu yeniden ölçeklenme süreci, merkezin yerelle belli noktalarda güç paylaşımı yoluna gidilmesini vurgulamakta; neoliberalizmin tutarlı bir siyasa

⁴ Bu sınıflandırmayı Yalman'dan (2002) ödünç alıyorum.

üretme aracı olmaması da (Bayırbağ, 2009) merkez-yerel arasındaki güç paylaşımının eşit biçimde gerçekleşmesini olanaksızlaştırmaktadır. Dolayısıyla, yerelleşme süreçleriyle devlet iktidarı ve otoritesi yerel düzeyde azalmamakta, sadece topraksal bağlamda devletin yerele Weberyan tarzda müdahale biçimleri belli noktalarda aşınmaktadır (Brenner, 2004; Jessop, 1994). Bir başka ifadeyle, ekonomik zorun⁵ yerellikler üstündeki tahakkümünün devletin topraktan bağımsızlaşmasını sağlayacak süreçler yaratması, devlet iktidarının yerel kurumsal yapılar üzerindeki belirleyiciliğinin kaybolduğu anlamına gelmemektedir. Neoliberal dönemde devletin yeni birikim stratejisine uyum sağlaması, devletin topraktan bağımsızlaşmasına neden olsa da bu durum, merkez-yerel bütünselliğini işlevsizleştirmekten ziyade yerelin bu defa küresel monolitik iktidar gücüne olan uyumunu yeniden konumlandırmaktadır (Akbulut, 2007).

Tüm bu tartışmalar ışığında, ulus devlet örgütlenmesi bağlamında merkez-yerel arasında var olduğu düşünülen zıtlığın -yönetişim yazınınca ortaya konulan antagonistik ilişkiyle birlikte- yapay bir soyutlama yarattığı söylenebilir. Yerel yönetimler ulus-devlet örgütlenmesinde, merkezi yönetimin yönetsel, ekonomik ve politik işlevselliklerini tamamlayıcı roller üstlenmekte ve *devlet iktidarının yerele yansımaları* olarak somutlaşmaktadır. Merkezi yönetimin coğrafi olarak geniş bir alanda işlevsel hale gelmesi, farklı yerelliklerin bir araya gelmesiyle mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla merkezin ve yerelin ulus-devlet zemininde farklılaşması bir ayrıksılığın değil, ulus-devletin iktidar gücü bağlamında bir bütünselliğin sonucudur (Akbulut, 2009: 277 - 278).

2. Türkiye'nin Deneylediği Yerelleşme Serüveni: Yerelleşmeyle Yerelin Kontrolünü Sağlamak

1963 yılı yerel yönetim seçimlerinde belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi (Akbulut, 2001) ve 1973 yılı yerel yönetim seçimleriyle Türkiye'nin çoğu kentinde toplumcu belediyecilik vaatleriyle ön plana çıkan belediye başkanlarının belediye yönetimlerini devralmaları (Batuman, 2010, 2013) yerel kurumsal yapıların merkeze karşı gücünü arttırmada birer istisna olarak kabul edildiğinde, merkezi yönetimin inisiyatifinde gerçekleşen yerel yönetimleri yeniden yapılandırma süreçlerinin 1980 sonrasında başladığını söylemek mümkündür (Savaşkan, 2017: 150). Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırıldığı bu dönemde, büyük yerleşim yerlerinde metropoliten alan yönetimlerinin kurulması amaçlanmıştır (Çınar, 2009: 283). Bu sürecin en önemli adımını 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası oluşturmaktadır. Söz konusu Yasa ile Türkiye'nin yerel yönetim geleneğine büyükşehir modeli

⁵ Bu ifadeyi Akbulut'tan (2007) ödünç alıyorum.

eklenmiş ve 1984 yılından sonra peyderpey birçok il büyükşehire dönüştürülmüştür (Karasu, 2018: 97). Belediyeleri imar konusunda yetkilendiren 3194 sayılı İmar Yasası da, toprak rantının belirlenmesi hususunda büyükşehir yönetimlerinin yetki ve sorumluluğunu arttırmıştır (Penpecioglu, 2011: 66). 1990'lı yıllarda da yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını öngören birçok tasarı ve taslak (Güler, 1998, 2001) iş dünyası ve sivil toplum örgütleri tarafından gündeme getirilmiştir. Özellikle 1990'ların sonundaki ekonomik kriz ve buna istinaden Avrupa Birliği'ne uyum süreci kapsamında ekonomik ve siyasal liberalleşme taleplerinin iş dünyası ve sivil toplum failleri tarafından sıklıkla ifade edilmesi, yerel yönetim reformu tartışmalarının kamuoyunda görünürlüğünü de oldukça arttırmıştır (Çiner, 2017: 35).

Yerelleşme reformlarının kırılma süreci 2000'lerde gerçekleşmiştir. 2002 yılında iktidara gelen AK Parti'nin Acil Eylem Planı'nda da (2002) yerel yönetimlerin idari vesayetten kurtulması gerektiği vurgulanmış ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da dayattığı bazı zorunluluklar, kamu yönetimi örgütlenmesi içerisinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılma çalışmalarına neden olmuştur. Dünya Bankası, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi gibi ulusüstü kurumlar, Türkiye'de katılımcı yerelleşmeyi öneren birçok taslak metin hazırlamıştır. Bu metinlerin çizdiği sınırlarla hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda⁶ (KYTKT) küreselleşme ve bilgi toplumunun gerekliliklerine uygun bir yönetim anlayışı, reform çalışmalarının temel dinamiğini oluşturmaktadır (Çiner, 2017: 36). Tasarıda merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında yetki, görev ve sorumluluk ayrımı öngörülmüş ve küresel-yerel arasındaki ilişkiyi engellediği düşünülen merkezi yönetimin küçültülmesi ve hizmet sunumunda devre dışı bırakılması amaçlanmıştır (Gül, 2005: 42).

Yerel yönetimler alanındaki reformlar 5216, 5393 ve 5302 sayılı Yasalarla somutlaşmıştır. Büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve il özel idarelerini bazı yapısal dönüşümlere tabi kılan bu yasal-kurumsal yeniden yapılandırma süreçleri, piyasalaşmaya başlayan yerel nitelikli kamusal hizmetlerin özel sektör failleriyle paylaşılmasının önünü açmış ve yönetim prensiplerine uygun biçimde devlet dışı aktörlerin yerel düzeyde hizmet sunma ve karar alma süreçlerindeki etkilerini arttırmıştır (Bayraktar, 2013). Neoliberal yeniden yapılanma sürecinin yerelleşme odaklı siyasalarının temel mantığını, daha önceden merkezi devletin yürüttüğü hizmetlerin büyük bir çoğunluğunu yerel yönetimlerin finanse etmesi ve devlet aygıtının bölgesel eşitsizlikleri ortadan kaldırılan işlevinin etkisizleştirilmesi oluşturmaktadır (Ataay, 2015: 26). Anadolu kentlerindeki iş dünyası örgütleri de bu dönemde yerel yönetimlerle sıkı

⁶ Bu tasarı 5227 sayılı Yasa ile kanunlaşmış fakat yürürlüğe girmemiştir.

ilişkiler yürütmüş, belediye yönetimleriyle güçlenmeye çalışan yerel kurumsal yapılar, iş dünyasının ulusal siyasal yapım sürecine etki etmesinde ciddi bir araca dönüşmüştür (Aydiner, 2019a; Bayırbağ, 2011; Savaşkan, 2018). Bölge yönetimi bağlamında kalkınma ajanslarının kurulması, 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Yasa'nın afet riski altındaki alanları dönüştürme sürecinde merkezi yönetimin aktörlerini yereldeki imar konularında yetkili kılması, 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediye sınırının il sınırı olması ve bu Yasaya istinaden büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin fiilen ortadan kaldırılarak yerlerine yatırım izleme koordinasyon başkanlıkları kurulması, Türkiye'nin yerelleşme serüvenini etkileyen diğer önemli köşe taşlarını oluşturmaktadır.

Köklü bir yerel yönetim geçmişi bulunmadığı iddia edilen Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetimin taşradaki sıradan uzantıları gibi algılandığı ve bu birimlerin merkezi yönetimin idari, siyasi ve mali vesayetine açık yönetsel failer olduğu farklı birçok çalışmada vurgulanmıştır (Görmez, 2000: 82 – 86; Göymen, 1999: 67-71; Göymen, 2000: 1-6; Keleş, 1992: 110; Kösecik ve Sağbaş, 2005: 115). Bu tartışmalarda merkez-yerel kavramları büyük ölçüde bir çelişki içinde ele alınmış; merkez ve yerel arasındaki ilişkiye atfedilen dikey/hiyerarşik konumun daha yatay/katılımcı algılanabilmesinin meşruiyeti de yerel yönetişim (Göymen, 1999, 2000) tartışmalarıyla desteklenmiştir. Yönetişim tartışmalarının eşitlikçi bir toplum yaratılmasında bir ihtimal olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirten Tekeli de (1999) siyasal ve ekonomik güçlerin yerelleşmesinin toplumsal eşitsizliği ortadan kaldıracı olduğunu savunmaktadır. Kavrama yapılan olumlu referanslar, merkez-yerel birlikteliğinin ortaklaşa ve müzakereci bir yönetimle ele alınmasını öngörmektedir (Çukurçayır, 2013: 198-199; Kösecik ve Özgür, 2005: 3-6; Ökmen, 2013: 207-217). Bu yaklaşım(lar)a göre Türkiye'nin Napolyoncu⁷ yönetim geleneği içinde yerel yönetimlerin ekonomik, siyasal ve yönetsel potansiyelleri güdük kalmış ve demokrasi okulu olması gereken yerel birimlerde katılımcı pratikler gelişmemiştir. Dolayısıyla geleneksel kamu yönetimi anlayışının yönetişim prensipleri bağlamında yerelleşmesiyle, yerel yönetimler gerçek potansiyelini yakalayacaktır. Çözümün kaynağı da -bu yaklaşımlarca- yasal kurumsal yapı-

⁷ Napolyoncu Fransa geleneğiyle rabitalı bir devlet örgütlenmesi ve kamu yönetimi yaklaşımı, devlet aygıtına tüzel bir kişilik atfetmekte; kamu hukukunu, yönetsel vesayeti ve idarenin bütünlüğünü de temel yönetme prensibi olarak ele almaktadır (Karahanoğulları, 2004: 24). Söz konusu geleneğe göre yerel yönetimler, merkezi yönetimin vesayeti altındaki siyasal bir aygıt olarak algılanmakta ve anayasa nezdinde tüm yerel yönetim birimleri eşit bir statüde tanınmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2013: 88). Napolyon modelinde (Karasu, 2018: 98) yerel yönetimler, Anglo-Sakson formundaki yerel hükümet (*local government*) tipinden oldukça farklıdır (Yıldızcan ve Çiner, 2018: 11). Bu gelenekte, yerel yönetimlerin büyük ölçüde yerel idare (*local administration*) olarak kavrandığını söylemek yanıltıcı olmayacaktır.

ları özerkleştirecek reformlardır. Fakat 2000 sonrasında yerelleşme reformlarının seyri tutarsız birçok özellik göstermiş, anaakım yaklaşımların ifade ettiği biçimde yerel kurumsal yapılar merkezden özerkleşmemiştir. Çalışmanın bundan sonraki başlıkları, pragmatik biçimde tasarlanan yerel yönetim reformlarının çelişkili süreçlerine odaklanacaktır.

