



www.turkishstudies.net/economy

Turkish Studies - Economics, Finance, Politics

eISSN: 2667-5625

Research Article / Araştırma Makalesi



ANKARA SCIENCE
UNIVERSITY

Local Participation and City Councils within the Framework of Academic Accumulation in Türkiye

Türkiye’de Akademik Birikim Çerçevesinde Yerel Katılım ve Kent Konseyleri

Eylem Beyazıt*

Abstract: City councils in Türkiye have been established in cities of a certain size since 2005, when they gained legal status. Established with an approach that prioritizes effective local participation in cities within the framework of the governance-based approach of Agenda 21 and Local Agenda 21 processes, city councils have gained significant experience and expertise in practice over the years. However, twenty years of experience have revealed a variety of problems in practice, which can generally be grouped under certain headings. Relations with the central government, organizational structure, legal personality, representation, budget, the legal binding force of decisions, and the relations of city councils with both the municipal councils and other municipalities and NGOs have been among the important problem areas that have come to the fore from day one. This study is based on a general analysis of the findings presented in theses prepared during the approximately twenty-year period from 2005, when city councils acquired a legal structure, to 2025, as well as the problems and proposed solutions expressed therein. The aim of the study is to reveal the extent to which this academic accumulation has been reflected in the legal regulations implemented by the legislature during this process. The study discusses not only city councils but also the knowledge produced about city councils. It is observed that the fundamental concepts, problem clusters, and proposed solutions that emerged in many practice-based theses were repeatedly discussed throughout the process but did not find their way into legal regulations. Although some amendments to the regulations may be said to contain provisions that partially address the problems and criticisms raised, it is clear that the same problems have continued to be discussed over a period of approximately twenty years. This situation reveals that, despite the scope and quality of the academic knowledge accumulated on city councils, local participation has not yet received the necessary attention from policymakers.

Keywords: Public Administration, Local Participation, Local Democracy, City Councils, City Councils in Türkiye, Academic Accumulation.

Öz: Türkiye’de kent konseyleri 2005 yılından itibaren yasal bir statüye kavuşarak belli büyüklükteki kentlerde kurulmaya başlanmıştır. Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 süreçlerinin yönetim temelli yaklaşımı

* Assoc. Prof. Dr., Hatay Mustafa Kemal University, Antakya Vocational School, Department of Management and Organization, Local Governments Program

Doç. Dr., Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Antakya Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Yerel Yönetimler Programı

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3432-5722>

ebeyazit@mku.edu.tr

Cite as/ Atıf: Beyazıt, E. (2026). Local participation and city councils within the framework of academic accumulation in Türkiye / Türkiye’de akademik birikim çerçevesinde yerel katılım ve kent konseyleri. *Turkish Studies-Economics, Finance, Politics*, 21(3), 4285-4334. Ankara Bilim University Publications. <https://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.89408>

Received/Geliş: 18 January/Ocak 2026

Accepted/Kabul: 15 September/Eylül 2026

Published/Yayın: 25 September/Eylül 2026

Checked by plagiarism software



çerçevesinde yerel katılımı kentlerde etkili bir konuma getirmeyi önceleyen bir yaklaşımla kurulmaya başlanan kent konseyleri, geçen süre içerisinde uygulamada önemli bir deneyim ve birikim oluşturmıştır. Bununla birlikte geçen yirmi yıllık birikim uygulamadaki sorunlar açısından çeşitlilik göstermekle beraber genel olarak belli başlıklar etrafında toplanmaktadır. Merkezi yönetimle ilişkiler, organizasyon yapısı, tüzel kişilik, temsiliyet, bütçe, kararların hukuki bağlayıcılığı ve kent konseylerinin gerek belediye meclisi gerekse diğer belediyeler ve STK'lar ile ilişkileri ilk günden bu güne öne çıkan önemli sorun alanları arasında yer almaktadır. Bu çalışma, kent konseylerinin yasal bir yapıya kavuştuğu 2005 yılından 2025 yılına kadar geçen yaklaşık yirmi yıllık süreçte hazırlanmış tezlerde ortaya konulan bulgular ile dile getirilen sorunlar ve çözüm önerileri üzerinden genel bir çözümlemeye dayanmaktadır. Çalışmanın amacı söz konusu bu akademik birikimin süreç içerisinde yasa yapıcı tarafından gerçekleştirilen yasal düzenlemelere ne ölçüde yansıdığını ortaya koymaktır. Çalışma salt kent konseylerini değil kent konseyleri üzerine üretilmiş bilgiyi tartışmaktadır. Uygulamaya dayalı birçok tezde ortaya çıkan temel kavramların, sorun kümelerinin ve çözüm önerilerinin süreç içerisinde sürekli tekrarlanmalarına karşın yasal düzenlemelerde karşılık bulamadıkları görülmektedir. Yönetmeliklerde yapılan bazı değişikliklerin kısmen dile getirilen sorun ve eleştirilerle örtüşen düzenlemeler içerdiği söylenebilse de yaklaşık yirmi yıllık süreçte aynı sorunların tartışılmaya devam ettiği anlaşılmaktadır. Bu durum kent konseyleri üzerine oluşan akademik birikimin kapsamı ve niteliğine karşın yerel katılımın politika yapıcılar nezdinde henüz gerekli ilgiyi görmediğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yerel Katılım, Yerel Demokrasi, Kent Konseyleri, Türkiye’de Kent Konseyleri, Akademik Birikim.

Structured Abstract:

City councils in Türkiye have become an important component of local participation and governance discussions since gaining a legal framework under Article 76 of the Municipalities Law No. 5393 in 2005. This process has made city councils the subject not only of local practices but also of academic studies; a noteworthy academic body of knowledge has emerged around these structures, particularly through graduate theses. This study aims to evaluate 73 master's and 4 doctoral theses on city councils in Türkiye, without delving into individual methodological analyses, but rather by taking a comprehensive and concise approach to assess the general perspective, the common conceptual framework, recurring problem areas, and prominent solution proposals that dominate these theses.

The method of the study is not a content analysis or quantitative classification in the classical sense. Instead, the findings and discussions presented in the theses have been addressed within the framework of an analytical synthesis; an academic "overview" of city councils has been presented based on recurring concepts, issues, and recommendations in the literature. In this context, the study constitutes a critical assessment that questions the extent to which the academic knowledge produced in the theses corresponds to legal regulations and legislative changes concerning city councils.

When examining the general perspective of the theses, it is seen that city councils are mostly discussed in terms of concepts such as participatory democracy, local governance, civic awareness, transparency and accountability, sustainable development, local development, and multi-stakeholder governance. It is noteworthy that these concepts are not unique to Türkiye, but are also widely discussed in the international literature on local governance and participation. The theses position city councils as a normatively strong participatory mechanism, emphasizing that these structures can create a space for deliberative and pluralistic local democracy in areas where representative democracy is limited.

However, the assessments highlighted in the theses agree that city councils largely fail to meet these normative expectations in practice. Their limited role as advisory bodies, the non-binding nature of their decisions, their dependence on municipalities and especially mayors, lack of financial and administrative autonomy, recognition issues, participation limited to certain groups and the city center, and the "elitist" characteristics observed in their membership structures are recurring fundamental problems in the theses. Nevertheless, findings showing that city councils have been able to influence municipal assemblies and strategic planning processes in a small number of cities indicate that these mechanisms retain their potential.

When examining the proposed solutions put forward in the theses, the following demands stand out: granting legal personality to city councils, strengthening their financial and administrative autonomy, prioritizing their decisions in municipal assemblies, involving them more effectively in strategic planning processes, and repositioning them within a multi-layered governance approach in the long term. However, one of the key findings of the study is that these proposals and conceptual discussions have largely failed to be reflected in the amendments made to the regulations concerning city councils. It is evident that the legislative reforms implemented over a period of approximately twenty years have fallen short of producing comprehensive solutions to the fundamental problems identified in the academic literature.

In conclusion, this study reveals that master's and doctoral theses written on city councils in Türkiye offer a rich academic framework pointing to strong potential for local participation and governance; however, this framework is not sufficiently reflected at the level of legal and institutional regulations. This disconnect between academic knowledge and legislation explains the current limitations of city councils, while also presenting an important area for future discussion. In this context, given that a strong local governance structure is only possible with a strong local participation system, the need for a comprehensive local participation framework that includes city councils is clearly evident.

In this context, in order to overcome the current limitations of city councils, it is first necessary to re-examine the legal status and institutional position of these structures. Recommendations frequently mentioned in academic studies, such as legal personality, financial and administrative autonomy, increasing their capacity to influence decision-making processes, and linking their relations with municipal councils to more transparent and traceable rules, should be evaluated within a holistic local participation approach. However, it is important that city councils are redesigned not only as advisory bodies but also as structures that can be systematically included in strategic planning, local policy-making, and monitoring processes. Strengthening neighborhood-level participation mechanisms, expanding digital participation tools, and increasing the inclusiveness of the

representative structure are considered critical for spreading participation to the grassroots level. Finally, for the concepts, issues, and recommendations presented in the academic literature to find their counterparts at the legislative level, it is essential to establish a comprehensive local participation framework that goes beyond regulatory changes and includes city councils as a fundamental requirement for strengthening local democracy in Türkiye.

Keywords: Public Administration, Local Participation, Local Democracy, City Councils, City Councils in Türkiye, Academic Accumulation, Local Governance, Participatory Democracy, Multi-level Governance, Governance Gap.

ملخص منظم:

أصبحت المجالس البلدية في تركيا عنصراً مهماً في النقاشات المتعلقة بالمشاركة والحكم المحليين منذ أن اكتسبت إطاراً قانونياً بموجب المادة 76 من قانون البلديات رقم 5393 في عام 2005. وقد جعلت هذه العملية المجالس البلدية موضوعاً ليس فقط للممارسات المحلية بل أيضاً للدراسات الأكاديمية؛ حيث ظهر رصيد معرفي أكاديمي جدير بالملاحظة حول هذه الهياكل، لا سيما من خلال أطروحات الدراسات العليا. تهدف هذه الدراسة إلى تقييم 73 أطروحة ماجستير و4 أطروحات دكتوراه حول مجالس المدن في تركيا، دون الخوض في تحليلات منهجية فردية، بل من خلال اتباع نهج شامل وموجز لتقييم المنظور العام، والإطار المفاهيمي المشترك، ومجالات المشكلات المتكررة ومقترحات الحلول البارزة التي تهيم على هذه الأطروحات.

ولا تعتمد منهجية الدراسة على تحليل المحتوى أو التصنيف الكمي بالمعنى الكلاسيكي. بدلاً من ذلك، تم تناول النتائج والمناقشات الواردة في الأطروحات في إطار توليف تحليلي؛ حيث تم تقديم «نظرة عامة» أكاديمية على مجالس المدن استناداً إلى المفاهيم والقضايا والتوصيات المتكررة في الأدبيات. وفي هذا السياق، تشكل الدراسة تقييماً نقدياً يطرح تساؤلات حول مدى توافق المعرفة الأكاديمية الناتجة عن هذه الأطروحات مع اللوائح القانونية والتغييرات التشريعية المتعلقة بمجالس المدن.

وعند دراسة المنظور العام للأطروحات، يتضح أن مجالس المدن تُناقش في الغالب من خلال مفاهيم مثل الديمقراطية التشاركية والحكم المحلي، والوعي المدني، والشفافية والمساءلة، والتنمية المستدامة، والتنمية المحلية، والحكم متعدد الأطراف. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المفاهيم ليست حصرية لتركيا، بل تُناقش على نطاق واسع أيضاً في الأدبيات الدولية المتعلقة بالحكم المحلي والمشاركة. تُضع الأطروحات مجالس المدن في مكانة آلية تشاركية قوية من الناحية المعيارية، مؤكدة أن هذه الهياكل يمكن أن تخلق مساحة للديمقراطية المحلية التداولية والتعددية في المناطق التي تكون فيها الديمقراطية التمثيلية محدودة.

ومع ذلك، تتفق التقييمات التي أبرزتها الأطروحات على أن مجالس المدن تفشل إلى حد كبير في تلبية هذه التوقعات المعيارية في الممارسة العملية. ويُعد دورها المحدود كهيئات استشارية، والطبيعة غير الملزمة لقراراتها، واعتمادها على البلديات وخاصة رؤساء البلديات والافتقار إلى الاستقلالية المالية والإدارية، ومشكلات الاعتراف بها، والمشاركة المقصورة على مجموعات معينة ووسط المدينة، والخصائص النخبوية، الملحوظة في هياكل عضويتها، من المشكلات الأساسية المتكررة في هذه الأطروحات. ومع ذلك، تشير النتائج التي تظهر أن مجالس المدن تمكنت من التأثير على المجالس البلدية وعمليات التخطيط الاستراتيجي في عدد قليل من المدن إلى أن هذه الآليات لا تزال تحتفظ بإمكاناتها.

وعند دراسة الحلول المقترحة التي طرحتها الأطروحات، تبرز المطالبات التالية: منح الشخصية الاعتبارية لمجالس المدن، وتعزيز استقلاليتها المالية والإدارية، وإعطاء الأولوية لقراراتها في المجالس البلدية، وإشراكها بشكل أكثر فعالية في عمليات التخطيط الاستراتيجي وإعادة تموضعها ضمن نهج حوكمة متعدد المستويات على المدى الطويل. ومع ذلك، فإن إحدى النتائج الرئيسية للدراسة هي أن هذه المقترحات والمناقشات المفاهيمية لم تنعكس إلى حد كبير في التعديلات التي أجريت على اللوائح المتعلقة بمجالس المدن. ومن الواضح أن الإصلاحات التشريعية التي نُفذت على مدى فترة تقارب عشرين عاماً لم تتجح في إيجاد حلول شاملة للمشكلات الأساسية التي تم تحديدها في الأدبيات الأكاديمية.

في الختام، تكشف هذه الدراسة أن أطروحات الماجستير التي كُتبت حول المجالس البلدية في تركيا تقدم إطاراً أكاديمياً غنياً يشير إلى إمكانات قوية للمشاركة والحكم المحليين؛ ومع ذلك، فإن هذا الإطار لا يعكس بشكل كافٍ على مستوى اللوائح القانونية والمؤسسية. ويُفسر هذا الانفصال بين المعرفة الأكاديمية والتشريعات القيود الحالية التي تواجه المجالس البلدية، بينما يمثل في الوقت نفسه مجالاً مهماً للمناقشة في المستقبل. وفي هذا السياق، وبالنظر إلى أن وجود هيكل قوي للحكم المحلي لا يتحقق إلا بوجود نظام قوي للمشاركة المحلية، فإن الحاجة إلى إطار شامل للمشاركة المحلية يشمل المجالس البلدية تبدو واضحة تماماً.

وفي هذا السياق، ومن أجل التغلب على القيود الحالية التي تواجه المجالس البلدية، من الضروري أولاً إعادة النظر في الوضع القانوني والمكانة المؤسسية لهذه الهياكل. وينبغي تقييم التوصيات التي تُذكر بشكل متكرر في الدراسات الأكاديمية — مثل الشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية والإدارية، وزيادة قدرتها على التأثير في عمليات صنع القرار، وربط علاقاتها بالمجالس البلدية بقواعد أكثر شفافية وقابلية للتنبؤ — في إطار نهج شامل للمشاركة المحلية. ومع ذلك، من المهم إعادة تصميم مجالس المدن ليس فقط كهيئات استشارية، بل أيضاً كهيئات يمكن إدراجها بشكل منهجي في التخطيط الاستراتيجي، وصنع السياسات المحلية، وعمليات الرصد. ويُعتبر تعزيز آليات المشاركة على مستوى الأحياء، وتوسيع نطاق أدوات المشاركة الرقمية، وزيادة شمولية الهيكل التمثيلي أموراً حاسمة لنشر المشاركة على المستوى الشعبي. وأخيراً، لكي تجد المفاهيم والقضايا والتوصيات المعروضة في الأدبيات الأكاديمية ما يقابلها على المستوى التشريعي، من الضروري إنشاء إطار شامل للمشاركة المحلية يتجاوز التغييرات التنظيمية ويشمل المجالس البلدية كشرط أساسي لتعزيز الديمقراطية المحلية في تركيا.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة، المشاركة المحلية، الديمقراطية المحلية، المجالس البلدية، المجالس البلدية في تركيا، التراكم الأكاديمي، الحوكمة المحلية، الديمقراطية التشاركية، الحوكمة متعددة المستويات، فجوة الحوكمة

Résumé Structuré:

Les conseils municipaux en Turquie sont devenus un élément important des débats sur la participation et la gouvernance locales depuis qu'ils ont été dotés d'un cadre juridique en vertu de l'article 76 de la loi n° 5393 sur les municipalités en 2005. Ce processus a fait des conseils municipaux non seulement un sujet de pratiques locales, mais aussi d'études universitaires ; un corpus de connaissances académiques notable s'est développé autour de ces structures, notamment à travers des mémoires de master. La présente étude vise à évaluer 73 mémoires de master et 4 thèses de doctorat consacrés aux conseils municipaux en Turquie, sans s'attarder sur des analyses méthodologiques individuelles, mais en adoptant une approche globale et concise afin d'appréhender la perspective générale, le cadre conceptuel commun, les problématiques récurrentes et les principales propositions de solutions qui dominent ces travaux.

La méthode utilisée ne relève ni de l'analyse de contenu ni de la classification quantitative au sens classique du terme. Au contraire, les résultats et les discussions présentés dans les mémoires ont été abordés dans le cadre d'une synthèse analytique ; une « vue d'ensemble » académique des conseils municipaux a été présentée sur la base des concepts, des enjeux et des recommandations récurrents dans la littérature. Dans ce contexte, l'étude constitue une évaluation critique qui s'interroge sur la mesure dans laquelle les connaissances académiques produites dans ces mémoires correspondent aux réglementations juridiques et aux évolutions législatives concernant les conseils municipaux.

L'examen de la perspective générale des thèses montre que les conseils municipaux sont principalement abordés à travers des concepts tels que la démocratie participative, la gouvernance locale, la conscience civique, la transparence et la responsabilité, le développement durable, le développement local et la gouvernance multipartite. Il convient de noter que ces concepts ne sont pas propres à la Turquie, mais font également l'objet de nombreux débats dans la littérature internationale sur la gouvernance locale et la participation. Ces thèses présentent les conseils municipaux comme un mécanisme participatif doté d'une forte valeur normative, en soulignant que ces structures peuvent créer un espace propice à une démocratie locale délibérative et pluraliste dans des zones où la démocratie représentative est limitée.

Cependant, les analyses mises en avant dans ces thèses s'accordent à dire que, dans la pratique, les conseils municipaux ne parviennent généralement pas à répondre à ces attentes normatives. Leur rôle limité en tant qu'organes consultatifs, le caractère non contraignant de leurs décisions, leur dépendance vis-à-vis des municipalités et en particulier des maires, leur manque d'autonomie financière et administrative, les problèmes de reconnaissance, une participation limitée à certains groupes et au centre-ville, ainsi que les caractéristiques « élitistes » observées dans la composition de leurs membres constituent des problèmes fondamentaux récurrents dans ces thèses. Néanmoins, les conclusions montrant que les conseils de ville ont pu influencer les assemblées municipales et les processus de planification stratégique dans un petit nombre de villes indiquent que ces mécanismes conservent leur potentiel.

Lors de l'examen des solutions proposées dans les thèses, les revendications suivantes se dégagent : accorder la personnalité juridique aux conseils de ville, renforcer leur autonomie financière et administrative, donner la priorité à leurs décisions au sein des assemblées municipales, les impliquer plus efficacement dans les processus de planification stratégique et les repositionner à long terme dans le cadre d'une approche de gouvernance à plusieurs niveaux. Cependant, l'une des principales conclusions de l'étude est que ces propositions et ces réflexions conceptuelles n'ont, pour l'essentiel, pas été prises en compte dans les modifications apportées à la réglementation relative aux conseils municipaux. Il est évident que les réformes législatives mises en œuvre sur une période d'environ vingt ans n'ont pas permis d'apporter des solutions globales aux problèmes fondamentaux identifiés dans la littérature universitaire.

En conclusion, cette étude révèle que les mémoires de master consacrés aux conseils municipaux en Turquie offrent un cadre académique riche, mettant en évidence un fort potentiel en matière de participation et de gouvernance locales ; toutefois, ce cadre ne se reflète pas suffisamment au niveau des réglementations juridiques et institutionnelles. Ce décalage entre les connaissances académiques et la législation explique les limites actuelles des conseils municipaux, tout en constituant un axe de réflexion important pour l'avenir. Dans

ce contexte, étant donné qu'une structure de gouvernance locale solide n'est possible qu'avec un système de participation locale solide, la nécessité d'un cadre global de participation locale incluant les conseils municipaux est clairement évidente.

Dans ce contexte, afin de surmonter les limites actuelles des conseils municipaux, il est tout d'abord nécessaire de réexaminer le statut juridique et la position institutionnelle de ces structures. Les recommandations fréquemment évoquées dans les études universitaires, telles que la personnalité juridique, l'autonomie financière et administrative, le renforcement de leur capacité à influencer les processus décisionnels et l'ancrage de leurs relations avec les conseils municipaux dans des règles plus transparentes et traçables, devraient être évaluées dans le cadre d'une approche holistique de la participation locale. Il est toutefois important que les conseils de quartier soient repensés non seulement comme des organes consultatifs, mais aussi comme des structures pouvant être systématiquement intégrées à la planification stratégique, à l'élaboration des politiques locales et aux processus de suivi. Le renforcement des mécanismes de participation au niveau des quartiers, le développement des outils de participation numérique et l'amélioration du caractère inclusif de la structure représentative sont considérés comme essentiels pour étendre la participation jusqu'au niveau de la base. Enfin, pour que les concepts, les enjeux et les recommandations présentés dans la littérature universitaire trouvent leur contrepartie au niveau législatif, il est essentiel d'établir un cadre global de participation locale qui aille au-delà des modifications réglementaires et intègre les conseils municipaux comme une condition fondamentale du renforcement de la démocratie locale en Turquie.

Mots-clés : administration publique, participation locale, démocratie locale, conseils municipaux, conseils municipaux en Turquie, accumulation académique, gouvernance locale, démocratie participative, gouvernance à plusieurs niveaux, déficit de gouvernance.

Resumen Estructurado:

Los consejos municipales de Turquía se han convertido en un componente importante de los debates sobre la participación y la gobernanza locales desde que adquirieron un marco jurídico en virtud del artículo 76 de la Ley de Municipios n.º 5393 en 2005. Este proceso ha convertido a los consejos municipales en objeto no solo de prácticas locales, sino también de estudios académicos; ha surgido un notable corpus de conocimientos académicos en torno a estas estructuras, especialmente a través de tesis de posgrado. El presente estudio tiene como objetivo evaluar 73 tesis de máster y 4 tesis doctorales sobre los consejos municipales en Turquía, sin profundizar en análisis metodológicos individuales, sino adoptando un enfoque global y conciso para evaluar la perspectiva general, el marco conceptual común, las áreas problemáticas recurrentes y las propuestas de solución más destacadas que predominan en estas tesis.

El método del estudio no consiste en un análisis de contenido ni en una clasificación cuantitativa en el sentido clásico. En su lugar, los resultados y debates presentados en las tesis se han abordado en el marco de una síntesis analítica; se ha presentado una «visión general» académica de los ayuntamientos basada en conceptos, cuestiones y recomendaciones recurrentes en la bibliografía. En este contexto, el estudio constituye una evaluación crítica que cuestiona en qué medida el conocimiento académico generado en las tesis se corresponde con la normativa jurídica y los cambios legislativos relativos a los ayuntamientos.