2.1. Yerel Yönetimlerin Siyasal ve Yönetimsel Kapasitelerinin Yeniden Ölçeklenmesi

Bir önceki başlıkta da ifade ettiğimiz gibi ülkelerin yönetim biçimleri, reformların temel dinamiğini belirlemektedir. Türkiye’de gerçekleşen reform süreçleri de –ülkenin yönetim biçimine istinaden- merkezin inisiyatifinde gerçekleşmektedir. Yasa tasarıları, devletin yasama organı olan Meclisten geçmekte ve bu yasa tasarılarının kanuna dönüşmesi de Cumhurbaşkanının⁸ onayıyla mümkün olmaktadır. Dolayısıyla ülkedeki tüm yönetim birimlerinin siyasal ve yönetimsel kapasiteleri, merkezden alınan kararlarla değiştirilebilmektedir. Kamuoyunda yerel yönetim reformlarının gerçekleşmesi gerektiğinin meşru altyapısı, sivil toplum ve iş dünyasının talepleri doğrultusunda gerekçelendirilse de böyle bir dönüşüm talebinin yerel birimler tarafından ne ölçüde arzu edildiği soru işareti taşımaktadır (Akdoğan, 2015; Türkün, 2011: 66). Dolayısıyla reformun tasarlanması ve gerçekleştirilmesi, ekonomik, siyasal ve yönetimsel bağlamda devletin inisiyatifindedir ve yerel sadece devlet aygıtının karar alma sürecinden etkilenen bir faildir. Devlet aygıtı, hem neoliberal yeniden yapılanma sürecinde sermaye birikimini kolaylaştırmak hem de Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin dayattığı zorunlulukları gerçekleştirmek adına bu reformları tasarlamıştır. Böylelikle yerel, yerel olmayan yapıların istenciyle dönüşmüştür.

5216, 5393 ve 5302 sayılı Yasalar, yerel yönetim birimlerinin hizmet sunma kapasitelerini arttıran, bu birimlere yerel düzeyde geniş yetkiler/sorumluluklar tanıyan ve bu birimlerin karar alma süreçlerinde idari vesayeti azalttığı düşünülen bir takım yenilikler içermektedir. Özellikle kentsel dönüşüm

⁸ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yerel yönetim alanına kapsamlı yapısal değişikliklere gidildiğini söylemek olanaklı değildir. Fakat 5393 sayılı Belediye Yasası’nın bazı hükümlerinde ufak değişiklikler yaşanmıştır. Yasanın 4., 11., 12. ve 68. maddelerinde “Danıştay’ın görüşü, İçişleri Bakanlığı’nın önerisi, Bakanlar Kurulunca ve müşterek kararname” içeren ifadeler “Cumhurbaşkanı Kararı ve Cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirilmiştir. Diğer yandan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü şeklinde değiştirilmiş ve vesayete ilişkin konuları İçişleri Bakanlığı’nda kalmak suretiyle söz konusu Müdürlük Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na bağlanmıştır. Ayrıca Politika Kurulları içinde Yerel Yönetim Politikaları Kurulu oluşturulmuştur (Turan, 2018). Söz konusu Kurula ait, yerel düzeyde karar alma süreçlerini etkileyen herhangi bir düzenleme, makalenin kaleme alındığı tarih itibarıyla gerçekleşmemiştir.

projeleri⁹, altyapı yatırımları ve sosyal politika gibi önceden merkezi yönetimin sorumluluğunda bulunan alanların çoğunda, belediye yönetimleri geniş yetkilerle donatılmıştır (Savaşkan, 2017: 155). Fakat bu yeniden yapılanma sürecinde yerel yönetimlerin mali açıdan merkeze bağımlılıkları -özellikle il özel idareleri bağlamında (Erder ve İncioğlu, 2015: 349)- halen oldukça kuvvetlidir. Yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde en büyük oranı genel bütçe gelirlerinin oluşturması, bu durumun en önemli örneğidir. Söz konusu Yasalarla bu birimlerin mali kapasiteleri artırılmış¹⁰ fakat bu durum yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan bağımlılıklarını tedricen daha da kuvvetlendirmiştir. Özellikle 2008 yılında yürürlüğe konan 5779 sayılı Yasa ile belediyelerin ve il özel idarelerinin merkezden aldıkları gelirlerde nüfus ve sosyoekonomik gelişmişlik ölçütlerine bağlı bir kaynak aktarımının öngörülmesi (Savaşkan, 2017: 156), merkezin yerele kaynak aktarımındaki gücünü ivmelendirmiştir. Yerel yönetimlere devredilen yetki ve sorumluluklar, yerel kurumsal yapıların hizmet sunma alanlarını ve görevlerini genişletse de, mali açıdan bu birimlerin merkezi yönetime bağımlı kalmaları, devlet örgütlenmesinin yerelleştiği savlarını tarafgir kılmaktadır.

Yerel yönetim reformu yasaları bağlamında, merkezi yönetimin yereli kontrol edebilme potansiyelinin önemli bir boyutunu da siyasal denetim mekanizmalarının varlığı oluşturmaktadır. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Yasasının getirdiği denetim mekanizmaları haricinde, mali işlemler dışında kalan idari konularda hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından belediyeler İçişleri Bakanlığı (5393 sayılı Yasa'nın 50. maddesi), il özel idareleri de İçişleri Bakanlığı, vali veya valinin görevlendireceği elemanlar (5302 sayılı Yasa'nın 38. maddesi) tarafından denetlenebilmektedir. Yerel yönetim reformları her ne kadar merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet durumunu ortadan kaldıran bazı düzenlemelerde bulunsa da, bu birimlerin idari yönden Bakanlık ve valiler düzeyindeki denetimi halen devam etmektedir. Savaşkan'a göre (2017: 161-162) söz konusu Yasaların belirttiği biçimde, yerel yönetimlerin meclislerinin kendi hizmet sunma alanlarıyla ilgili olmayan konularda siyasal karar almaları durumunda Danıştay tarafından feshedilmeleri, merkezi yönetimin yerele müdahalesinin bir diğer önemli örneğini oluşturmaktadır. Özellikle siyasal karar tanımının içeriğinin ne olduğunun yasa bağlamında kesin olmaması, merkezin yereli kontrol biçimlerini artırma potansiyeli taşımaktadır. Diğer yandan terör¹¹, güvenlik ve olağanüstü

⁹ 2.3. No.'lu başlık bu süreci tartışmaktadır.

¹⁰ Genel bütçeden aktarılan payın oranı 2008 yılında yapılan düzenlemeyle %50'nin üzerine çıkmıştır.

¹¹ 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında çıkan 674 sayılı KHK ile terör örgütleriyle iltisaklı belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin yerine görevlendirmeler yapılmış ve bazı belediyeler 31 Mart 2019 tarihine kadar kayımlarla (başkan vekili) yönetilmiştir (Keleş ve Özgül,

hal gibi güvenlik tehdidi yaratan durumlar da merkezi yönetimin yerele müdahil olmasını zorunlu kılmakta ve valiler bu dönemlerde hükümetin güvenlik tedbirlerinin taşradaki uygulayıcısı olabilmektedir (Yıldızcan ve Çiner, 2018: 21).

5216 sayılı Yasa'nın gerekçesinde çok sayıda yerel yönetim biriminin varlığının hizmet üretme kapasitesini ve mali kaynakların etkin kullanılmasını olumsuz biçimde etkilediği ve il çapında planlama ve koordinasyonu sağlayacak geniş yetkili bir yerel yönetim biriminin gerekliliği vurgulanmaktadır (Zengin, 2014: 97). Bu yasanın sağladığı temel değişiklik, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi arasındaki görev ve hizmet paylaşımına ilişkindir. Söz konusu yasayla büyükşehir yönetimine bağlı ilçe belediyesi, hizmetlerin bir kısmını büyükşehir belediyesine devretmiş, bazı görevleri de büyükşehir belediyesiyle paylaşmıştır (Çınar, 2009: 285). Yasanın getirdiği zorunlulukla, yerel nitelikli bazı hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından onaylanması öngörülmüş ve büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirlerinin bir kısmının büyükşehir yönetimine devredilmesinin önü açılmıştır. Büyükşehir belediyesi sınırlarının belirlenmesi hususunda da büyükşehir belediyeleri ve Bakanlık yetkilendirilmiş; büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi arasında ciddi bir hiyerarşi farkı oluşmuştur (Çınar, 2009: 286).

Büyükşehir Belediyesi Yasalarının küçük yönetsel birimlerin temsil edilebilirlik kanallarını daraltması da, yerel yönetimlerin siyasal kapasitelerini dönüştürmüştür. 5216 ve 6360 sayılı yasalarla belde belediyelerinin büyükşehir belediyelerine dâhil edilmeleriyle belde belediye meclislerinin ortadan kalkması, küçük yerleşim yerlerinde yaşayan kent sakinlerinin demokratik katılımlarını dışlamıştır (Arıkboğa, 2009, 2013; Zengin, 2014). Ayrıca yine 5216 sayılı Yasa'ya¹² göre büyükşehir belediyesi meclislerinin halk tarafından değil de ilk kademe ve ilçe belediye meclislerinin temsilci üyelerinden seçilerek belirlenmesi, küçük yerleşim birimlerindeki vatandaşların büyükşehir belediye meclislerindeki temsil sorununu da arttırmaktadır (Çınar, 2009: 287). Özellikle 2000 sonrasında ülkedeki belediye sayılarının azaltılması ve 6360 sayılı Yasa'nın kapsadığı illerde il özel idarelerinin kapatılmasıyla il genel meclislerinin ortadan kaldırılması, yerel demokrasinin sınırlarını küçük yerleşim yerlerinde oldukça daraltmaktadır (Çınar ve Zengin, 2019). Yasa metinlerinin gerekçelerinde yerel meclislerin demokratikleştirilmesi gerektiğine yapılan vurguya karşın yerel meclislerin coğrafi bağlamda temsil ölçeklerinin küçük yönetim birimlerinin kapatılarak genişletilmesi¹³, bu yerleşim yerlerindeki demokratik katılım ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Bir başka ifadeyle, 5216

2017). Söz konusu düzenlemeyle mülki idare amirleri belediye başkan vekili sıfatı ile atanmış ve belediyelerde "belediye başkan vekilliği modeli" ortaya çıkmıştır (Turan, 2018: 76).

¹² Bu durum 6360 sayılı Yasa için de geçerlidir.

¹³ Burada belediye sınırlarının genişletilmesine vurgu yapılmaktadır.

sayılı Yasa'nın getirdiği yasal düzenlemeler, büyükşehir belediyelerinin siyasi ve yönetsel kapasitelerini kuvvetlendirmekte fakat küçük yerel yönetim birimlerini reform sürecinin dışına itmektedir (Zengin, 2014: 115).

Var olan idari yapıların yönetsel kapasitelerinin değiştirilmesi hususunda 6360 sayılı Yasa'nın getirdiği düzenlemeler de benzer içerikler taşımaktadır. Söz konusu yasayla büyükşehir belediye sınırı il sınırı olarak belirlenmiş, büyükşehir belediye statüsü elde eden illerde köklü bir tarihi olan ve kırsal alana hizmet götürmede önemli bir işlev gören il özel idareleri kapatılmış ve birçok belde belediyesi ve köy mahalleye dönüştürülmüştür. Bu illerde, il özel idaresinin yerine yatırım izleme koordinasyon başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. İl düzeyinde, büyükşehir belediyesi de dâhil olmak üzere, yerel yönetimlerin yatırım planlarını karara bağlayan kurum da YİKOB olmuştur. Valinin başkanlık ettiği YİKOB'ların seçimle oluşturulmuş bir meclisi bulunmamaktadır (Savaşkan, 2017: 164).