Al examinar la perspectiva general de las tesis, se observa que los consejos municipales se abordan principalmente en términos de conceptos como la democracia participativa, la gobernanza local, la conciencia cívica, la transparencia y la rendición de cuentas, el desarrollo sostenible, el desarrollo local y la gobernanza con múltiples partes interesadas. Cabe destacar que estos conceptos no son exclusivos de Turquía, sino que también se debaten ampliamente en la bibliografía internacional sobre gobernanza local y participación. Las tesis sitúan a los consejos municipales como un mecanismo participativo normativamente sólido, haciendo hincapié en que estas estructuras pueden crear un espacio para una democracia local deliberativa y pluralista en ámbitos en los que la democracia representativa es limitada.

Sin embargo, las evaluaciones destacadas en las tesis coinciden en que, en la práctica, los consejos municipales no logran, en gran medida, cumplir estas expectativas normativas. Su papel limitado como órganos consultivos, el carácter no vinculante de sus decisiones, su dependencia de los ayuntamientos y, especialmente, de los alcaldes, la falta de autonomía financiera y administrativa, los problemas de reconocimiento, la participación limitada a determinados grupos y al centro de la ciudad, y las características «elitistas»

observadas en sus estructuras de composición son problemas fundamentales recurrentes en las tesis. No obstante, los resultados que muestran que los consejos de ciudad han sido capaces de influir en las asambleas municipales y en los procesos de planificación estratégica en un pequeño número de ciudades indican que estos mecanismos conservan su potencial.

Al examinar las soluciones propuestas en las tesis, destacan las siguientes reivindicaciones: otorgar personalidad jurídica a los consejos de ciudad, reforzar su autonomía financiera y administrativa, dar prioridad a sus decisiones en las asambleas municipales, implicarlos de forma más eficaz en los procesos de planificación estratégica y reposicionarlos, a largo plazo, dentro de un enfoque de gobernanza de múltiples niveles. Sin embargo, una de las conclusiones clave del estudio es que estas propuestas y debates conceptuales no se han reflejado, en gran medida, en las modificaciones introducidas en la normativa relativa a los consejos municipales. Es evidente que las reformas legislativas llevadas a cabo a lo largo de un período de aproximadamente veinte años no han logrado aportar soluciones integrales a los problemas fundamentales identificados en la literatura académica.

En conclusión, este estudio revela que las tesis de máster escritas sobre los ayuntamientos en Turquía ofrecen un rico marco académico que apunta a un gran potencial para la participación y la gobernanza locales; sin embargo, este marco no se refleja suficientemente a nivel de las normativas legales e institucionales. Esta desconexión entre el conocimiento académico y la legislación explica las limitaciones actuales de los ayuntamientos, al tiempo que plantea un importante ámbito de debate para el futuro. En este contexto, dado que una estructura sólida de gobernanza local solo es posible con un sistema sólido de participación local, resulta claramente evidente la necesidad de un marco integral de participación local que incluya a los consejos municipales.

En este sentido, para superar las limitaciones actuales de los consejos municipales, es necesario, en primer lugar, reexaminar la condición jurídica y la posición institucional de estas estructuras. Las recomendaciones que se mencionan con frecuencia en los estudios académicos —como la personalidad jurídica, la autonomía financiera y administrativa, el aumento de su capacidad para influir en los procesos de toma de decisiones y la vinculación de sus relaciones con los ayuntamientos a normas más transparentes y trazables— deben evaluarse dentro de un enfoque holístico de la participación local. Sin embargo, es importante que los consejos de barrio se rediseñen no solo como órganos consultivos, sino también como estructuras que puedan incluirse sistemáticamente en la planificación estratégica, la formulación de políticas locales y los procesos de seguimiento. Se considera fundamental reforzar los mecanismos de participación a nivel de barrio, ampliar las herramientas de participación digital y aumentar el carácter inclusivo de la estructura representativa para extender la participación hasta el nivel de base. Por último, para que los conceptos, cuestiones y recomendaciones presentados en la literatura académica encuentren su reflejo a nivel legislativo, es esencial establecer un marco integral de participación local que vaya más allá de los cambios normativos e incluya a los consejos municipales como requisito fundamental para fortalecer la democracia local en Turquía.

Palabras clave: Administración Pública, Participación Local, Democracia Local, Ayuntamientos, Ayuntamientos en Turquía, Acumulación Académica, Gobernanza Local, Democracia Participativa, Gobernanza Multinivel, Brecha de Gobernanza.

结构化摘要:

自2005年根据第5393号《市政法》第76条确立法律框架以来，土耳其的市议会已成为地方参与和治理讨论的重要组成部分。这一进程不仅使市议会成为地方实践的焦点，也成为了学术研究的对象；围绕这些机构，已形成了一套值得关注的学术知识体系，特别是通过研究生学位论文。本研究旨在评估73篇关于土耳其市议会的硕士论文和4篇博士论文，不深入探讨个别方法论分析，而是采取全面而简洁的方法，评估这些论文中占主导地位的总体视角、共同的概念框架、反复出现的问题领域以及突出的解决方案建议。

本研究的方法并非传统意义上的内容分析或定量分类。相反，本研究将论文中呈现的研究结果与讨论置于分析综合的框架之下；基于文献中反复出现的概念、问题及建议，对市议会进行了学

术性的“概览”。在此背景下，本研究构成了一项批判性评估，旨在探讨这些论文所产生的学术知识在多大程度上与关于市议会的法律法规及立法变革相吻合。

考察这些论文的总体视角可发现，关于市议会的讨论主要围绕参与式民主、地方治理、公民意识、透明度与问责制、可持续发展、地方发展以及多利益相关方治理等概念展开。值得注意的是，这些概念并非土耳其所独有，在国际关于地方治理与参与的文献中也广受讨论。这些论文将市议会定位为一种规范性较强的参与机制，强调在代议制民主受限的地区，这些机构能够为审议性、多元化的地方民主创造空间。

然而，论文中突出的评估结果一致认为，市议会在实践中大多未能达到这些规范性期望。作为咨询机构的作用有限、决策不具约束力、对市政府尤其是市长存在依赖、缺乏财政和行政自主权、认可度不足、参与范围仅限于特定群体和市中心，以及成员结构中显现的“精英主义”特征，这些都是论文中反复提及的根本性问题。尽管如此，研究发现表明，在少数城市中，市议会确实能够影响市议会和战略规划进程，这表明这些机制仍具有潜力。

在审视论文中提出的解决方案时，以下诉求尤为突出：赋予市议会法人资格，加强其财政和行政自主权，在市议会中优先考虑其决策，使其更有效地参与战略规划进程，并从长远来看，在多层次治理框架内重新定位市议会。然而，本研究的一项关键发现是，这些提案和概念性讨论在针对市议会的法规修订中大多未能得到体现。显然，近二十年来实施的立法改革未能针对学术文献中指出的根本性问题提出全面的解决方案。

综上所述，本研究表明，关于土耳其市议会的硕士论文提供了一个丰富的学术框架，指明了地方参与和治理的巨大潜力；然而，这一框架在法律和制度层面并未得到充分体现。学术知识与立法之间的脱节既解释了市议会当前的局限性，同时也为未来的讨论提供了重要方向。在此背景下，鉴于只有建立强大的地方参与体系，才能形成强有力的地方治理结构，因此建立一个涵盖市议会的全面地方参与框架的必要性显而易见。

在此背景下，为克服市议会当前的局限性，首先有必要重新审视这些机构的法律地位和制度定位。学术研究中经常提到的建议，例如赋予法律人格、财务和行政自主权、增强其影响决策过程的能力，以及将市议会与市政委员会的关系与更透明、可追溯的规则挂钩等，都应在整体性的地方参与框架内进行评估。然而，重要的是，市议会的重新设计不仅应将其视为咨询机构，还应将其视为能够系统性地纳入战略规划、地方政策制定和监督流程的机构。加强社区层面的参与机制、拓展数字化参与工具以及提高代表机构的包容性，被视为将参与扩展至基层的关键。最后，为了使学术文献中提出的概念、问题和建议在立法层面得到落实，必须建立一个超越监管变革、将市议会纳入其中的综合性地方参与框架，这是加强土耳其地方民主的基本要求。

关键词：公共行政、地方参与、地方民主、市议会、土耳其市议会、学术积累、地方治理、参与式民主、多层次治理、治理缺口。

Структурированное Резюме:

Городские советы в Турции стали важной составляющей дискуссий о местном участии и управлении с момента закрепления их правового статуса в соответствии со статьёй 76 Закона о муниципалитетах № 5393 в 2005 году. Этот процесс сделал городские советы предметом не только местной практики, но и академических исследований; вокруг этих структур сформировался значительный объем научных знаний, в частности благодаря диссертациям аспирантов. Цель данного исследования — провести оценку 73 магистерских и 4 докторских диссертаций, посвященных городским советам в Турции, не углубляясь в отдельные методологические анализы, а применяя комплексный и лаконичный подход для определения общей перспективы, общих концептуальных рамок, повторяющихся проблемных областей и основных предложений по их решению, которые доминируют в этих работах.

Метод исследования не является контент-анализом или количественной классификацией в классическом смысле. Вместо этого выводы и дискуссии, представленные в диссертациях, были рассмотрены в рамках аналитического синтеза; был представлен академический «обзор» городских советов на основе повторяющихся концепций, проблем и рекомендаций в литературе. В этом контексте исследование представляет собой критическую оценку, которая ставит под сомнение степень соответствия академических знаний, полученных в диссертациях, правовым нормам и законодательным изменениям, касающимся городских советов.

При рассмотрении общей перспективы диссертаций становится очевидным, что городские советы в основном обсуждаются с точки зрения таких концепций, как партиципаторная демократия, местное самоуправление, гражданская сознательность, прозрачность и подотчетность, устойчивое развитие, местное развитие и многостороннее управление. Следует отметить, что эти концепции не являются уникальными для Турции, но также широко обсуждаются в международной литературе по вопросам местного самоуправления и участия. В диссертациях городские советы позиционируются как нормативно сильный механизм участия, при этом подчеркивается, что эти структуры могут создавать пространство для делиберативной и плюралистической местной демократии в тех сферах, где представительная демократия ограничена.

Однако оценки, приведенные в диссертациях, сходятся в том, что на практике городские советы в значительной степени не оправдывают этих нормативных ожиданий. Их ограниченная роль в качестве консультативных органов, необязательный характер их решений, зависимость от муниципалитетов и, в особенности, от мэров, отсутствие финансовой и административной автономии, проблемы с признанием, участие, ограниченное определенными группами и центром города, а также «элитарные» черты, наблюдаемые в структуре их членства, являются повторяющимися фундаментальными проблемами, отмеченными в тезисах. Тем не менее, выводы, свидетельствующие о том, что городские советы смогли оказать влияние на муниципальные ассамблеи и процессы стратегического планирования в небольшом числе городов, указывают на то, что эти механизмы сохраняют свой потенциал.

При анализе предлагаемых в тезисах решений выделяются следующие требования: предоставление городским советам статуса юридического лица, укрепление их финансовой и административной автономии, придание приоритетного значения их решениям на заседаниях муниципальных собраний, более эффективное вовлечение их в процессы стратегического планирования, а также их перепозиционирование в рамках многоуровневого подхода к управлению в долгосрочной перспективе. Однако одним из ключевых выводов исследования является то, что эти предложения и концептуальные дискуссии в значительной степени не нашли отражения в поправках, внесенных в нормативные акты, касающиеся городских советов. Очевидно, что законодательные реформы, проводившиеся на протяжении примерно двадцати лет, не привели к выработке комплексных решений фундаментальных проблем, выявленных в научной литературе.

В заключение следует отметить, что данное исследование показывает: магистерские диссертации, посвященные городским советам в Турции, предлагают богатую академическую основу, указывающую на значительный потенциал местного участия и управления; однако эта основа недостаточно отражена на уровне правовых и институциональных норм. Этот разрыв между академическими знаниями и законодательством объясняет существующие ограничения деятельности городских советов, одновременно обозначая важную область для будущего обсуждения. В этом контексте, учитывая, что прочная структура местного управления возможна только при наличии сильной системы местного участия, явно прослеживается необходимость создания всеобъемлющей системы местного участия, включающей городские советы.

В связи с этим, для преодоления существующих ограничений городских советов необходимо в первую очередь пересмотреть правовой статус и институциональное положение этих структур. Рекомендации, часто упоминаемые в научных исследованиях, такие как наделение правосубъектностью, финансовая и административная автономия, расширение их возможностей влиять на процессы принятия решений, а также приведение их отношений с муниципальными советами в соответствие с более прозрачными и отслеживаемыми правилами, должны оцениваться в рамках целостного подхода к участию на местном уровне. Однако важно, чтобы городские советы были перепрофилированы не только в качестве консультативных органов, но и в качестве структур, которые

могут систематически вовлекаться в процессы стратегического планирования, разработки местной политики и мониторинга. Укрепление механизмов участия на уровне микрорайонов, расширение инструментов цифрового участия и повышение инклюзивности представительной структуры считаются критически важными для распространения участия на низовой уровень. Наконец, для того чтобы концепции, проблемы и рекомендации, представленные в научной литературе, нашли своё отражение на законодательном уровне, необходимо создать комплексную систему местного участия, выходящую за рамки регуляторных изменений и включающую городские советы в качестве фундаментального требования для укрепления местной демократии в Турции.

Ключевые слова: государственное управление, участие на местном уровне, местная демократия, городские советы, городские советы в Турции, накопление научных знаний, местное самоуправление, партиципаторная демократия, многоуровневое управление, пробел в управлении.

संरचित सारांशः

2005 में नगरपालिका अधिनियम संख्या 5393 की धारा 76 के तहत एक कानूनी ढांचा प्राप्त करने के बाद से तुर्की में नगर परिषदें स्थानीय भागीदारी और शासन संबंधी चर्चाओं का एक महत्वपूर्ण घटक बन गई हैं। इस प्रक्रिया ने नगर परिषदों को न केवल स्थानीय प्रथाओं बल्कि अकादमिक अध्ययनों का भी विषय बना दिया है; इन संरचनाओं के आसपास एक उल्लेखनीय अकादमिक ज्ञान-संचय उभरा है, विशेष रूप से स्नातकोत्तर शोध-प्रबंधों के माध्यम से। इस अध्ययन का उद्देश्य तुर्की में नगर परिषदों पर 73 मास्टर और 4 डॉक्टरेट शोध प्रबंधों का मूल्यांकन करना है, जिसमें व्यक्तिगत पद्धतिगत विश्लेषणों में गहराई से न जाकर, बल्कि एक व्यापक और संक्षिप्त दृष्टिकोण अपनाकर इन शोध प्रबंधों में प्रचलित सामान्य दृष्टिकोण, सामान्य वैचारिक ढांचे, बार-बार आने वाली समस्या क्षेत्रों और प्रमुख समाधान प्रस्तावों का आकलन करना है।

अध्ययन की विधि शास्त्रीय अर्थों में विषय-वस्तु विश्लेषण या मात्रात्मक वर्गीकरण नहीं है।

इसके बजाय, इन शोध-प्रबंधों में प्रस्तुत निष्कर्षों और चर्चाओं को एक विश्लेषणात्मक संश्लेषण के ढांचे के भीतर संबोधित किया गया है; साहित्य में बार-बार आने वाली अवधारणाओं, मुद्दों और सिफारिशों के आधार पर नगर परिषदों का एक अकादमिक "सारांश" प्रस्तुत किया गया है। इस संदर्भ में, यह अध्ययन एक आलोचनात्मक मूल्यांकन का गठन करता है जो इस बात पर सवाल उठाता है कि शोध-प्रबंधों में उत्पन्न अकादमिक ज्ञान किस हद तक नगर परिषदों से संबंधित कानूनी नियमों और विधायी परिवर्तनों के अनुरूप है।

जब थीसिस के सामान्य परिप्रेक्ष्य की जांच की जाती है, तो यह देखा जाता है कि नगर परिषदों पर अधिकतर सहभागी लोकतंत्र, स्थानीय शासन, नागरिक जागरूकता, पारदर्शिता और जवाबदेही, सतत विकास, स्थानीय विकास और बहु-हितधारक शासन जैसी अवधारणाओं के संदर्भ में चर्चा की गई है। यह ध्यान देने योग्य है कि ये अवधारणाएँ केवल तुर्की तक ही सीमित नहीं हैं, बल्कि स्थानीय शासन और भागीदारी पर अंतर्राष्ट्रीय साहित्य में भी इन पर व्यापक रूप से चर्चा की जाती है।

ये शोध-प्रबंध नगर परिषदों को एक मानदंडगत रूप से मजबूत सहभागी तंत्र के रूप में स्थापित करते हैं, इस बात पर जोर देते हुए कि ये संरचनाएं उन क्षेत्रों में विचार-विमर्श और बहुलतावादी स्थानीय लोकतंत्र के लिए एक स्थान बना सकती हैं जहाँ प्रतिनिधि लोकतंत्र सीमित है।

हालांकि, शोध-प्रबंधों में उजागर किए गए मूल्यांकन इस बात पर सहमत हैं कि नगर परिषदें व्यवहार में इन मानदंडगत अपेक्षाओं को पूरा करने में काफी हद तक विफल रहती हैं।

परामर्शदात्री निकायों के रूप में उनकी सीमित भूमिका, उनके निर्णयों की गैर-बाध्यकारी प्रकृति, नगर पालिकाओं और विशेष रूप से महापौरों पर उनकी निर्भरता, वित्तीय और प्रशासनिक स्वायत्तता की कमी, मान्यता संबंधी मुद्दे, कुछ समूहों और शहर के केंद्र तक सीमित भागीदारी, और उनकी सदस्यता संरचनाओं में देखी गई "लोकप्रिय" विशेषताएं इन थीसिस में बार-बार आने वाली मौलिक समस्याएं हैं। फिर भी, ऐसे निष्कर्ष जो दर्शाते हैं कि शहर की परिषदें कुछ ही शहरों में नगर पालिका सभाओं और रणनीतिक योजना प्रक्रियाओं को प्रभावित करने में सक्षम रही हैं, यह इंगित करते हैं कि इन तंत्रों में अपनी क्षमता बनी हुई है।

इन शोध-प्रबंधों में प्रस्तुत प्रस्तावित समाधानों की जांच करने पर, निम्नलिखित मांगें प्रमुख रूप से सामने आती हैं: नगर परिषदों को कानूनी व्यक्तित्व प्रदान करना, उनकी वित्तीय और प्रशासनिक स्वायत्तता को मजबूत करना, नगर निकायों

में उनके निर्णयों को प्राथमिकता देना, उन्हें रणनीतिक योजना प्रक्रियाओं में अधिक प्रभावी ढंग से शामिल करना, और दीर्घकाल में उन्हें एक बहु-स्तरीय शासन दृष्टिकोण के भीतर पुनः स्थापित करना। हालांकि, अध्ययन के प्रमुख निष्कर्षों में से एक यह है कि इन प्रस्तावों और वैचारिक चर्चाओं को नगर परिषदों से संबंधित नियमों में किए गए संशोधनों में काफी हद तक प्रतिबिंबित होने में विफलता मिली है। यह स्पष्ट है कि लगभग बीस वर्षों की अवधि में लागू किए गए विधायी सुधार, अकादमिक साहित्य में पहचानी गई मौलिक समस्याओं के लिए व्यापक समाधान प्रदान करने में विफल रहे हैं।

निष्कर्षतः, यह अध्ययन दर्शाता है कि तुर्की में नगर परिषदों पर लिखी गई मास्टर की थीसिस एक समृद्ध शैक्षणिक ढांचा प्रदान करती हैं जो स्थानीय भागीदारी और शासन के लिए मजबूत क्षमता की ओर इशारा करती हैं; हालांकि, यह ढांचा कानूनी और संस्थागत नियमों के स्तर पर पर्याप्त रूप से परिलक्षित नहीं होता है। शैक्षणिक ज्ञान और कानून के बीच यह असंगति नगर परिषदों की वर्तमान सीमाओं को दर्शाती है, साथ ही भविष्य की चर्चा के लिए एक महत्वपूर्ण क्षेत्र भी प्रस्तुत करती है।

इस संदर्भ में, यह देखते हुए कि एक मजबूत स्थानीय शासन संरचना केवल एक मजबूत स्थानीय भागीदारी प्रणाली के साथ ही संभव है, एक व्यापक स्थानीय भागीदारी ढांचे की आवश्यकता स्पष्ट है जिसमें नगर परिषदें शामिल हों।

इस संदर्भ में, नगर परिषदों की वर्तमान सीमाओं को दूर करने के लिए, सबसे पहले इन संरचनाओं की कानूनी स्थिति और संस्थागत स्थिति की पुनः जांच करना आवश्यक है।

शैक्षणिक अध्ययनों में अक्सर उल्लेखित सिफारिशों, जैसे कि कानूनी व्यक्तित्व, वित्तीय और प्रशासनिक स्वायत्तता, निर्णय लेने की प्रक्रियाओं पर प्रभाव डालने की उनकी क्षमता में वृद्धि, और नगर परिषद के साथ उनके संबंधों को अधिक पारदर्शी और पता लगाने योग्य नियमों से जोड़ना, का मूल्यांकन एक समग्र स्थानीय भागीदारी दृष्टिकोण के भीतर किया जाना चाहिए। हालांकि, यह महत्वपूर्ण है कि नगर परिषदों को न केवल सलाहकार निकायों के रूप में, बल्कि ऐसी संरचनाओं के रूप में भी फिर से डिज़ाइन किया जाए जिन्हें रणनीतिक योजना, स्थानीय नीति-निर्माण और निगरानी प्रक्रियाओं में व्यवस्थित रूप से शामिल किया जा सके। पड़ोस-स्तर पर भागीदारी तंत्र को मजबूत करना, डिजिटल भागीदारी उपकरणों का विस्तार करना, और प्रतिनिधि संरचना की समावेशिता को बढ़ाना, जमीनी स्तर तक भागीदारी को फैलाने के लिए महत्वपूर्ण माना जाता है। अंत में, अकादमिक साहित्य में प्रस्तुत अवधारणाओं, मुद्दों और सिफारिशों को विधायी स्तर पर अपने समकक्ष खोजने के लिए, एक व्यापक स्थानीय भागीदारी ढांचा स्थापित करना आवश्यक है जो नियामक परिवर्तनों से परे जाए और तुर्की में स्थानीय लोकतंत्र को मजबूत करने के लिए एक मौलिक आवश्यकता के रूप में नगर परिषदों को शामिल करे।

कीवर्ड: लोक प्रशासन, स्थानीय भागीदारी, स्थानीय लोकतंत्र, नगर परिषदें, तुर्की में नगर परिषदें, अकादमिक संचय, स्थानीय शासन, सहभागी लोकतंत्र, बहु-स्तरीय शासन, शासन अंतराल।

Yapılandırılmış Özet:

Türkiye’de kent konseyleri, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. maddesi ile yasal bir çerçeve kazanmasının ardından yerel katılım ve yönetim tartışmalarının önemli bir bileşeni hâline gelmiştir. Bu süreç, kent konseylerini yalnızca yerel uygulamaların değil, aynı zamanda akademik çalışmaların da konusu hâline getirmiş; özellikle lisansüstü tezler aracılığıyla bu yapılar etrafında dikkate değer bir akademik birikim oluşmuştur. Bu çalışma, Türkiye’de kent konseylerine ilişkin 73 yüksek lisans ve 4 doktora tezini, bireysel yöntemsel analizlere girmeden; genel bakış açısını, ortak kavramsal çerçeveyi, tekrar eden sorun alanlarını ve öne çıkan çözüm önerilerini bütüncül ve özlü bir yaklaşımla değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Çalışmanın yöntemi klasik anlamda bir içerik analizi ya da nicel sınıflandırma değildir. Bunun yerine, tezlerde ortaya konulan bulgu ve tartışmalar analitik bir sentez çerçevesinde ele alınmış; literatürde tekrar eden kavramlar, sorunlar ve öneriler temelinde kent konseylerine ilişkin akademik bir “genel görünüm” ortaya konulmuştur. Bu bağlamda çalışma, tezlerde üretilen akademik bilginin kent konseylerine ilişkin yasal düzenlemeler ve mevzuat değişiklikleriyle ne ölçüde örtüşüğünü sorgulayan eleştirel bir değerlendirme niteliği taşımaktadır.

Tezlerin genel perspektifi incelendiğinde, kent konseylerinin çoğunlukla katılımcı demokrasi, yerel yönetim, yurttaşlık bilinci, şeffaflık ve hesap verebilirlik, sürdürülebilir kalkınma, yerel kalkınma ve çok paydaşlı yönetim gibi kavramlar çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Bu kavramların yalnızca Türkiye’ye özgü olmadığı, aynı zamanda yerel yönetim ve katılım literatüründe uluslararası düzeyde de yaygın biçimde tartışıldığı dikkat çekmektedir. Tezler, kent konseylerini normatif olarak güçlü bir katılım

mekanizması olarak konumlandırmakta ve bu yapıların temsili demokrasinin sınırlı kaldığı alanlarda müzakereci ve çoğulcu bir yerel demokrasi için bir alan yaratabileceğini vurgulamaktadır.

Bununla birlikte tezlerde öne çıkan değerlendirmeler, kent konseylerinin uygulamada bu normatif beklentileri büyük ölçüde karşılayamadığı konusunda örtüşmektedir. Danışma organı olarak sınırlı rolleri, kararlarının bağlayıcı olmaması, belediyelere ve özellikle belediye başkanlarına bağımlılıkları, mali ve idari özerklikten yoksun olmaları, tanınırlık sorunları, katılımın belirli gruplar ve kent merkezi ile sınırlı kalması ve üyelik yapılarında gözlenen “elitist” özellikler, tezlerde tekrar eden temel sorun alanlarıdır. Bununla birlikte, az sayıda kentte kent konseylerinin belediye meclisleri ve stratejik planlama süreçleri üzerinde etkili olabildiğini gösteren bulgular, bu mekanizmaların potansiyelini koruduğunu ortaya koymaktadır.

Tezlerde ortaya konulan çözüm önerileri incelendiğinde; kent konseylerine tüzel kişilik kazandırılması, mali ve idari özerkliklerinin güçlendirilmesi, kararlarının belediye meclislerinde önceliklendirilmesi, stratejik planlama süreçlerine daha etkin şekilde dâhil edilmeleri ve uzun vadede çok katmanlı yönetim yaklaşımı içerisinde yeniden konumlandırılmaları yönündeki talepler öne çıkmaktadır. Ancak çalışmanın temel bulgularından biri, bu öneri ve kavramsal tartışmaların büyük ölçüde kent konseylerine ilişkin mevzuat değişikliklerine yansımamış olmasıdır. Yaklaşık yirmi yıllık bir süreçte gerçekleştirilen yasal reformların, akademik literatürde tespit edilen temel sorunlara kapsamlı çözümler üretmekte yetersiz kaldığı görülmektedir.

Sonuç olarak bu çalışma, Türkiye’de kent konseyleri üzerine yazılan yüksek lisans tezlerinin, yerel katılım ve yönetim açısından güçlü bir potansiyele işaret eden zengin bir akademik çerçeve sunduğunu; ancak bu çerçevenin hukuki ve kurumsal düzenlemeler düzeyinde yeterince karşılık bulmadığını ortaya koymaktadır. Akademik bilgi ile mevzuat arasındaki bu kopukluk, kent konseylerinin mevcut sınırlılıklarını açıklarken, aynı zamanda gelecekteki tartışmalar için önemli bir alan sunmaktadır. Bu bağlamda, güçlü bir yerel yönetim yapısının ancak güçlü bir yerel katılım sistemi ile mümkün olduğu dikkate alındığında, kent konseylerini de içeren kapsamlı bir yerel katılım çerçevesine duyulan ihtiyaç açıkça ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede, kent konseylerinin mevcut sınırlılıklarını aşabilmek için öncelikle bu yapıların hukuki statüsü ve kurumsal konumunun yeniden ele alınması gerekmektedir. Akademik çalışmalarda sıklıkla dile getirilen tüzel kişilik, mali ve idari özerklik, karar alma süreçleri üzerindeki etki kapasitesinin artırılması ve belediye meclisleri ile ilişkilerinin daha şeffaf ve izlenebilir kurallara bağlanması gibi öneriler, bütüncül bir yerel katılım yaklaşımı içerisinde değerlendirilmelidir. Bununla birlikte, kent konseylerinin yalnızca danışma organları olarak değil, stratejik planlama, yerel politika yapımı ve izleme süreçlerine sistematik biçimde dâhil edilebilen yapılar olarak yeniden tasarlanması önem taşımaktadır. Mahalle ölçeğinde katılım mekanizmalarının güçlendirilmesi, dijital katılım araçlarının yaygınlaştırılması ve temsil yapısının kapsayıcılığının artırılması, katılımın tabana yayılması açısından kritik görülmektedir. Son olarak, akademik literatürde ortaya konulan kavram, sorun ve önerilerin mevzuat düzeyinde karşılık bulabilmesi için, yalnızca düzenleyici değişikliklerle sınırlı kalmayan ve kent konseylerini yerel demokrasinin güçlendirilmesinde temel bir unsur olarak konumlandıran kapsamlı bir yerel katılım çerçevesinin oluşturulması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yerel Katılım, Yerel Demokrasi, Kent Konseyleri, Türkiye’de Kent Konseyleri, Akademik Birikim, Yerel Yönetişim, Katılımcı Demokrasi, Çok Düzeyli Yönetişim, Yönetişim Açığı.

www.turkishstudies.net/economy**Turkish Studies - Economics, Finance, Politics**

eISSN: 2667-5625

**ANKARA SCIENCE
UNIVERSITY**

Local Participation and City Councils within the Framework of Academic Accumulation in Türkiye

Introduction: Tracing the Academic Footprint of Local Participation

It is now widely recognized that assessments based on the concept of local participation do not concern only local governments. In particular, academic studies and research demonstrate, from theory to practice, that every statement made regarding local participation reveals how both cities and countries are governed. The phenomenon of local participation cannot be separated from politics, urbanization, economic and cultural developments, nor can it be considered independent of international developments. In particular, recent discussions on globalization, localization, brand cities, and global cities must be evaluated within this context.

Although it may sound like postmodern rhetoric, it must be emphasized once again that there is a grain of truth in this statement: we are living in an unpredictable future. Of course, while the accumulation of data and knowledge provides us with significant insights into the future, key issues and debates -such as the climate crisis, digitalization, and the impact of technology on the future- remain topics whose relevance will not diminish. This unpredictability implies the need for new strategies for countries to establish their positions in the global system. While each country's behavior and policies regarding strategic positioning vary depending on its democratic governance and economic prosperity, it must be noted that global power, relations, and conflicts play a decisive role in this process.

At a time when the processes and practices of local participation -ranging from Local Agenda 21 to City Councils- have evolved into a body of knowledge ripe for evaluation, the question of whether Local Agenda 21 initiatives and subsequent city council organizations, which emerged as a policy transfer to Türkiye, have attained a "national/local" participatory identity remains a subject of debate to this day. Legitimacy is the most crucial pillar of participation's "identity." The fundamental legitimacy of participatory mechanisms is closely tied to whether these mechanisms bring about improvements in the quality of life of local residents. The exclusion of city residents from decision-making mechanisms alienates them from city administrations (Güneş & Beyazıt, 2022, p. 592). While a move away from centralization and toward greater emphasis on democracy and citizenship provides positive contributions to the participation process for countries at certain levels of development (Jurlina Alibegovic & Slijepcevic, 2018, p. 160), such contributions can help the participation-legitimacy relationship take root within a healthy framework.

An examination of the literature reveals that, particularly in European contexts, city councils have evolved into new partnerships that transcend their own boundaries in the areas of policy formulation and implementation by integrating into multi-level governance processes (Dede, 2011). However, when examining city council practices in Türkiye, particularly through academic theses, it becomes clear that these practices have not yet integrated into the multi-level governance process. It can be argued that city councils -which could also be described as the embodied form of local

governance- have not yet fully aligned with the expected general framework of governance principles. Without disregarding their valuable applications and examples, city councils still have a long way to go in terms of governance principles and processes.

It is precisely at this point that the role played by academia is of great importance. The initiatives that began with Local Agenda 21 have evolved into city councils, and have also led to a significant body of knowledge to date. In our country, master's and doctoral theses that seek to highlight this body of knowledge and focus on discussion and analysis are particularly noteworthy. These theses not only allow us to track the specific processes these initiatives have undergone at the local level in individual cities but also demonstrate the academy's significant potential to contribute to city councils.

One of the key questions at this point is whether this academic body of knowledge -particularly in the context of the findings and recommendations presented- has been translated into broader public policy. While there are many tools available to assess whether academic knowledge has been reflected in public policy, one of the key criteria in the Turkish context is the extent to which these findings and recommendations have been incorporated into the legal framework.

The aim of this study is to understand the conceptual framework upon which the key findings of master's and doctoral theses on city councils are based. Another objective is to determine the extent to which the key concepts, issues, and recommendations highlighted in these studies influence legal and structural regulations. This assessment may also reveal the extent to which decision-makers draw upon academic/scientific knowledge in the policy-making process. In reality, it cannot be expected that every study in the social sciences inherently possesses the potential to translate into public policy or that such an outcome is inevitable. Such an expectation might even contradict the nature of science. However, it is also a fact that science, proceeding from a positivist perspective, profoundly impacts all of humanity-from daily life to the future. Every scientific discovery, while helping us understand the present, also contains new perspectives and policy recommendations for the future. Just as one measure of a country's development is the share of its national income allocated to science, another fundamental measure is whether this scientific knowledge is reflected in practice with a future-oriented perspective.

City councils, as one of the structures embodying efforts to institutionalize local participation in Türkiye, have become the subject of academic studies, particularly since 2005. Studies conducted during these period approach city councils not merely as the product of a legal framework, but as a field of analysis aimed at understanding how practices of democracy, participation in governance, and involvement in public decision-making processes function at the local level. This study examines 73 master's theses and 4 doctoral dissertations written between 2005 and 2025. While the methods, applications, and contents of the theses are addressed in a separate study, this work focuses on evaluating the "concepts," "issues," and "recommendations" prevalent in the theses. This study is not a content analysis; rather it offers a concise and systematic overview of the general perspective of the theses. Most of the theses were approached with a similar conceptual and theoretical framework. Participation, local participation, governance, civil society organizations, and local democracy are the key concepts that stand out within this conceptual framework. The methodology of the theses is primarily based on qualitative or quantitative research and relies on the data obtained through these methods. From this perspective, the studies generally draw on the practices of city councils and the challenges they face in practice. While the studies appear similar from an external perspective -as they are based on city councils in different cities within a shared theoretical framework- what is noteworthy is that similar data and recurring issues identified over nearly two decades are found in almost every study. The fact that similar problems and findings have been reached through these applications over a twenty-year academic process implies that the process regarding city councils has not yet reached the desired level as a public policy instrument. It is

important to note that, despite the clusters of problems and proposed solutions identified by academia, the necessary regulations and practices to support a comprehensive local participation model for city councils have not yet been established to the desired extent. This indicates that the emerging proposals and findings constitute highly valuable data for policymakers in the field of local democracy and participation.

In this context, the study -which focuses on 73 master's theses and 4 doctoral dissertations centered on city councils- demonstrates that the literature on local participation mechanisms in Türkiye has expanded in terms of volume and has reached a certain level of maturity. In these theses, the legal status, organizational structure, and relationships established by city councils with local governments are discussed through various city examples; and the extent to which these structures can be involved in local policy-making is examined. Thus, the thesis literature provides a comprehensive framework for evaluating the differences between the roles theoretically attributed to city councils and their actual functions in practice.

City Councils in Türkiye: “A Form of Participation in Search of Its Subject”

The origins of city councils can, in fact, be seen as the starting point for the discussions, proposals, and criticisms surrounding this initiative. It is known that this model, conceived as a local governance mechanism in the international process that began with Local Agenda 21 and was subsequently introduced to Türkiye (Güneş, 2004; Güneş & Beyazıt, 2012a; Deniz, 2013). Since these participatory mechanisms, which later gained legal status in practice, began to be defined as “City Councils” in Türkiye, there has been a twenty-year accumulation of experience.

The Municipalities Law No. 5393, dated July 3, 2005, mandated the establishment of city councils in towns and municipalities of a certain size, marking a significant step forward in this regard. It should also be noted that, prior to this legislative amendment, provisions regarding local participation were already included in regulations pertaining to local government. Article 76 of the relevant law emphasizes the need to establish a structure aligned with specific principles and objectives of participation. The structure and operation of City Councils were regulated by a regulation (City Council Regulation, 2006), and subsequent changes have been introduced through amendments to these regulations (Regulation Amending the City Council Regulation, 2009; 2019).

Table 1: Regulations and Amendments Concerning the City Council

Regulations	Regulations and Amendments
The “City Council Regulation” published in the Official Gazette No. 26313 dated 8 October 2006	- Publication of the regulation - Basic provisions and initial framework - Formation and inaugural meeting - Change in emphasis regarding duties - Membership and bodies
The “Regulation Amending the City Council Regulation”, published in the Official Gazette No. 27250 dated 6 June 2009	- Designation of the ‘City Council Chair’ as a body - Rules of procedure for the General Assembly - Structure of the Executive Committee - Election of the City Council Chair - Office of the Secretary-General and the secretariat hierarchy - Financial structure
The “Regulation Amending the City Council Regulation”, published in the Official Gazette No. 30782 dated 23 May 2019	- Relationship with the Ministry and administrative oversight (tutelage)

The “City Council Regulation” dated 8 October 2006 and numbered 26313 serves as the first framework document outlining the fundamental structure of the institution. The 2006 City Council Regulation defines the purpose, scope, and terms of city councils, thereby setting out the framework for the council's bodies and working procedures. The article on purpose clearly states that it regulates

the working procedures and principles of city councils, which aim to implement principles such as “sustainable development, environmental sensitivity, transparency, accountability, participation, and governance” alongside the city’s vision and a sense of civic identity. The definition of the city council is conceived as a governance mechanism that brings together central government, local government, professional organisations, and NGOs under a “partnership approach”, with an emphasis on “collective wisdom and consensus”.

The ‘Regulation Amending the City Council Regulation’, dated 6 June 2009 and numbered 27250, is a revision of the regulation aimed at strengthening institutionalisation and operational efficiency. The 2009 Amendment Regulation is characterised by a systematic and effective revision of the system, particularly regarding the council’s composition, membership, bodies, presidency, secretariat, and financial structure. Through these amendments, city councils have been moved beyond being merely a legal entity; efforts have been made to bring them closer to a more institutional and operational model, supported by a chairperson, an executive committee, a general secretary, a secretariat, and budgetary support.

It is stipulated that the City Council shall be formed within three months following the results of the local government general elections; that the first general assembly meeting shall be convened by the Mayor; and that, at this first meeting, the presiding committee shall be elected, followed by the election of the executive committee and the Chair of the City Council (Article 5). The scope of duties is strengthened by the phrase “ensuring sustainable development” and the preparation and implementation of plans aimed at resolving issues within this framework (Article 6/1-b). The heading of Article 8 has been amended to read “Membership and Organs of the City Council”. The provincial governor/representative, the mayor/representative, public institutions (not exceeding 10), a 30% limit for village head representatives and a rule stipulating that their number must not be fewer than 20, representatives of political parties, university representatives, professional organisations -trade unions, bar associations, and notaries- and relevant associations/foundations, as well as representation from the council and working groups, have been clarified, thereby detailing the membership list.

Furthermore, the ‘chair of the city council’ has been added to the list of bodies in the regulations, thereby defining the ‘chair of the city council’ as an official body. Emphasising that the General Assembly is the highest authority, provisions have been made for at least two meetings per year (in January and September) and for the quorum and chairing procedures, thereby revising the General Assembly’s operating procedures (Article 10). It has been stipulated that the executive committee shall consist of at least seven members, including the chairs of the women’s and youth councils, who are elected by the general assembly; the term of office shall be two years for the first term and three years for the second term. Thus, the structure of the executive committee has been amended (Article 11/1). It has been stipulated that the President shall be elected by the General Assembly, with the term of office running in parallel with that of the Executive Board; the election procedure shall require a two-thirds majority in the first round, a simple majority in the second round, and, if necessary, a decision based on the highest number of votes in a third round, and the election shall be concluded during the first session of the inaugural meeting (Article 11/A). It has been specified that the city council’s general secretary shall be elected by the executive committee from among three candidates proposed by the mayor, and the general secretary’s coordination duties have also been defined. It is also stated that the secretariat staff are accountable to the general secretary in the performance of their duties (Article 14/A). It is explicitly stipulated that municipalities shall provide in-kind and financial assistance to city councils by allocating funds in their budgets (Article 16/A).

The “Regulation Amending the City Council Regulation”, dated 23 May 2019 and numbered 30782, constitutes a form of “administrative supervision/subordination” update. Although the

amendment is limited in scope, it establishes a clear administrative framework. The term “Interior” in Article 18 of the Amendment Regulation has been replaced with “Environment and Urbanisation”. The authority to implement the Regulation has also been assigned to the Minister of Environment and Urbanisation. The transfer of city councils from the Ministry of the Interior to the Ministry of Environment, Urbanisation and Climate Change -as it is now known- reflecting a deliberate choice to remove these bodies from the axis of administrative supervision and control, and to link them instead to urbanisation, environmental, and spatial planning policies. This change indicates that city councils have been repositioned not as independent bodies strengthening participatory democracy, but rather as advisory and legitimacy mechanisms supporting urban policy-making processes.

The development process of city councils in Türkiye, along with local experiences and practices regarding their structure, demonstrates that they constitute a multi-stakeholder participatory mechanism that also stands out as a tool for local governance. The transition from Local Agenda 21 initiatives -which are perceived as being influenced by global powers and other transnational structures (such as the EU) and imposed as a top-down participatory mechanism- to city councils, which are being adapted to suit Türkiye by being grounded in legislation, is significant in terms of their national/local identity. It would not be inaccurate to say that Türkiye has thus sought to give concrete form to a unique participatory approach through a structure suited to its own conditions.

It is possible to speak of a relative degree of experience regarding local participation in Türkiye. In this context, studies focusing on local democracy and local participation also demonstrate that participatory practices in Türkiye are largely shaped by specific temporal and conjunctural dynamics (Karabulut & Bayrakçı, 2019). However, this experience is largely based on examples of participatory practices that emerged during periods corresponding to specific socio-political developments within the historical context. Examples of this include the socialist municipal practices of the 1970s, the Fatsa experiment, and the project democracy initiatives of the Karayalçın era (Kamalak & Gül, 2009; Güneş, 2009). However, the failure of these and similar experiences to evolve into a culture of local participation, combined with shortcomings in democracy and local democracy, presents a significant problem area regarding the phenomenon of participation that is currently being experienced and debated.

Particularly when considering the historical, political, and social context of the central-local divide, it is evident that, in the specific context of the history of the Republic, the rigidly centralist approach has not been particularly willing to share its powers with local authorities. This situation restricts the dynamics of local governance, as well as the participation and willingness to participate of these dynamics and actors. It is precisely this situation that constitutes one of the reasons for the distance maintained by local authorities, particularly local councils, from city councils in practice. In practice, this leads to city councils being perceived as a structure that ‘competes’ with local authorities. The historically grounded structure based on the central-local divide can also be considered one of the factors preventing city councils from transitioning to a “multi-level governance” stage by taking into account international structures and processes (Dede, 2011, p. 212).

The ‘political clout’ of NGOs, institutions, professional associations, and prominent representatives within the structure of city councils is of great importance. Situations where this clout could influence local authorities -their willingness to participate and their policies in this regard- within the context of local authority-city council relations may also arise in certain significant city councils. However, the fact that authority and responsibility lie with local authorities under the law is another key determinant of this relationship. Particularly from a budgetary perspective -a point frequently emphasised- these relationships can become even more contentious. Being “dependent” on the municipality in terms of resources and budget remains a situation that has yet to be overcome in practice. It is very difficult for a robust participatory mechanism to function effectively with a dependent budget.

The emphasis on ‘participatory budgeting’ stems, in a sense, from this necessity. As one of the most important elements of a participatory structure, the budget must inherently incorporate participation. A review of existing practices reveals that participatory budgeting initiatives are often based on specific areas and issues, such as gender-responsive budgeting. Without resolving the budget issue, the problem of securing the necessary resources and technical capacity cannot be overcome. Indeed, as this situation becomes chronic and hinders the implementation of serious projects, the willingness to participate in city councils is also diminishing.

When discussing participatory mechanisms under the headings of sustainability and local development, city councils once again come to the fore. It is also a fact that the concept of participation, a key pillar of planning, does not feature sufficiently in development and planning processes. While the composition and calibre of members within city councils may, to a certain extent, enable them to take the lead in project development, their exclusion from the broader planning and implementation processes leads to ongoing debate regarding the effectiveness of their activities.

“Collective wisdom” is a popular concept frequently used in virtually every field, regardless of whether the context is public or private. When the objectives of city councils are highlighted, it is generally emphasised across almost every platform that “city councils will organise and advance the city around ‘collective wisdom’” (Güneş, 2025, p. 339). In practice, however, little attention is paid to how and under what conditions this collective wisdom might be realised. It is understood that a mechanism is needed to organise collective wisdom within a project. At this point, if collective wisdom cannot be realised, it will not be possible to achieve many of the objectives assigned to city councils. For collective wisdom entails active participation. Taking this a step further, it would not be incorrect to say that collective wisdom is the conscience of participation. The consideration and planning of proposals is one stage, but collective wisdom must also be at work in other stages such as implementation, monitoring, oversight, and impact analysis. The sustainability of projects and the continuous operation of participation at every stage must be treated as a fundamental principle. This is also the foundation of civic law. A civic law in which active citizen participation takes place and projects are developed and implemented through collective wisdom is an indispensable requirement for city councils.

It is misleading to view city councils as merely a new bureaucratic structure, as is often assumed. However, reducing the realities underlying this perception -and the emergence of this perception itself- solely to the unique nature of the relationship between city councils and local authorities/municipalities also falls far short of explaining the current situation. From the outset, the perception of city councils as a form of participation operating under the ‘auspices’ of local authorities, and the fact that this perception has unfortunately come to the fore in some practical examples, have weakened city councils. It should also be emphasised that structural proposals and measures to address this weakness have not yet been implemented, particularly from a legal perspective.

Despite these issues, there are also optimistic views that city councils can have a positive impact on strengthening local governance and that these problems could be transformed into a reality of local governance through the development of solutions in both law and practice. On the other hand, among the pessimistic views is the concern that a new ‘tutelage’ relationship might emerge in terms of local participation, and that the dynamics of local participation could suffer significant damage as a result (Güneş & Beyazıt, 2012a; 2012b; 2022; Örselli, Bayrakcı & Kahraman, 2016).