6360 sayılı Yasa, il yönetiminden alan yönetimine geçiş sürecinin (Arıkboğa, 2013: 74) önemli bir düzenleyicisidir. Bu Yasa bağlamında, daha önceden birçok belediyenin sorumluluğunda olan yetki ve kaynak kullanımı artık daha az yerel kurumsal yapı tarafından kullanılmaya başlanmış ve büyükşehir belediyelerinin yetki alanları oldukça genişletilmiştir (Arıkboğa, 2013: 106). Diğer bir ifadeyle bu yasayla, birçok küçük belediye arasında kaynak dağılımının tek bir merkezden yönetilmesi ve büyükşehir belediyelerinin yatırım kapasitelerinin artırılması sağlanmıştır (Gül, 2013: 363). Büyük ölçekli kentsel projelerin kentsel rantları arttırdığı bir dönemde, büyükşehir belediye yönetimlerinin kaynakları yönlendirmedeki rolü de bu birimleri kentsel düzeyde daha önemli bir konuma taşımıştır (Öçal, 2018: 95 – 96). Özellikle kente kaynak aktarımı, kentsel nitelikli sorunların çözümü, kentsel planlama ve imar konuları gibi büyük ölçekli birçok yetki ve sorumluluk, belediye başkanlarının merkezle olan ilişkilerini titizlikle yürütmesini ve merkezi yönetimle uyumlu biçimde çalışmasını adeta bir zorunluluğa dönüştürmektedir. Dolayısıyla bu yasayla varılmak istenen amaç büyükşehir belediye başkanının konumunu güçlendirmek ve hizmette etkinliği merkeze bağımlı biçimde arttırmaktır (Erdar ve İncioğlu, 2015: 343). Bu bağlamda büyükşehir belediye reformu, ekonomik kaygılarla yerel düzeyde gücün belli merkezlerde toplanmasını sağlayan merkeziyetçi bir yerleşme (Arıkboğa, 2013; Gül, 2013) anlayışıyla kurgulanmıştır.

6360 sayılı Yasa ile il özel idarelerinin kapatılmasıyla, bu birimlerin karar alma organlarının ortadan kalkması ve kaynak dağıtım noktasında önemli

bir işlev gören YİKOB'lardan¹⁴ da valilerin sorumlu olması, il ölçeğinde valinin takdir yetkisini de oldukça genişletmektedir. 6360 sayılı Yasa'nın 3. maddesinde belirtildiğine göre maden, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli suların işletme ruhsatlarını verme yetkisi il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde valilere devredilmiştir. Yine aynı yasanın 34. maddesinde, yatırım ve hizmetlerin aksaması ve aksaklıkların halkın ve kamu düzeninin güvenliğini etkilemesi ifadesi oldukça geniş ve muğlak tutulmuş, bu durumun tespiti ve gerekli önlemlerin alınmasında da valilik ve Bakanlık yetkilendirilmiştir (Arıkboğa, 2013: 87). Diğer yandan söz konusu Yasa'nın 35. maddesinde belirtildiği üzere, seçim sonrasında yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin aksaması durumunda, koordinasyonu sağlama ve gerekli tedbirleri alma yetkisi de valilere bırakılmıştır. Dolayısıyla il ölçeğinde sadece büyükşehir belediye başkanları değil valiler de geniş yetkilerle donatılmıştır.

Avrupa Birliği'nin bölgeselleşme siyasalarının etkisiyle, yerel kurumsal yapılara yeni bir aktörün entegre edilmesi öngörülmüş ve bürokratik vesayetin aşılmasını sağlamak adına özerk birimler kurulması planlanmıştır (Özer, 2008). Bu sürecin somut çıktısını kalkınma ajansları oluşturmuştur. Ajansların yasal dayanağını sağlayan 5449 sayılı Yasada¹⁵, devlet, piyasa ve sivil toplum arasında işbirliklerinin geliştirileceği ifade edilmiş ve ulusal siyasalara uyumlu biçimde bölgelerarası farkların azaltılmak istendiği vurgulanmıştır. Bu birimlerin kalkınma ve yönetim kurullarının kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden, özel sektör faillelerinden, sivil toplum örgütlerinden ve üniversitelerden oluşturulması, ajansların yönetim prensiplerine göre kurgulandığının kanıtıdır (Karabulut, 2007: 754). Bu ajanslar yerel, bölgesel ve ulusal failer arasındaki ilişkileri çeşitlendirmiş ve yoğunlaştırmıştır (Karasu, 2009: 17).

Yönetişim prensiplerine göre kurgulanan ve bölgesel kalkınma amaçlarına bağlı olarak bürokratik vesayeti azaltması beklenen kalkınma ajanslarının da yerelleşme prensiplerini pratik düzeyde sağlamadığı söylenebilir. Örneğin ajansların çalışma programlarının onayı ilgili Bakanlığa tabi tutulmuştur. Bütçe konusunda ilgili Yasada herhangi bir merkezi onay sistemi öngörülmesine de, ajans faaliyetleri ve ajans bütçesi arasında ilgili Bakanlığın bir uyumsuzluk görmesi durumunda, bütçe tekrardan ajansa geri gönderilmektedir. Çalışma programı ve bütçe arasındaki uyuma istinaden Bakanlık tarafından verilen uygunluk görüşü Karasu'ya göre (2015: 279) bu birimlerin *de facto* bir

¹⁴ 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında çıkan 674 sayılı KHK ile YİKOB'ların mali kapasiteleri artırılmış ve bu birimler daha geniş yetkilerle donatılmıştır (Keleş ve Özgül, 2017: 303).

¹⁵ 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 75. maddesi ilgili Yasa ve ajansların işleyişi hakkında önemli değişiklikler içermektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yaşanan dönüşümlerle ilgili KHK'ya istinaden Yasada geçen Bakanlar Kurulu ibaresi Cumhurbaşkanlığı olarak değiştirilmiştir.

merkezi onay sistemine tabi tutulduğunun kanıtıdır. Diğer yandan ajansların yönetim kurulunun başında vali bulunmakta (Karabulut, 2007: 755) ve Bakanlığın ajanslar üzerindeki takdir yetkileri, çalışma programlarını ve bütçe planlarını aşmaktadır. Bir başka ifadeyle, kurgulanmış prensibinde yerel yönetim prensiplerine uygun olarak tasarlanan kalkınma ajanslarının, bakanlığın ve valiliğin olağanüstü yetkileriyle idari vesayet¹⁶ altında tutuldukları söylenebilir (Karasu, 2015: 282).

2002 yılı sonrası KYTKT ile başlayan ve yasal düzenlemelerle yerelleşmeyi hedeflediği iddia edilen düzenlemeler, yerelleşmeyi kontrol eden merkezi dinamiklerin gücünü arttırmıştır. Söz konusu merkezileşme süreçleri 5393 sayılı Yasa'nın gerekçesinde amaçlanan yönetişimci pratiklerin birçoğunu geçersiz kılmaktadır. Yasanın gerekçesinde mahalli idarelerin çoğulculuğun ve katılımcılığın sağlanmasında önemli birimler olduğu fakat buna rağmen belediyelerin uzunca bir dönem idari vesayet altında kaldıkları belirtilmiştir. Gerekçeye göre katılımın somutlaşacağı temel birimler, demokratikleştirilebilecek belediye yönetimleri olmalı ve gerçek vatandaş katılımı bu birimler vasıtasıyla sağlanmalıdır. Fakat 5216 ve 6360 sayılı Yasalarla belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş ve küçük yerleşim yerlerinde -5393 sayılı Yasa'nın gerekçesinde büyük bir önem atfedilen- belediye kurumu fiilen son bulmuştur. Diğer yandan Büyükşehir Belediyesi Yasalarıyla ilk kademe ve ilçe belediyeleri arasında ciddi bir hiyerarşi farkı oluşmuş ve idari vesayet bu defa büyükşehir belediyeleri vasıtasıyla sağlanmıştır. Yerel düzeyde farklı failler arasında yönetişimci pratikleri kuvvetlendirmesi beklenen kalkınma ajansları da siyasal ve yönetsel kapasitesini kullanmada büyük ölçüde merkeze bağımlı kalmıştır.

2009 yılı sonrasındaki ekonomik ve siyasal kaygılar, merkezi yönetimin yereli kontrol mekanizmalarını çeşitlendirmiş ve yerel düzeyde iktidar gücü valilerin ya da belediye başkanlarının elinde toplanmıştır. Dolayısıyla il ve ilçe düzeyinde geniş yetkilere sahip aktörlerin sayısı artmış fakat devlet aygıtı ekonomik ve siyasal denetim mekanizmalarıyla yereli kontrol etmeye devam etmiştir. Özellikle, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde ilk kademe ve ilçe belediyelerinin siyasal ve yönetsel kapasiteleri daraltılmış, belde belediyelerinin kapatılmasıyla da küçük yerleşim birimlerinin siyasal ve yönetsel işlevleri ortadan kaldırılmıştır. Dahası, mahalli idarelerin gerçek katılımı sağlamanın beklendiği bir süreçte, büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin ortadan kaldırılması, katılım ve çoğulculuğu sağlamaktan uzak bir görüntüde sergilemektedir. Yerel yönetimlerin kurumsal yapılarını ve

¹⁶ Özellikle 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kapatılmasıyla, ajansların yönetim kurulunda il genel meclisi başkanları temsil edilmemektedir (Karasu, 2015: 283).

kapasitelerini dönüştüren düzenlemelerin birbirlerinden bağımsız şekillenmesi ve farklı nitelikteki çelişkili kararların hızlı ve düzensiz biçimde art arda gerçekleştirilmesi (Erder ve İncioğlu, 2014: 344) kurumlar arasında koordineli bir yerelleşme sürecini engellemiş ve bir yerel yönetim birimine etki eden merkezileşme eğilimleri diğer kurumsal faillerin de merkeze olan bağımlılıklarını arttırmıştır. Bu bağlamda yerel yönetim reformlarıyla yerel ve ulusal failler arasındaki ilişkiler yerelin lehine değişmemiş, yerelde güçlenen merkeze bağımlı aktörler, yerelin kontrol süreçlerini yeniden ölçeklendirmiştir. Bu sebeple 2000 sonrası yapılan yerel yönetim reformlarıyla Bayraktar'ın (2013) ifade ettiği gibi *çoklu merkezileşme* süreçlerinin yaşandığını söylemek mümkündür.

2.1.1. Seçilmiş-Atanmış Dikotomisinin Aşkınılığı

Yerel yönetim birimlerinin siyasal ve yönetsel kapasitelerinde yapılan reformların bir diğer bağlamını da seçilmiş ve atanmış faillerin karar alma ve yönetme sürecindeki ağırlıklarının değiştirilmesi oluşturmaktadır. Hem AK Parti Acil Eylem Planı'nda (2002) hem de KYTKT'nin düşünsel temelini oluşturan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" (2003) isimli çalışmada, hizmetlerin yerelleştirilerek halka sunulmasında katılım pratiklerinin demokratikleşeceği öngörülmüştür. Buna istinaden de yerel yönetim birimlerinin örgütsel kapasiteleri, seçilmiş faillerin bu birimlerde ağırlığını arttıran yerel yönetim reformlarıyla yeniden ölçeklendirilmiştir. Reformları somutlaştıran Yasaların gerekçeleri de atanmış-seçilmiş dikotomisini meşrulaştıran ifadeler içermektedir. Hem 5302 hem de 5393 sayılı Yasaların gerekçelerinde mahalli idarelerin idari vesayet altında olması oldukça eleştirilmiştir. 5393 sayılı Yasa'nın gerekçesinde "*Katılım, idarelerin demokratikleştirilmesini...ifade etmektedir*" cümlesi, seçilmişlerin atanmışlar karşısındaki yönetsel ve siyasal konumlarının güçlendirilmesiyle katılımcı bir yerelleşmenin artacağını varsaymaktadır.

5302 sayılı Yasa'ya göre il genel meclisi başkanının -valiyi devre dışı bırakarak- meclis içerisinde seçilmesi öngörülmüş (madde 11), yine aynı Yasaya göre il genel meclisi kararlarının vali tarafından onaylanma şartı kalkmış (madde 15) ve il genel meclisi, il özel idaresinin bütçesini onaylama konusunda yetkili kılınmıştır (madde 10). 5216 (madde 14, 16) ve 5393 (madde 18, 33) sayılı Yasaların ilgili maddeleriyle de meclis kararlarının kesinleşmesi konusunda mülki idare amirlerinin onay durumu kaldırılmış, bütçenin kesin karar yetkisi yerel meclislere bırakılmış ve encümenlerin eski Yasadan farklı olarak seçilmiş üyelere de oluşması gerektiği belirtilmiştir.

Mülki idare amirlerinin karar alma süreçlerindeki etkisinin azalması ve seçilmiş üyelerin karar alma süreçlerindeki etkinliklerinin artırılması, anaakım literatürün yerelleşmeyi *pseudo* biçimde yorumlamasına neden olmuştur (Coşkun ve Uzun, 2005: 171; Parlak, 2005: 195; Ökmen, 2013: 218; Yüksel, 2005: 293). Bu tarz yorumlar, yerel faillere yüklenen statik ve mekanik anlamlardan kaynaklanmaktadır. Anaakım tartışmaların büyük bir çoğunluğunda vali, merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olarak ele alınmakta ve valinin sadece il ölçeğinde yönetsel bir işlevi olduğu düşünülmektedir. Diğer yandan yerel düzeyde katılımcılığın artması, seçilmiş faillere duyulan güvenle pekiştirilmektedir. Bu tartışmalara göre formül oldukça basittir. Atanmış bir failin karar alma sürecinde etkili olması merkeziyetçiliği, seçilmiş faillerin karar alma süreçlerinde etkin olması da yerelleşmeyi simgelemektedir. Yerelleşmenin artması da *-olağan biçimde-* yerel özerkliği arttıracaktır.

Yıldızcan ve Çiner'in (2018) valilerin konumunu değerlendirdikleri makaleleri, Türkiye'de valilik makamına atfedilen merkeziyetçi rolün aşılması gerekliliğini ele almaktadır. Yazarlara göre, taşrada valiye atfedilen aşkınsal rolün temelinde, bu makamın uzunca yıllar hukuki kurumsal bir çerçeve ile alınması yatmaktadır. Merkeziyetçilik mitosu olarak değerlendirilen bu durum, yerel düzeyde sivil toplum ve piyasa faillerinin pek etkin olmadığı yıllarda mülki idare amirlerine diğer toplumsal aktörler karşısında aşkın bir rol verilmesini sağlamıştır. Fakat bu tartışmalar, Yazarların da vurguladığı biçimde valinin yereldeki konumunu anlamlandırmada oldukça kısıtlayıcıdır. Vali sadece merkezi yönetimin yereldeki otoritesini somutlaştıran bir fail değil bunun yanında yerel düzeyde hem formel hem de enformel ilişkilerin müzakerelerini sağlayan bir aktördür. Özellikle yerel yönetim reformları, yerel düzeyde etkin olan aktör sayısının artışına bağımlı olarak valileri oldukça karmaşık bir ilişkiler ağının ortasına konumlandırmaktadır. Yazarlara göre valinin konumunun anlaşılması için Weber'in "siyasi memur" kavramına ihtiyaç duyulmaktadır. Vali bir yandan siyasal iktidarın aldığı kararların yereldeki icracısı konumundayken bir yandan da yerel düzeyde oldukça geniş takdir yetkilerine sahip bir aktördür. Dolayısıyla vali salt bir biçimde yönetsel bir fail değildir. Türkiye'de kamu yönetimi reformunun temel amacı mülki idare sistemini değiştirmek olmasa da, Yazarların rekonpozisyon olarak ifade ettiği Türkiye'nin yerelleşme reformları, valiyi bu değişimlerin hem öznesi hem de nesnesi olarak konumlandırmaktadır. Söz konusu reformlarla valinin yereldeki iktidar gücü yeniden belirlenmiş ve vali sadece seçilmiş faillerle değil sivil toplum ve piyasa aktörleriyle de yeni ilişkiler kurmaya başlamıştır.

Bayırbağ'ın da (Bayraktar vd., 2012: 134) belirttiği şekliyle, yerel düzeyde siyaset-bürokrasi ikileminin aşılmasının ve valinin kaynakları dağıtma ve yönlendirme hususunda etkin bir aktör olmasının, yerelleşme tartışmaları-

rında gündeme getirilmesi gerekmektedir. Türkiye örneğinde il özel idarelerinin kırsal kesime hizmet götürme noktasında taşıdığı önem, valilerin başta alt-yapı yatırımları olmak üzere yerel kaynakları dağıtma noktasındaki gücünü il ölçeğinde etkin kılmaktadır. Her ne kadar 5302 sayılı Yasa'nın bazı hükümleri seçilmiş meclis üyelerinin karar alma süreçlerindeki yetkilerini arttırsa da, valiler halen bu birimlerin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi konumundadır. Özellikle il özel idarelerinin icracısı konumunda olan valiler, il özel idarelerinin gelir ve alacaklarının takibi ve tahsis edilmesi hususunda da tek yetkilidir (İl Özel İdaresi Yasası madde 30). Kalkınma Ajanslarının yönetim kurulunun başında da bulunan valiler, yerel kurumsal ilişki ağlarında başta sanayi ve ticaret odaları olmak üzere birçok aktörle yakın ilişki kurmak durumundadır. Yerel ekonomik kalkınma tartışmaları bağlamında da valiler, Anadolu kentlerinde iş dünyası önderliğinde kurulan bazı dernek ve vakıf tarzı örgütlenmelere de öncülük etmişler ve kentlerin ekonomik sorunlarını çözmek adına kamuoyu oluşturulmasında etkin roller üstlenmişlerdir (Aydiner, 2019a; Bayırbağ, 2007). 6360 sayılı Yasa da valinin yereldeki konumunu yeniden ölçeklendirmiş, il özel idarelerinin kapatıldığı illerde valilerin görece daralan iktidar gücü, YİKOB'ların tüzel kişilik kazanmasıyla yeniden güçlenmiştir (Yıldızcan ve Çiner, 2018: 20). Dolayısıyla valiler yerel düzeydeki kaynakları harekete geçiren ve dağıtan failler olmanın yanında, yerel ekonomik aktörlerin birbirleri arasında kurdukları ilişkilerin de önemli bir temsilcisi ve uzlaştırıcısı konumundadır. Bir başka ifadeyle vali, hükümetin ve devletin taşradaki salt yönetsel faili olmaktan ziyade kentsel nitelikli sorunların çözümünde ve kentsel kaynakların dağıtılmasında, siyasal bir figür olarak da birçok kararın uygulayıcısı konumundadır.

Valinin bürokratik konumuna atfedilen benzer bir indirgemecilik, seçilmiş faillerin seçilmişliklerine yapılan pozitif ve olumlayıcı vurgularda da gizlidir. Kavramsal arka planda vurguladığımız gibi liberal çoğulcu yaklaşımların etkisiyle yerel yönetimlere atfedilen demokrasi okulu (Güler, 2013: 13) niteliği, bu birimlerin yerel düzeyde özerk bir politik iktidarı somutlaştırdığına dair hayli olumlu bir çıkarıma sebep olmaktadır. Söz konusu yaklaşım, yerel nitelikli sorunların ancak yerel sakinler tarafından bilinebileceğini belirterek, ulusal siyaset ve yerel siyaset arasında ciddi bir farklılaşmanın olduğunu vurgulamaktadır. Bu durum yukarıda da ifade edildiği gibi Yasa gerekçelerinde genel geçer ifadelerle oldukça desteklenmektedir. Fakat Akbulut'un (2004) Türkiye örneğinde yerel yönetim seçimlerinin yerelliğini tartıştığı çalışma, yerel siyasetin ulusal siyasetin etkisiyle şekillendiğini ispatlayan bir takım tespitler içermektedir. Yazar, milletvekili genel seçimlerinin öncesinde yapılan yerel yönetim seçimlerinin önemli bir kamuoyu yoklaması işlevi gördüğünü ve iktidar partilerinin konumlarının da yerel yönetim seçimleri sonuçlarını etkilediğini vurgulamaktadır. 1963-1999 yılları arasında yapılan yerel yönetim seçimlerinde belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclisi

üyeliği seçim türlerinde oy farklılaşmasının oldukça az olması da seçmenlerin oy verirken siyasal partilerin ulusal siyasetteki konumlarını öncelikli tuttuğunu kanıtlamaktadır (Akbulut, 2004). 2004, 2009 ve 2014 yıllarında yapılan yerel yönetim seçimlerinde oy farklılaşmasını gösteren tablonun¹⁷ verileri de Akbulut'un (2004) savını desteklemektedir:

Tablo 1: Yerel Yönetim Seçimlerinde Partiler Arası Oy Farklılaşması¹⁸

Yerel Yönetim Seçimleri	Partiler	Belediye Başkanlığı Oy Oranı %	Belediye Meclisi Üyeliği Oy Oranı %	İl Genel Meclisi Üyeliği Oy Oranı %
2004	AK Parti	40,2	40,3	41,7
	CHP	20,7	20,6	18,2
	MHP	10,1	10,5	10,5
	DYP	9,4	9,6	10
	SHP	4,7	5,0	5,2
2009	AK Parti	38,6	38,1	38,3
	CHP	24,7	24,8	23,0
	MHP	16,5	16,1	15,9
	DP	3,6	3,6	3,8
	DTP	5,1	5,2	5,7
	SP	5,3	5,6	5,2
2014	AK Parti	43,1	42,8	45,4
	CHP	26,4	26,3	16,8
	MHP	17,7	17,8	20,1
	SP	2,8	2,8	3,1
	BDP	4,1	4	7,7

¹⁷ 31 Mart 2019 yerel yönetim seçimlerine partiler ittifaklarla girmiştir. Bu nedenle bazı il ve ilçe belediyelerinde ittifak içi anlaşmalara göre bazı partiler aday göstermemiştir. Bu nedenle 2019 yılı yerel yönetim seçimlerinin verileri değerlendirmeye alınmamıştır. 2014 yerel yönetim seçimlerinde de diğer seçimlere kıyasla oy farklılaşmasının görece biraz daha arttığı düşünülebilir. Bu durum da 6360 sayılı Yasa'nın getirdiği düzenlemelerden kaynaklanmıştır. Yasaya göre, 30 ilde il genel meclisleri kapatılmış, belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüş ve bazı il/ilçe belediyelerinin yönetsel sınırları değiştirilmiştir (Erder ve İncioğlu, 2015: 351). Bir başka ifadeyle, belediye sınırının mülki sınırla çakıştığı durumlarda, belediye sınırı mülki sınıra doğru genişletilmiştir. Alan yönetimi bağlamında değerlendirilebilecek bu düzenlemeler seçim çevrelerinin coğrafi ölçeklerini de yeniden düzenlemiştir. 2014 yerel yönetim seçimlerinde CHP, MHP ve BDP'nin il genel meclis üyeliklerindeki oy farklılaşmasının bu minvalde değerlendirilmesi gerekmektedir.

¹⁸ <http://www.ysk.gov.tr/>'nin verilerinden derlenmiştir.

Yerelleşme ile arzulanan halk katılımının yerel meclisler vasıtasıyla ne ölçüde gerçekleştiği de oldukça tartışmalıdır. Anaakım birçok sav, yerel ölçüğün küçültülmesiyle kent sakinlerinin temsil edilebilirliklerinin artacağını öngörse de, vatandaşların üretim ilişkilerindeki eşitsiz konumları (Güler, 2013: 35) yerel iradenin yerel meclislere yansımada da ciddi bir temsil sorunu yaratmaktadır. Belediye meclis üyeleri ve il genel meclisi üyelerinin meslek profilleri ile yerel meclislerin temel gündemlerinin büyük ölçüde imar konuları olması dikkate alındığında, bu birimlerin halkın gerçek temsilini sağlamadığı görülmektedir (Akbulut, 2007: 24). 1950 yılında Demokrat Parti'nin tek başına iktidar olmasından sonra yapılan yerel yönetim seçimleri akabinde yerel meclislerdeki eşraf ağırlığı oldukça artmış ve esnaf-tüccar ağırlıklı meclislerde karar alma tekeli bu grupların eline geçmiştir (Güler, 2013: 230-231). 3194 sayılı Yasa'nın belediyeleri imar konularında yetkilendirmesiyle, müteahhit kökenli esnaf grupların belediye meclislerindeki sayısı da çoğalmıştır (Köksal ve Kara, 1990). Fakat bu ilgi, Köksal ve Kara'nın (1990: 121) ifade ettiği biçimde kent sakinlerinin meclislerde temsil edilebilirlik düzeyini oldukça kısıtlamaktadır. Türkiye özelinde yapılan bazı araştırmalar bu durumu destekleyerek, belediyelerin ve il özel idarelerinin karar alma organları olan meclislerin¹⁹ üye profillerinin büyük ölçüde esnaf-tüccar-müteahhit meslek gruplarından oluştuğunu doğrulamaktadır (Aksu ve Kurtuluş, 2011: 125; Alkan ve Çiftçioğlu, 2007: 12; Aydın, 2019a; Bayraktar vd., 2012; Bulut ve Tanıyıcı, 2008: 183; Yıldırım vd., 2011: 518).