When viewed in terms of both the overall picture and practical application and experience, city councils can still be described as a ‘model of local participation that has yet to find its subject’. The changes made from the moment they acquired a legal basis to the present day should, in fact, be regarded as valuable efforts aimed at enhancing the effectiveness of local participation mechanisms. However, as can be seen from the proposals put forward and the regulations implemented, debates

continue regarding whether the subject of participation should be local authorities, central government, civil society organisations, or, ultimately, the local population -who live in the area and are the primary recipients of local services. Attempts to define local governance through a ‘multi-subject’ framework, while logically consistent, remain ‘weak’ in areas where the local population is powerless and unorganised. Although the aim is essentially to establish a “subject-participation” relationship centred on the local population, the “multi-subject participation” practices and relationships that emerge in practice are constraining the capacity of city councils.

An Overview and Assessment of Theses on City Councils in Türkiye

Since being enshrined in law in 2005, city councils in Türkiye have become the focus of academic interest, particularly in the context of debates on local participation, governance, and democratisation. While this interest has largely been concentrated at the master’s level, it has also gained depth through a limited number of doctoral studies. In this context, a total of 73 master’s theses and 4 doctoral dissertations directly addressing city councils demonstrate the formation of a significant body of academic literature within the field of local governance. These theses predominantly examine city councils through the lenses of participatory democracy and local governance; they focus on the legal foundations of these structures, their institutional operations, levels of representation and participation, and their impact on local decision-making processes. In this respect, the thesis literature offers a significant analytical field that highlights the tension between the normative objectives of city councils and their practical implementation.

Studies examining the direction in which city councils are evolving, particularly in parallel with their development in Europe, are highly noteworthy. These studies draw particular attention to the concept of multi-level governance (Dede, 2011). The term ‘multi-level governance’ was first coined in the 1990s by Gary Marks, who sought to explain the distribution of EU funds. This approach, which points beyond the local and national contexts to the transnational level, centres on the multi-layered spatial distinction between supranational, national, regional, and local levels, whilst pointing towards a “Europe of Regions”. Dede’s (2011) study, whilst questioning the position of selected European cities in terms of multi-level governance, also contains implications for city councils in Türkiye. These implications are important for understanding both the similarities and differences with comparable city councils in Europe. The key conclusion to be drawn from this is that the fundamental problems faced by Turkish city councils persist. As long as these problems remain, it is clear that more time is needed for governance and multi-level governance.

The following key findings, which are also highlighted in Dede’s study (2011, pp. 215-217), constitute obstacles to multi-level governance.

- The fact that city councils are quite limited in terms of democratic participation,
- The continued dominance of central government in decision-making processes,
- The fact that municipal councils must ultimately approve decisions,
- The lack of constitutional safeguards for local diversity,
- The representation of certain groups in councils through an elitist approach,
- The fact that weakened labour organisations currently have very little presence,
- While administrative structures allow for multi-level governance in city councils, there is a need to strengthen the pluralistic character of the political structure in decision-making processes.

Hüner (2013, p. 96), noting that the establishment of city councils is based on local needs and demands, states that “in the structure of city councils, members are conceived as individuals who are well-educated, expert, and knowledgeable about all issues in their local environment; who are aware of all the problems in their surroundings; who are environmentally conscious; who possess the

ability and willingness to advocate for their rights; and who can dedicate time to this matter,” while also highlighting the problematic nature of participation from the perspective of the “subject”.

The key findings highlighted in Hüner’s (2013, p. 99) study are of considerable importance:

- The undemocratic nature of the requirement to establish city councils where municipalities already exist,
- The imposition of a mission to establish a tradition of local democracy within city councils,
- The belief that local democracy can be achieved through city councils,
- The necessity of the infrastructure required for participatory mechanisms that should, in reality, be voluntary and emerge naturally,
- The fact that residents of the city, with their diverse backgrounds, are not fully represented within this structure,
- The uncertainty regarding which NGOs are included in the council and the criteria used for their selection,
- The prioritisation of representation for those who are already powerful, rather than the relatively weaker local population,
- The absence of any sanctions when municipal councils fail to include council decisions on their agendas,
- The failure to properly recognise the role of city councils in fostering public reason through a deliberative democratic approach.
- The need for institutional structures and practices that would enable city councils to overcome their financial dependence.

In Hüner’s (2013) study, the author emphasises that consideration should also be given to the possibility of city councils claiming to be local in nature coming together under umbrella organisations such as a ‘federation of city councils’, which could have a centralised structure.

While particular attention is drawn to areas where the functionality of city councils is relatively limited, Yeşildal’s (2014) study clearly emphasises the need for a holistic urban vision -encompassing sustainability, liveability, and ecological concerns- in order to develop local democracy. Similarly, this study highlights the insufficient development of civic consciousness, the inadequate representation of different social groups, the weakness of representative and oversight functions, and budgetary constraints-a common problem area identified in virtually every study. On the other hand, the role and influence of public officials within structures such as city councils -which lack constitutional safeguards- are being questioned; it is suggested that, to preserve the democratic nature of these structures, public officials should, if they are to participate in city councils, assume a more passive and observational role (Yeşildal, 2014, p. 192). According to Yeşildal (2014), it is of great importance to ensure that transfers providing financial resources are carried out and that oversight of the use of these resources is clarified. In this context, city councils -which must possess sufficient staffing and physical resources- should be ensured a role in the strategic planning processes of local authorities.

In the academic literature, the direct relationship between city councils and the municipality is frequently cited as the root of the problem for city councils. As will be seen in the study on the Kütahya City Council, while this situation is highlighted by opponents who believe these structures do not function effectively, there is also a governing philosophy that regards the municipal council as a sufficient mechanism for meeting the public’s expectations and demands (Güler, 2015, p. 64).

Another study, which highlights that the formal and functional expectations placed on city councils do not fully align in practice, emphasises that the principle of ‘by the people, for the people’

is overshadowed because city councils remain under the influence of dominant ideologies, local authorities, and dominant economic and political interest groups (Menteş, 2016). Resource constraints are not the determining factor in the budgeting and public goods and services provision process. The phenomenon manifesting as a resource shortage is a “matter of priorities” (Basset, 2016, p. 285). It is the citizen themselves who must decide what they need (Uslu, 2017). In particular, the local community determining their own needs will also support active participation, which is the foundation of the concept of participation.

City councils are not merely structures limited to advisory and informational functions. However, in their current form, they are rather passive structures (Öğüt, 2017, p. 161). It is precisely here that the proposal to ensure coordination between the legal framework and channels of implementation takes on its full significance.

In the thesis studies conducted to date, there are virtually no examples of decisions taken by city councils being adopted by municipal councils and implemented in practice. An examination of the findings of the study conducted by Arslan (2017) specifically on the ‘Adana City Council’ reveals that, while projects targeting women, people with disabilities, and children have gained prominence in the council’s activities, certain structural and functional issues have also come to the fore:

- The significant influence of the metropolitan municipality on city council decisions,
- The lack of transparency regarding city council expenditure,
- The age distribution of members failing to reflect youth participation,
- The uncertainty surrounding the roles the city council could play in fostering a sense of civic identity,
- The significant weight and decisive influence of public institutions within the council in terms of governance,
- Members’ lack of sufficient knowledge regarding the council’s operations and functions,
- The perception of the city council as a technocratic structure, alongside an increasing focus on areas such as urban transport, urban regeneration, and planning.

In Atak’s (2017) study, attention is drawn to the fact that city councils lack legal personality; it is noted that the budgetary issue stands out as a fundamental structural problem linked to this situation. The study also questions whether representation is sufficiently widespread at the grassroots level. Furthermore, criticisms are voiced regarding the fact that city councils are still perceived as a sort of ‘backyard’ by local authorities. While it is suggested that greater importance should be placed on neighbourhood councils, the study also includes strong criticism that the relevant regulations limit the capacity and capabilities of city councils in practice.

In Tataroğlu’s (2019) study, the current structure of city councils is examined within the framework of multi-level governance theory. According to Tataroğlu (2019, p. 123), who emphasises that the most frequently raised issue regarding councils is economic and administrative autonomy, without the realisation of economic and administrative autonomy, multi-layered governance -where different strata of society share power- cannot yet find a place in practice as a flexible style of governance. Although city council assemblies are designed as consultative platforms, criticisms have been raised in some cities that these bodies have failed to provide the expected contribution to democratic participation and have even partially obstructed local governance processes; they are said to exist in name only and do not function effectively in practice (Tataroğlu, 2019, p. 123). However, the response from city council officials to these criticisms -namely, that they are “not taken seriously by institutions such as the municipality or the governor’s office”- is a significant observation (Önder & Güler, 2016, pp. 891-892).

As highlighted in Çelik's (2019) study, structural problems persist in the relationship between local politics and city councils. In particular, it is noted that city councils have not yet reached the desired level in terms of sustainable development and local democracy; furthermore, it is stressed that the absence of any sanctions for local authorities in cases where city councils have not been established constitutes a serious shortcoming. Additionally, the study highlights the need to prevent local political actors from seeking to exert dominance over city councils.

In his study (2019, p. 97), Nariñç emphasises that city councils must be able to appoint their own staff; in connection with this, he argues that decisions taken by city councils should be made binding. One of the key proposals highlighted in the study is that city councils could be transformed into a structure similar to an Independent Administrative Authority (IAA). According to Ezber (2021, p. 94), however, while independent administrative authorities seek to fill the space vacated by the state (regulating and supervising the market), city councils, with their dynamic structure, construct a democratic governance model arising from the collaboration of local authorities, civil society organisations, and the public; they are regarded by all as a mechanism of collective wisdom and possess the potential to lay the groundwork for the spread of democracy with each passing day.

Demirdağ's (2019) study also found that the relationship between city councils established in neighbouring or nearby provinces and districts was not at the desired level, and that the profile of participants was limited to the city centre. Reducing participation to a single mechanism is regarded as a waste of time and resources. Furthermore, criticisms have been raised regarding the complex organisational structure of city councils. The need for such structures to be simpler and more comprehensible, and for volunteering to be increased, has been emphasised (Koru, 2019, pp. 129-130). In Kaya's (2019) study, it was found that differences in political orientation between the city council and the municipality lead to various problems. This situation also hinders the institutional development and sustainability of city councils.

In Gencür's (2020, pp. 69-70) study, which draws on the example of the Manisa Yunus Emre City Council, it was found that, despite well-intentioned approaches and efforts, citizen participation did not reach the desired level. Furthermore, it is emphasised that strengthening the principles of transparency and accountability towards the public is a key requirement for city councils (Kabasakal, 2020). While there are assessments suggesting that the pre-city council 'city assemblies' were more functional, it is stated that city councils must ultimately be transformed into an inclusive and unifying structure that facilitates collaboration among all stakeholders (Kestellioğlu, 2020, p. 226).

Kızılboğa's (2022) study emphasises that the executive committee of the city council should consist of individuals who are qualified, visionary, and do not emphasise their political identity, as it is one of the council's decision-making bodies. However, it is noted that the issue of representation persists in this regard.

Özoğuz's (2012, p. 100) study emphasizes the need to ensure that city councils make more effective use of online/electronic participation processes and, in this way, strengthen their capacity to influence local governments through legal regulations. However, it is noted that care must be taken to avoid the risk of the participation process itself overshadowing concrete outcomes and results; this situation could pose a significant drawback for city councils.

The prolongation of decision-making processes due to economic reasons, the fact that decisions are limited to advisory recommendations, and the very low utilisation of technological tools are also cited as distinct problem areas. Furthermore, it is particularly emphasized that the mayor's hegemony and decisive influence over the city council must be curtailed (Uma, 2023, p. 91). In this context, the fact that city councils make only advisory decisions limits participation. However, it is highly valuable for city councils to have a pluralistic structure capable of bringing together various NGOs and public institutions and organizations (Kutluca, 2022).

While the ways in which young people can participate in decision-making at the local level and how information regarding urban rights should be disseminated are also identified as key issues, “communication” is specifically highlighted as one of the fundamental problems of governance (Ünlütürk, 2023). “Rather than acting in concert, the actors are pursuing policies that marginalize one another. Consequently, the idea of stakeholder participation and the development of local democracy remains unfulfilled” (Güler, 2015, p. 65). In his thesis, Palabıyık (2022, p. 146) draws similar conclusions in this context, emphasising that the public is unaware of city councils and that this constitutes a significant shortcoming in the councils’ ability to achieve their goals of building participatory democracy. It has been observed that public participation generally remains on paper and is not implemented in practice. Furthermore, it has been observed that the objective of decentralization and strengthening local governments, as stated in the legislative rationale, is realised only in metropolitan municipalities (Çelik, 2019, pp. 125-126).

A doctoral dissertation on the city councils of Antalya, Burdur, and Afyon (Lamba, 2012) stands out distinctly from other dissertations. When examining the main findings of the study, it is stated that decisions taken by city councils are included in municipal council agendas and that the councils exert influence over municipal council decisions. In particular, findings indicate that the public can be integrated into decision-making processes through city councils, especially during the strategic planning and decision-making phases via specialized committees. However, a closer look at the details of the study reveals a range of issues, from insufficient resources for city councils to a lack of interest among members. For example, in the case of Antalya, while the mayor’s influence in council decision-making processes was 47.6%, the city council’s influence stood at 4.8%, lagging far behind that of the executive board and council members (Lamba, 2012, p. 236).

Comprehensive proposals have also been put forward regarding the re-examination of the administrative and financial structures of these bodies, particularly concerning the granting of legal personality to city councils and the development of a city council model suitable for the metropolitan scale (Belli, 2016, pp. 225-235). Additionally, ensuring that city councils have constitutional safeguards, enhancing their functionality in the strategic planning process, and preventing councils from falling under the influence of certain groups are among the key findings (Yeşildal, 2014). Şaşmaz (2025, p. 124) also focuses on the citizen-state relationship in his study, highlighting the necessity of strengthening local democracy and enhancing the functionality of city councils.

The Legal and Structural Transformation of City Councils: What Does the Academic Literature Tell Us?

Under Article 76 of the Municipalities Law No. 5393, city councils were granted legal status in 2005; however, since there was no explicit provision regarding the election of the city council chairperson, in practice, city councils have often operated under the direct or indirect influence of the mayor. A 2009 amendment to the regulations mandated that the city council chairperson be elected by the city council’s general assembly, thereby putting an end to this practice. When the first law was enacted and city councils began to form, the primary observation regarding the matter was that these councils lacked sufficient recognition among the local population. Over the approximately twenty years that have passed since then, a consistent finding highlighted in nearly every academic study is that the recognition and visibility of city councils have still not been adequately established.

A noticeable shift in emphasis over time is evident in theses written between 2005 and 2025:

- **2005-2010 Period:** Theses from this period primarily focus on introducing the legal framework and describing the transition from Local Agenda 21 initiatives to city councils. The 2005-2010 period was marked by high normative expectations regarding participation and governance.

- **2011-2018 Period:** This was a period marked by the question, “Why aren’t city councils functioning effectively?” Dependence on the municipality, low participation, lack of visibility, and insufficient resources began to emerge as major issues. The 2011-2018 period also saw an increase in case studies.
- **2019-2025 Period:** This period saw a concentration of proposals focused more on “implementation engineering,” such as institutionalization, redesign of the participatory framework, representation, and inclusivity, measurement and evaluation, transparency, and digital participation. In particular, with regulatory changes, discussions regarding the council’s governing bodies, budget, and secretariat have resumed.

An examination of the graduate theses prepared since the establishment of city councils reveals a wide range of themes and concepts. A common feature of these theses is that most of them are practice-oriented. The majority of the theses analyzed are based on the experience of city councils across nearly every region of Türkiye. From Adıyaman to Manisa, and from Eskişehir to Ordu, the findings and recommendations derived from analyzing this participatory experience through the lens of city councils form the basis for fundamental concepts, issues, and recommendations regarding city councils (Table 2). These findings and recommendations serve as an academic framework and are of great importance in guiding policymakers and decision-makers regarding the future and effectiveness of city councils.

Table 2: Key concepts, issues, and recommendations in theses on city councils written between [2005-2025]

Concepts	Issues	Recommendations
Governance and multi-stakeholder networks	Institutional independence and dependence on the municipality	Legal and institutional strengthening
Participation and local democracy	Insufficient resources and capacity	Resource allocation and capacity building
Sense of community, urban identity, and the right to the city	Problems with representation and inclusivity	Redesigning the participatory framework
Transparency, accountability, and openness	Low participation and lack of visibility	Transparency, monitoring, and performance evaluation
Sustainable development and urban policy integration	Binding nature of decisions and policy impact (effectiveness)	Strategic planning and integration into municipal decision-making processes
Participatory budgeting	Coordination and conflict management	Digitalisation and communication
Collective wisdom and negotiation	Hierarchical relationships rather than horizontal relationships	Legal safeguards
Urban vision and livability	Governance that remains at the rhetorical level	Thematic and ongoing working groups

The themes -comprising concepts, issues, and recommendations- frequently addressed in master’s and doctoral theses on city councils in Türkiye between 2005 and 2025 reveal the common ground on which these studies converge. Generally, the theoretical frameworks of these theses are structured within the framework of Article 76 of the Municipalities Law No. 5393 and the City Councils Regulation.

When examining the key concepts highlighted in the theses:

The core set of concepts under “Governance and Multi-Stakeholder Networks” includes “local governance,” “multi-stakeholder decision-making,” and “network governance”; specifically, the concepts of “collaboration/coordination” involving municipalities, NGOs, professional associations, universities, village heads, and the local community are included. It is noteworthy that

the city council is emphasized as a structure that brings together local actors within the framework of civic law.

The concept set of “participation and local democracy” consists of concepts that can be summarized as “participatory democracy,” “local democracy,” “deliberative participation,” “inclusivity in representation,” and “public sphere.” In these theses, city councils are treated as “participation mechanisms,” yet it is frequently argued that participation remains limited in practice.

In line with the framework outlined in Article 76 of the Municipalities Law No. 5393, normative concepts such as “sense of community,” “urban vision,” “urban identity,” “right to the city,” and “livability” are extensively used in the theses. Concepts such as “transparency,” “accountability,” “openness,” “monitoring and reporting,” and “administrative transparency” have also become more prominent, particularly in theses written after 2010.

In addition, within the framework of “sustainable development and urban policy integration,” the capacity of city councils to shape the urban agenda around the axes of “sustainable development,” “environmental sensitivity,” “social solidarity,” and “local development” is discussed.

The issues most frequently highlighted in the theses can be grouped under the headings listed below. “Institutional independence and dependence on the municipality” is one of the most frequently emphasized problem areas. The most critical set of issues involves the potential for city councils to become a political tool for the municipality within a local “strong mayor” system, or to remain merely a “token” structure in practice. This situation inevitably weakens autonomy, the freedom to set the agenda, and critical capacity.

Another area of concern is “insufficient resources and capacity.” Shortages in secretariat staff, personnel, budget, physical space, and technical infrastructure; overreliance on volunteers; and discussions regarding the need for institutionalization -which has come to the fore through regulatory changes- are quite prominent in the literature.

The “concentration of NGOs/professional associations among the same actors,” the fact that the representation of disadvantaged groups such as youth, women, the elderly, children, and people with disabilities remains at a symbolic level, and the weak ties established at the neighborhood level are also viewed as a significant “representation and inclusivity problem.” Additionally, a cluster of issues -summarized as “low participation and lack of visibility”- arising from reasons such as the local population’s lack of awareness of the city council, the council’s low recognition, limited attendance at meetings, and a weakening connection to daily urban issues is frequently highlighted in studies.

“The binding nature of decisions and their policy impact” stands out as a significant “effectiveness and efficiency issue” for councils. Attention is drawn to the fact that council decisions remain merely “inputs” to city council/executive board/mayoral processes, and to the low rate at which these decisions are translated into action. For this reason, the theses under examination problematize the lack of “effectiveness and impact assessment” criteria, which can be summarized as “outputs, outcomes, and impacts.”

In addition to these clusters of issues, the ambiguity of roles in municipal, council, and committee relations; the management of dissenting and critical voices; and the debates and conflicts surrounding the agenda also point to a “coordination and conflict management” problem.

Building on these concepts and issues, the recurring policy and design recommendations in the theses also provide us with noteworthy insights. The recommendations, which can be grouped under the heading of “legal and institutional strengthening,” include clarifying the authority and role definitions of city councils and implementing regulations that reduce “excessive dependence” on the municipality. The sustainability of the secretariat and budget; the standardization of working

procedures -that is, institutionalization- is recommended. Personnel and/or expert support, a regular budget line item, project development capacity, and training programs are included in a set of recommendations that can be summarized as “resource allocation and capacity building.”

Regular forums at the neighborhood level, thematic working groups, and ensuring that participation is not limited to “meetings” held just twice a year but is instead integrated into continuous feedback loops; proposals for the “redesign of the participation architecture” -which can be summarized as accessible participation designs for youth, women, the elderly, children, and people with disabilities, as well as for disadvantaged groups- are also frequently encountered.

In line with the “transparency and accountability” axis highlighted in the theses, the periodic reporting of city council agendas, decisions, and the status of their implementation by the municipality; an easily accessible archive of minutes and decisions using open data; and the strengthening of financial transparency and accountability dimensions are also included within the “transparency, monitoring, and performance” set of recommendations.

Integration into strategic planning and municipal decision-making processes is also recommended in the studies. In particular, it is requested that city councils be involved at an early stage in strategic planning, performance program, and budget processes, and that proposals be linked to official agendas in a “traceable” manner. Additionally, within the context of “digitalization and communication,” the use of e-participation tools, online consultations, regular newsletters, and social media to raise awareness is also recommended.

As can be seen, in the majority of the studies, city councils are positioned as a mechanism with the potential to institutionalize local governance as envisaged by the legislation. However, in practice, the risk that councils may remain merely symbolic, tokenistic, and ineffective due to disruptions in the chain of autonomy, resources, inclusivity, and impact generation is emphasized.

When evaluating the expected impacts on the policy-making process for participation in light of academic assessments and findings over the approximately twenty-year period from 2005 to 2025, it can be said that very few of the prominent concepts, recommendations, and headings have been reflected in legal processes. When examining changes implemented through regulations over the years without any legal amendments, it is evident that efforts have been made to balance the administration’s influence within councils. Instead of the initial structure where mayors served as council chairs, regulations now prioritize a system where the council chair is elected by the council members themselves.

While the question of “To what extent do findings from the academy’s on-site and comprehensive studies based on practice influence public policies?” remains a significant one, it is understood that in practice, this process is limited to changes in regulations.

There is virtually no research on the extent to which academic studies in Türkiye -particularly in the social sciences- are translated into public policies. Moreover, there is no comprehensive legal text based on twenty years of accumulated experience regarding city councils. The text refers to legal/structural regulations and the implementation aspects of these regulatory processes.

However, the concepts highlighted in the theses are not unique to Türkiye but are also prominent and frequently discussed in international contexts. Approaches such as multi-stakeholder governance, participatory budgeting, sustainability, and local development stand out as the most prominent foundational concepts in this context. However, it is evident that these concepts, which are strongly emphasized in academic studies, have not been reflected in the legal and administrative regulations or legislative changes pertaining to city councils.