Belediye meclisi ve il genel meclisi üyelerinin meslek dağılımları ile bu meclislerin imar konularıyla olan rabıtalı, seçilmiş-atanmış dikotomisine pseudo anlamlar yüklenmesinin hatalı bir varsayım olduğunu kuvvetlendirmektedir. Kent sakinlerinin gündelik hayatlarını -imar konusu dışında- etkileyen çoğu kentsel nitelikli sorun, belediye meclislerinde tartışılmamaktadır. Hatta valiler yerel nitelikli problemlerin çözümünde ve özellikle kırsal kesime yaptıkları yatırımlarda, çoğu seçilmiş faile ve yerel siyasetçiye göre yerel kamuoyunda daha popüler bir konumda bile olabilmektedir. Dolayısıyla valilerin aldıkları siyasal kararların kentsel düzeyde daha görünür sonuçları olabilmekte ve bu durum valilik makamının kentsel düzeydeki siyasal konumunu kuvvetlendirebilmektedir. Devlet aygıtının atanmış ve seçilmiş faillerin siyasal ve yönetsel pozisyonlarını güçlendirmesi ya da azaltması, devletin kentsel planlamaya müdahalesini de yeniden ölçeklendirmektedir. Çalışmanın bundan sonraki başlığı bu süreci tartışacaktır.

¹⁹ Bu birimlerin seçilmiş üyelerinin kent sakinleri tarafından bilinirlikleri de oldukça tartışmalıdır (Bayraktar vd., 2012; Bayram ve Uzun, 2005: 159).

2.2. Kentsel Mekâna Müdahale Biçimlerinin Yeniden Ölçeklenmesi

Devletin toplumsal örgütlenmesini yeniden ölçeklendiren yasal dönüşümler, kentsel mekânlara müdahale biçimlerini de tedricen oldukça merkezileştirmektedir. KYTKT'nin öngördüğü biçimde yerel yönetimlerin siyasal ve yönetsel kapasitelerinin yeniden yapılandırılması, katma/birleştirme politikalarıyla büyükşehir yönetimlerinin hizmet sunma alanlarının çoğaltılması, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına doğru genişletilmesi ve merkezi yönetimin mekânsal planlama konusunda sınırsız yetkilerle donatılması (Şahin, 2018b: 10) bu dönüşümlerin temel bağlamlarını oluşturmaktadır. 2004 sonrasında ilk etapta, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir belediye başkanlarının yerel düzeyde mekânsal planlama konularındaki yetkileri arttırılmıştır. Bu yetkiler, kentsel mekânın sermayeleşmesinin önünü açan ve kentsel mekâna müdahale biçimlerini kolaylaştıran düzenlemelerden oluşmaktadır. 5216 sayılı Yasa'nın gerekçesinde de bu duruma değinilmiş ve belediye sınırının mülki sınıra dayandırılmasıyla planlama ve koordinasyon konusunda daha güçlü yerel yönetim birimlerine ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. 6360 sayılı Yasa ile da bu sürecin daha çok büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi amaçlanmıştır. 2011 sonrası ikinci etapta da, yerel yönetimlerin gerçekleştiremediği mekânsal yeniden ölçeklenme süreçleri, bu defa merkezi yönetim kurumlarıyla hayata geçirilmeye çalışılmıştır (Şahin, 2018a, 2018b).

Yerel düzeyde mekânsal müdahalenin ilk aşaması, büyükşehir belediyelerinin ilk kademe ve ilçe belediyeleri üstündeki imar ve planlama yetkilerinin arttırılmasına ilişkindir. 5216 sayılı Yasa'ya göre büyükşehir belediye sınırının nüfusa bağımlı olarak 20-30-50 km.'lik yarıçaplarla genişletilmesi, büyükşehir belediyelerinin planlamayla yetkili olduğu mekânsal alanı oldukça arttırmıştır (Şahin, 2018a: 62). Yine bu Yasaya göre büyükşehir belediyeleri, yetki alanındaki her tür ve ölçekte planlamadan sorumlu tutulmuştur (Şahin, 2018a: 62). Diğer yandan, büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyelerini imar konularında denetleme noktasında da yetkilendirilmiştir (Çınar, 2009: 287; Zengin, 2014: 106-107). İlçe belediyelerinin yetkisinde bulunan 1/1000 uygulama imar planlarının bir yıl içinde yapılmaması durumunda büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyesi yerine imar planı yapma yetkisi -ilgili Yasada- büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır (Şahin, 2018a: 62).

Büyükşehir belediyelerinin mekânsal bağlamda il ölçeğindeki yetkilerini genişleten bir diğer önemli husus da üst ölçekli planların yapımına ilişkindir. Söz konusu Yasaya göre büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde 1/25000 ölçekli nazım imar planı yapma zorunluğu getirilmiştir. Böylelikle büyükşehir belediyeleri bir yandan çok geniş bir mekânsal düzeyde nazım imar planı yapma yetkisi kazanmış ve diğer yandan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin planlama yetkilerini teknik olarak kısıtlama serbestisine kavuşmuş-

tur. Böylelikle büyükşehir ölçeğindeki imar rantlarının örgütlenmesi ve rantlardan sağlanacak faydanın maksimum seviyeye ulaştırılması, büyükşehir belediyelerinin tekeline geçmiştir. (Şahin, 2018b: 12). 2009 sonrasında yerel yönetimlerin kentsel yapılı çevre üretiminde bekleneni verememesi ve devletin kentsel mekâna daha doğrusal bir müdahalede bulunma isteği, kentsel mekânları yeniden yapılandırma süreçlerini bu defa merkezi yönetimin lehine değiştirmiştir. (Şahin, 2018b: 14). Özelleştirme İdaresi, TOKİ, Devlet Hava Meydanları İşletmesi gibi kurumların kamu arazileri üstündeki mekânsal planlama yetkileri -yerele doğrudan müdahale amacıyla- bu dönemde oldukça geniş boyutlara ulaşmıştır (Şahin, 2018b: 16).

2011 milletvekili genel seçimlerinden sonra İstanbul ve Ankara'da ulaşım ve altyapı yatırımlarının merkezi hükümet kuruluşları tarafından gerçekleştirilmeye başlaması ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın bazı KHK'larla kent planlaması ve kentsel dönüşüm²⁰ konusunda yetkilendirilmesi (Şahin, 2018b: 17), merkezi yönetimin mekânsal planlama konusunda yerele müdahalesini daha da merkezileştirmiştir. Özellikle ilgili Bakanlığın kuruluş mevzuatında yer alan mekânsal strateji ifadesi, ülke ölçeğinde oluşturulması beklenen planların, yatırım kararlarını uygun biçimde tasarlamasını varsaymıştır (Şahin, 2018b: 18). İlgili Bakanlığın Kuruluş Yasası'nın 2. maddesinin 4. bendine göre mahalli idarelerin söz konusu strateji planına uygun stratejiler üretmesinin denetimi de Bakanlığın tasarrufuna bırakılmıştır. Dolayısıyla bu süreçte yerel yönetimlerden, yatırım kararlarına engel olmayacak mekânsal stratejiler üretmeleri beklenmektedir.

Bir yandan Avrupa Birliği ve uluslararası kurum ve kuruluşlarının çerçevelerine uyma zorunluluğu diğer yandan da ulusal düzeyde siyasal ve yönetsel tercihlerin yarattığı çelişkiyle ilerleyen kentsel politikalar, Türkiye'nin kentleşme politikasında bütüncül bir yol izlenmesini kısa sürede olanaksızlaştırmıştır (Şahin, 2018b: 19). 2008 sonrasında kentleşme konusunda yaşanan aksaklıklar devlet yetkilileri tarafından detaylıca ele alınmak istenmiş ve farklı paydaşların katılımıyla Kentleşme Şurası adı verilen siyasa yapım süreci başlatılmıştır. Bu sürecin sonunda Kentsel Gelişim Stratejisi (KENTGES) adı verilen bir politika metni ortaya çıkmış (Şahin, 2019: 7) ve bu belgenin 2023 yılına kadar Türkiye'nin mekânsal planlama sürecini yönlendirmesi beklenmiştir. Fakat 2011 yılı genel seçimlerinden sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulmasıyla planlama yetkileri oldukça merkezileşmiş ve 2011 sonrası inşaat sektörünü temel alan ekonomik büyümenin öznesi olan Bakanlık, kentsel ölçekli mega projelerin yürütülmesinde en önemli aktör olmuştur (Şahin, 2018b: 23). Böylelikle, kentsel planlamanın bütüncül biçimde ele alınması için çıkılan yol çok kısa sürmüş, çok ortaklı katılım içeren Şura, ilgili

²⁰ Sonraki başlıkta bu duruma değinilmiştir.

Bakanlığın kentleşmeyi etkileyen süper yetkilerle donatılmasıyla işlevsiz kalmıştır.

Devletin mekânsal planlamaya müdahale biçimleri -kısa bir zaman aralığında- birçok kırılma göstermektedir. İlk etapta mekânsal müdahalenin temel öznesi büyükşehir belediyeleri olmuş, fakat bu durumda da küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin yetki alanları oldukça kısıtlanmıştır. Mekânsal planlamayı bütüncüllemesi beklenen yasal düzenlemeler pratikte işlerlik kazanmamış (Şahin, 2018b: 15) ve 2011 sonrasında da büyük ölçekli kentsel yatırımların kontrolü merkezi idarenin eliyle sağlanmıştır. Böylelikle, neoliberal yeniden yapılanma sürecinde kentsel mekâna müdahale süreçlerini kolaylaştıran yetkiler, yerele doğrudan müdahale etmek adına bu defa merkezi yönetimin tekeline geçmiş (Karasu, 2018: 98-100; Şahin, 2018b: 21); 2004 sonrasında ise yerele aktarılan yetkilerin büyük çoğunluğu tekrardan merkeze bırakılmıştır.

2.2.1. Kentsel Rantların Kontrolü

Kentsel planlama ve mekânsal yönetim süreçlerinin merkezileşmesi, kentsel yapıyı çevrenin kontrolünü oldukça kolaylaştırmıştır. 1984 yılı yerel yönetim seçimleriyle başlayan ve 2000 sonrasında oldukça hızlanan inşaat sektörü temelli neoliberal ekonomik büyüme prensibi, alışveriş merkezleri ve kentsel dönüşüm projelerinin üretilmesi ve toplu konut üretiminin özendirilmesi²¹ gibi süreçleri kapsayan bir ekonomik canlanma sürecinin somut çıktılarını oluşturmaktadır (Türkün, 2011). Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün kaldırıldığı 2004 yılında Başbakanlığa bağlanan TOKİ²², 2000'li yıllar boyunca kentsel yapıyı çevrenin kontrolünde en önemli aktör olarak konumlanmış; toplu konut üretiminin teşvik edilmesi, krediler sağlanması, konut sektöründe faaliyet gösteren şirketlerle ortaklıklar kurulması ve gecekondularında kentsel dönüşüm projeleri uygulanması gibi süreçlerin yürütücüsü olmuştur (Penpecioglu, 2011: 67). TOKİ bu süreçte büyükşehir belediyeleri ve belediyelerle ortak projeler yürütmüş; söz konusu kurumun belediyelerle yaşadığı gerilimler ve anlaşmazlıklarda da merkezi yönetim büyük ölçüde TOKİ'nin taleplerine öncelik vermiştir (Savaşkan, 2017: 163). Benzer bir durum, orman ve kıyı alanlarının turizm yatırımlarına açılmasında da gözlenmiştir. Söz konusu alanlarda 2003 sonrası yapılan yasal düzenlemelerle, imar planları oluşturulmasında ilgili Bakanlık geniş yetkilerle donatılmış, kamuya ait arazilerin

²¹ 2.3. No.'lu başlık bu süreci tartışmaktadır.

²² Bu kurum 09.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmıştır.

Bakanlığa devrinin ve acele kamulaştırma yoluyla bir bölgenin tek bir yatırımcıya tahsis edilme ihtimalinin koşulları hazırlanmıştır. Bu süreçte yerel yönetimlerin bütün yetkileri merkezi yönetime aktarılmıştır (Duru, 2009: 792).

Kentsel dönüşüm ve mega ölçekli kentsel projeler, ekonominin neoliberal biçimde yeniden yapılanmasında önemli bir araç olmuştur (Övgün, 2016: 169). 6306 sayılı Yasa ile da afet riski taşıyan alanlarda kentsel dönüşüm uygulamalarının başlatılmasının önü açılmış fakat afet riski ifadesinin taşıdığı geniş ve muğlak ifade, merkezi yönetimin yerel düzeyde kentsel dönüşüm uygulamalarında geniş ve sınırsız yetkilere sahip olmasını meşrulaştırmıştır (Savaşkan, 2017: 164). Yapılı çevre üretim sürecinin yürütücüsü olan TOKİ, inşaat sektöründe özel sektör faili gibi faaliyet göstermiştir (Penpecioglu, 2011: 67). 2011 sonrasında geniş yetkiler bu defa Çevre ve Şehircilik Bakanlığı nezdinde toplanmış (Çiner, 2017: 42; Övgün, 2016: 170, Şahin, 2018b: 23) ve proje mekânlarının seçilmesi sürecinde ilgili Bakanlığın yetkileri oldukça geniş tutulmuştur (Erder ve İncioğlu, 2015: 347; Güzey, 2012: 75; Türkün, 2011: 69). Böylelikle, kentsel rantın merkezi yönetim tarafından yeniden dağıtılması süreci (Bayraktar, 2013: 338) çöküntü alanları olarak belirlenen kentsel mekânlarda, büyük ölçekli kentsel projelerle gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin de bu süreçte kentsel dönüşüm uygulamalarını gerçekleştirmek adına ilgili Yasalar bağlamında yetkilendirilmesi (Türkün, 2011: 66) piyasa odaklı yerelleşme sürecinin devlet kontrolünde gerçekleşmesinin önemli bir uzantısıdır (Güzey, 2012: 70). Avrupa Birliği'ne entegrasyon sürecinde başlayan yerelleşme reformları, 2008 sonrası ekonomik krizin yıkıcı etkilerini aşmak adına (Övgün, 2016) bu defa merkezi yerleşmiş bir forma bürünmüştür.

2.3. Anadolu Kentlerindeki İş Dünyasının Yerel Kurumsal Yapılardaki Etkinliğinin Artması²³

Çalışmayla ilgili son çıkarımımız -yerelleşme siyasetlerinin dolaylı bir sonucu olarak- Anadolu kentlerinde iş dünyası-belediye yönetimleri ilişkilerinin olgunlaşması üstünedir. 1990'lı yıllarda MÜSİAD önderliğindeki Anadolu

²³ İş dünyasının belediyeler vasıtasıyla kentsel rantlardan yararlanma süreci, elbette sadece Anadolu kentlerine mahsus bir özellik değildir. Özellikle İstanbul örneğindeki mega kentsel projeler, büyük ölçekli inşaat şirketleri tarafından gerçekleştirilmiş ve TÜSİAD'a yakınlığıyla bilinen bazı iş dünyası faileri bu projelerin yürütücüleri olmuştur. Özellikle projelerin gerektirdiği teknik ve finansman kapasitelerini İstanbul merkezli çok uluslu şirketlerin sağlaması, Hükümetin ve Büyükşehir Belediyesinin bu şirketlerle kurdukları ilişkileri kolaylaştırmıştır (Savaşkan, 2015, 2017, 2018). Bu bağlamda İstanbul merkezli sermayenin Ankara ile bağlantı kurması, Anadolu kentlerine kıyasla daha kolay olmaktadır. Bu nedenle çalışmanın bu başlığında İstanbul örneği ayrıntılı olarak tartışılmamıştır.

sermayesi, RP'li belediye yönetimleriyle -özelleştirme ve ihale süreçleri vasıtasıyla- iyi ilişkiler kurmuştur (Savaşkan, 2017: 151). Bununla birlikte Anadolu Kaplanları (Filiztekin ve Tunalı, 1999) ve yeni sanayi merkezleri olarak da adlandırılan (Buğra ve Savaşkan, 2014; Pamuk, 2008), 1980 sonrasında ihracata dayalı sermaye birikiminin önemli taşıyıcıları olan kentler, AK Parti iktidarı için de büyük önem teşkil etmiştir. Özellikle MÜSİAD'ın hazırladığı Rapordaki (1994) yerel yönetimlerin yönetim prensipleri bağlamında yeniden yapılandırılması taleplerinin neredeyse büyük bir kısmı, AK Parti iktidarı döneminde karşılık bulmuştur. 2000 sonrasında bu kentlerdeki yerel burjuvazinin ekonomik kapasitesini yeniden ölçeklendiren politikalar tasarlanmıştır. Vergi ve sigorta primi indirimi, bedelsiz olarak tahsis edilen arsalar²⁴, yatırım teşvikleri (Aydiner, 2019a; Bayırbağ, 2011) gibi devlet aygıtının ürettiği birçok ekonomik politika, yerelin anlamını Anadolu'daki iş dünyası nezdinde de yeniden ölçeklendirmiştir.

Ekonomik krizlerin yıkıcı etkilerinden kurtulmak ve devlet yatırımlarından faydalanmak adına Anadolu kentlerindeki iş dünyası, Ankara nezdindeki konumunu kuvvetlendirmek istemiştir. Bu süreçte belediyeler, Anadolu kentlerindeki yerel burjuvazi için, ulusal siyasa yapım sürecine etki edebilme adına bir basamak olmuştur (Bayırbağ, 2011). Yerel iktidarın oluşturulmasında etkin olmak, kentin imajını daha ilgi çekici hale getirmek, kente kaynak aktarımı sağlamak, kentsel rantların yarattığı değerlerden faydalanmak, piyasalaşan belediye hizmetlerinin yürütücüsü olmak gibi nedenlerle (Aydiner, 2019a, 2019b; Bayırbağ, 2007, 2011; Özcan, 2006; Savaşkan, 2015, 2018; Tunç, 2010) iş dünyası, belediye yönetimlerinde aktif görevler alarak ya da farklı dernekler vasıtasıyla belediye yönetimlerinin siyasa üretme süreçlerini etkileyerek, yerel siyasa sürecinin önemli faileri olarak konumlanmaktadır. Bu süreçler yerel siyasal alanda siyaset yapma yollarını öğrenen iş dünyasının merkezi kaynakları kullanma ve yönlendirme isteğini de arttırmaktadır. İş dünyası, yerel düzeyde deneylediği ekonomik sorunları aşmak adına, Ankara nezdinde çözüm yolları bulmaya çalışmakta ve belediye yönetimleri, ulusal siyasa yapım sürecini etkilemek için önemli bir araç haline gelmektedir. Artan siyasal rekabetçilik, merkezi yönetimin kaynakları dağıtımındaki rolünü de oldukça kuvvetlendirmektedir. Böylelikle yerel düzeyde iş dünyası odaklı bir siyaset yapma geleneği başlarken (Aydiner, 2019b; Bayırbağ, 2011) merkezi yönetimin yerele tahakküm biçimleri de iş dünyası eliyle kolaylaşmaktadır. Hatta çoğu zaman yerel burjuvazinin Ankara'da milletvekili ya da Bakan nezdinde temsil edilmesi, yerel kurumsal yapıların iktidar gücünün önemli bir

²⁴ 8735 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun bu durumun en önemli örneğini oluşturmaktadır. Denizli söz konusu Kanunun kapsamı dışında kalmış, bu durum iş dünyasının kamuoyunda büyük tepkisine neden olmuştur. Ayrıntılı tartışma için Aydiner (2019a) incelenebilir.

yansıması olarak kabul edilmektedir (Aydiner, 2019b; Bayırbağ, 2007). Dolayısıyla yerelin anlamı 1980 sonrası sadece İstanbul gibi büyük metropol-lerde dönüşmemiş, Denizli, Gaziantep, Konya, Kayseri, Manisa gibi Anadolu kentlerinin yerel kalkınma odaklı siyasalarının iş dünyası çıkarlarıyla aldığı yeni biçim, yerel, ulusal ve hatta küresel ölçekteki faillerin birbirleriyle olan ilişkilerini yeniden konumlandırmıştır. Böylelikle, Weberyan tarzdaki klasik kentsel siyaset formunun (Mayer, 1994) ekonomik kalkınma süreçleriyle yeniden ölçeklenmesi, Anadolu kentlerindeki siyaset yapma formunun iş dünyası girişimciliğiyle yeni bir boyuta erişmesini sağlamış ve Türkiye’de de yerel yönetim reformlarıyla başlayan yeni kentsel siyaset tartışmaları (Aydiner, 2019a, 2019b) yerelin, merkeze daha bağımlı olduğu siyaset yapma biçiminin koşullarını meşrulaştırmıştır (Bayırbağ, 2011: 7).

Sonuç

Bu çalışma yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin örgütlenmesinin sıradan dışlıları olduğunu ifade etmekten ziyade başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kurumsal yapılarda yaşanan gel git içeren yeniden yapılandırma süreçlerinin ancak devlet aygıtının yeniden ölçeklenen işlevselliği bağlamında anlam kazanabileceğini tartışmaya açmıştır. Türkiye örneğinde yerel yönetimleri yeniden yapılandırmayı amaçlayan reformların ekonomik, siyasal ve yönetsel dönüşüm içeren sonuçları, bu savımızı desteklemektedir. Yerel yönetim reformlarına, merkez-yerel karşıtlığı bağlamında yereli kuvvetlendiren yasal kurumsal düzenlemeler olarak yaklaşılması, yerelin merkez karşısındaki siyasal öneminin hatalı ve eksik yorumlanmasına neden olmaktadır.

Devlet aygıtı farklı süreçlerde ve istençlerle yereli kontrol etmek adına bazı düzenlemeler yapabilmektedir. Küreselleşmeyle birlikte yerel, ulusal ve küresel failer arasındaki hiyerarşik konumlar yeniden ölçeklenmektedir. Dolayısıyla bizim bu çalışmada vurguladığımız şekliyle, yerel kurumsal yapıların yerel nitelikleri ancak devletin yeniden ölçeklenmesi tartışmalarının ele alınmasıyla mümkün olacaktır. 2008 sonrası ekonomik krizin yıkıcı etkilerini azaltmak, büyük ölçekli kentsel mega projelerin yereldeki kontrolünü gerçekleştirmek, kırsal nüfustaki popülasyonun siyasal kontrolünü sağlamak, il özel idarelerinin gerçekleştiremeyeceği alan yönetimini büyükşehir belediyeleri vasıtasıyla gerçekleştirmek, kentsel rantın kontrolünü merkezi yönetim faille-riyle sağlamak, güvenlik tedbiri gerektiren konularda mülki idari amirlerini geniş yetkilerle donatmak gibi kaygılar, Türkiye özelindeki yerelleşme sürecini bu defa ters istikamete yöneltmiş ve kentsel mekânı kontrol altına alma çabaları, yasal-kurumsal düzenlemeleri merkezi yönetimin müdahaleleriyle dönüştürmüştür. Diğer yandan, yerelleşme içerdiği iddia edilen yerel yönetim

reformları da yerelin siyasi ve ekonomik kontrolünü hiçbir zaman yerelin kendisine bırakmamıştır. Ekonomik ve siyasal kriz(ler)in zorlayıcı etkilerinin, merkez ile yerelin bütünselliğini yeniden ölçeklendirdiği gerçeği ihmal edildiği takdirde, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında çoğu zaman birbirinin aksi yönünde ve çelişki içinde ilerleyen süreçleri okumak oldukça zorlaşacaktır.