In our country, hundreds of city councils -operating at various municipal levels- comprise thousands of members. The fact that such a vast and qualified human resource is united under one

umbrella, with demands for local participation, is crucial both for strengthening the democratic social structure and for achieving sustainable development. However, this potential power of city councils leads to them being perceived as structures that must compete politically and administratively against other similar entities. The political nature of municipal council structures, party discipline, and the binding nature of their decisions are factors that strengthen their position relative to city councils. Nevertheless, the fact that the membership structure of city councils is relatively independent of the political system -and at least not directly intertwined with vertical political relationships- and consists of representatives from public institutions, local actors, and civil society organizations can be considered a significant advantage for these bodies. However, the most critical point here is that decisions made by city councils lack binding force and are only brought to the agenda and discussed by municipal councils to the extent deemed necessary or prioritized.

The answer to the question of why city councils can be a structure with the potential for superiority is clear. By their very nature, these structures provide a foundation for more autonomous decision-making. The fact that they provide a space where collective wisdom can manifest and where deliberative democracy can be practiced at the local level makes city councils significant from the perspective of democratic governance. However, it is evident that certain assertions regarding the complete separation of city councils from politics remain at the theoretical level. Given the issues city councils address at the local level, it is impossible to consider these structures independently of national and local politics. At this point, the key factor is moving beyond vertical relationships and strengthening the capacity to generate collective wisdom through a pluralistic, deliberative, and participatory discussion environment that addresses the public's demands and aspirations from the perspective of the city's future.

Proposals aimed at providing legal and constitutional safeguards for city councils have sparked significant debates within the framework of central-local government relations and the country's administrative structure. However, considering the nature and scope of local participation, it is evident that the current regulations and subsequent amendments fall short. It is clear that the intended objective cannot be achieved within the scope of these regulations and subsequent amendments. In this context, it has become evident that there is a need for a comprehensive local participation law that addresses each of the main headings listed in (Table 2). In fact, it is very clear that a strong local governance structure is only possible with a robust and effective local participation mechanism. However, in practice, a participation mechanism that is not defined by legal regulations remains quite limited and weak in terms of implementation.

Over the course of approximately twenty years, changes made to city council regulations have largely been limited to piecemeal measures shaped by the prevailing conditions of the time. Although academic studies have largely highlighted similar problem areas since the establishment of city councils began in 2005, the changes implemented have fallen far short of producing solutions to these fundamental issues. These changes have fallen far short of producing lasting and comprehensive solutions to these fundamental problems. In particular, issues such as the advisory function of city councils, their visibility, budget management, dependence on municipalities, and the "elitist" nature of their membership structures -along with proposals addressing these issues- have been repeatedly identified and solutions proposed in academic studies; it is evident that the proposed solutions to these persistent problems have largely remained limited to minor amendments in the city council regulations at the policy level, and a more comprehensive transformation has not been achieved.

Conclusion: The Gap Between Academic Knowledge and Policy

A comprehensive review of graduate theses on city councils in Türkiye produced since 2005 reveals the emergence of a significant body of academic literature in the field of local participation and governance. The studies examined primarily address city councils within the frameworks of

participatory democracy and local governance; they discuss the legal foundations, institutional operations, and representative and participatory capacities of these structures, as well as their impact on local decision-making processes, through the lens of diverse urban experiences.

Since the stages that city councils have undergone are generally based largely on tracking changes made in relevant regulations, it is important to consider to what extent these changes are grounded in academic research and the thematic body of knowledge distilled from practical experiences. The extent to which legislative changes -whether intended as solutions to thematic debates or practical challenges- are grounded in and linked to academic and practical knowledge constitutes a fundamental area of inquiry. Within the scope of this study, based on prominent theses written on city councils, it is observed that a comprehensive and inclusive framework has not yet been established in legal regulations addressing the problem areas (concepts, issues, and recommendations) highlighted in applied research conducted on specific case studies and city councils.

In the early years following the emergence of city councils, the issue of their recognition became a major topic of debate. In this context, the criticism that city councils remained within the sphere of influence of municipalities and mayors and struggled to operate beyond that sphere is particularly notable in early studies. As practical experience and accumulated knowledge grew, demands for administrative and financial autonomy began to emerge. In particular, the fact that decisions made by city councils were not prioritized in municipal assemblies -and that some municipal assembly members even regarded city councils as “unnecessary” structures- indicates that the structural challenges facing these mechanisms were deepening.

Although positive evaluations and demands regarding the financial and administrative transparency and accountability of city councils have been expressed, it is evident that these expectations have not been reflected in legal regulations over the past period. It should be noted that among these demands and observations, there are also fundamental proposals and demands. In particular, it is foreseeable that proposals regarding the granting of legal personality to city councils -and even their enshrinement in the constitution- will continue to be debated in the coming periods.

There is also an effort to foster hope that the concept of governance will evolve into a multi-layered system; it is believed that this transformation will elevate city councils and the cities they represent to a higher level in terms of administrative capacity and the depth of participation. Particularly when considering the similarities and differences with certain European cities, especially in the context of metropolitan areas, it will be possible to speak of multi-layered governance for city councils-if not in the near term, then certainly in the long term.

In Türkiye, local participation goes beyond being merely a technical matter. It must be viewed as a product of the sociological, political, and economic structure. Within this framework, a general assessment reveals that city councils and participatory processes hold a potentially very strong position in certain urban applications; the emphasis on their ability to play an active role in implementing the objectives and principles established by law has gained continuity in both academic and applied studies. It is encouraging that, with a few exceptions, the fundamental belief in city councils persists. Despite practices that seek to position city councils in opposition to municipal councils -which are distinguished by their political nature- these structures continue to fulfill their mission of reaching areas where representative democracy falls short, strengthening local democracy based on a participatory understanding of active citizenship, and creating a platform for pluralistic debate.

A strong local governance structure is only possible with a robust and effective mechanism for local participation. For this reason, the legal status of city councils, their financial and administrative capacities, and their level of influence in decision-making processes must be re-examined. The expectation that a multi-layered governance approach will gain traction, particularly

at the metropolitan level, presents a significant opportunity to elevate city councils beyond their role as mere advisory bodies. Realizing this opportunity, however, depends on establishing a stronger connection between academic knowledge and policy and implementation processes.



www.turkishstudies.net/economy

Turkish Studies - Economics, Finance, Politics

eISSN: 2667-5625



ANKARA SCIENCE
UNIVERSITY

Türkiye’de Akademik Birikim Çerçevesinde Yerel Katılım ve Kent Konseyleri

Giriş: Yerel Katılımın Akademik İzini Sürmek

Yerel katılım olgusu üzerinden yapılan değerlendirmelerin sadece yerel yönetimleri ilgilendirmedeği artık anlaşılmış durumdadır. Özellikle akademik çalışma ve araştırmalar, kuramdan uygulamaya göstermektedir ki, yerel katılım ile ilgili söylenen her söz hem kentlerin hem de ülkenin nasıl yönetildiğini bize göstermektedir. Yerel katılım olgusu siyasetten, kentleşmeden, iktisadi ve kültürel gelişmelerden bağımsız olamayacağı gibi uluslararası gelişmelerden de bağımsız değildir. Özellikle son dönem küreselleşme, yerelleşme, marka kent, küresel kent üzerine yapılan tartışmaları bu bağlamda değerlendirmek gerekmektedir.

Postmodern bir söylem gibi gelse de gerçeklik payı olduğu için yeniden altı çizilmelidir ki; öngörülemeyen bir gelecekte yaşamaktayız. Elbette ki veri ve bilgi birikimi gelecek için bize çok kapsamlı ipuçları verse de; iklim krizi, dijitalleşme, teknolojinin geleceğe olan etkisi gibi anahtar konular ve tartışmalar güncelliği azalmayacak başlıklardır. Öngörülemezlik uluslararası ilişkilerde küresel konum almada ülkeler için yeni stratejiler anlamına gelmektedir. Demokratik yönetim ve ekonomik refahına göre her ülkenin stratejik konum alma davranışı ve politikaları farklılık göstermekle beraber küresel güç, ilişki ve çatışmaların süreçte belirleyici olduğunu söylemek gerekir.

Yerel Gündem 21’den Kent Konseylerine uzanan yerel katılım süreç ve uygulamalarının üzerinde değerlendirme yapılabilecek bir birikime dönüştüğü dönemde, bir yerel katılım biçiminin Türkiye’ye politika transferi olarak ortaya çıkan Yerel Gündem 21’ler ve sonrası kent konseyi örgütlenmelerinin “ulusal/yerel” bir katılım kimliğine kavuşup kavuşmadıkları bu gün halen tartışılmaktadır. Katılımın “kimlik” bulmasının en önemli ayağı aynı zamanda meşruiyettir. Katılımcı mekanizmaların temel meşruiyetleri, bu mekanizmaların yerelde yaşayanların yaşam kalitelerinde bir değişiklik yaratıp yaratmaması ile yakından ilgilidir. Kentte yaşayanların karar alma mekanizmalarının dışında kalması onları kent yönetimlerine yabancılaştırmaktadır (Güneş & Beyazıt, 2022, s. 592). Demokrasi, yurttaşlık ve merkezileşmeden uzaklaşmak belli gelişmişlik düzeyindeki ülkeler açısından katılım sürecine pozitif katkılar sağlarken (Jurlina Alibegovic & Slijepcevic, 2018, s. 160), bu katkılardan biri de katılım-meşruiyet ilişkisinin sağlıklı bir çerçevede kök salmasına katkı sağlayacaktır.

Kaynaklar incelendiğinde, özellikle Avrupa uygulamalarında kent konseylerinin çok düzeyli yönetim (multi level governance) süreçlerine eklemlenerek politika üretimi ve uygulamala alanlarında kendi sınırlarını da aşan yeni ortaklıklara dönüştüğü görülmektedir (Dede, 2011). Türkiye’deki kent konseyi uygulamalarına özellikle akademik tezler üzerinden bakıldığında ise söz konusu uygulamaların çok düzeyli yönetim sürecine giremediği anlaşılmaktadır. Yerelde yönetişimin vücut bulmuş hali olarak da nitelenebilecek kent konseylerinin yönetim ilkelerinin beklenen genel çerçevesine henüz oturamadığı söylenebilir. Çok değerli uygulama ve örneklerini göz ardı da etmeden, kent konseylerinin yönetim ilke ve süreçleri açısından daha kat edeceği çok yol vardır.

Tam bu noktada akademinin üstlendiği rol çok önemlidir. Yerel Gündem 21 ile başlayan uygulamalar kent konseylerine dönüşürken bugüne kadar hatırı sayılır bir birikime de yol açmıştır. Ülkemizde akademik çalışmalar içerisinde bu birikimi ortaya koymaya çalışan, tartışma ve çözümlemeye yönelik özellikle yüksek lisans ve doktora tezleri dikkat çekmektedir. Hem uygulamaların tek tek yerelde kentler açısından nasıl bir süreçten geçtiği izlenebilmekte hem de akademinin kent konseylerine yönelik ciddi bir katkı potansiyeli söz konusu tezlerde görülmektedir.

Bu noktada temel sorulardan biri, bu söz konusu akademik birikimin -özellikle ortaya konulan saptama ve öneriler bağlamında- genel bir kamu politikasına dönüşüp dönüşemediğidir. Akademik birikimin bir kamu politikasına yansıyor yansımadığını değerlendirmeye imkân tanıyan pek çok araç bulunmakla birlikte Türkiye bağlamında öne çıkan temel ölçütlerden biri bu saptama ve önerilerin yasal düzenlemelere ne ölçüde yansıdığıdır.

Bu çalışmanın amacı kent konseyleri üzerine yazılan yüksek lisans ve doktora tezlerinin bulgularla ilgili temel çıkarımların hangi kavramsal çerçeve üzerine inşa edildiğini anlamaktır. Bir diğer amaç ise bu çalışmalarda öne çıkan temel kavram, sorun ve önerilerin yasal ve yapısal düzenlemelere ne oranda etki ettiğini ortaya koymaktır. Bu değerlendirme kamu politikalarına karar verme sürecinde karar vericilerin akademik/bilimsel birikimden ne oranda yararlandıklarını da gösterebilir. Aslında sosyal bilimler için her çalışmanın bir kamu politikasına dönüşebilme potansiyelini içinde barındırması ve böyle bir karşılığının olması beklenemez. Bu beklenti bilimin doğasına aykırı da olabilir. Ancak pozitivist bir anlayışla yoluna devam eden bilimin gündelik hayattan geleceğe bütün insanlığı derinden etkilediği de bir gerçektir. Ulaşılmış her bilimsel bulgu, bu günü anlamayı sağlarken gelecek açısından da yeni bakış açıları ve politika önerileri içerir. Bir ülkenin gelişmişlik ölçütlerinden biri nasıl ki milli gelirden bilime ayırdığı payla ilgiliyse, bir diğer temel ölçüt de söz konusu bilimsel birikimin uygulamaya bir gelecek perspektifi ile yansıyor yansımadığıdır.

Kent konseyleri, Türkiye’de yerel katılımın kurumsallaşmasına yönelik arayışların somutlaştığı yapılardan biri olarak, özellikle 2005 sonrasında akademik incelemelerin konusu hâline gelmiştir. Bu dönemde yapılan çalışmalar, kent konseylerini yalnızca yasal bir düzenlemenin ürünü olarak değil; yerel düzeyde demokrasi, yönetime katılma ve kamusal karar süreçlerine dâhil olma pratiklerinin nasıl işlediğini anlamaya yönelik bir analiz alanı olarak ele almaktadır. Çalışmada, 2005-2025 tarihleri arasında yazılan 73 tane yüksek lisans tezi ve 4 adet doktora tezi inceleme konusu yapılmıştır. Tezlerin yöntem, uygulama ve içerikleri ayrı bir çalışmanın konusu olarak ele alınmış olup, bu çalışmada tezlere hâkim olan “kavram”, “sorun” ve “öneriler” değerlendirme konusu yapılmıştır. Çalışma bir içerik analizi değildir. Tezlerin genel perspektifine kısa ve özlü bir yaklaşımı içermektedir. Tezlerin çoğu kavramsal ve kuramsal çerçeve açısından benzer bir yaklaşımla ele alınmıştır. Katılım, yerel katılım, yönetim, sivil toplum kuruluşları, yerel demokrasi bu kavramsal çerçevede öne çıkan temel kavramlardır. Tezlerin metodolojisi çoğunlukla nitel veya nicel araştırmaya dayanan ve bu yolla edilen verilere dayanmaktadır. Uygulamalar bu açıdan genel olarak kent konseylerinin pratiklerine ve uygulamada karşılaştıkları sorunlara dayanmaktadır. Çalışmalar dışardan bakıldığında birbirine benzer kuramsal çerçevede farklı kentlerdeki kent konseylerine dayanırken -ilginç olan- neredeyse yirmi yıl boyunca ortaya konan veri ve sorunların hemen her çalışmada da bulgulanmasıdır. Akademik olarak yirmi yıllık bir süreçte uygulamalar üzerinden benzer sorunlar ve bulgulara ulaşılmış olması, kent konseyleri ile ilgili sürecin bir kamu politikası olarak istenen düzeye henüz gelememiş olması anlamını taşımaktadır. Akademinin ortaya koyduğu sorun kümelerine ve çözüm önerilerine karşın kent konseyleri ile ilgili kapsamlı bir yerel katılım modelini destekleyecek düzenleme ve uygulamalara henüz istenen düzeyde ulaşılamamış olmanın tespiti önemlidir. Zira ortaya çıkan öneriler ve tespitler yerel demokrasi ve katılım adına politika yapımcılar için çok kıymetli verilerdir.

Bu çerçevede çalışmada kent konseylerini merkeze alan 73 yüksek lisans ve 4 doktora tezi, Türkiye’de yerel katılım mekanizmalarına ilişkin literatürün niceliksel olarak genişlediğini ve belirli

bir olgunluk düzeyine ulaştığını göstermektedir. Söz konusu tezlerde, kent konseylerinin hukuki konumu, örgütsel yapısı ve yerel yönetimlerle kurduğu ilişkiler farklı kent örnekleri üzerinden tartışılmakta; bu yapıların yerel politika üretimine ne ölçüde dâhil olabildiği sorgulanmaktadır. Böylece tez literatürü, kent konseylerinin teorik olarak atfedilen roller ile uygulamadaki işlevleri arasındaki farkları ortaya koyan bütüncül bir değerlendirme zemini sunmaktadır.

Türkiye’de Kent Konseyleri: “Öznesini Arayan Bir Katılım Biçimi”

Kent konseylerinin çıkış noktası, aslında bu oluşuma yönelik tartışma, öneri ve eleştirilerin de çıkış noktası olarak görülebilir. Yerel Gündem 21 (Local Agenda 21) ile başlayan uluslararası süreçte yerelde bir yönetim mekanizması olarak düşünülen ve Türkiye’ye de oradan transfer edilen bir model olduğu bilinmektedir (Güneş, 2004; Güneş & Beyazıt, 2012a; Deniz, 2013). Daha sonra yönetsel olarak da uygulamada yasal bir statü kazanan bu katılımcı mekanizmaların Türkiye’de “Kent Konseyleri” şeklinde tanımlanmaya başlamasından günümüze yirmi yıllık bir birikim söz konusudur.

03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belli büyüklükteki belde ve belediyelerde kent konseylerinin oluşturulması zorunlu kılınarak bu konuda önemli bir adım atılmıştır. Bu yasal düzenlemeden önce de belirtilmelidir ki yerel katılıma ilişkin düzenlemeler yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde yer almaktadır. İlgili yasanın 76. maddesi, kent konseylerine vurgu yaparken hangi katılım ilke ve amaçlarına yönelik bir yapı oluşturulmak istendiğinin de altını çizmektedir. Kent Konseylerinin yapı ve işleyişi yönetmelik ile düzenlenmiş (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006), daha sonraki değişiklikler yönetmeliklerdeki değişiklikler olarak karşımıza çıkmıştır (Kent Konseyi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2009; 2019).

Çizelge 1: Kent Konseyi ile İlgili Yönetmelikler ve Değişiklikler

Yönetmelikler	Düzenlemeler ve Değişiklikler
08.10.2006 tarihli 26313 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kent Konseyi Yönetmeliği”	- Yönetmelik yayımı - Temel düzenlemeler ve ilk çerçeve - Oluşum ve ilk toplantı - Görevlerde vurgu değişimi - Üyelik ve organlar
06.06.2009 tarihli ve 27250 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kent Konseyi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”	- “Kent konseyi başkanı”nın organ olarak tanımlanması - Genel kurulun çalışma düzeni - Yürütme kurulu yapısı - Kent konseyi başkanının seçimi - Genel sekreterlik kurumu ve sekretarya hiyerarşisi - Mali yapı
23.05.2019 tarihli 30782 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kent Konseyi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”	-Bakanlık bağlantısı-Vesayet

08.10.2006 tarihli ve 26313 sayılı “Kent Konseyi Yönetmeliği” temel olarak kurumun anatomisini ortaya koyan ilk çerçeve metin olma özelliği taşımaktadır. 2006 Kent Konseyi Yönetmeliği, kent konseylerinin amacını, kapsamını ve tanımları belirterek konseyin organlarının ve çalışma usulünün çerçevesini çizmektedir. Amaç maddesinde; kent vizyonu ve hemşehrilik bilinci ile birlikte “sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, yönetim” gibi ilkeleri hayata geçirmeyi hedefleyen kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlediğini açıkça bir şekilde yazmaktadır. Kent konseyi tanımı; merkezi yönetim, yerel yönetim, meslek kuruluşları ve STK’ları “ortaklık anlayışı” ile buluşturan, “ortak akıl ve uzlaşma” vurgulu bir yönetim mekanizması olarak kurgulanmaktadır.

06.06.2009 tarihli ve 27250 sayılı “Kent Konseyi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” kurumsallaşma ve işleyişi güçlendirmeye çalışan bir yönetmelik revizyonudur.

2009 Değişiklik Yönetmeliği -özellikle konseyin oluşumu- üyelik, organlar, başkanlık, sekreteryaya ve mali yapı boyutlarında sistemin etkin bir şekilde revize edildiği bir niteliğe sahiptir. Yapılan değişikliklerle kent konseyleri salt bir yasal varlıktan öteye taşınarak; başkan, yürütme kurulu, genel sekreter, sekreteryaya ve bütçe desteği ile daha kurumsal ve işletilebilir bir modele yaklaştırılmaya çalışılmıştır.

Kent konseyinin, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde oluşacağı; ilk genel kurul toplantısının belediye başkanının çağrısı ile yapılacağı; ilk toplantıda divan kurulunun seçileceği, ardından yürütme kurulu ve kent konseyi başkanının seçileceği hükme bağlanmaktadır (Madde 5). “Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması” ve bu kapsamda sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak ifadesiyle görev tanımı güçlendirilmektedir (Madde 6/1-b). 8. maddenin bölüm başlığı “Kent Konseyi Üyeliği ve Organları” olacak şekilde değiştirilmiştir. Mülki idare amiri/temsilcisi, belediye başkanı/temsilcisi, kamu kurumları (10’u geçmemek üzere), muhtar temsili için %30 sınırı ve 20’den az olmama kuralı, siyasi parti temsilcileri, üniversite temsilcileri, meslek kuruluşları-sendikalar-barolar/noterler ve ilgili dernek/vakıflar ile meclis/çalışma gruplarından temsil gibi unsurlar netleştirilerek üyelik listesi ayrıntılandırılmıştır.

Ayrıca yönetmelikte organlar listesine “kent konseyi başkanı” eklenerek “kent konseyi başkanı” bir organ olarak tanımlanmıştır. Genel kurulun en yetkili organ olduğu vurgulanarak yılda en az iki toplantı (Ocak ve Eylül) ve toplantı yeter sayısı/başkanlık usulü düzenlenmiştir ve böylece genel kurulun çalışma düzeni revize edilmiştir (Madde 10). Yürütme kurulunun, genel kurul tarafından seçilen, kadın ve gençlik meclis başkanlarının da yer aldığı en az 7 kişiden oluşacağı; görev süresinin ilk dönem 2 yıl, ikinci dönem 3 yıl olacağı düzenlenmiştir. Böylece yürütme kurulunun yapısı değiştirilmiştir (Madde 11/1). Başkanın genel kurul tarafından seçileceği, görev süresinin yürütme kuruluyla paralel olacağı; seçim usulünde ilk tur 2/3, ikinci tur salt çoğunluk, gerekirse üçüncü turda en çok oy kuralının getirileceği ve seçimin ilk toplantının birinci birleşiminde tamamlanacağı hükme bağlanmıştır (Madde 11/A). Kent konseyi genel sekreterinin belediye başkanının önerdiği üç aday arasından yürütme kurulunca seçileceği belirtilmiş ve ayrıca genel sekreterin koordinasyon görevleri tanımlanmıştır. Sekreteryaya personelinin, çalışmalarında genel sekretere karşı sorumlu olduğu da belirtilmiştir (Madde 14/A). Belediyelerin kent konseylerine bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle ayni ve nakdi yardım yapacağı açık hükme bağlanmıştır (Madde 16/A).

23.05.2019 tarihli ve 30782 sayılı “Kent Konseyi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ise bir tür “idari vesayet/bağlılık” güncellemesidir. Yapılan değişiklik içerik olarak dar olmasına karşın yönetsel açıdan net bir durum ortaya koymaktadır. Değişiklik Yönetmeliğinin 18. maddesinde geçen “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” olarak değiştirilmiştir. Yönetmeliği yürütme yetkisi de Çevre ve Şehircilik Bakanına bağlanmıştır. Kent konseylerinin İçişleri Bakanlığı’ndan alınarak şimdiki adıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na bağlanması, bu yapıların idari vesayet ve denetim ekseninden çıkarılıp; kentleşme, çevre ve mekânsal planlama politikalarıyla ilişkilendirilmesi yönünde bilinçli bir tercihi yansıtmaktadır. Bu değişiklik, kent konseylerinin katılımcı demokrasiyi güçlendiren bağımsız yapılar olmaktan ziyade, kentsel politika üretim süreçlerini destekleyen danışma ve meşruiyet mekanizmaları olarak yeniden konumlandırıldığını göstermektedir.

Kent konseylerinin Türkiye’deki gelişim süreci, yapı ile ilgili yereldeki deneyim ve uygulamalar göstermektedir ki, yerelde yönetim aracı olarak da öne çıkan çok aktörlü bir katılım mekanizması vardır. Bu katılım mekanizmasının küresel güçlerin ve diğer ulus ötesi yapıların (AB gibi) etkisinde olduğu ve yukarıdan bir katılım mekanizması olarak dayatıldığı düşünülen Yerel Gündem 21 uygulamalarından, bir yasaya dayandırılarak Türkiye’ye uyumlu hale getirilmeye çalışılan kent konseylerine geçiş, onun ulusal yerel kimliği açısından önemlidir. Böylece Türkiye

kendi koşullarına uygun bir yapı ile özgün bir katılım arayışını eteğe kemiğe büründürmeye çalışmıştır demek yanlış olmaz.

Türkiye’de yerel katılıma ilişkin görece bir deneyimden söz edilebilir. Bu bağlamda, yerel demokrasi ve yerel katılım ekseninde yapılan çalışmalar da Türkiye’de katılım pratiklerinin çoğunlukla belirli dönemsel ve konjonktürel dinamiklere bağlı olarak şekillendiğini ortaya koymaktadır (Karabulut & Bayrakçı, 2019). Ancak bu deneyim çoğunlukla tarihsel konjüktür içinde belli bir toplumsal-siyasal gelişmeye denk gelen dönemde ortaya çıkan örnek katılım uygulamalarına dayanmaktadır. 1970’lerdeki toplumcu belediye uygulamaları, Fatsa deneyimi, Karayalçınlı yıllardaki proje demokrasisi uygulamaları buna örnek verilebilir (Kamalak & Gül, 2009; Güneş, 2009). Ancak bu ve benzer deneyimlerin bir yerel katılım kültürüne dönüşmemesi, demokrasi ve yerel demokraside yaşanan aksaklıklarla birleşince bu durum günümüzde yaşanan ve tartışma konusu olan katılım olgusu için önemli bir sorun alanı olarak karşımızda durmaktadır.

Özelikle merkez-yerel ayrımının tarihsel ve siyasal toplumsal arka planı ele alındığında, katı merkezizetçi anlayışın Cumhuriyet tarihi özelinde, yetkilerini yerel ile paylaşma konusunda çok da istekli olmadığı görülmektedir. Bu durum yerelde yönetim dinamikleri ve bu dinamik ve aktörlerin yerel katılımını ve katılım isteğini sınırlandırmaktadır. Tam da bu durum uygulamada yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin kent konseylerine olan mesafesinin de nedenlerinden biridir. Uygulamada kent konseylerinin belediyelerle “yarışan” bir yapıymış gibi algılanmasına neden olmaktadır. Merkez-yerel ayrımına dayalı tarihsel yapı, kent konseylerinin uluslararası yapı ve süreçleri de dikkate alarak “çok düzeyli yönetim” aşamasına geçememesinin nedenlerinden biri olarak da değerlendirilebilir (Dede, 2011, s. 212).

Kent konseyleri yapısı içerisinde yer alan STK’lar, kurumlar, meslek odaları ve öne çıkan temsilcilerin “siyasal ağırlıkları” çok önemlidir. Bu ağırlığın belediye-kent konseyi ilişkilerinde belediyeleri, belediyelerin ve katılıma olan isteklerini ve bu yöndeki politikalarını etkileyebilecek durumlar da kimi önemli kent konseylerinde gündeme gelebilmektedir. Bununla birlikte yetki ve sorumluluğun yasalar açısından yerel yönetimlerde olması söz konusu ilişkisinin diğer belirleyicilerinden biridir. Özellikle sürekli vurgulanan bütçe açısından ilişkiler daha da tartışmalı hale gelebilmektedir. Kaynak ve bütçe açısından belediyeye “bağımlı” olmak, uygulamada henüz aşılammış bir durumdur. Güçlü bir katılım mekanizmasının bağımlı bir bütçeyle etkin olabilmesi çok güçtür.

“Katılımcı bütçe” vurgusu da bir anlamda bu gereklilikten kaynaklanmaktadır. Bütçenin katılımcı yapının en önemli öğelerinden biri olarak bizzat katılımı içermesi gerekir. Uygulamalara bakıldığında katılımcı bütçe uygulamalarının toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme gibi spesifik alan ve konulara dayandığı görülmektedir. Bütçe sorunu çözülmeden ihtiyaç duyulacak kaynak ve teknik güç sorunu da aşılammamaktadır. Hatta bu durum kronik bir hal alıp, üretilmiş ciddi projelere engel oldukça kent konseylerine katılım isteği de azalmaktadır.

Sürdürülebilirlik ve yerel kalkınma başlıkları altında katılımcı mekanizmalardan söz edildiğinde de yine kent konseyleri öne çıkmaktadır. Planlamanın önemli bir ayağı olan katılım olgusunun kalkınma ve planlama süreçlerinde yeterince yer alamadığı da bir gerçektir. Kent konseylerinin bünyesinde yer alan üyelerin dağılımı ve niteliği görece olarak onların proje üretim noktasında öne çıkmalarına neden olabilse de genel planlama ve uygulamaya dâhil olamama durumu etkinliklerinin sürekli tartışılmasına neden olmaktadır.

“Ortak akıl” popüler bir kavram olarak kamu özel fark etmeksizin neredeyse her alanda sıklıkla kullanılan bir kavramdır. Kent konseylerinin amaçlarına vurgu yapıldığında genel olarak neredeyse her platformda kent konseylerinin “ortak akıl” etrafında kenti örgütleyip ileriye taşıyacağı” vurgulanmaktadır (Güneş, 2025, s. 339). Pratikte ise söz konusu ortak aklın nasıl ve hangi koşullarda gerçekleşebileceği üzerinde durulmamaktadır. Ortak aklın bir proje dâhilinde örgütlenmesini sağlayacak bir işleyişe ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Tam da bu noktada ortak akıl

gerçekleşmeyecekse kent konseylerine yüklenen amaçların pek çoğuna ulaşmak mümkün olmayacaktır. Zira ortak akıl, aktif katılımı içerir. Biraz daha ileri gidilirse ortak aklın katılımın vicdanı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Önerilerin düşünülmesi ve projelendirilmesi bir aşamadır ancak uygulama, izleme, denetleme, etki analizi gibi diğer aşamalarda da söz konusudur ortak aklın işliyor olması gerekir. Projelerin sürdürülebilirliği ve katılımın kesintisiz her aşamada yürüyor olması temel esaslardan biri olarak ele alınmalıdır. Hemşerilik hukukunun temeli de budur. Aktif yurttaş katılımının gerçekleştiği, projelerin ortak akıl ile üretilip uygulandığı bir hemşerilik hukuku, kent konseyleri için olmazsa olmazlar arasındadır.

Düşünüldüğü gibi, kent konseylerini yeni bir bürokratik yapı olarak görmek yanıltıcıdır. Bununla birlikte bu görüntünün altında yatan gerçekleri ve bu algının ortaya çıkmasını yalnızca kent konseyleri ile yerel yönetimler/belediyeler arasındaki ilişkinin kendine özgü yapısına indirgemek de mevcut durumu açıklayıcı olmaktan uzaktır. Başından beri kent konseylerinin belediyelerin “himayesinde” gerçekleşen bir katılım biçimi olarak algılanması ve bu algının da ne yazık ki uygulamada kimi örneklerde öne çıkması kent konseylerini zayıflatmaktadır. Bu zayıflığı giderecek yapısal öneri ve uygulamaların özellikle yasal açıdan henüz hayata geçirilemediğinin de altı çizilmelidir.

Bu sorunlara rağmen kent konseylerinin yerel yönetişimi güçlendirici etkilerinin olduğu, sorunların yasal ve uygulamada çözümler üretilerek yerel yönetim olgusuna dönüşebileceği gibi iyimser düşüncelerin varlığı da söz konusudur. Diğer yandan yerel katılım açısından yeni bir “vesayet” ilişkisinin gelişebileceği ve yerel katılım dinamiklerinin bundan önemli yaralar alabileceği de kötümser düşünceler arasındadır (Güneş & Beyazıt, 2012a; 2012b; 2022; Örselli, Bayrakçı & Kahraman, 2016).

Genel görünüm ile birlikte uygulama ve deneyim açısından bakıldığında kent konseyleri için halen “öznesini bulamayan yerel katılım modeli” tanımlaması yapılabilir. Yasal dayanağa kavuştuğu ilk andan bu güne yapılan değişiklikler aslında yerelde katılım mekanizmalarının etkinliğinin artırılmasına yönelik değerli çabalar olarak düşünülmelidir. Ancak sunulan öneriler ve yapılan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, katılımın öznesinin yerel yönetimlerin mi, merkezi yönetimin mi, sivil toplum kuruluşlarının mı ve en nihayetinde yerelde yaşayan ve yerel hizmetlerin öncelikli muhatabı olan yerel halkın mı olacağına dair tartışmalar halen sürmektedir. Bir “çoklu özne” üzerinden yerelde yönetim tanımının yapılmaya çalışılması, argüman olarak tutarlı olmakla birlikte yerel halkın güçsüz ve örgütsüz olduğu yerlerde “zayıf” kalmaktadır. Esas olarak yerel halkı merkeze alan bir “özne-katılım” ilişkisi hedeflenmesine karşın uygulamada ortaya çıkan “çoklu özne-katılım” pratik ve ilişkileri kent konseylerinin elini kolunu bağlamaktadır.

Türkiye’de Kent Konseyleri Üzerine Hazırlanmış Tezlerin Genel Görünümü ve Değerlendirmeler

Türkiye’de kent konseyleri, 2005 yılında yasal bir çerçeveye kavuşmalarının ardından özellikle yerel katılım, yönetim ve demokratikleşme tartışmaları bağlamında akademik ilginin odağı hâline gelmiştir. Bu ilgi büyük ölçüde yüksek lisans düzeyinde yoğunlaşmakla birlikte, sınırlı sayıda doktora çalışmasıyla da derinlik kazanmıştır. Bu kapsamda, kent konseylerini doğrudan konu edinen toplam 73 yüksek lisans ve 4 doktora tezi, yerel yönetim literatürü içinde dikkate değer bir akademik birikimin oluştuğunu göstermektedir. Söz konusu tezler, kent konseylerini çoğunlukla katılımcı demokrasi ve yerel yönetim perspektifleri üzerinden ele almakta; bu yapıların hukuki dayanakları, kurumsal işleyişleri, temsil ve katılım düzeyleri ile yerel karar alma süreçlerine etkileri üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu yönüyle tez literatürü, kent konseylerinin normatif hedefleri ile uygulamadaki karşılıkları arasındaki gerilimi görünür kılan önemli bir analiz alanı sunmaktadır.

Kent konseylerinin özellikle Avrupa’daki gelişimine paralel bir şekilde nereye doğru evrileceği ile ilgili çalışmalar oldukça dikkat çekicidir. Bu çalışmalarda özellikle çok düzeyli yönetim olgusuna dikkat çekilmektedir (Dede, 2011). “Çok düzeyli yönetim” ilk kez 1990’lı

yıllarda AB fonlarının dağıtımını açıklamaya çalışan Gary Marks tarafından ortaya atılmıştır. Yerel ve ulusal bağlamın yerine ulus ötesini işaret eden bu yaklaşım, ulus üstü, ulusal, bölgesel ve yerel biçimindeki çok katmanlı mekânsal ayrımı merkeze koyarken “Bölgeler Avrupası”na işaret eder. Dede’nin (2011) çalışması, Avrupa’daki seçilmiş şehirlerin çok düzeyli yönetim açısından yerlerini sorgularken Türkiye’deki kent konseyleri için de çıkarımlar içerir. Bu çıkarımlar Avrupa’daki benzer kent konseyleri ile benzeşen ve uzaklaşan noktaları da anlamamız açısından önemlidir. Buradan çıkarılacak temel sonuç, Türkiye kent konseylerinin yaşadığı temel sorunların sürdüğü yönündedir. Bu sorunlar var oldukça yönetim ve çok düzeyli yönetim için daha çok zamana ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır.

Dede (2011, ss. 215-217)’nin çalışmasında da öne çıkan aşağıdaki temel bulgular çok düzeyli yönetimin de engeli durumundadır.

- Kent konseylerinin demokratik katılım açısından oldukça sınırlı olması,
- Karar alma süreçlerinde merkezi yönetimin ağırlığının sürmesi,
- Karar almada belediye meclislerinin de nihai olarak kararları onaylanması,
- Yerel çeşitliliğin anayasal güvenceden yoksun olması,
- Konseylerde seçkin bir yaklaşımla belirli kesimlerin temsil edilmesi,
- Zayıflayan emek örgütlenmelerinin hâlihazırda çok az yer almaları,
- İdari yapıları kent konseyleri için çok düzeyli yönetime olanak vermekle beraber, karar alma süreçlerinde siyasal yapının da çoğulcu karakterinin güçlendirilmesi gereği.

Kent konseylerinin kurulmasının temelinde yerel ihtiyaç ve taleplerin olduğunu belirten Hünér (2013, s. 96), “kent konseyi yapılanmasında, tüm hemşerilerin, yaşadıkları çevrenin tüm sorunlarını bilen, çevreye karşı duyarlı, hak arama yeteneği ve isteği olan ayrıca bu konuya zaman ayırabilen, iyi eğitilmiş, uzman ve her konuya hâkim kimseler olarak kurgulanmış” olmalarına dikkat çekerken katılımın “özne” açısından da sorunlu doğasının altını çizmektedir.

Hünér’in (2013, s. 99) çalışmasında öne çıkan tespitler oldukça önemlidir:

- Belediyelerin olduğu yerde kent konseylerinin kurulması gerekliliğinin demokratik olmaması,
- Kent konseylerine yerel demokrasi geleneğini yerleştirmek gibi bir misyon yüklenmesi,
- Kent konseyleri aracılığıyla yerel demokrasinin sağlanabileceğine ilişkin kanı.
- Gerçekte gönüllüğe dayalı ve doğal olarak kendiliğinden ortaya çıkmaları gereken katılımcı mekanizmalar için gerekli alt yapının gerekliliği,
- Farklılıkları ile kentte yaşayanların bu oluşum içersinde tam manasıyla temsil edilmedikleri,
- Konseye hangi STK’ların hangi ölçütlerle alındığının belirsiz olması,
- Görece daha güçsüz olan yerel halk yerine zaten hâlihazırda güçlü olanların temsiliyetine yer verilmesi,
- Belediye meclislerinin konsey kararlarını gündeme almadıklarında bir yaptırımın söz konusu olmaması,
- Kent konseylerinin müzakereci demokrasi anlayışıyla kamusal akıl oluşturmadaki yerlerinin gerektiği gibi anlaşılmaması.

- Kent konseylerinin mali olarak bağımlılıklarını aşacak kurumsal yapı ve uygulamalara duyulan ihtiyaç.

Hüner (2013) çalışmasında, yerellik iddiasında olan kent konseylerinin merkezi bir yapıya sahip olabilecek “kent konseyleri birliği” gibi çatı örgütlenmeler toplanmasının da tartışılması gerektiğinin altını çizmektedir.

Kent konseylerinin işlevselliğinin görece az olduğu alanlara özellikle dikkat çekilirken, yerel demokrasinin geliştirilmesi açısından sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik ve ekolojik kaygıları da içeren bütüncül bir kent vizyonuna duyulan ihtiyaç Yeşildal (2014)’ın çalışmasında açık bir biçimde vurgulanmaktadır. Yine benzer bir biçimde bu çalışmada kentlilik bilincinin yeterince gelişmemesi, farklı toplumsal grupların yeterince temsil edilmemesi, temsil ve denetim işlevlerinin zayıf kalması ve hemen her çalışmada ortak bir sorun alanı olarak öne çıkan bütçe yetersizliği dikkat çekmektedir. Diğer taraftan anayasal güvenceden yoksun bir yapıya sahip olan kent konseyi şeklindeki yapılarda kamu görevlilerinin yeri ve ağırlığı da sorgulanmakta; bu yapıların demokratik niteliklerinin korunması açısından kamu görevlilerinin şayet kent konseylerinde yer almaları durumunda daha çok pasif ve gözlemci bir rol üstlenmelerinin uygun olacağı önerilmektedir (Yeşildal, 2014, s. 192). Yeşildal (2014)’a göre mali kaynak sağlayacak aktarımların yapılması ve mali kaynakların kullanımına yönelik denetimin açıklığa kavuşturulması oldukça önemlidir. Bu bağlamda yeterli personel imkânına ve fiziki olanaklara sahip olması gereken kent konseylerinin yerel yönetimlerin stratejik plan süreçlerinde yer almaları sağlanmalıdır.

Kent konseylerinin belediye ile doğrudan ilişkisi tez literatüründe sıklıkla kent konseyleri için sorunun kaynağı olarak görülmektedir. Kütahya Kent Konseyi örneğindeki çalışmada görüleceği üzere; bu durum özellikle bu yapıların sağlıklı çalışmadığı yönünde kanaate sahip muhalif kişilerce dile getirilirken; belediye meclisini halkın beklenti ve isteklerini karşılayan bir mekanizma için yeterli gören bir iktidar anlayışı da söz konusudur (Güler, 2015, s. 64).

Kent konseylerinden beklenen biçimsel ve işlevsel beklentilerin uygulamada tam olarak örtüşmediğinin altını çizen bir diğer çalışmada ise, kent konseylerinin hâkim ideolojilerin, belediyelerin ve hâkim ekonomi-politik çıkar gruplarının etkisinde kalmasından dolayı “halk adına halk için” anlayışının gölgede kaldığı vurgulanmaktadır (Menteş, 2016). Bütçeleme ile kamusal mal ve hizmet sunumu sürecinin belirleyici unsuru kaynak sıkıntısı değildir. Kaynak sıkıntısı olarak kendini gösteren olgu bir “öncelikler meselesi”dir (Basset, 2016, s. 285). Vatandaşın neye ihtiyaç duyduğuna bizzat vatandaşın kendisi karar vermelidir (Uslu, 2017). Özellikle yerel halkın kendi ihtiyaçlarını kendilerinin belirlemesi, katılım olgusunun temeli olan aktif katılımı da destekleyecektir.

Kent konseyleri sadece danışma ve bilgilendirme işlevinden ibaret bir yapı değildir. Ancak mevcut haliyle oldukça edilgen bir yapı söz konusudur (Öğüt, 2017, s. 161). Yasal zemin ile uygulama kanallarının eşgüdümünün sağlanmasına yönelik öneri tam burada anlam kazanmaktadır.

Bugüne kadar yapılan tez çalışmalarında, kent konseyleri tarafından alınan kararların belediye meclisleri tarafından kabul edilerek uygulamaya geçirildiğine ilişkin örneklerle neredeyse hiç rastlanmamaktadır. Arslan (2017) tarafından “Adana Kent Konseyi” özelinde yapılan çalışmanın bulguları incelendiğinde; konsey faaliyetlerinde kadınlar, engelliler ve çocuklara yönelik projelerin ağırlık kazandığı buna karşılık bazı yapısal ve işlevsel sorunların öne çıktığı görülmektedir:

- Kent konseyi kararlarında büyükşehir belediyesinin belirgin etkisi,
- Kent konseyi harcamalarına ilişkin şeffaflık düzeyinin yetersizliği,
- Üyelerin yaş dağılımının gençlerin katılımını yansıtmaktan uzak olması,
- Hemşerilik bilincinin geliştirilmesinde kent konseyinin üstlenebileceği rollerin belirsizliği,

- Yönetişim boyutunda konseyde yer alan kamu kurumlarının ağırlığının ve belirleyici etkisinin yüksek olması,
- Üyelerin kent konseyinin işleyişi ve işlevleri hakkında yeterli bilgiye sahip olamamaları,
- Kent içi ulaşım, kentsel dönüşüm ve imar gibi alanlara yönelimin artması ile birlikte kent konseyinin teknokrat bir yapı olarak algılanması.

Atak (2017)'in çalışmasında ise, kent konseylerinin tüzel kişiliklerinin olmamasına dikkat çekilmekte; bütçe sorunun bu durumla ilintili temel bir yapısal sorun olarak öne çıktığı belirtilmektedir. Çalışmada ayrıca temsiliyetin tabana yeterince yayılıp yayılmadığı sorgulanmaktadır. Bunun yanı sıra kent konseylerinin halen belediyeler açısından bir nevi “arka bahçe” olarak algılandığına dair eleştiriler dile getirilmektedir. Diğer taraftan mahalle meclislerine daha fazla önem verilmesi önerilirken, ilgili yönetmeliklerin kent konseylerinin uygulamadaki kapasite ve becerilerini sınırladığı yönünde güçlü bir eleştiriye de bu çalışmada yer verilmektedir.

Tataroğlu (2019)'nın çalışmasında ise, kent konseylerinin mevcut yapısı, çok katmanlı yönetim teorisi kapsamında incelenmektedir. Konseyler açısından en çok dile getirilen meselenin ekonomik ve idari özerklik olduğunu vurgulayan Tataroğlu (2019, s. 123)'na göre ekonomik ve idari özerklik gerçekleşmeden, toplumun farklı katmanlarının iktidarı paylaştığı çok katmanlı yönetim, esnek bir yönetim tarzı olarak uygulamada henüz yer bulma olanağına sahip değildir. Kent konseyi meclislerinin bir danışma platformu olarak tasarlanmasına karşın bazı kentlerde bu oluşumun demokratik katılım açısından beklenen katkıyı sağlayamadıkları ve hatta yerel yönetim süreçlerini kısmen tıkadıkları, sadece ismen var oldukları ancak fiilen etkin bir şekilde çalışmadıkları yönünde eleştiriler dile getirilmektedir (Tataroğlu, 2019, s. 123). Ne var ki kent konseyi yetkililerinin de bu eleştirilere “Belediye, Valilik gibi kurumlar tarafından muhatap alınmadıkları” şeklindeki yanıtları önemli bir saptamadır (Önder & Güler, 2016, ss. 891-892).

Çelik (2019)'in çalışmasında vurguladığı üzere yerel siyaset ile kent konseyleri arasındaki ilişkide yaşanan yapısal sorunlar varlığını sürdürmektedir. Özellikle kent konseylerinin sürdürülebilir kalkınma ve yerel demokrasi açısından istenen düzeye ulaşmadıkları belirtilmekte ve ayrıca kent konseylerinin kurulmadığı durumlarda belediyeler açısından herhangi bir yaptırımın öngörülmemesinin ciddi bir eksiklik olduğunun altı çizilmektedir. Bununla birlikte çalışmada, yerel siyasal aktörlerin kent konseyleri üzerinde hâkimiyet kurma isteklerinin önüne geçilmesi gerekliliğine de dikkat çekilmektedir.

Narinç (2019, s. 97) çalışmasında, kent konseylerinin kendi çalışanlarını belirleyebilme gerektiğini vurgularken, bununla bağlantılı olarak kent konseyleri tarafından alınan kararların bağlayıcı bir niteliğe kavuşturulması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu noktada çalışmada öne çıkan temel önerilerden biri kent konseylerinin Bağımsız İdari Otorite (BİO) benzeri bir yapıya dönüştürülebileceğidir. Ezber (2021, s. 94)'e göre ise aslında, bağımsız idari otoriteler devletin boşalttığı alanı (piyasayı denetleme ve düzenleme) doldurmaya çalışırken kent konseyleri ise dinamik yapısıyla yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve halkın birlikteliğinden meydana gelen demokratik bir yönetim modeli inşa etmekte, herkes tarafından ortak akıl mekanizması olarak değerlendirilmektedir; her geçen gün demokrasinin yaygınlaşmasına zemin hazırlama potansiyeline sahiptir.

Demirdağ (2019)'ın çalışmasında da birbirine komşu/yakın il ve ilçelerde kurulan kent konseyleri arasındaki ilişkinin istenen düzeyde olmadığı ve sadece kent merkezi ile sınırlı bir katılımcı profilinin söz konusu olduğu bulgulanmıştır. Katılımın sadece tek bir katılım mekanizmasına indirgenmesi zaman ve kaynak para israfı olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca kent konseylerinin örgütsel yapısının karmaşık olması yönünde eleştiriler öne çıkmaktadır. Bu tür yapıların daha sade ve anlaşılır olması ve gönüllülüğün artırılması gerekliliği vurgulanmaktadır (Koru, 2019, s. 129-130). Kaya (2019)'nın çalışmasında ise kent konseyi ve belediyenin farklı siyasal

düşüncelere sahip olmasının çeşitli sorunlara yol açtığı bulgulanmaktadır. Bu durum da kent konseylerinin kurumsal gelişiminin ve sürdürülebilirliğinin önüne geçmektedir.

Gencür (2020, ss. 69-70)'ün Manisa Yunus Emre Kent Konseyi örneği üzerinden yola çıkarak yaptığı çalışmada iyi niyetli yaklaşım ve gayretlere karşın vatandaş katılımının istenilen düzeyde olamadığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte halka karşı şeffaf ve hesarebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesinin kent konseyleri öne çıkan önemli bir gereklilik olduğu vurgulanmaktadır (Kabasakal, 2020). Kent konseyi öncesi “kent meclislerinin” daha işlevsel olduğuna yönelik değerlendirmelere rastlamakla birlikte kent konseylerinin sonuç itibarıyla tüm paydaşların birlikte çalışmasını sağlayacak kapsayıcı ve bütünleştirici bir yapıya kavuşturulması gerektiği ifade edilmektedir (Kestellioğlu, 2020, s. 226).

Kızılboğa (2022)'nın çalışmasında kent konseyi yürütme kurulunun konseyin karar verici mekanizmalarından biri olarak nitelikli, vizyoner ve siyasal kimliğini öne çıkarmayan kimselerden oluşması gerektiği vurgulanmaktadır. Ancak bu noktada da temsiliyet sorununun devam ettiği belirtilmektedir.

Özoğuz (2012, s. 100)'ün çalışmasında, kent konseylerinin çevrim içi/elektronik katılım süreçlerinden daha etkin biçimde yararlanmalarının sağlanması ve bu yolla yerel yönetimler üzerindeki etki kapasitelerinin yasal düzenlemelerle güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bununla birlikte, katılım sürecinin kendisinin, somut çıktı ve sonuçların önüne geçmesi riskine karşı dikkatli olunması gerektiği; bu durumun kent konseyleri açısından önemli bir handikap oluşturabileceği ifade edilmektedir.

Ekonomik nedenlerle karar alma süreçlerinin uzaması, kararların tavsiye niteliği ile sınırlı kalması, teknolojik araçlarının kullanımının oldukça düşük olması da farklı sorun alanları olarak gösterilmektedir. Ayrıca belediye başkanının kent konseyi üzerindeki hegemonyasının ve belirleyici etkisinin kırılması gerektiği de özellikle vurgulanmaktadır (Uma, 2023, s. 91). Bu bağlamda kent konseylerinin sadece tavsiye niteliği taşıyan kararlar alması katılımı sınırlamaktadır. Oysaki kent konseylerinin farklı STK ile kamu kurum ve kuruluşlarını bir araya getirebilme potansiyeli taşıyan çoğulcu bir yapıda olması çok değerlidir (Kutluca, 2022).

Gençlerin yerel düzeyde kararlara nasıl katılacakları, kentli hakları ile ilgili bilgilendirmelerin nasıl yapılacağı da önemli sorun alanları olarak belirtilmekle birlikte özellikle “iletişim” yönetim sorununu temel probleminden biri olarak gösterilmektedir (Ünlütürk, 2023). “Aktörler birlikte hareket etmek yerine birbirlerine karşı ötekileştirici politikalar yürütmektedirler. Dolayısıyla aktörlerin katılımı ve yerel demokrasinin geliştirilmesi düşüncesi boşlukta kalmaktadır” (Güler, 2015, s. 65). Palabıyık (2022, s. 146)'da tezinde aynı bağlamda çıkarımlar yapmakla birlikte halkın kent konseylerini bilmediğini ve bunun kent konseylerinin katılımcı demokrasiyi inşa etme hedeflerini gerçekleştirebilmesinde önemli bir eksiklik olduğunu vurgulamaktadır. Halk katılımının genel olarak kâğıt üstünde kaldığı, uygulamada hayata geçirilemediği gözlenmiştir. Ayrıca yasa gerekçesinde yer alan yerelleşme ve yerel yönetimleri güçlendirme amacına sadece büyükşehir belediyelerinde varıldığı görülmüştür (Çelik, 2019, ss. 125-126).

Antalya, Burdur ve Afyon illeri kent konseyleri üzerine hazırlanan doktora tezi (Lamba, 2012) diğer tezlerden belirgin bir şekilde farklılaşmaktadır. Çalışmanın temel bulguları incelendiğinde kent konseyleri tarafından alınan kararlara belediye meclislerinde yer verildiği ve konseyin meclis kararları üzerinde etkili olduğu ifade edilmiştir. Özellikle ihtisas komisyonları aracılığıyla stratejik plan hazırlama ve karar alma aşamalarında halkın karar alma süreçlerine kent konseyleri üzerinden eklemlenebildiği yönünde bulgulara ulaşılmıştır. Ancak çalışmanın ayrıntılarına bakıldığında yine aynı şekilde kent konseyleri için kaynak yetersizliğinden üyelerin ilgisizliğine kadar bir dizi sorunun bulgulandığı görülmektedir. Örneğin; Antalya örneğinde meclis karar süreçlerinde başkanın ağırlığı %47.6 iken kent konseyinin ağırlığı %4.8 olarak encümen ve meclis üyelerinin çok gerisinde kalmıştır (Lamba, 2012, s. 236).

Kent konseylerine tüzel kişilik kazandırılması, büyükşehir ölçeğine uygun bir kent konseyi modelinin geliştirilmesi başta olmak üzere bu oluşumun idari ve mali yapılarının yeniden ele alınmasına ilişkin kapsamlı önerilerle de karşılaşmaktadır (Belli, 2016, ss. 225-235). Ayrıca kent konseylerinin anayasal bir güvenceye kavuşturulması, stratejik planlama sürecinde işlevselliklerinin artırılması ve konseylerin belli grupların etkisine girmesinin engellenmesi önemli saptamalar arasında yer almaktadır (Yeşildal, 2014). Şaşmaz (2025, s. 124) da yurttaş-devlet ilişkisini çalışmasının odağına alarak yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve kent konseylerinin işlevselliğinin artırılması gerekliliğine dikkat çekmektedir.

Kent Konseylerinin Yasal-Yapısal Değişimi: Akademik Birikim Bize Ne Anlatıyor?

5393 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesi ile kent konseyleri 2005 yılında yasal güvenceye kavuşmuş; ancak kent konseyi başkanının seçimine ilişkin açık bir düzenleme bulunmadığından, uygulamada kent konseyleri çoğu zaman belediye başkanının doğrudan ya da dolaylı etkisi altında faaliyet göstermiştir. 2009 yılında yapılan yönetmelik değişikliği ile kent konseyi başkanının, kent konseyi genel kurulu tarafından seçilmesi hükme bağlanarak bu uygulamaya son verilmiştir. İlk yasa çıkıp kent konseyleri oluşmaya başladığında konuyla ilgili yapılan temel saptamalar bu konseylerin tanınırlığının yerel halk nezdinde yeterli düzeyde olmadığı yönündedir. Aradan geçen yaklaşık yirmi yıl içerisinde, hemen hemen her akademik çalışmada vurgulanan olgu; kent konseylerinin tanınırlıkları ve bilinirliklerinin halen sağlanamamış olması yönündedir.

2005-2025 yılları içerisinde yazılan tezlerde “dönemselleşen” bir vurgu değişimi dikkat çekicidir:

- **2005-2010 Dönemi:** Bu dönemlerde yasal çerçevenin tanıtımının yer aldığı; Yerel Gündem 21’lerden kent konseylerine geçiş sürecinin anlatıldığı tezler hâkimdir. 2005-2010 arası dönemler; katılım ve yönetim bağlamında normatif beklentinin yüksek olduğu dönemlerdir.
- **2011-2018 Dönemi:** Kent konseyleri neden etkin bir şekilde çalış(a)mıyor?” sorusunun öne çıktığı dönemlerdir. Belediyeye bağımlılık, düşük katılım, görünürlük ve kaynak yetersizliği önemli sorun kümeleri olarak yer almaya başlamıştır. 2011-2018 arası dönemler ayrıca vaka analizlerinin artmaya başladığı dönemlerdir.
- **2019-2025 Dönemi:** Kurumsallaşma, katılım mimarisinin yeniden tasarlanması, temsil ve kapsayıcılık, ölçme ve değerlendirme, şeffaflık ve dijital katılım gibi daha çok “uygulama mühendisliği” odaklı önerilerin yoğunlaştığı dönemlerdir. Özellikle yönetmelik değişiklikleriyle birlikte konsey organlarının, bütçesinin ve sekreteryasının tekrar tartışılmaya başladığı görülmektedir.

Kent konseylerinin kuruluşundan günümüze geçen sürede hazırlanan lisansüstü tezler incelendiğinde çok sayıda tema/kavramın karşımıza çıktığını söylemek mümkündür. Söz konusu tezlerin ortak özelliği çoğunun uygulamaya ilişkin tezler olmasıdır. İnceleme konusu yapılan çoğu tez Türkiye’nin hemen her bölgesinde yaşanan kent konseyleri deneyimine dayanmaktadır. Adıyaman’dan Manisa’ya, Eskişehir’den Ordu’ya kadar uzanan bir katılım deneyiminin kent konseyleri üzerinden okunması ile ortaya çıkan bulgu ve önerilerden yola çıkılarak hazırlanan kent konseylerine yönelik temel kavramlar, sorunlar ve önerilerin (Çizelge 2) akademik çerçeve olarak, politika yapıcılar ve karar vericiler için de kent konseylerinin geleceği ve etkinliği açısından yol gösterici olması oldukça önem taşımaktadır.

Çizelge 2: 2005-2025 yılları arasında yazılan kent konseyi ile ilgili tezlerde öne çıkan kavramlar/sorunlar/öneriler

Kavramlar	Sorunlar	Öneriler
Yönetişim ve çok-aktörlü ağlar	Kurumsal bağımsızlık ve belediyeye bağımlılık	Hukuki ve kurumsal güçlendirme
Katılım ve yerel demokrasi	Kaynak ve kapasite yetersizliği	Kaynak tahsisi ve kapasite geliştirme
Hemşehrilik bilinci, kentlilik, kent hakkı	Temsil ve kapsayıcılık problemleri	Katılım mimarisinin yeniden tasarımı
Şeffaflık, hesap verebilirlik, saydamlık	Katılımın düşük olması ve görünürlük eksikliği	Şeffaflık, izleme ve performans
Sürdürülebilir kalkınma ve kentsel politika entegrasyonu	Kararların bağlayıcılığı ve politika etkisi (etkinlik sorunu)	Stratejik planlama ve belediye karar süreçlerine entegrasyon
Katılımcı bütçe	Koordinasyon ve çatışma yönetimi	Dijitalleşme ve iletişim
Ortak akıl-müzakere	Yatay ilişki yerine hiyerarşik ilişki	Yasal Güvence
Kent vizyonu ve yaşanabilirlik	Retorik düzeyde kalan yönetim	Tematik ve sürekliliği olan çalışma grupları

2005-2025 arasında Türkiye’de kent konseyleri üzerine yazılan yüksek lisans ve doktora tezlerinde sıklıkla yer alan kavram-sorun ve önerilerden oluşan temalar bizlere bu çalışmaların hangi ortak paydalarda buluştuğunu göstermektedir. Genellikle tezlerin kuramsal çerçeveleri 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesi ile Kent Konseyleri Yönetmeliği çerçevesinde kurgulanmıştır.

Tezlerde öne çıkan temel kavramlara bakıldığında;

“Yönetişim ve çok aktörlü ağlar” çekirdek kavram setinde “yerel yönetim”, çok paydaşlı karar alma”, “ağ yönetimi”; özellikle belediye, STK, meslek örgütleri, üniversite, muhtarlar ve yerel halkın dâhil olduğu “işbirliği/koordinasyon” kavramları yer almaktadır. Kent konseyinin hemşehrilik hukuku çerçevesinde özellikle yerel aktörleri bir araya getiren bir yapı olduğu vurgusu göze çarpmaktadır.

“Katılım ve yerel demokrasi” kavram seti ise “katılımcı demokrasi”, “yerel demokrasi”, “müzakereci katılım”, “temsilde kapsayıcılık”, “kamusal alan” şeklinde özetlenebilecek kavramlardan oluşmaktadır. Söz konusu tezlerde kent konseyleri “katılım mekanizması” olarak ele alınmakta ancak uygulamada katılımın sınırlı kaldığı sıklıkla tartışılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesinde çizilen çerçeveye paralel bir şekilde “Hemşehrilik bilinci”, “kent vizyonu”, “kentlilik”, “kent hakkı”, “yaşanabilirlik” gibi normatif kavramlar tezlerde yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. “Şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “saydamlık”, “izleme-raporlama”, “yönetiş şeffaflık” gibi kavramlar da özellikle 2010 yılından sonra yazılmaya başlanan tezlerde daha belirgin hale gelmiştir.

Bunun yanı sıra “sürdürülebilir kalkınma ve kentsel politika entegrasyonu” çerçevesinde kent konseylerinin “sürdürülebilir kalkınma”, “çevreye duyarlılık”, “sosyal dayanışma”, “yerel kalkınma” ekseninde kent gündemini üretebilme kapasitesi tartışılmaktadır.

Tezlerde en sık şekilde altı çizilen sorunlar ise aşağıda yer alan başlıklar çerçevesinde kümelenebilir. “Kurumsal bağımsızlık ve belediyeye bağımlılık” en çok vurgulanan sorun alanlarından birisidir. Kent konseylerinin yerelde “güçlü bir başkanlık” pratiği içerisinde belediyenin siyasal rant aracına dönüşebilmesi ya da pratikte “göstermelik” bir yapı olarak kalması en kritik sorun kümesidir. Bu durumun; özerkliği, gündem belirleme serbestisini ve eleştirel kapasiteyi zayıflatması kaçınılmazdır.

Bir diğer sorun alanı “kaynak ve kapasite yetersizliği”dir. Sekretarya, personel, bütçe, mekân ve teknik altyapı yetersizliği; gönüllülüğe aşırı yüklenme; süreklilik sorunu ile birlikte

kurumsallaşma ihtiyacının yönetmelik değişiklikleriyle gündeme geldiği yönündeki tartışmalar literatürde oldukça belirgin bir şekilde yer almaktadır.

STK'ların/meslek örgütlerinin “aynı aktörlerde yoğunlaşması”, gençler, kadınlar, yaşlılar, çocuklar ve engelliler gibi dezavantajlı grupların temsiline sembolik düzeyde kalması, mahalle ölçeğiyle kurulan zayıf bağlar da önemli bir “temsil ve kapsayıcılık problemi” olarak görülmektedir. Ayrıca yerel halkın kent konseyinden haberdar olmaması, konseyin tanınırlığı, toplantılara katılımın sınırlı kalması ve gündelik kent sorunlarına temasın zayıflaması gibi nedenlerden kaynaklanan “katılımın düşük olması ve görünürlük eksikliği” gibi özetlenebilecek bir sorun kümesi de çalışmalarda sıklıkla vurgulanmaktadır.

“Kararların bağlayıcılığı ve politika etkisi” ise bir konseylerin önemli bir “etkinlik ve etkililik sorunu” olarak göze çarpmaktadır. Konsey kararlarının belediye meclisi/encümen/başkanlık süreçlerine sadece “girdi” olarak kalmasına ve söz konusu kararların uygulamaya dönüşme oranının düşüklüğüne dikkat çekilmektedir. Bu nedenle incelenen tezler çıktı, sonuç ve etki şeklinde özetleyebileceğimiz “etkinlik & etki değerlendirmesi” ölçütlerinin eksikliğini sorunsallaştırmaktadır.

Bu sorun kümelerinin yanı sıra belediye, meclis ve konsey ilişkilerindeki rol belirsizliği; muhalif ve eleştirel seslerin yönetimi; gündem üzerine yaşanan tartışma ve çatışmalar da bir “koordinasyon ve çatışma yönetimi” sorununa işaret etmektedir.

Bu kavram ve sorunlardan yola çıkarak tezlerde tekrar eden politika ve tasarım önerileri de bizlere dikkat çekici veriler sunmaktadır. “Hukuki ve kurumsal güçlendirme” başlığı altında toplayabileceğimiz önerilerde kent konseylerinin yetki/rol tanımının netleştirilmesi, belediye ile ilişkide “aşırı bağımlılığı” azaltan düzenlemeler yer almaktadır. Sekreteryaya ve bütçenin sürdürülebilirliği; çalışma usullerinin standartlaşması yani kurumsallaşma önerilmektedir. Personel ve/veya uzman desteği, düzenli bütçe kalemi, proje geliştirme kapasitesi, eğitim programları “kaynak tahsis ve kapasite geliştirme” şeklinde özetlenebilecek bir öneri sepetinde yer almaktadır.

Mahalle ölçeğinde düzenli forumlar, tematik çalışma grupları, katılımın salt senede 2 kez yapılan “toplantılar” ile sınırlı kalmayıp sürekli geri bildirim döngülerine bağlanması; gençlik, kadın, yaşlı, çocuk ve engelli meclisleri ve dezavantajlı gruplar için erişilebilir katılım tasarımları şeklinde özetleyebileceğimiz bir şekilde “katılım mimarisinin yeniden tasarımı”na yönelik önerilere de sıklıkla rastlanmaktadır.

Tezlerde yer alan “şeffaflık ve saydamlık” eksenine paralel bir biçimde kent konseyi gündemlerinin, kararlarının ve bu kararların belediye tarafından uygulanma durumunun periyodik bir şekilde raporlanması, açık veri ile kolay erişilebilir tutanak ve karar arşivi, mali saydamlık ve hesap verebilirlik boyutlarının güçlendirilmesi de “şeffaflık, izleme ve performans” öneri demetinin içerisinde yer almaktadır.

Stratejik planlama ve belediye karar süreçlerine entegrasyon da çalışmalarda önerilmektedir. Özellikle kent konseylerinin; stratejik plan, performans programı ve bütçe süreçlerinde erken aşamada devreye girmesi; önerilerin resmi gündemlere “izlenebilir” biçimde bağlanması istenmektedir. Ayrıca “dijitalleşme ve iletişim” bağlamında e-katılım araçları, çevrimiçi danışma, düzenli bültenler ve sosyal medya ile farkındalık yaratılması da önerilmektedir.

Görüldüğü gibi tezlerin büyük bölümünde kent konseyleri, mevzuatın öngördüğü şekilde yerel yönetimi kurumsallaştırma potansiyeli taşıyan bir mekanizma olarak konumlanmaktadır. Ancak uygulamada özerklik, kaynak, kapsayıcılık ve etki üretme zincirinde kırılmalar nedeniyle konseylerin göstermelik, sembolik ve etkisiz kalma riski vurgulanmaktadır.

2005-2025 yılları arasındaki yaklaşık yirmi yıllık birikimin akademik değerlendirmeler ve saptamalar ışığında katılım için politika yapımı sürecine beklenen etkileri değerlendirildiğinde öne çıkan kavram ve öneri ve başlıkların çok azının yasal süreçlere yansıdığı söylenebilir. Yasal bir

değişiklik olmaksızın yönetmelikler üzerinden yıllara göre gerçekleşen değişikliklere bakıldığında, idarenin konseylerdeki ağırlığının dengelenmeye çalışıldığı, ilk zamanlar konseyin başkanı olarak belediye başkanlarının doğrudan ön planda olduğu bir yapı yerine, konseyin başkanının konsey kurulunca seçildiği düzenlemelerin öne çıktığı görülmektedir.

Akademik uygulamalar üzerinden yerinde ve kapsamlı denebilecek çalışmalardan elde edilen bulgular hangi oranlarda kamu politikalarına yön veriyor? sorusu önemli bir soru olarak karşımızda durmakla birlikte, uygulamada bu sürecin yönetmelikteki değişikliklerle sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır.

Türkiye’de akademik çalışmaların özellikle sosyal bilimler açısından ne oranda kamu politikalarına dönüştüğüne ilişkin çalışma nerdeyse yoktur. Hele kent konseyleri ile ilgili yirmi yıllık birikimden yola çıkılarak ortaya çıkan kapsamlı bir yasal metin de bulunmamaktadır. Metinden kastedilen yasal/yapısal düzenlemeler ile bu düzenleyici işlemlerin uygulama ayaklarıdır.

Oysa tezlerde öne çıkan kavramlar sadece Türkiye’ye özgü olmayıp uluslararası uygulamalarda da öne çıkan ve sıklıkla tartışılan kavramlardır. Çoklu yönetim, katılımcı bütçe, sürdürülebilirlik, yerel kalkınma gibi yaklaşımlar bu bağlamda en belirgin temel kavramlar olarak öne çıkmaktadır. Ancak akademik çalışmalarda önemle vurgulanan bu kavramların kent konseylerine ilişkin yasal ve yönetsel düzenlemelere ve mevzuat değişikliklerine yansımadığı anlaşılmaktadır.

Ülkemizde belediyelerin ölçeğine göre faaliyet göstermeye çalışan yüzlerce kent konseyi binlerce üyeyi bünyesinde barındırmaktadır. Bir çatı altında bir arada olan bu denli geniş ve nitelikli bir insan kaynağının yerelde katılım taleplerinin olması hem demokratik toplum yapısının güçlendirilmesine katkı sağlaması hem de sürdürülebilir bir gelişme için oldukça önemlidir. Ne var ki kent konseylerinin bu olası gücü; bu yapının bir yerde diğer ilgili benzer oluşumlar karşısında, siyasal ve yönetsel olarak rekabet edilmesi gereken yapılar olarak algılanmalarına neden olmaktadır. Belediye meclis yapılarının siyasal nitelikleri, parti disiplini ve aldıkları kararların bağlayıcılıkları gibi nedenler, kent konseyleri karşısında ellerini güçlendiren niteliklerdir. Bununla birlikte kent konseylerinin üye yapısının görece olarak siyasal yapıdan bağımsız olması ve en azından dikey siyasi ilişkiler ile doğrudan iç içe olmaması; kamu kurumları, yerel aktörler ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşuyor olması bu yapılar açısından önemli bir üstünlük olarak değerlendirilebilir. Ancak burada en kritik nokta; kent konseyleri tarafından alınan kararların bir bağlayıcılığının olmaması ve belediye meclisleri tarafından sadece gerekli görüldüğü ya da öncelik verildiği ölçüde gündeme alınarak görüşülüyor olmasıdır.

Kent konseylerinin neden bir üstünlük potansiyelini içinde barındıran bir yapı olabileceği sorusunun yanıtı açıktır. Bu yapılar doğaları gereği daha özgür karar alabilme zeminine imkân tanır. Ortak aklın tecellisinin mümkün olacağı ve aynı zamanda müzakereci demokrasinin yerelde uygulanabileceği bir alan sunması kent konseylerini demokratik yönetim açısından da önemli kılmaktadır. Bununla birlikte kent konseylerinin siyasetten tamamen arındırılması yönünde bir takım saptamaların kuramsal düzeyde kaldığı görülmektedir. Kent konseylerinin yerel ölçekte ilgilendiği konular dikkate alındığında bu yapıları ulusal ve yerel siyasetten bağımsız düşünmek mümkün değildir. Bu noktada asıl belirleyici olan dikey ilişkilerden sıyrılıp, yerelde halkın talep ve isteklerini o kentin geleceği perspektifinden ele alan çoğlucu, müzakereci, katılımcı bir tartışma ortamında ortak akıl üretme kapasitesini güçlendirmesidir.

Kent konseylerinin yasal ve anayasal güvenceye kavuşturulmasına yönelik öneriler, merkez-yerel yönetim ilişkileri ve ülkenin idari yapılanması çerçevesinde önemli tartışmaları beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte yerel katılımın niteliği ve kapsamı dikkate alındığında mevcut yönetmelik ve sonrasında yapılan değişikliklerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Ulaşılmak istenilen amacın bu yönetmelik ve sonrası değişikliklere sığmadığı apaçıktır. Bu bağlamda (Çizelge 2)’de yer alan ana başlıkların her birine açıklık getirecek, bütüncül bir yaklaşımı esas alan bir yerel katılım

yasasına ihtiyaç olduğu açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Aslında güçlü bir yerel yönetim yapısının güçlü ve etkili bir yerel katılım mekanizmasıyla mümkün olabileceği çok açıktır. Ancak uygulamada yasal düzenlemeler ile tanımlanmamış olan bir katılım mekanizması uygulama açısından oldukça sınırlı ve zayıf kalmaktadır.

Yaklaşık yirmi yılı içeren süreçte kent konseyleri yönetmelikleri üzerine yapılan değişiklikler büyük ölçüde dönemsel koşulların belirleyici olduğu, parçacı nitelik taşıyan düzenlemelerle sınırlı kalmıştır. Çünkü 2005 sonrasında kent konseylerinin kurulmaya başlanmasından bu günlere geçen süre boyunca akademik çalışmalarda büyük ölçüden benzer sorun alanlarına dikkat çekildiği halde yapılan değişiklikler bu temel sorunlara çözümler üretmenin uzağında kalmıştır. Yapılan değişiklikler bu temel sorunlara kalıcı ve bütüncül çözümler üretmekten çok uzak kalmıştır. Özellikle kent konseylerinin danışma işlevi, tanınırlıkları, bütçe yönetimi, belediyelere bağımlılık, üye yapılarındaki “elitist” nitelikler gibi sorunlar ve bunlara yönelik öneriler akademik çalışmalarda defalarca bulgulandığı ve çözüm önerileri üretildiği halde; süreklilik raz eden bu sorunlara karşı üretilen çözüm önerilerinin politika düzeyinde büyük ölçüde kent konseyi yönetmeliğinde yapılan sınırlı değişikliklerle kaldığı ve daha kapsamlı bir dönüşümün yaşanmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç: Akademik Birikim ile Politika Arasındaki Mesele

Türkiye’de kent konseyleri üzerine 2005 sonrası dönemde üretilen lisansüstü tezler bütüncül biçimde incelendiğinde, yerel katılım ve yönetim alanında dikkate değer bir akademik birikimin oluştuğu görülmektedir. İncelenen çalışmalar, kent konseylerini çoğunlukla katılımcı demokrasi ve yerel yönetim perspektifleri çerçevesinde ele almakta; bu yapıların hukuki temelleri, kurumsal işleyişleri, temsil ve katılım kapasiteleri ile yerel karar alma süreçlerine etkilerini farklı kent deneyimleri üzerinden tartışmaktadır.

Kent konseylerinin geçirdiği evreler genel olarak büyük ölçüde ilgili yönetmeliklerde yapılan değişikliklerin izlenmesine dayandırıldığında, söz konusu bu değişikliklerin ne ölçüde akademik çalışmalara ve uygulama deneyimlerinden süzülen tematik birikime dayandığı önemlidir. Gerek tematik tartışmalar gerekse uygulamada karşılaşılan sorunlara çözüm olarak düşünülen mevzuat değişikliklerinin, akademik ve uygulamadaki birikimlere ne kadar dayandığı ve ne derece ilişkilendirildiği temel bir sorgulama alanı oluşturmaktadır. Bu çalışma kapsamında kent konseyleri üzerine yazılmış olup öne çıkan tezlerden hareketle, örnek olaylar ve örnek kent konseyleri özelinde yapılan uygulama araştırmalarında öne çıkan sorun alanlarına (kavram, sorun ve öneriler) yönelik yasal düzenlemelerde halen bütüncül ve kapsayıcı bir çerçevenin oluşturulmadığı görülmektedir.

Kent konseylerinin ortaya çıkışını izleyen ilk dönemlerde bu yapıların tanınırlıkları sorunu önemli bir tartışma konusu olarak gündeme gelmiştir. Bu bağlamda kent konseylerinin belediyelerin ve belediye başkanlarının güç alanı içinde kalmaları ve bu alanın dışına çıkmakta zorlanmaları yönündeki eleştiriler ilk dönem çalışmalarda dikkat çekmektedir. Uygulama deneyimi ve birikiminin artmasıyla birlikte idari ve mali özerklik yönünde talepler dile getirilmiştir. Özellikle kent konseyleri tarafından alınan kararlarının belediye meclislerinde öncelikli olarak ele alınmaması hatta bazı belediye meclis üyelerinin kent konseylerini “gereksiz” yapılar olarak değerlendirmesi bu mekanizmaların karşı karşıya olduğu yapısal sorunların gittikçe derinleştiğini işaret etmektedir.

Her ne kadar kent konseylerinin mali ve idari yönden şeffaf ve hesap verebilirliklerine yönelik olumlu değerlendirmeler ve talepler dile getirilmiş olsa da geçen süre zarfında bu beklentilerin yasal düzenlemelerde karşılık bulmadığı görülmektedir. Bu söz konusu talepler ve saptamalar içinde, köklü öneri ve taleplerin de olduğu bilinmelidir. Özellikle kent konseylerine tüzel kişilik kazandırılması ve hatta anayasal güvenceye kavuşturulmaları yönündeki önerilerin ilerleyen dönemlerde de tartışılmaya devam edeceği öngörülebilir.

İleriye dönük olarak yönetim anlayışının çok katmanlı bir yönetime dönüşmesi yönündeki umudun da yeşertilmeye çalışıldığı, bu dönüşümün kent konseylerini ve temsil ettikleri kentleri yönetsel kapasite ve katılımın derinliği açısından bir adım daha öne çıkarıp ileri taşıyacağı düşünülmektedir. Özellikle büyükşehirler özelinde bazı Avrupa kentleri ile olan benzerlikler ve farklılıklar dikkate alındığında, yakın zamanda değilse bile uzun vadede kent konseyleri için özellikle büyükşehirlerde çok katmanlı yönetimden söz etmek mümkün olacaktır.

Türkiye’de yerel katılım salt teknik bir olgu olmanın ötesindedir. Yerel katılım sosyolojik, siyasal ve iktisadi yapının bir ürünü olarak ele alınmalıdır. Bu çerçevede genel bir değerlendirme yapıldığında kent konseylerinin ve katılım süreçlerinin kimi kent uygulamalarında potansiyel olarak çok güçlü bir konumda olduğu; yasanın belirlediği amaç ve ilkelerin hayata geçirilmesinde etkin olarak rol oynayabilecekleri yönündeki vurgunun akademik ve uygulamaya dönük çalışmalarda süreklilik kazandığı görülmektedir. Birkaç istisnai örnek dışında kent konseylerine temelde olan inancın halen sürüyor olması umut vericidir. Kent konseylerini, siyasal nitelikleriyle öne çıkan belediye meclislerinin karşısında bir pozisyonda konumlandırmaya çalışan pratiklere karşın; bu yapılar temsili demokrasinin ulaşamadığı alanlara ulaşma, katılıma dayalı etkin yurttaşlık anlayışı temelinde yerel demokrasiyi güçlendirme ve çoğlucu bir tartışma zemini oluşturma yönündeki misyonlarını sürdürmektedir.

Güçlü bir yerel yönetim yapısı ancak güçlü ve etkili bir yerel katılım mekanizmasıyla mümkün olabilir. Bu nedenle kent konseylerinin hukuki statüsü, mali ve idari kapasiteleri ve karar alma süreçlerindeki etki düzeyleri yeniden ele alınmalıdır. Çok katmanlı yönetim anlayışının özellikle büyükşehirler ölçeğinde güç kazanması yönündeki beklenti, kent konseylerini yalnızca danışma organları olmanın ötesine taşıyabilecek önemli bir imkân sunmaktadır. Bu imkânın hayata geçirilebilmesi ise, akademik birikim ile uygulama ve politika düzeyleri arasındaki ilişkinin daha güçlü biçimde kurulmasına bağlıdır.

References

- Arslan, Ş. (2017). *Türkiye’de yerel yönetim ve kent konseyleri: Adana örneği* [Unpublished master’s thesis]. Kahramanmaraş Sütçü İmam University, Institute of Social Sciences.
- Atak, K. (2017). *Bir yerel yönetim aracı olarak kent konseyleri: Adıyaman kent konseyi örneği* [Unpublished master’s thesis]. Gazi University Institute of Social Sciences.
- Bassett, C. (2016). An alternative to democratic exclusion? The case for participatory local budgeting in South Africa. *Journal of Contemporary African Studies*, 34(2), 282-299.
- Belli, A. (2016). *Türkiye’de kent konseylerinin işlevselliği önündeki sorunlar ve çözüm önerileri: Antalya, Afyonkarahisar ve Burdur örneği* [Unpublished doctoral thesis]. Kahramanmaraş Sütçü İmam University Institute of Social Sciences.
- City Council Regulation. (October 8, 2006). Official Gazette (No. 26313).
- Çelik, D. (2019). *Yerel demokrasi ve sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde kent konseyleri: Manisa kent konseyi örneği* [Unpublished master’s thesis]. Manisa Celal Bayar University Institute of Social Sciences.
- Çelik, O. (2019). *Kent konseylerinin işlevselliği: Konya büyükşehir ve ilçe belediyeleri örneği* [Unpublished master’s thesis]. Necmettin Erbakan University Institute of Social Sciences.
- Dede, D. (2011). *Çok düzeyli yönetim olgusunun kent konseyleri bağlamında incelenmesi: Helsinki, Stockholm, Bergen, Barselona kent konseyleri* [Unpublished master’s thesis]. Istanbul University Institute of Social Sciences.
- Demirdağ, A. (2019). *Belediye yönetimine katılım ve kent konseyleri: Malatya örneği* [Unpublished master’s thesis]. Hacettepe University Institute of Social Sciences.
- Deniz, T. (2013). Kentleşme, yerel gündem 21 ve kent konseyleri. *Turkish Studies-International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 8(12), 391-402.
- Ezber, Ş. A. (2021). *Türkiye’de yönetim uygulamaları: Bağımsız idari otoriteler ve kent konseyleri örnekleri* [Unpublished master’s thesis]. Gümüşhane University Institute of Social Sciences.
- Gencür, İ. G. (2020). *Yerel demokrasi ve kent konseyleri: Manisa Yunus Emre kent konseyi örneği* [Unpublished master’s thesis]. Karamanoğlu Mehmet Bey University, Institute of Social Sciences.
- Güler, E. (2015). *Yerel demokrasi açısından kent konseyleri ve eleştirileri: Kütahya kent konseyi örneği* [Unpublished master’s thesis]. Dumlupınar University Institute of Social Sciences.
- Güneş, M. & Beyazıt, E. (2012a). *Yerel Gündem 21’den kent konseylerine*. Detay Publications.
- Güneş, M. & Beyazıt, E. (2012b). Türkiye’de yerelde yönetim olanakları: Kent konseyleri. In *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II: Küresel değişim ve demokratikleşme bildiriler kitabı* (pp. 801-819). April 19-20, 2012, Malatya.
- Güneş, M. & Beyazıt, E. (2022). Türkiye kentlerinde yerel katılım arayışı: Tepeden inme çözümlerin “yer”sizliği. In G. Kaya & A. Şeker (Eds.), *Dert yükü mekânlar-kentlerin sosyal sorunları* (pp. 537-562). Nika Publishing House.
- Güneş, M. (2004). *Yerel Gündem 21*. Detay Publishing.
- Güneş, M. (2009). Sosyal demokrasinin deneyim alanı olarak “Ankara belediyeciliği”: Karayalçınlı yıllar. In I. Kamalak & H. Gül (Eds.), *Toplumcu belediyecilik: Yerel yönetimlerde sosyal demokrasi, teorik yaklaşımlar ve Türkiye uygulamaları* (pp. 197-232). Kalkedon Publications.

- Güneş, M. (2025). Türkiye’de kent konseyleri geleneği olmayan bir yerel katılımı nasıl inşa edeceğiz? In R. Keleş & M. A. Karasu (Eds.), *Kente ve çevreye karşı işlenen suçlar-2* (pp. 328-349). İdealkent Publications.
- Hüner, M. (2013). *Kentsel katılım aracı olarak kent konseyleri* [Unpublished master’s thesis]. Gazi University Institute of Social Sciences.
- Jurlina Alibegović, J. & Slijepčević, S. (2018). Attitudes towards citizen participation in the local decision-making process: A comparative analysis. *Društvena istraživanja: Časopis za opća društvena pitanja*, 27(1), 155-175.
- Kabasakal, H. (2020). *Yerel yönetim açısından kent konseyleri üzerine bir araştırma: Çanakkale kent konseyi örneği* [Unpublished master’s thesis]. Çanakkale Onsekiz Mart University, Institute of Social Sciences.
- Kamalak, İ. & Gül, H. (Eds.). (2009). *Toplumcu belediyeçilik: Yerel yönetimlerde sosyal demokrasi, teorik yaklaşımlar ve Türkiye uygulamaları*. Kalkedon Publications.
- Karabulut, N. & Bayrakçı, E. (2019). Yerelde demokrasi ve yerel e-katılım. *Turkish Studies-Economics, Finance, Politics*, 14(1), 71-94.
- Kaya, A. (2019). *Yerel yönetimlerde demokrasi ve kent konseyleri üzerine bir araştırma: Ardahan örneği* [Unpublished master’s thesis]. Ardahan University Institute of Social Sciences.
- Kestellioğlu, G. (2020). *Türkiye’de kent konseyleri ve sivil toplum kuruluşları: Nitel bir alan araştırması* [Published doctoral thesis]. Erciyes University Institute of Social Sciences.
- Kızılboğa, B. (2022). *Müzakereci demokrasi uygulaması olarak kent konseyleri: Antalya örneği* [Unpublished master’s thesis]. Karamanoğlu Mehmet Bey University Institute of Social Sciences.
- Koru, M. (2019). *Yerel yönetimlerde yönetime katılım açısından kent konseyleri: Sivas örneği* [Unpublished master’s thesis]. Hacı Bayram Veli University Graduate School.
- Kutluca, B. (2022). *Türkiye’de katılım ve bir katılım aracı olarak kent konseyleri* [Unpublished master’s thesis]. Kırıkkale University Institute of Social Sciences.
- Lamba, M. (2012). *Yerel yönetimde kent konseylerinin belediyelerin karar alma süreçlerine etkisi: Antalya, Afyonkarahisar ve Burdur örneği* [Unpublished doctoral thesis]. Süleyman Demirel University Institute of Social Sciences.
- Menteş, E. A. (2016). *Katılımcı demokrasinin aracı olarak kent konseyleri: Adana kent konseyi örneği* [Unpublished master’s thesis]. Mersin University Institute of Social Sciences.
- Narınç, M. (2019). *Yerel demokrasinin yerel bir aktörü olarak kent konseyleri: Malatya büyükşehir kent konseyi örneği* [Unpublished master’s thesis]. Van Yüzüncü Yıl University Institute of Social Sciences.
- Öğüt, Z. (2017). *Yerel yönetimden yerel yönetime kent konseyleri: Antalya örneği* [Unpublished master’s thesis]. Süleyman Demirel University Institute of Social Sciences.
- Önder, Ö. & Güler, E. (2016). Türkiye’de yerel demokrasi açısından kent konseyleri üzerine bir araştırma: Kütahya kent konseyi örneği. *Journal of the Institute of Social Sciences, Çankırı Karatekin University*, 7(1), 881-902.
- Örselli, E., Bayrakçı, E. & Kahraman, S. (2016). Yerel yönetim ve kadın meclisleri: Karatay kadın meclisi örneği / Local governance and women’s councils: The case of Women Council Karatay. *Turkish Studies-International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 11(2), 985-999.

- Özoğuz, B. (2012). *Farklı yerel katılım yöntemleri ve kent konseyleri örneği* [Unpublished master's thesis]. Marmara University Institute of Social Sciences.
- Palabıyık, A. (2022). *Yerel demokrasi bakımından kent konseylerinin işlevleri: Ordu ve Ünye örnekleri* [Unpublished master's thesis]. Ondokuz Mayıs University Graduate School.
- Regulation on Amendments to the City Council Regulation. (July 6, 2019). Official Gazette (No. 30823).
- Regulation on Amendments to the City Council Regulation. (June 6, 2009). Official Gazette (No. 27250).
- Şaşmaz, S. (2025). *Katılımcılığın geliştirilmesi bağlamında kent konseyleri* [Unpublished master's thesis]. Çanakkale Onsekiz Mart University Institute of Social Sciences.
- Tataroğlu, N. (2019). *Avrupa Birliği'ne uyum kapsamında Türkiye'de yerel yönetimler ve kent konseyleri: Sarıyer kent konseyi örneği* [Unpublished master's thesis]. Marmara University Institute of European Studies.
- Uma, L. (2023). *Yerel siyasal katılımında kent konseylerinin işlevleri: Zonguldak-Karabük-Düzce kent konseyleri örneği* [Unpublished master's thesis]. Zonguldak Bülent Ecevit University Institute of Social Sciences.
- Uslu, İ. A. (2017). *Türkiye'de kent konseyleri deneyimi: Bir yapılandırma önerisi* [Unpublished master's thesis]. Ankara University Institute of Social Sciences.
- Ünlütürk, E. (2023). *Kentli hakları kapsamında kent konseyleri gençlik meclislerinin değerlendirilmesi: Eskişehir örneği* [Unpublished master's thesis]. Eskişehir Anadolu University Institute of Social Sciences.
- Yeşildal, A. (2014). *Yerel demokrasinin gelişimi sürecinde kent konseylerinin işlevselliği: Kocaeli ve Kartepe kent konseyleri örneği* [Unpublished doctoral thesis]. Kocaeli University Institute of Social Sciences.

ETHICAL DECLARATIONS**Research and Publication Ethics**

The author(s) declare that this manuscript is an original work prepared in accordance with the principles of scientific research and publication ethics. The manuscript has not been previously published and is not currently under consideration for publication elsewhere. All sources used in the preparation of this study have been properly cited and referenced. The author(s) confirm that the work contains no plagiarism, fabrication, falsification, or manipulation of data. The research findings are presented honestly and transparently in accordance with the principles of academic integrity.

Author Contributions

All authors have significantly contributed to the conception, design, analysis, and preparation of the manuscript. All authors have read and approved the final version of the manuscript and agree to its submission and publication.

Conflict of Interest

The author(s) declare that there is no conflict of interest regarding the publication of this manuscript.

Funding

This research did not receive any specific grant, financial support, or funding from any public, commercial, or non-profit funding agencies.

Artificial Intelligence (AI) Usage Disclosure

During the preparation of this manuscript, artificial intelligence tools may have been used solely for limited purposes such as language editing, translation assistance, and stylistic improvement. Any AI-assisted translations or language corrections were carefully reviewed and verified by the author(s). Artificial intelligence tools were not used to generate the core scientific content, research design, analysis, or scholarly conclusions. All academic responsibility for the content of the manuscript rests entirely with the author(s).

Copyright and Permissions

The author(s) confirm that all necessary permissions for copyrighted materials have been obtained where required and that the manuscript does not violate any intellectual property rights.

Author Approval

All authors confirm that they have read and approved the final version of the manuscript and consent to its submission and publication.

ETİK BEYANLAR**Araştırma ve Yayın Etiği**

Yazar(lar), bu makalenin özgün bir çalışma olduğunu ve bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uygun olarak hazırlandığını beyan eder. Makale daha önce herhangi bir yerde yayımlanmamış olup başka bir dergide değerlendirme sürecinde değildir.

Çalışmada kullanılan tüm kaynaklar akademik kurallara uygun biçimde atıf lanmıştır. Yazar(lar), çalışmanın intihal, veri uydurma, veri tahrifi veya manipölasyon içermediğini; araştırma bulgularının bilimsel dürüstlük ilkelerine uygun şekilde sunulduğunu beyan eder.

Yazar Katkısı

Tüm yazarlar çalışmanın tasarlanması, yürütülmesi, analizi ve makalenin hazırlanmasına önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Tüm yazarlar makalenin son hâlini okuyup onaylamış ve yayımlanmasını kabul etmiştir.

Çıkar Çatışması

Yazar(lar), bu makalenin yayımlanmasına ilişkin herhangi bir çıkar çatışması bulunmadığını beyan eder.

Finansal Destek

Bu araştırma herhangi bir kamu kurumu, ticari kuruluş veya kâr amacı gütmeyen kuruluş tarafından finansal olarak desteklenmemiştir.

Yapay Zekâ Kullanım Beyanı

Makalenin hazırlanması sürecinde yapay zekâ araçlarından yalnızca dil düzenleme, çeviri desteği ve anlatım iyileştirmesi amacıyla sınırlı ölçüde yararlanılmış olabilir. Yapay zekâ araçları tarafından yapılan çeviri ve dil düzenlemeleri yazar(lar) tarafından dikkatle kontrol edilmiştir. Yapay zekâ araçları çalışmanın bilimsel içeriğinin, araştırma tasarımının, analizlerinin veya akademik sonuçlarının oluşturulmasında kullanılmamıştır. Makalenin içeriğine ilişkin tüm akademik sorumluluk yazar(lar)a aittir.

Telif Hakları ve İzinler

Yazar(lar), telif hakkı gerektiren materyaller kullanılmışsa gerekli izinlerin alındığını ve çalışmanın herhangi bir fikrî mülkiyet hakkını ihlal etmediğini beyan eder.

Yazar Onayı

Tüm yazarlar makalenin son hâlini okuduklarını, onayladıklarını ve yayımlanmasını kabul ettiklerini beyan eder.