Yerel faillerin yerel düzeyde etkinliğinin artmasının yerelleşme bağlamında bir demokratik katılım sağladığını da söylemek de olanaklı değildir. Büyük ölçekli kentsel mega projelerin yarattığı kentsel rantlar ve sermayenin kentsel alanlara yaptığı yatırımlar, kentli haklarını kısıtlayıcı bir işleve sahiptir. Sermayeleşen kentlerde yerelleşme büyük ölçüde iş dünyası önderliğinde gerçekleşmekte ve kentsel ajandada sermayenin sorunlarına öncelik verilmektedir. Dolayısıyla neoliberal biçimde yeniden ölçeklenen kentlerde demokrasi, ekonomik açıdan avantajlı sınıfların lehine dönüşmekte ve yerelleşme, yerel burjuvazinin konumunu kuvvetlendirmektedir. Sermayenin bu yeni konumlanması, yerel düzeydeki bürokratik mekanizmaların aşınmasıyla yerel bazlı sorunların çözümünde bu defa merkezi yönetimi çok daha işlevsel bir pozisyona oturtmaktadır. Bu durum kuramsal zeminde de ifade ettiğimiz gibi birçok merkeze sahip bir yerelleşme tasavvuruna sebep olmaktadır.

Yerel yönetim reformlarının tarihsel süreci kısa bir zaman diliminde bile değerlendirildiğinde, birçok çelişkili kararın birbiri ardına gerçekleştiği görülmektedir. 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi statüsü elde eden illerde il özel idaresinin kaldırılmasına karşın valinin il ölçeğindeki gücü YİKOB'larla artırılmıştır. Yerel yönetim reformlarıyla yerel meclislerin aldığı kararların idari vesayet denetiminden sıyrılması amaçlanmasına rağmen 6360 sayılı Yasa ile büyükşehre dönüşen illerde il genel meclisleri ortadan kaldırılarak temsili demokrasinin önemli bir aracı olan yerel meclisler lağvedilmiştir. Avrupa Birliği'ne uyum süreci kapsamındaki reformlarla yerel yönetimlerin siyasal bağlamda daha özerk yapılar haline getirilmesi amaçlanırken diğer yandan taşrada siyasal bunalım dönemlerinde valiler nezdinde güvenlik tedbirleri sıklaştırılmıştır. Yine yerel yönetim reformlarıyla belediye yönetimlerinin il ölçeğinde alan yönetimi kapsamında daha geniş yetkilerle donatılmasına karşın kentsel rantların kontrolünde TOKİ ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkileri oldukça genişletilmiştir. Ve yine yerel kurumsal yapıların güçlendirilmesi çabalarına rağmen 6360 sayılı Yasa ile küçük yönetsel birimler ortadan kaldırılmıştır. Görüldüğü üzere, neoliberal yeniden ölçeklenme sürecinde devletin yerel ve bölgesel yapıları kontrolü adına kendi içinde çelişkili birçok strateji, kısa bir zaman aralığında gerçekleşmiştir. Merkez ve yerelin bir zıtlık olarak ele alınması ve yerel birimlere özerk faillemiş gibi anlamlar yüklenmesi, gel git içeren, tutarsız, dağınık ve detaylı tasarlanmamış birçok neoliberal siyasanın bütüncül biçimde okunmasını zorlaştırmaktadır.

Çoğulcu yaklaşımların yerele yüklediği aşırı olumlu vurguları *pseudo* bir gerçeklik olarak ele aldığımız bu çalışma, yerel yönetim reformu ifadesindeki reform kelimesine atfedilen aşkınsal durumun aşılması gerektiğini öngörmektedir. Bir başka ifadeyle, yerel yönetim reformundaki “reform” ifadesinin adeta sihirli bir anahtar olarak kavranması, yerel yönetimlerin bazı yasal kurumsal çabalarla merkeze karşı daha özerk bir konum alması gerekliliğine dair hayli pozitif çıkarımların oluşmasını sağlamaktadır. Kuramsal zeminde de ifade edildiği gibi topraktan bağımsızlaşma, çoklu merkezleşme, merkezi yerleşme gibi kavramlar merkez-yerel bütünselliğini ya da kimi zaman karşıtlığını okumak adına daha işlevsel özelliklere sahiptir. Söz konusu kavramlar, yerele ya da reformlara aşkın özellikler atfetmeyi engellemekte ve devletin yerleşme siyasalarının ekonomik, siyasal ve yönetsel bağlamda yeniden okunmasının önünü açmaktadır. Devlet iktidarının kendi gücünü farklı ölçeklerdeki faillerle paylaşması, devlet iktidarının gücünü ortadan kaldırmadığı gibi merkezi yönetimin yerele müdahale biçimlerini de çeşitlendirmektedir. Fakat iki kavramın reform tartışmalarında zıtlık halinde ifade edilmesi, yerleşme süreçleriyle devlet iktidarının gücünün -yerelin lehine- azalması gibi eksik ve yanıltıcı bir yorumla sonuçlanmaktadır. Yerel, merkezin işlevsel konumuyla anlam kazanan bir kavramdır. Reform tartışmalarının bu minvalde değerlendirilmesiyle yerel yönetimlerin yerel konumları da daha anlaşılır bir zemine indirgenecektir.

Kaynakça

- Adorno, Theodor W., “Theory of Pseudo-Culture”, *Telos*, 1993, p. 15-38.
- Adorno, Theodor W., *Kültür Endüstrisi-Kültür Yönetimi*, (Çev. Nihat Ülner, Mustafa Tüzel ve Elçin Gen), 6. Baskı, İletişim, İstanbul 2011.
- Akdoğan, Argun, “Yeni Yerel Yönetim Tasarılarında Katılım”, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-23.pdf>, 2015, (28.07.2019)
- Akbulut, Örsan Ö., “Ulusal Siyaset-Yerel Siyaset İlişkisi Bağlamında 1963 Yerel Seçimleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 10, S. 4, 2001, s. 36-60.
- Akbulut, Örsan Ö., “Yerel Seçimlerin Yerelliği”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, s. 17-18, https://www.yerelnet.org.tr/ekler/dba7d09f5e530ca_ek.doc, 2004, (10.07.2019)
- Akbulut, Örsan Ö., “Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 16, S. 1, 2007, s. 7-29.
- Akbulut, Örsan Ö., “İktisadi Zorunluluk ve Politik İnşa Olarak Mekan: Merkezin ve Yerelin Yerselliği”, *Toplum ve Hekim*, C. 24, S. 4-5, 2009, s. 275-279.

- Aksu, Hüseyin ve Haluk Kurtuluş, “Yerel Temsil ve Katılım Açısından Sivas Belediye Meclisi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 470, 2011, s. 113-132.
- Alkan, Haluk ve Hüseyin Çiftçiöğlü, “Yerel Siyasette Belediye Meclisi ve Siyasi Parti Örgütleri: Göksun Örneği”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 14, 2007, s. 1-27.
- Andersen, Hans Thor, “The Emerging Danish Government Reform-Centralized Decentralization”, *Urban Research & Practice*, Vol. 1, No. 1, 2008, s. 3-17.
- Arıkboğa, Erbay, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar*, S. 3, 2013, s. 48 – 96.
- Arıkboğa, Erbay, “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri”, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, 4. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri*, C. 2, TODAİE, Ankara 2009, s. 737-754.
- Ataay Faruk ve Attila Güney, “Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme”, *Mülkiye*, C. 28, No. 243, 2006, s. 131-146
- Ataay, Faruk, “Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, S. 30, 2015, s. 20-39.
- Aydiner, Tolgahan, *Yerel Siyasetin Yeniden Ölçeklenmesi: Denizli Örneği*, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Denizli 2019a.
- Aydiner, Tolgahan, “Yeni Kentsel Siyaset: Denizli Yerel Siyasetinin Devamlılıkları ve Kırılmaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 33, C. 2, 2019b, s. 141-165.
- Başbakanlık, *Yönetimin Değişimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara 2003.
- Batuman, Bülent, “Toplumcu Bir Belediyecilik Modeli: “Yeni Belediyecilik Hareketi” 1973-1977”, *Mülkiye Dergisi*, C. 39, S. 266, 2010, s. 223-241.
- Batuman, Bülent, “70’ler: Siyasetin Odağındaki Kent, Kentin Odağındaki Siyaset”, *Toplum ve Bilim*, S. 127, 2013, s. 68-87.
- Bayırbağ, Mustafa Kemal, “Ölçek Yaklaşımının Kent ve Bölgelerin Yükselişinin Açıklanmasındaki Katkıları Üzerine”, *Praksis 15*, 2006, s. 49-71.
- Bayırbağ, Mustafa Kemal, *Local Entrepreneurialism, State re-Scaling and Scalar Strategies of Representation: the Case of the City of Gaziantep, Turkey*, School of Public Policy and Administration Unpublished PhD Dissertation, Carleton University, Canada 2007.

- Bayırbağ, Mustafa Kemal, “State Rescaling, Exclusion and Temporality of Neoliberalism: The Case of Turkey”, *CPSA Conference*, 27-29 May, Carleton University, Ottawa, Canada 2009.
- Bayırbağ, Mustafa Kemal, “Pro-Business Local Governance and (Local) Business Associations: The Case of Gaziantep”, *Business and Politics*, Vol. 13, Iss. 4, 2011, s. 1-39.
- Bayraktar, Ulaş, “Decentralisation, Poly-Centralization And Re-Centralization Of Turkish Politics: A Matrix of Central – Local Relationships”, *Centralization Decentralization Debate Revisited*, 1st Edition, (Der. Korel Göymen ve Onur Sazak), İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul 2013, s. 321 – 347.
- Bayraktar, Ulaş, “Kamuyu Kamusallaştıran Toplumcu Belediyeler İçin Geçmişten Alınabilecek İlham Üzerine”, *Katılımcı Yerel Yönetim*, 1. Baskı, (Der. İnan İzci), Kalkedon, İstanbul 2014, s. 51 – 68.
- Bayraktar, Ulaş, Hacı Kurt, Bediz Yılmaz, İhsan Kamalak ve Ali Ekber Doğan, *Dönüşüm ve Statüko (Reform Sonrası İl Genel Meclisleri)*, 1. Baskı, Kalkedon, İstanbul 2011.
- Brenner, Neil, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, 1st Edition, Oxford University Press., London 2004.
- Brenner, Neil, “Eleştirel Kent Teorisi Nedir?”, Kar için Değil Halk İçin: *Eleştirel Kent Teorisi ve Kent Hakkı*, 1. Baskı, (Der. Neil Brenner, Peter Marcuse ve Margit Mayer), (Çev. Ali Yağız Şen), Sel, İstanbul 2014, s. 29-46.
- Buğra, Ayşe ve Osman Savaşkan, *Türkiye’de Yeni Kapitalizm: Siyaset, Din ve İş Dünyası*, 1. Baskı, (Çev. Bülent Doğan), İletişim, İstanbul 2014.
- Bulut, Yakup ve Şaban Taşyıcı, “Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği: Erzincan Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 21, 2008, s. 171 – 194.
- Coşkun, Bayram ve Turgay Uzun, “İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*, 1. Baskı, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel, Ankara 2005, s.157-174.
- Çınar, Tayfun “Yerel Yönetimlerde Neoliberal Reform: Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Ölçeklendirilmesi”, *Toplum ve Hekim: Dosya: Yerel Yönetimler ve Sağlık*, C. 24, S. 4-5, 2009, s. 280-288.
- Çiner, Can Umut ve Oral Karakaya, "Merkez-yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 68, S. 2, 2013, s. 63-93.
- Çiner, Can Umut, “Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, C. 12, S. 28, 2017, s. 27-52.

- Çiner, Can Umut ve Ozan Zengin, “Türkiye'deki Belediye Sisteminin 2000'li Yıllarda Yeniden Yapılandırılması: Demokrasi ve Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 1, S. 37, 2009.
- Çukurçayır, M. Akif, “Yerel Yönetişim Üzerine Notlar”, *Yönetişim: Türk Kamu Yönetimindeki Yansımaları*, 1. Baskı, (Ed. Fatma Neval Genç), Çizgi, Konya 2013, s. 191 – 206.
- Dunleavy, Patrick, *Urban Political Analysis*, 1st Edition, The Macmillan Press Ltd., London 1980.
- Duru, Bülent, “Modern Muhafazakârlık ve Liberal Politikalar Arasında Doğal Varlıklar: AKP'nin Çevre Politikalarına Bir Bakış”, *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, 1. Baskı, (Der. İlhan Uzgel ve Bülent Duru), Phoenix, Ankara 2009, s. 783 – 799.
- Elwood, Sarah, “Neighborhood Revitalization through Collaboration: Assessing the implications of Neoliberal Urban Policy at the Grassroots”, *GeoJournal*, Vol. 58, No. 2-3, 2002, s. 121-130.
- Elwood, Sarah, “Partnerships and Participation: Reconfiguring Urban Governance in Different State Contexts”, *Urban Geography*, Vol. 25, No. 8, 2004, s. 755-770.
- Erder, Sema ve Nihal İncioğlu, “Yerel Siyasette 2004'ten Beri Neler Oldu?”, *Siyaset Bilimi İter Turan'a Armağan*, 1. Baskı, (Der. Pınar Uyan Semerci, Boğaz Erozan ve Nihal İncioğlu), Bilgi Üniversitesi, İstanbul 2015, s. 343-353.
- Filiztekin, Alpay ve İnsan Tunalı, “Anatolian Tigers: Are they for Real?”, *New Perspectives on Turkey*, Vol. 20, 1999, p. 77-106.
- Görmez, Kemal, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, S. 4, 2000, s. 81-88.
- Göymen, Korel, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 32, S. 4, 1999, s. 67-83.
- Göymen, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 9, S. 2, 2000, s. 3-13.
- Gül, Hüseyin, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, 1. Baskı, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel, Ankara 2005, s. 39-56.

- Gül, Hüseyin, “A Discussion on the New Model of Metropolitan Municipality in Turkey: Towards more Decentralization and Autonomy?”, *Centralization Decentralization Debate Revisited*, 1st Edition, (Der. Korel Göymen ve Onur Sazak), İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul 2013, s. 374 – 402.
- Güler, Birgül, “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, 1993, s.87-96.
- Güler, Birgül, “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 7, S. 4, 1998, s.3-25.
- Güler, Birgül, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 10, S. 3, 2001, s. 7-12.
- Güler, Birgül, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, C. 9, 2003, s. 93-116.
- Güler, Birgül, *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 4. Baskı, İmge, Ankara 2013.
- Güzey, Özlem, “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları: Neo-liberal Kent Politikaları, Yeni Kentsel Aktörler ve Gecekondu Alanları”, *İdealkent*, C. 3, S. 7, 2012, s. 64-83.
- Harvey, David, *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, 1st Edition, The John Hopkins University, Maryland 1985.
- Harvey, David, “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, No. 1, 1989, p. 3-17.
- Hall, Tim ve Phil Hubbard, "The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies?", *Progress in Human Geography*, Vol. 20, No. 2, 1996, p. 153-174.
- Jessop, Bob, “The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State”, *Towards a Post-Fordist Welfare State*, 1st Edition, (Ed. Roger Burrows ve Brian Loader), Routledge, London 1994, s.13-37.
- John, Peter, *Local Governance in Western Europe*, 1st Edition, Sage, London 2001.
- John, Peter, “Why Study Urban Politics?”, *Theories of Urban Politics*, 2nd Edition, (Ed. Jonathan S. Davies ve David L. Imbroscio), Sage, California 2009, s. 17-24.
- Kahraman, Hasan Bülent, E. Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay, *Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetimler*, 1. Baskı, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul 1999.

- Karabulut, Tahsin, “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kurumsal Gelişmelerle İlgili Genel Bir Değerlendirme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama*, 1. Baskı, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel, Ankara 2007, s.738-761.
- Karahanogulları, Onur, “Fransa”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara 2004, s. 21-84.
- Karasu, Koray, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, C. 4, S. 11, 2009, s. 11-43.
- Karasu, Koray, “Kalkınma Ajansları: “Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür” (Ölçek Siyasetinin Yerelliği)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 70, s. 2, 2015, s. 273-316.
- Karasu, Koray, “Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezlesizleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, S. 30, 2018, s. 81-110.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2. Baskı, Cem Kültür, Ankara 1992.
- Köksal, Sema ve Nihal Kara, “1980 Sonrasında Yerel Siyasetin Örgütlenmesi ve Belediyeler”, *Toplum ve Bilim*, S. 48, 1990, s. 117-128.
- Kösecik, Muhammet ve İsa Sağbaş, “Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İnceleme*, 1. Baskı, (Ed. Nagehan Arslan), Seçkin, Ankara 2005, s. 11-152.
- Mahalli İdareler Genel Seçim Sonuçları, <http://www.ysk.gov.tr/> (10.07.2019)
- Marcuse, Peter (2014). “Hangi Kent, Kimlerin Hakkı?”, *Kar için Değil Halk İçin: Eleştirel Kent Teorisi ve Kent Hakkı*, 1. Baskı, (Der. Neil Brenner, Peter Marcuse ve Margit Mayer), (Çev. Ali Yağız Şen), Sel, İstanbul 2014, s. 47-71.
- Mayer, Margit, “Post-Fordist City Politics”, *Post-Fordism: a Reader*, 1st Edition, (ed. Ash Amin), Blackwell, London 1994, s. 316-337.
- MÜSİAD, *2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler*, MÜSİAD Araştırma Raporları No. 5, İstanbul 1994.
- Öçal, Erol Uğraş, “Alan Yönetimi ve Kent Yönetimi Temelinde Yerel Yönetim ve Mülki İdare Ayrışması”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, C. 13, S. 30, 2018, s. 71-102.
- Ökmen, Mustafa, “Yerel Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, *Yönetişim: Türk Kamu Yönetimindeki Yansımaları*, 1. Baskı, (Ed. Fatma Neval Genç), Çizgi, Konya 2013, s. 207-242.

- Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak, *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler-Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat-*, 3. Baskı, Orion, Ankara 2013.
- Övgün, Barış, “Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?”, *Mülkiye Dergisi*, C. 40, S. 3, 2016, s. 159-180.
- Özcan, Gül Berna, “A Critical Analysis of Decentralisation and Local Economic Ddevelopment: The Turkish Case”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 24, No. 1, 2006, p.117-138.
- Özer, Yunus Emre, “Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, *Review of Social, Economic & Business Studies*, Vol. 9/10, 2008, s. 389-408.
- Özgür, Hüseyin ve Muhammet Kösecik, “Giriş: Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, 1. Baskı, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel, Ankara 2005, s. 1-20.
- Pamuk, Şevket, “Globalization, Industrialization and Changing Politics in Turkey”, *New Perspectives on Turkey*, Vol. 38, 2008, p. 267-273.
- Parlak, Bekir, “Tarihsel Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*, 1. Baskı, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel, Ankara 2005, s. 175 – 200.
- Penpecioglu, Mehmet, “Kapitalist Kentleşme Dinamiklerinin Türkiye’deki Son 10 Yılı: Yapılı Çevre Üretimi, Devlet Ve Büyük Ölçekli Kentsel Projeler”, *Birikim*, S. 270, 2011, s. 62-73.
- Polatoğlu, Aykut, *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, 1. Baskı, Metu Press, Ankara 2001.
- Savaşkan, Osman, *State Rescaling and the Dynamics of Government-Business Relations in Two Turkish Cities*, Boğaziçi Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2015.
- Savaşkan, Osman, “2000’lerin Türkiye’si’nde Yerel Yönetim Reform Süreci”, *Toplum ve Bilim*, Vol. 141, 2017, s. 140-172.
- Savaşkan, Osman, “Yerel Yönetimler ve Türkiye’de Hükümet ve İş Dünyası İlişkilerinin Değişen Dinamikleri: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Türkiye’nin Büyük Dönüşümü Ayşe Buğra’ya Armağan*, 1. Baskı, (Der. Osman Savaşkan ve Mehmet Ertan), İletişim, İstanbul 2018, s. 99-124.
- Sharpe, Lawrence J., “Theories and Values of Local Government”, *Political Studies*, Vol. 18, No. 2, 1970, s. 153-174.
- Şahin, Savaş Zafer, “Neoliberal Yeniden Ölçeklenme Etkisi Altında Türkiye’de Kentleşme Politikasının Dönüşümü”, *Alternatif Politika*, Özel Sayı, 2018a, s. 1-30.

- Şahin, Savaş Zafer, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısından Bugüne Mekânsal Planlama Mevzuatı ve Uygulamalarının Dönüşümü ve Et-kileri”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, C. 12, S. 38, 2018b, s. 53-80.
- Şahin, Savaş Zafer, “The Urbanization Policy of Turkey: an uneasy Symbiosis of Unimplemented Policy with Centralized Pragmatic Interventions”, *Turkish Studies*, Vol. 20, Iss. 4, 2019, p. 599-618
- Şengül, Tarık, *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçlerinin Eleş-tirisi*, 2. Baskı, İmge, Ankara 2009.
- Taylor, Peter, “The State as Container: Territoriality in the Modern World-Sys-tem”, *State / Space A Reader*, 1st Edition, (Ed. Neil Brenner, Bob Jessop, Martin Jones ve Gordon MacLeod), Blackwell, London 2003, p. 101-114.
- Tekeli, İlhan, *Modernite Aşılırken Siyaset*, 1. Baskı, İmge, Ankara 1999.
- Turan, Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, C. 7, S. 3, 2018, s. 42-91.
- Tunç, Gülçin, *The Politics of Local Economic Growth-a Critical Approach: the Case of Manisa*, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kentsel Politika Planla-ması ve Yerel Yönetimler ABD Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2010.
- Türkün, Asuman, “Urban Regeneration and Hegemonic Power Relations-hips”, *International Planning Studies*, Vol. 16, No. 1, 2011, s. 61-72.
- Yıldırım, Uğur, Şerif Öner, Hüseyin Aksu ve Sabire Melike Tatlı, “Yerel Temsil ve Katılım Bağlamında Belediye Meclisleri: Kahramanmaraş ve Sivas Örneklere”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 8, S. 15, 2011, s. 507-530.
- Yıldızcan, Cemil, “Küreselleşme Çağında Demokrasi Talebi: İyi Yönetişimin Kötü Çocukları”, *Küreselleşme ve Demokrasi-Küreselleşmenin Farklı Yüzleri*, 1. Baskı, (Der. Özgür Adadağ ve Cemil Yıldızcan), Dipnot, An-kara 2011, s. 5-37.
- Yıldızcan, Cemil ve Can Umut Çiner, “Yönetimin Nesnesi Olarak Vali”, *Memle-ket Siyaset Yönetim (MSY)*, C. 13, S. 29, 2018, s. 1-30.
- Yalman, Galip, “Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye’de Devlet ve Burjuvazi: Rö-lativist bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi?”, *Praksis*, S. 5, 2002, s. 7-23.
- Yüksel, Fatih, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, 1. Baskı, (Ed. Hüseyin Özgür ve Mu-hammed Kösecik), Nobel, Ankara 2005, s. 275-296.
- Zengin, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın De-ğerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, 2014, s. 91-116.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun