



# Kamu Yetersiz Kalınca: Kentsel Ulaşım Hizmetlerinin Sunumunda Küçük Girişimcilik Kesiminin Meşrulaştırılması

\*

Eray Aktepe<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-5607-280X

## Öz

*Şehirlerde yaşanan nüfus yoğunluğunun artışı ve kent formunun gelişimi ve büyümesi kentsel ulaşım sistemlerinin ve yolcu taşıma hizmetlerinin örgütlenmesinin kent hizmetleri içerisinde önemli bir yere sahip olmasına neden olmuştur. Kentlerde meydana gelen nüfus artışı ile birlikte toplum nezdinde oluşan kentsel toplu taşıma hizmet taleplerinin sağlanmasında yaşanan kamu yetersizlikleri beraberinde küçük girişimcilik kesiminin dâhil olduğu farklı bir yolcu taşıma hizmet örgütlenmesini getirmiştir. Çalışma ile özel kentsel girişimcilerinin ulaşım hizmet sürecine girişini başlatan ve bu bağlamda kent içi ulaşım hizmetini kamu sorumluluğunda olan bir hizmet olmaktan çıkartan unsurların ve tarihsel bağlamda otobüs ulaşım hizmetlerinin sunumu üzerindeki etkisinin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Çalışma, İlhan Tekeli'nin kentsel ulaşım analizleri ışığında, özel hizmet sunumunun meşrulaşmasının altında yerel yönetimlerin ancak böylelikle hizmet verebilir hale gelmesi tezini ileri sürmektedir. Kent içi özel toplu taşıma işletmeciliğinin tarihsel süreç içinde meşruiyet kazanması, kamunun toplumun ulaşım ihtiyaç ve taleplerini yerine getirememesi nedeniyle işlevsellik kazanması ile başlayıp adeta kent içi ulaşım örgütlenmesinin bir uzvu haline gelmesi ile sonuçlanan bir hal almıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Kent İçi Ulaşım, Küçük Girişimcilik, Hizmet Arzı Yetersizliği*

<sup>1</sup> Dr., Kastamonu Üniversitesi, E-mail: eaktepe@kastamonu.edu.tr



# When Government is Failed: Legitimizing the Small Entrepreneurship in the Provision of Urban Transportation Services

\*

Eray Aktepe<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0002-2555-6641

## Abstract

*The increase in the population density in cities and the development and growth of the city form caused the organization of urban transportation systems and passenger transportation services to have a significant place in the city services. Along with the population increase in the cities, the government failures experienced in meeting the demands of the urban public transportation service in the society brought together a different passenger transportation service organization including the small entrepreneurship. The aim of the study is to determine the factors that initiated the entry of private urban entrepreneurs into the transportation service process, the elements that make the urban transportation service from being a public responsibility service and its impact on the delivery of bus transportation services in a historical context. In the light of İlhan Tekeli's urban transportation analysis, the study suggests that the legitimacy of private service delivery lies in the fact that local governments can only serve in this way. Legitimacy of private urban public transport management in the historical process begins with small entrepreneurs gaining functionality due to the government's inability to fulfill the transportation needs and demands of the society and almost ended up becoming a limb of the urban transportation organization.*

**Keywords:** Urban Transport, Small Entrepreneurship, Insufficient Service Supply

---

<sup>2</sup> Dr., Kastamonu University, E-mail: eaktepe@kastamonu.edu.tr

## Giriş

Şehirlerde yaşanan nüfus yoğunluğunun artışı, yoğunluğa paralel olarak yüksek yoğunluklu şehir formu ve şehrin büyüme ve gelişim ağının biçimlenişi, kent içi ulaşım örgütlenmesi ve sunumunu kentsel politika planlaması açısından önemli hale getirmiştir. Hızla artan ve kentlerde yoğunlaşan nüfus ile birlikte araçlı yolculukların oranında önemli bir artış yaşanmış, bu artışa karşılık tarihsel süreçte yaşanan ekonomik krizler nedeniyle kent içi ulaşımında kamu yolcu taşımacılığının özel sektör karşısındaki payı beklentileri karşılamamıştır. Yerel hizmetlerden sorumlu şehir yönetimleri, kaynak yetersizliği dolayısıyla giderek artan kent içi ulaşım gereksinmesini sağlayacak toplu taşıma sistemlerini geliştirememiştir. Bu hizmet boşluğuna karşılık, daha küçük ve daha az araçla daha fazla yolcu taşıma hizmet anlayışını benimseyen küçük girişimcilik kesimi, kaptı-kaçtı ve taksi-dolmuş gibi kayıt dışı ve düzensiz ara-ulaşım araçları ile kendiliğinden gelişen kontrol edilmesi ve denetlenmesi zor hizmet çözümleri ortaya koymuştur. Özellikle İlhan Tekeli'nin kentsel ulaşımına ilişkin çalışmalarında vurguladığı üzere; büyük şehirlerde etkinliğini artıran küçük girişimcilik kesimi, kendi özelliklerine ve koşullarına uygun özel kent içi ulaşım işletme türü üzerinden gelişen bir toplu taşıma hizmet sunum anlayışına neden olmuştur. Kendini kent içi ulaşım alanında mecbur hale getiren özel ara-ulaşım araçlarının sağladığı ulaşım hizmet sunumu, günümüzde imtiyaz sahibi küçük girişimcilerle devam eden bir toplu taşıma hizmet sunum anlayışına dönüşmüştür. Kendine özgü işletme anlayışı ile alanda söz sahibi olan küçük girişimciler, kendine has örgütlenme biçimleri ile kentsel ulaşım alanında rant meydana getirme ve bu rantı siyasal etkileşim yoluyla regüle etme potansiyeline sahip bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Kısacası, yerel yönetimler, kent içi ulaşım alanındaki yetersizlikleri nedeniyle giderek artan taşıma talebine karşılık özel sektörün de dâhil olduğu bir hizmet anlayışını benimsemek zorunda kalmıştır. Bu durum, kamu yararı odaklı kamu hizmet anlayışından özel çıkar amaçlı ve kâr güdüsü ile hareket eden hizmet anlayışına doğru bir evrilmeye neden olmuştur.

1980'li yıllarda etkili olmaya başlayan neo-liberal politikalar, ilk olarak gelişmiş ülkelerde özelleştirme ve kamu harcamalarının azaltılması ile devlet aygıtının küçültülmesini gündeme getirmiştir. Bu bağlamda, özel sektör tarafından sunulabilen bir mal ve hizmetin bir taraftan kamu tarafından sunulma mecburiyetini diğer taraftan da bahse konu olan sunumda kamu yararı aranması mecburiyetini ortadan kaldırdığı düşüncesi hâkim olmaya

başlamıştır (Şahin, 2009, s.110). Kamu hizmetinin tanımında yaşanan bu değişim, bir taraftan devlet anlayışındaki değişimin kamu hizmetine yansımaları olarak görülebileceği gibi bir taraftan da kamusal kaynak yetersizliği nedeniyle mecbur kalınan bir durum olarak da ifade edilebilir. Diğer bir deyişle, kamu yararı bağlamında, özel hizmet sunumunun meşrulaşması ve ancak yerel yönetimlerin böylelikle hizmet verebilir hale gelmesi bakımından çarpıcı olgulardır. Mal ve hizmet sunumunda artık meşru kamu gücünün yeterli olmadığını, ama belli bir hizmet alanına yoğunlaşmış çıkar gruplarının ise meşruiyet düzeyini artırdığının kanıtlarıdır. Bu örgütlenme ve hizmet sunum biçimiyle devletin sorumluluğunda olan ve fiilen devlet tarafından yerine getirileceği kabul edilen hizmetler, özel sektör girişimcileri tarafından sunulup bu hizmetin topluma bir kamusal hizmet olarak kabul ettirildiği (Uluatam, 1997, s.35) gibi kamu ile bu hizmet biçimleri arasındaki ilişki, kamu yararı gasplarını tamamen olağan hale getirmektedir.

Bu çalışmanın temel amacı, kentsel toplu taşıma hizmetlerinin sağlanmasındaki kamu yetersizliklerinin etkisiyle özel kentsel girişimcilerinin ulaşım hizmet sürecine girişini başlatan ve bu bağlamda kent içi ulaşım hizmetini kamu hizmeti olmaktan çıkartan unsurları, tarihsel bağlamda otobüs ulaşım hizmetlerinin sunumu üzerinden etkisinin belirlenmesidir. İlhan Tekeli'nin kentsel ulaşımı çözümlerken ele aldığı özel kentsel girişimcilerin sağladığı kent içi ulaşım hizmetlerinin kendine has işletme ve örgütlenme yapısı, bu çalışmanın merkez noktasını oluştururken; çalışmada doğrudan Tekeli'nin çalışmaları üzerine taramalar yapıldığı gibi onun şehre bakışında kullandığı tarihsel dönemleme ve analiz biçimlerinden faydalanarak özellikle büyükşehirlerdeki kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumuna ilişkin süreci ve kamu hizmet tanımlamasının değişimini anlamamızı sağlayacak teorik bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır. İlhan Tekeli'nin kentsel ulaşım hizmetlerine yönelik tarihsel analizleri, çalışmanın küçük girişimcilik kesiminin sağladığı kent içi ulaşım hizmetinin meşruiyetine ilişkin ortaya koyduğu teorik değerlendirmeyi güçlendirdiği gibi pratikteki yansımalarını da ortaya koymaktadır.

## **Yapısal İşlevselci Yaklaşım ve Özel Kentsel Ulaşım Uygulamalarının Meşruiyeti**

Yapısal işlevsellik yaklaşımı, toplumun yapısı ve işlevlerini ele alırken toplumun işleyiş biçimini, toplumsal değişimin nasıl gerçekleştiğini ve toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkan olguları ele almaktadır.

Kuram, toplumsal sistemin karmaşık bir yapı içinde bütün halinde işlediği ve sorunsuz bir biçimde çalışabilmenin çözümlerini kendine özgü biçimde bulduğu şeklinde değerlendirilmektedir. Toplumsal yaşam içinde sistemin devamlılığına fayda sağlamayan sosyal bir uzuv, işlevsiz olarak tanımlanmakta ve belli bir süre sonra sistemden çıkarılmaktadır. Diğer taraftan sistem içinde kamusal düzeni bozan ancak sistemin sürdürülebilirliğine bir şekilde katkı sağlayan unsurların sistemde kalmasına göz yumulmaktadır. Örneğin özel ulaşım araçları ile sağlanan ulaşım hizmetleri genellikle kamu yararı açısından işlevsiz kabul edilir ve bu nedenle de regülasyon kurumları tarafından sürekli cezalandırılmaktadır. Ancak özel kent içi ulaşım işletmeciliği olgusu kentsel ulaşım tarihi içinde mecbur kalınan bir hizmet sunumu olarak görülmüştür. Oysa yapısal işlevselcilik anlayışına göre küçük girişimcilik, kamu ulaşım araçları ile kentsel ulaşım ihtiyaçlarının sağlanamadığı ya da yerel yönetimlerin ulaşım hizmetini yerine getirmekte yetersiz kaldığı durumlarda, ulaşım talebinin karşılanmasında kamuya yardımcı olmaktadır. Tarihsel süreç içinde, kamu her kent içi yolcu taşımacılık talebine cevap veremediğinde özel ulaşım işletmecilerinin sürece dâhil olmasını sağlamış ve küçük girişimcilik kesiminin kent içi ulaşımındaki payı artmıştır. Bu noktada yapısalci-işlevselci yaklaşım ile İlhan Tekeli'nin kentsel ulaşım hizmetlerine yönelik tarihsel analizleri, küçük girişimcilik kesiminin yarıformel, kâr odaklı, kontrolü ve denetimi zor kent içi ulaşım hizmet sunumunun meşruiyetine ilişkin teorik bir değerlendirme yapılmasını kolaylaştırmaktadır.

Meşruiyet, toplumsal sistem ve kamu düzeninin kurallarına ve işlevselliğine atfedilmekte ve devletin işlevlerinin düzenlenmesini açıklamaktadır (Gerhardt, 2002, s.43). Meşruiyet, işlevsel bir sosyal sistemin regüle ettiği belli bir konsensüs ve mutabakata dayalı bir olgu olarak tanımlanmaktadır (Cohen, 1975, s.5). Parsons, otorite ve meşruiyet kavramlarını siyaset alt sistemi olarak tanımlanan siyasi güç, siyasi partiler ve baskı grupları üzerinden incelemektedir.

Otorite, eylemlerin meşruiyetini belirleyen yönlendirici ve regüle edici yani düzenleyici bir çerçeveyi ifade ederken, meşruiyet bireylerin, grupların veya örgütlerin aktör olarak eylemi gerçekleştirdikleri safhada otoritenin belirlediği çerçeveye sadık kaldıkları bir dizi kriterin yerine getirilmesi ile ortaya çıkmaktadır. Diğer bir deyişle eylemi meşrulaştıran şey, otorite tarafından belirlenen regülasyonlara uyum sağlamasıdır (Fidan, 2017, s.270).

Otorite ve meşruiyet kavramları birbirleriyle farklılık gösteren olgulardır. Otorite bir meşrulaştırma yöntemi değil aksine meşruiyeti kısıtlayan bir

kurumsallaşma biçimidir. Otorite, toplumsal sistemin sürekliliğini sağlayan bu bağlamda aktörlerin bir bütün içinde çalışmasına dayanak sağlayan normlar ve kuralların kurumsal bir imgesi iken meşruiyet toplumun yapısal işlevselliğinin sağlanması esnasında elde edilen bir üründür (Gerhardt, 2002: 194-195). Diğer bir deyişle hâkim otorite, çıkar gruplarının örgütlenerek sistem içinde etkin olmasına, kamu yararı güvence altına alındığı sürece izin vermektedir. Çıkar grupları, siyasal iktidarla devamlı olarak ilişki ve uzlaşma içinde kamusal işlevlerini sürdürdüğü sürece siyasal iktidarın karar alma mekanizmasına aktör olarak dâhil olabilmektedirler (Tuncay, 2000, s. 316). Bu özel çıkar grupları, toplumun farklı taleplerini ve beklentilerini yerine getirdikleri için yapısal işlevlerini belli bir düzen ve uyum içinde gerçekleştirmektedir. Aksi takdirde sistem içinde işlevsizleşir ve sistemden çıkarılırlar (Akad, 1979, s. 10-11). Farklı mal ve hizmetlerin sunumu etrafında örgütlenen ve karar alma sürecine dâhil olan özel çıkar grupları bir anlamda iktidara ortak olup işlevlerine oranla siyasal iktidardan paylarını almakta ve meşruiyet kazanmaktadırlar (Akad, 1979, s. 61). Bu bağlamda, Tekeli (2009, s.129) hakim otoritenin küçük girişimcilik kesiminin örgütlenerek kentsel ulaşım alanında rant oluşturmasına, toplu taşımacılık talebinin özel sektör arzı ile karşılanmasıyla kamu yararı güvence altına alındığı için izin verdiğini vurgulamaktadır.

Toplumun farklı mal ve hizmet taleplerine karşılık devletin işlevselliği, sosyal sistem içerisinde gerilimlere ve toplumsal hareketlere neden olma potansiyeline sahiptir. Bu gerilimlerin ortadan kaldırılması, siyasi iktidarın sorumluluğundadır. Parsons'a göre, toplumun ihtiyaç ve taleplerine karşılık verilememesi ile ortaya çıkan toplumsal gerilimlerin azaltılmasına ilişkin karar ve uygulama süreci siyasi iktidarın üstlendiği bir süreçtir. Kolektif ihtiyaç ve taleplere karşılık bir işlevi yerine getirme, siyaset alt sistemi ile uyum içinde yerine getirildiği takdirde meşru olabilmektedir (Cohen, 1975: ss. 5-6). Bu durum kent içi yolcu taşıma hizmetlerinde kendini karar alma mekanizması olan Ulaştırma Koordinasyon Merkezlerinde göstermektedir. Özellikle büyük şehirlerin kent içi ulaşım hizmetlerinde önemli bir role sahip olan özel halk otobüsleri, özel toplu taşıma araçları ve dolmuşlar yerel yönetimlerin ilgili birimlerinin ortaya koyduğu regülasyon ve kontrol sistemi ile uyum içinde işlevlerini yerine getirmektedir. Küçük girişimcilik kesimi, yerel yönetimlerin kent içi ulaşım hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu regülasyon kurumunun şartlarına ve düzenlemelerine uygun hizmet ettiği sürece meşruiyetini devam ettirebilmektedir (Aktepe, 2019, s.156).

Parsons meşrulaştırma süreçlerini kamu hizmet sunumunda devletin işlevlerine katkı sağlayan kendi açısından da belirli amaçlara ulaşma eğilimi gösteren örgütler açısından da incelemiştir. Hedeflerini toplumun ihtiyaç ve taleplerine cevap vermek ve devletin işlevlerine katkı sağlamak olarak tanımlayan örgütler, bu hedeflerinin kurumsallaşmasını sağlayan yerine getirme mekanizmalarına sahip olduğu sürece meşrulaşabilmektedir. Bu mekanizmalar, gerekli kaynak, finansman ve örgütlenmenin sağlanması, karar alma sürecine bağlı işlevsel simgeler ve siyaset alt sistemi ile özel çıkar grupları arasında sosyal eyleme dönük birleştirici sözleşmelerin ve regülasyonların meydana getirdiği kurumsal yapıyı ifade etmektedir (Parsons, 1956a). Bu aşamada Tekeli (2009, s.210)'nin Ankara özelinde, halk otobüsleri ile küçük girişimcilerin sürece dahline ilişkin analizleri bu teorinin pratikteki yansımasıdır. 1981 yılında yürürlüğe giren bir yönetmelik ile amaçlanan kentsel ulaşım işletme tarzı, belediye otobüsleri ile rekabet eden ve onu zayıflatan değil, aksine belediye ulaşım işletmesini tamamlayan bir anlayışı ifade etmektedir. Bu süreci bir yarıştan ziyade açık kapamaya dönüştüren kurumsal yapı ise EGO olmuştur. Yönetmelik, halk otobüsleri uygulamasının il genelinde yaygınlaşmasıyla imtiyaz sözleşmeleri üzerinden kontrol altına alınmıştır. Küçük girişimcilerin belediye kentsel ulaşım işletmesini tamamlaması için ayrılan kontenjanların doldurulmasında Minibüsçüler Derneği ile derneğe bağlı kooperatiflere öncelik tanınması ise kurumsallaşmış yapılara sağlanan imtiyazı göstermektedir (Tekeli, 2009, s.211).

Sonuç olarak, kentsel ulaşım alanında faaliyet gösteren küçük girişimcilik kesiminin örgütsel meşruiyeti tartışmalarında Parsons (1956a)'a referansla üç önemli sonuca ulaşabiliriz. Birincisi, kentsel ulaşımın sağlanmasına yönelik küçük girişimcilerin taahhütlerinin sınırlarını belirleyen ve regüle eden kurumsal bir yapının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yapı yerel yönetimlerin altında görev yapan regülasyon kurumlarıdır; EGO, İETT, UKOME vb. İkincisi, kentsel ulaşımın sağlanması noktasında regülasyon kurumlarının belirlediği şartlara uygun hizmetin temin edilmesi ve örgütün bu kriterlere uygun bir şekilde kurumsallaşması gerekmektedir (Ör. Ulaştırma Koordinasyon Merkezi Yönetmelikleri ve İmtiyaz Sözleşmeleri). Üçüncüsü ise, kent içi yolcu taşıma hizmetlerinin örgütlenmesine ilişkin kurumsallaşmış usullere sahip olunması gerekmektedir (TŞOF, Otobüs, Minibüs ve Şoförler Esnaf Odaları vb.). Örgütlenerek meydana getirdikleri dernek, kooperatif veya esnaf odaları aracılığıyla kent içi ulaşım alanında faaliyet gösteren küçük girişimciler üzerinde kontrol ve düzenleme yetkisi-

ne sahip yerel yönetimlerin ulaşım ağı organizasyonu toplumun tasvip ettiği ve uygun gördüğü sınırlar içinde sürdürülmelidir.

## **Kamu Hizmeti - Özel Hizmet Diyalektiği Bağlamında Kent İçi Ulaşım Hizmet Anlayışındaki Değişim**

Kamu hizmeti bağlamında devlete olan ihtiyacın sınırları ve devletin hangi mal ve hizmetleri üstlenmesi gerektiği sorunsalı, belirli bir tarihsellik içinde toplumsal, mekânsal ve ekonomik üretim-tüketim ilişkileri çerçevesinde ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ülkelerde etkin bir anlayış olan refah devleti ve Keynezyen politikalar, devletin büyümesini hızlandırsa da, kamu harcamalarında kontrol edilemez bir artışa neden olmuştur. Özellikle 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik kriz, devletlerin kamu hizmetlerinin bazılarının ücretlendirilmesine, vergilerinin artırılmasına, bazılarının ise sunumundan vazgeçilmesine neden olmuştur (Göküş, 2011, s.32).

Değişen yeni kamu hizmeti anlayışı ile birlikte, devletin kamusal mal ve hizmet sunumundaki payı piyasa lehine daraltılarak siyasal alanın yasa koyma ve düzenleme faaliyetleri ile sınırlandırılması öngörülmüştür. Kamu mal ve hizmet sunumunda devlet müdahalesinin daraltılması, daha önce devlet eliyle sağlanan mal ve hizmetlerin özelleştirilmesine neden olduğu gibi dolaylı olarak kamu yararı ve kamu hizmeti kavramlarının da yeniden tanımlanması ihtiyacını doğurmuştur.

Kamu hizmeti toplum tarafından elzem kabul edilen ihtiyacın kamu tüzel kişileri ya da devletin denetimi ve kontrolü altında özel kişiler tarafından giderilmesi için gerçekleştirilen faaliyettir (Gülan, 1988, s.148). Bu tanımlama kamu hizmetinin devletin imtiyazı dışında da özel kişiler tarafından sağlanabileceğini ifade etmektedir. Kamu yararını gerçekleştirme tekniği olarak tanımlanan kamu hizmeti, kamu yararının tahsisi açısından kamu hizmetinin sunulmasında devletin yegâne ve değişmez gerçekleştirici olmadığını vurgulamaktadır (Ulusoy, 2004, s.57). Kamu yararının sağlanabilmesi aşamasında en iyi teknik ve yöntem hangisi ise halkın iradesini temsil eden yasama organı o teknik ve yöneme karar verecektir. Bu bağlamda, gündelik yaşam içindeki hal ve koşullara göre değişen kamu yararı, yine zaman içinde farklılık gösteren toplumun talepleri ve ihtiyaçlarına cevap verir nitelikte olması nedeniyle özel girişimci hizmet sunumlarının ortaya çıkmasında engel teşkil edemez hale gelmiştir.



Fransız Uyuşmazlık Mahkemesinin 1921 yılında verdiği bir kararda, devlet eliyle ancak niteliği gereği kamu hizmeti özelliği taşıyan faaliyetler sağlanacaktır. Devlet eliyle özel kişiler tarafından sağlanabilir faaliyetlerin sağlanması, devletin özel sektörün dâhil olmadığı ve bu nedenle devletin geçici üstlendiği bir hizmet sunumu olarak ifade edilmiştir (Gülan, 1988, s.154). Niteliği gereği kamu hizmeti anlayışı her ne kadar ağır eleştiriler olsa da, son yıllarda virtuel kamu hizmeti olarak kabul gören anlayış ile tekrar gündeme gelmiştir.

Virtuel Kamu hizmeti kavramı, Fransız Danıştay'ının 1944 ve 1948 senelerine ait 2 kararı sonucu hem teori hem de uygulamada kamu hizmet tanımlaması içindeki yerini almıştır. Her ne kadar alınan kararlarda bu kavram kullanılmasa da, yasama tarafından kamu hizmeti sayılmayan bir faaliyetin niteliği gereği olası kamu hizmeti olarak değerlendirilebileceği fikrini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda, kamu yararı taşıyan ancak hizmet sunumu açısından özel olarak atfedilebilecek hizmetler virtuel kamu hizmetidir. Fransız Danıştay tarafından alınan ilk kararda idarenin izni ile kamu mal ve hizmetlerini sunan özel kişilerin kamu hizmet yükümlülüklerine tabi olması gerektiği hükmüne varılmıştır. İkinci kararda ise, hükümet komiseri Chenot'un görüşleri bağlamında radyo vericisi işleten özel girişimcinin faaliyeti kamu hizmeti olarak kabul edilmiş ve kamu hizmetinin yerine getirilmemesi durumunda devlet müdahalesinin idare yetkisinde olduğu kanısına varılmıştır. Chenot'un yaptığı virtuel kamu hizmeti tanımına göre "özel girişimin serbest faaliyetliyle tatmin edici koşullarda gerçekleştirilmeye elverişli olmayan kimi kamu yararı faaliyetleri, virtuel kamu hizmeti niteliği gösterir ve idarenin, kamu hizmeti yükümlülüklerine uygun, kamu mallarına ilişkin ruhsat aracılığıyla müdahalesiyle kamu hizmeti rejimine tabi tutulabilir. Bu durumda her türlü idari yürütüm ve her türlü imtiyaz dışında bir ön izin sistemi kamu hukuku rejiminin temeli olabilir" (Azrak, 1976, s. 30; Degoffe, 1993, s.543-544; Gülan, 2011, s.156; Yaşar, 211, s.445).

Fransız Danıştay'ının 1940 yılından önce de özel kent içi ulaşım hizmetleri için idarenin izin verme, güzergâh ve durak belirleme gibi düzenleme yetkisi bulunduğunu vurgulayan kararlar aldığı görülmektedir (Karahanoğulları, 2002, s.270). Benzer şekilde, Türkiye'de de 1960'lı yıllarda minibüs işletme ruhsatlarına ilişkin alınan Danıştay kararlarında idarenin virtuel kamu hizmeti düşüncesinin benimsendiği görülmektedir (Tan, 1991, s.236). Kamu ile özel girişimci arasındaki hizmet sunumu bir iç ilişki biçimidir. Özel kişiler yürüttükleri faaliyeti, kamu hizmetinin tabi olduğu kurallara uygun ve gerekli denetim mekanizmaları ile gözetim altında olması gerek-

tiği için faaliyet özel girişimciye devredilmiş kamu hizmeti özelliği taşımaktadır (Bilgen, 1980, s.115). Bu bağlamda özel kişilerin sağladığı hizmetin kurallara uygun olup olmadığının kontrol ve gözetimi devletin görev ve sorumluluğundadır. Bu açıdan günümüzde kent içi toplu taşımacılık alanında sağlanan hizmet, bir tarafta genel kamu yararı odaklı kamu hizmet sunumu, diğer tarafta ise kârlılığını eņoklaştırmaya çalışan özel kişiler ile içinde karşıtlıkları barındıran bir yapıya sahiptir.

Kamu-Özel hizmet anlayışı tanımlamalarının karşıtlığından müstesna olarak, kamu hizmeti çerçevesinde özel girişimcilerin gösterdiği faaliyetler, devlet eliyle sağlanan kamu hizmeti anlayışının sınırlarının belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Örneğin, herhangi bir kent içi otobüs işletmecisinin belediyeden çalışma ruhsatı yoluyla gerekli izinleri aldıktan sonra piyasa kuralları çerçevesinde herhangi bir hatta ulaşım hizmeti vermeye başlaması ile ilgili yerel yönetim ile imtiyaz sözleşmesi yapıp bir bölgede hizmet tekeline eline alması, belediyenin ayrıcalıklarından faydalanması, uzun süreli hizmet sağlama garantisinin verilmesi, özel girişimci odaklı ve kârlılığını eņoklaştıran hizmet ücretlerinin sağlanması ve bu sayede piyasa risklerinden korunması arasındaki farklılık önem göstermektedir (Karahanoğulları, 2002, s.64).

Yerel yönetimlerin kendi klasik yönetim yapısı içerisinde sahip olduğu ulaşım teşkilatlanması yoluyla verdiği ulaşım hizmeti ile imtiyaz sözleşmesi, ruhsatlandırma ve/veya otobüs hatlarının özel sektöre kiraya verilmesi gibi hizmet veren yapının yayıldığı bir kent içi ulaşım hizmeti arasındaki farklılığın tanımlanması oldukça güçtür. Benzer bir şekilde belediyelerdeki personel rejimini araştıran Karahanoğulları (1998, s.283) da, belediye tarafından sağlanan yerel hizmetlerin sınırlarının saptanmasının kolay olmadığını vurgulamaktadır. Bu bağlamda, halkın hizmet ihtiyaçlarının giderilmesi için piyasa aktörleri tarafından gerçekleştirilen hizmetin kamu hizmeti olarak tanımlanabilmesi ancak özel girişimcinin devlet müdahalesiyle söz konusu hizmetin faaliyeti esnasında karşılaşılabilecek zorlukların belli bir bölümü ya da tamamından kurtarılmış olmasıyla mümkündür.

Tam da bu noktada, Tekeli'nin kent içi toplu taşımacılık alanında literatüre katkıları büyük önem taşımaktadır. Tekeli (2009, s.129)'ye göre kıt kaynaklara sahip kamunun yetersizliği nedeniyle kent içi ulaşım alanına giren küçük girişimciler, örgütlenerek bu alanda rant oluşturma ve elde ettikleri rantı koruma eğilimi göstermiştir. Başlangıçta kent içi toplu taşıma talebini karşılamakta yetersiz kalan belediye otobüslerine destek olması amacıyla hizmet sunumuna dâhil edilen özel halk otobüsleri için kabul edilen düzen-

lemelerde, kamu yararı geri planda tutulmuş ve özel toplu taşıma işletmecileri yararına değişimler yaşanmıştır (Yıldız, 2017, s.120; Aktepe, 2019, s.113).

Sonuç olarak, kamu hizmetlerinin sunumunu organizasyon ve işletme anlayışı açısından büyük ölçüde değiştiren özel girişimci odaklı yeni kamu hizmet anlayışı ile regülasyon ve özelleştirme uygulamaları yoluyla kamu sorumluluğundaki hizmetler devlet kurumlarından özel girişimcilere aktarılmıştır. Özel girişimcilerin sağladığı hizmetlerle birlikte kentler hizmet işletmecilerini rant arayışı ve spekülasyon kazanımlara yöneltmiş ve kentsel girişimcilik popüler hale gelmiştir (Aktepe, 2019, s.198). Bu bağlamda, Tekeli'nin dikkat çektiği en önemli husus, kent içi ulaşım sunumuna ilişkin karar alma süreçleri, örgüt yapısı ve aktörlerin sürece nasıl dâhil olduğunun incelenmesi gereğidir.

### **Tekeli'nin Kent İçi Ulaşım Örgütlenmesine İlişkin Değerlendirmeleri**

Türkiye'nin kentsel sisteminin yapısal ve işlevsel dönüşümüne ilişkin pek çok yerel hizmet araştırmacılar tarafından ele alınmışsa da kentsel ulaşım ve sunum biçimleri hakkında yeterli bir araştırma söz konusu değildir. Yazındaki kısıtlı değerlendirmeler birbiriyle farklılıklar göstermiş olsa da, temel eğilim kentsel ulaşımı dönemselleştirme çabaları olmuştur (Yıldız, 2017; Tekeli, 2009; Öncü, 2009). Bu çabalardan en önemlileri İlhan Tekeli'nin giderek nüfusu artan büyük şehirlerin ulaşımında dolmuşun yerini ele aldığı 1976 tarihli "Gecekondulu, Dolmuşlu, İşportalı Şehir" kitabı, yine dolmuş olgusu üzerine yaptığı araştırmaları içeren 1980 tarihli "Dolmuşun Öyküsü" eseri ve 2009 yılında kaleme aldığı "İstanbul ve Ankara İçin Kent İçi Ulaşım Tarihi Yazıları"dır. Tekeli, Türkiye'nin kentsel ulaşım sürecini Cumhuriyet erken döneminden 1980 sonrası döneme kadar ele almış, analizlerini bu dönem aralığında yapmıştır. Tekeli'nin çalışmaları, bir taraftan kent formu ile kent içi ulaşım hizmetlerinin gelişimi arasındaki ilişkinin önemini vurgularken, diğer taraftan küçük girişimcilerin tarihsel süreçte kent içi ulaşım hizmetlerine dahlini ve ortaya koydukları hizmet anlayışının nasıl meşruiyet kazandığını açıklamaktadır.

Bir kentin biçimlenişi (metropoliten alanının gelişmesi) ile kent içi ulaşım hizmetlerinin örgütlenmesi karşılıklı etkileşim içindedir. Kentin gelişim yönü, bu yönde bulunan yerleşim alanlarına ulaşım hizmetlerinin gitmesini zorunlu kılmaktadır (Tekeli, 2009, s.21). Diğer taraftan kentsel hizmet alanı içinde belirli ulaşım koridorlarının gelişmesi ise bu ulaşım eksenini çevresindeki kentsel yapılanmayı hızlandırmaktadır. Kısacası, bir kentin gelişme

süreci içinde kentin büyüme ve gelişim ağının kentsel ulaşım sistemini etkilemesi ile kent içi ulaşım sisteminin gelişiminin de kent biçimini şekillendirmesine dayalı karşılıklı bir ilişki söz konusudur.

1977 yılında kaleme aldığı bir eserinde Tekeli, 50 yıllık Ankara deneyinin ulusal bütünleşme stratejisinin bir ögesi olduğunu ve Ankara'nın kent planlamasından çıkarılacak derslerin önemini vurgulamaktadır (Tekeli, 1982, s.268). Başlangıçta ulusal kurtuluş savaşının örgütlenme ve karargâh yeri daha sonra Cumhuriyetin başkenti olarak seçilen Ankara, bütünleşmesi muhtemel olmayan bir ülkenin lojistik ve ikmal hattını sağlayan ve Anadolu'daki bölgesel direnişlerin ulusal direnişe dönüşmesini sağlayan bir kent özelliği taşımaktadır. Ankara deneyinin en önemli amacı bir ülkesel mekân organizasyonu örneği ortaya koymaktır. Diğer bir deyişle, kentsel sistemin işlevselliği ulusal sistemin işlevselliği ile aynı amaca hizmet etmektedir.

Cumhuriyet Döneminde Türkiye'nin en hızlı büyüyen kentlerinden biri Ankara'dır. Büyüme hızına paralel olarak bir kentsel gelişme sağlanamadığı için kent içi ulaşım 1970'li yıllardan beri Ankara'nın temel sorunlarından biri olmaya devam etmektedir. Cumhuriyetin ilanı ve Ankara'nın başkent olmasıyla birlikte, kale çevresinde yerleşmiş 25 bin nüfusa sahip bir yayalar kenti olan Ankara (Tekeli, 1987: 65), 1920'lerin ikinci yarısından itibaren hızla büyümeye başlamıştır. Sonraki yıllarda, nüfus Yenişehir ve Cebeci civarına yayılmaya başladıkça bir ulaşım sorunu kendini hissettirmiş ve Ulus merkezli kaptı-kaçtırlarla sorun çözülmeye çalışılmıştır (Görmez, 2004, s.69). Cumhuriyetin kurulduğu yıllara kadar ulaşım alanında sınırlı bir gelişim gösteren Ankara, kent içi ulaşımında da yaya ulaşımı ve taşıma ve ulaşım aracı olarak fayton öncelikli bir yapıya sahiptir. Ankara'nın Başkent ilan edilmesinden hemen sonra araçlı yolcu taşıma ve ulaşım oranlarında kayda değer bir artış yaşanmıştır. Kent içi taşıma talebi başlangıçta küçük girişimcilerin işletmesinde olan motorlu taşıtlar ile yapılmakta iken, 1929 yılında işletilmeye başlanan banliyö treni ve 1935 yılında satın alınan 100 adet belediye otobüsü ile kaynakları sınırlı da olsa kent içi toplu taşıma alanında bir kamu girişimciliği başlamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında İstanbul kent içi ulaşımı ise daha çok anonim şirketler üzerinden örgütlenmiş büyük ölçekli kurumlar tarafından yürütülmektedir. Raylı ulaşım ve deniz taşımacılığında etkin olan şirketlerin eğilimi, İstanbul'un da deniz kıyısı ve raylı hatlar boyunca gelişmesine neden olmuştur (Tekeli, 2009, s.32). 1930'lu yılların sonunda dünya ekonomik bunalımının da etkisi ile yabancı sermayeli şirketler tasfiye edilerek devletleştirme veya belediyeleştirme yoluyla kent içi ulaşım hizmetleri sunumun-

da farklı bir dönem başlamıştır. Bu değişimin en önemli sonuçlarından biri, kent içi ulaşım hatlarını küçük girişimcilik kesimine açık hale getirmesi olmuştur (Tekeli, 2009, s.42).

1940'ların sonunda İstanbul kentinin toplu taşıma sistemleri ile ilgili önemli bir gelişme de kamunun otobüs taşımacılığına ağırlık vermesidir. Yapılan otobüs satın alımları ile teşvik edilen otobüs taşımacılığında, savaş sonrası dönemin yarattığı uygun atmosfer ile küçük girişimcilerin payını artırdığı görülmektedir. Tramvayların kaldırılması ile büyük sayıda otobüs alımı mecburiyeti yaşayan kamu, 1960 senesinde dolmuşun yanı sıra minibüs ve deniz motorlarının da dâhil olduğu farklı küçük girişimci taşımacılıklarının da önünü açmıştır. 1960'ların sonlarında ise kent içi toplu ulaşım alanında kamunun payının azaldığı küçük girişimcilik kesiminin alana egemen olmaya başladığı gözlemlenmektedir. Tekeli (2009, s.61) bu durumu, hizmet arzının kentsel büyüme ve gelişimi yönlendirdiği değil, kentsel gelişimin ulaşım hizmetlerini şekillendirdiği bir dönem olarak ifade etmektedir.

II. Dünya Savaşı sonrası kentlerde yaşanan nüfus artışı ile paralel olarak artan kent içi ulaşım taleplerine karşı yetersiz kalan kamunun meydana getirdiği hizmet boşluğu daha düşük kapasiteli kaptı kaçtırlar ile doldurulamaya çalışılmıştır. Kaptı kaçtı adı verilen araçlarla başlayan küçük girişimci hizmet sunumu, daha sonraki zamanlarda taksi-dolmuş, minibüs ve özel halk otobüslerine dönüşerek kentsel ulaşım alanında bir piyasa oluşmasını sağlamıştır. Hizmet sunum esnasında denetimi ve kontrolü kolay olmayan küçük girişimcilerin sayısında meydana gelen artışa, ulaşım talebine verilemeyen hizmet arzını destekleyeceği için göz yumulmuştur. Yıldız (2017, s.120)'a göre bu dönem kent içi ulaşımında yaşanan kamu yetersizliği sorunu "hizmet arzı yetersizliği" dönemi olarak adlandırılabilir.

1960'lara kadar Ankara'da özel araç sahipliği henüz belirgin bir sayıda değildir. Bu durum Ankara şehir sınırları içinde erişebilirliği önemli bir konuma getirmektedir. Speküle edilen arsa piyasası ve erişebilirliğin başat faktörler olması Ankara'nın yüksek yoğunlukta gelişim göstermiş bir şehir formuna sahip olmasına neden olmuştur (Tekeli, 1982, s.289). Özel araba sahipliğinin artması hemşehrilerin birbirlerine yakın olarak yaşama mecburiyetini ortadan kaldırmış ve topluma yeni bir kent yaşamı getirmiştir. Toplu taşıma ile özel araç kullanımı üzerinden meydana gelen kentsel mekânsal ayrışma, beraberinde toplumsal farklılaşma ve tabakalaşmaya da neden olmuştur. Diğer bir deyişle, kent içi toplu taşıma araçlarının kullanımı, top-

lumdaki eşitsizlikler ve sınıfsal farklılıkların imgesi haline gelen bir yerel hizmete dönüşmüştür.

İstanbul ve Ankara gibi büyük şehirlerde, nüfus artış hızına paralel olarak artan kent içi toplu taşıma talepleri belediye ulaşım araçlarıyla karşılanamayınca, özel girişimciler kendi koşullarına uygun ulaşım çözümleri yaratmıştır. Nasıl konut sorununun çözümlenemeyişi bir gecekondu olgusu ortaya koymuşsa, kentlerde karşılanamayan ulaşım talebi de bir dolmuş olgusunu yaratmıştır. Tekeli'nin "Gecekondu Dolmuşlu İşportalı Şehir" adlı kitabına kadar dolmuş toplumsal bir sorun olarak görülmemiş ve üzerine yapılan araştırmalar çok sınırlı kalmıştır (Tekeli, 1976, s.151). Tekeli'ye göre, Türkiye'de özellikle Ankara ve İstanbul kentlerine özgü bir olgu niteliğinde ortaya çıkan dolmuşun kendini topluma kabul ettirishi, kendine has bir iç örgütlenmeye sahip olması sayesinde olmuştur. Her ne kadar ortaya çıktığı senelerde belirli bir zaman çizelgesi, durağı ve geçiş yolu olmayan bir ulaşım hizmet sunumu olarak ifa edilen dolmuşlar, geçen süre içinde bu esnekliği kaybetmiş ve yerel yönetimlerin belirlediği ilke ve normlarla uyum içinde işlevine devam etmiştir (Tekeli ve Okyay, 1981, s. 9). Başlangıçtan günümüze yaşanan bu değişim bir anlamda bütün olarak kentsel ulaşım sisteminin yeniden yapılandığını ifade etmektedir. Mevcut kaynaklar ile ulaşım taleplerine cevap vermeye çalışan sistemin sürdürülebilirliği adına çevresel kaynaklardan yani işlevleri özelleşmiş alt sistemlerden faydalanılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede oluşturulan bir sistemde, özelleşmiş alt sistemler ve bu alt sistemleri düzenleyen regülasyonlar ön plana çıkmaktadır (Kızılçelik, 1994: 428). Luhmann, işleyişi regüle eden düzenleyici kural ve normlara uyumun meşrulaştırıcı etkisi üzerine vurgu yapmıştır (Fidan, 2017, s. 267).

1980'li yıllarda küçük girişimcilik kesiminin sağladığı toplu taşımacılık alanında yaşanan en önemli gelişme, İstanbul ve Ankara kentlerinde dönemin yerel yönetiminin kent içi toplu taşıma hizmetlerinde özel halk otobüslerinin canlandırılmasıdır (Tekeli, 2009, s. 76-128). Bu uygulamanın temel amacı, küçük girişimciler tarafından sağlanacak kent içi ulaşım hizmetinin belediyenin sahip olduğu kamu otobüsleri ile yeteri kadar sağlanamayan ulaşım hizmetini tamamlamaktır. EGO hatlarının tamamlayıcısı olarak hizmet sürecine dâhil olan küçük girişimciler, araç yaşı, katılım payı ve vergiler nedeniyle zarar ettiklerini beyan etmişler ve bu nedenle belirlenen özel halk otobüsü kontenjanı doldurulamamıştır (Tekeli, 2009, s.128). Kent içi ulaşım planlamasının bu süreçten etkilenmemesi için yapılan yönetmelik değişikliği ile çalışma saatleri, biletleme ve araç yaşı ile ilgili zorunluluklar

kaldırılarak özel sektör işletmecilerinin piyasaya girişi kolaylaştırılmıştır (Yıldız (2017, s.120). 1982 senesinde 8 hatta 30 araç ile ulaşım pazarına dâhil olan özel halk otobüslerinin sayısı bir sene sonra 25 hatta 200 aracı bulmuştur (EGO Yolcu Taşımacılığı, 1996, s. 11; Tekeli, 2009, s. 128). Bu noktada, Luhmann (1990)'ın da vurguladığı gibi meşrulaştırma süreci alınan kararın içeriğinden çok yapılan işlemler ile alakalıdır. Luhmann'a göre, içeriği henüz oluşturulmamış kararların onaylanması eğilimi meşruiyeti sağlayan en önemli husustur (Febbrajo, 1988: 147). Diğer bir deyişle, eylemin meşruiyeti, kararın kabul edilmesine ilişkin ortaya konulan gerekçeye varılma noktasındaki isteklilikle alakalıdır.

EGO hatlarının tamamlayıcısı olarak hizmet sürecine dâhil olan küçük girişimciler, sürekli olarak zarar ettiklerini sebep göstererek belediye otobüslerinin en kârlı hatlarında hizmet vermek istemişlerdir. Bu taleplerinin kabul edilmesi ile kamu hizmet sunumunu tamamlayan bir konumdan kamu ile rekabet eden bir konuma geçmişlerdir (Yıldız, 2017, s.118). Sonuç itibari ile Cumhuriyet döneminin başlarında sürece daha küçük ve daha az araçla daha fazla yolcu taşıma hizmet anlayışı ile dâhil olan küçük girişimcilik kesimi, daha büyük ve daha fazla sayıda araçla daha fazla yolcu taşıma amacını gütmeye başlamıştır. Bu süreci teşvik eden kamu, kent içi ulaşım alanında kamu yararından ziyade "kentsel girişimcilik" anlayışını ön planda tutar bir vaziyet almıştır (Aktepe, 2019, s.105). Kamunun kent içi ulaşım alanındaki hizmet arzı yetersizliğinin kamu yararı çerçevesinde giderilmesi ile başlayan süreç, regülasyon ve yerel yönetim denetimleri ile devam ettirmeye çalışılmış, kamunun hizmet taleplerine yeterli karşılığı verememesi nedeniyle kentsel girişimcilik anlayışının bir sonucu olarak kent içi ulaşım alanına daha fazla özel işletmecinin dâhil olduğu bir sürece evrilmiştir. Diğer bir deyişle kamunun yetersiz kalması, kentsel girişimcilik kesiminin kent içi ulaşımdaki payının artışıdaki en önemli unsur olmuştur.

## **Sonuç Yerine**

Tekeli kent çalışmalarının düşünsel arka planındaki kavramsal çerçeveler sayesinde zaman içerisinde giderek çeşitlenen ancak birbiriyle ilişkili bir kent yazını üretmiştir. Kent içi ulaşım ile ilgili tarihi yazıları da hem uluslararası hem de ulusal yazına önemli katkılar sağladığı bir alanı oluşturmaktadır. Türkiye'de kentleşme yazınında kabul gören en yaygın anlayış Chicago ekolüdür (Tekeli, 2011: 27). Bu ekolün ortaya koyduğu kentleşme tanımı, ilk olarak belli bir bölgedeki nüfusun yoğunluğu, heterojen yapısı ve tarım

dışı faaliyetlerle uğraşiyor olması gibi özellikleriyle yapılır. İkinci olarak ise kente ait değer, davranış ve tutumların benimsenmesine dayandırılarak açıklanır. Türkiye'deki kent yazınında ise kentleşme kavramı ilk tanımlama üzerinden incelenirken, kent kültürüne vurgu yapan ikinci tanımlama "kentlileşme" kavramıyla açıklanmıştır. Her ne kadar Tekeli, kentleşmenin bu iki boyutunun eş zamanlı olarak Türkiye'de bulunmadığını ifade etse de, çalışmada vurgu yaptığımız tarihsel bağlamdaki kentsel ulaşım ile ilgili hizmet sunum farklılıklarının toplum üzerindeki etkisi eş zamanlı olarak bu ikili bakış açısı ile irdelenebilir. Birincisi, kaptı-kaçtı, taksi dolmuş ve dolmuş benzeri yarı formel ulaşım araçlarının varlığı, belirli bir zaman ve mekâna bağlı kalmak istemeyen, taksi gibi daha üst düzey bir ulaşım servisini tek tek satın alamayan ve buna karşılık birleşerek ücreti paylaşma çözümü üreten insanların ideasının dışsal ve görüngüsel (phenomena) biçimi olarak algılanmaktadır. İkincisi, tersine yerel yönetimlerin kamusal kaynak yetersizliği karşısında toplumda kendiliğinden gelişen kayıt dışı ve düzensiz özel ulaşım hizmeti ve bu hizmeti sağlayan küçük girişimcilerin kendi özelliklerine ve koşullarına uygun bir işletme türü ortaya koyması, kent toplumunun aklında bu ulaşım tarzına özgü yaşam tarzının yansımaları ve düşünce biçimlerine dönüşmesine neden olmaktadır.

Belediye otobüsünün karşıtı olarak kullanılan halk otobüsü aynı zamanda dolmuş tipi otobüs olarak da tanımlanmaktadır. Belediye otobüsleri ile sağlanan ulaşım hizmetlerinin bizzat kamu görevlileri aracılığıyla, devlet eliyle sağlanması, denetimli ve kontrollü, güvenilir bir ulaşım intibası yaratırken, küçük girişimciler tarafından kayıt dışı ve düzensiz sağlanan ulaşım belli bir hareket ve varış zamanına sahip olmayan ve belirli bir durağa bağlı kalmayan yarı-formel bir ulaşım profili oluşturmaktadır. Ancak kentsel ulaşım sisteminin işlevselliği, küçük girişimcilerin sağladığı kent içi ulaşım hizmetinin meşruiyeti ile gerçekleşmektedir. Kent içi toplu ulaşım araçlarının birbirlerinin karşıtı, birbirini tamamlayan ya da benzeşen anlamları çağrıştıran isimlendirmelere sahip olması, kendi içinde farklı işletme, örgütlenme, araç tipi ve ulaşım tarzına sahip olan ulaşım araçlarının varlığını ifade etmektedir. Ulaşım hizmet sunumunda ortaya çıkan bu kamu-özel hizmet diyalektiği, kendi içinde olumlu-olumsuz çelişkili tanımlamalara, zıtlıklar ve birleşmelere sahip bir hizmet sunumu ortaya koymaktadır.

Tekeli'nin kent içi yolcu taşıma hizmetlerinin örgütlenmesi üzerinden, küçük girişimciliğin meşruiyet kazanması, kamu-özel ikilemi, regülasyonlar ve kentsel girişimcilik odaklı ulaşım anlayışı gibi konuları da ele alması kentsel politika planlaması yazınına büyük bir katkı sağlamıştır. Ayrıca ele



alınan konuların birbirini takip eden kentsel ulaşım politikalarının bir sonucu olması, Türkiye'nin kentsel ulaşım deneyimlerinin kuramsal bir çerçeveye oturtularak anlaşılmasına katkı sağlamaktadır. İlk safhada kamu yararı esası temelinde devlet eliyle sağlanması tasvip edilen ulaşım hizmeti, kamu yetersizliği nedeniyle özel sektör girişimciliğinin kamusal hizmet alanında meşrulaştığı bir sürece girmiştir. İkinci safhada küçük girişimci eliyle sağlanan ulaşım hizmetinin meşruiyeti, imtiyaz sözleşmelerine ve regülasyon kurallarına uyum gerektiren bir hizmet sunumuna dönüşmüştür. Son olarak ise, kentsel girişimcilik kesiminin sağladığı kent içi ulaşım hizmetinin meşruiyeti, piyasalaşma derecesiyle orantılı olarak artmakta; ulaşım hizmeti kamudan piyasaya geçirilmektedir. Diğer bir deyişle, kamunun yetersiz kalması nedeniyle özel sektör aracılığıyla sağlanan kent içi ulaşım hizmetleri ile özelleştirmenin meşruiyeti sağlanmaktadır. Kısacası, kent içi özel toplu taşıma işletmeciliğinin tarihsel süreç içinde meşruiyet kazanması, kamunun toplumun ulaşım ihtiyaç ve taleplerini yerine getirememesi nedeniyle işlevsellik kazanması ve adeta kent içi ulaşım örgütlenmesinin bir uzvu haline gelmesi ile sonuçlanan bir hal almıştır.



## Extended Abstract

# When Government is Failed: Legitimizing the Small Entrepreneurship in the Provision of Urban Transportation Services

\*

Eray Aktepe

ORCID: 0000-0002-2555-6641

In the process of increasing population density in cities, shaping the high-density city form and the city's growth and development network, urban transportation organization and provision of urban transit services are important in terms of urban policy planning. Despite this increase, the share of public passenger transportation in the city against the private sector did not meet the expectations due to the economic crises experienced in the historical process. City administrations responsible for local services have not been able to develop public transportation systems that provide an increasing need for urban transportation due to lack of resources. In response to this service gap, small entrepreneurs have developed self-evolving service solutions that are difficult to regulate and control with unrecorded and irregular transportation vehicles such as carry-all and taxi-minibus. Small entrepreneurs, who have increased their effectiveness especially in big cities, have put forward an understanding of private urban transportation business type that suits their characteristics and conditions. The transportation service provision provided by private transportation vehicles, which oblige itself in the field of urban transportation, has turned into an understanding of public transportation service that continues with the privileged small entrepreneurs. Small entrepreneurs, who dominate the area with their unique business approach, have created a structure that has the potential to create rent in the urban transportation field with its unique organizational forms and to regulate this rent through political interaction. In short, local governments, which are inadequate in the field of urban transportation, have had to adopt a service approach including the private sector in response to the increasing

transportation demand. This situation led to an evolution from the public interest-oriented public service approach to the service understanding that acted with a profit motive for private interest.

Neo-liberal policies, which started to become widespread in the 1980s, brought to the downsizing the state apparatus, especially through the privatization and public spending reduction in developed countries. In this context, the idea that a good and service that can be offered by the private sector has eliminated the obligation of public offering on the one hand and the necessity of seeking public interest on the other hand has become dominant. This change, in the definition of public service, might be seen as a reflection of the change in the understanding of the state to the public service on the one hand, or it can be expressed as a compulsory situation due to the lack of public resources. In other words, in the context of the public interest, they are striking facts in terms of legitimacy of private service delivery, and only in this way, local governments can serve. It is evidence that legitimate public power is no longer sufficient in the provision of goods and services, but interest groups concentrated in a particular service area increase its the level of legitimacy. This form of organization and service delivery makes the public benefit extortion completely normal, and is accepted into the society where private entrepreneurs can offer the services under the responsibility of the state.

At this point, the contributions of Tekeli to the literature in the field of urban public transportation are of great importance. According to Tekeli (2009, p.129), small entrepreneurs who entered the urban transportation area due to the insufficiency of the public with scarce resources, tended to organize and maintain rent in this area by organizing. In the regulations adopted for the private public buses included in the service delivery in order to support the city buses, which were initially failed to meet the demand for urban public transportation, the public interest was kept in the background, and changes made to the benefit of private public transport operators (Yıldız, 2017, p.120; Aktepe, 2019, p.113).

As a result, the services under public responsibility were transferred from government agencies to private entrepreneurs through private entrepreneur-oriented new public service approach that has changed the delivery of public services in terms of organization and business understanding and privatization practices. With the services provided by private entrepreneurs, cities directed service operators to seeking rent and speculative gains and urban entrepreneurship became popular (Aktepe, 2019, p.198). In this con-

text, the most important issue that Tekeli draws attention is the need to examine the decision-making processes, organizational structure and how actors are involved in the provision of urban transportation.

The process, which started with the elimination of service supply shortage in the public interest in the field of public transportation, tried to continue with regulation and local government audits. Finally, it has evolved into a process involving more private operators in the area of urban transportation because of the urban entrepreneurship understanding, as the public is unable to respond adequately to service requests. In other words, the insufficiency of the public has been the most important factor in the increase of the share of the urban entrepreneurship in urban transportation.

In parallel with the periodization of Tekeli's organization of urban passenger transport services, we can talk about the urbanization policy periodization that is based on the legitimacy of small entrepreneurship, public interest, regulations and an understanding of urban entrepreneurship (Aktepe, 2019, pp.103-104). In the first phase, the transportation service, approved by the state based on public interest, entered a period in which the private sector entrepreneurship became legitimate in the field of public service due to the public insufficiency. In the second phase, the legitimacy of the transportation service provided by the small entrepreneur turned into a service provision that requires compliance with concession agreements and regulation rules. Finally, the legitimacy of the urban transportation service provided by the urban entrepreneurship segment increases in proportion to the degree of marketing; the transportation service is switched from the public to the market. In other words, the legitimacy of private service delivery lies in the fact that local governments can only serve in this way due to the public insufficiency. In short, Legitimacy of private urban public transport management in the historical process begins with small entrepreneurs gaining functionality due to the government's inability to fulfill the transportation needs and demands of the society and almost ended up becoming a limb of the urban transportation organization.

## Kaynakça/References

- Akad, M. (1979). *Çoğulcu demokraside siyasal iktidar ve baskı grupları*. İstanbul: Z Yayınları.
- Aktepe, E. (2019). *Small entrepreneurs in urban bus public transportation in Ankara: Government failure or market failure?* Doctorate Thesis. METU Institute of Social Sciences.
- Azrak, Ü. (1976). *Millileştirme ve İdare Hukuku*. İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Batuman, B. (2014). Toplumcu bir belediyeçilik modeli: yeni belediyeçilik hareketi 1973-1977. *Mülkiye Dergisi*, 34 (266) , 223-241
- Bilgen, P. (1980). Kamu Hizmeti Hakkında. *İHİD*, 1.
- Cohen, A. P. (1975). *The management of myths: The politics of legitimation in a newfoundland community*, Manchester:Manchester University Press.
- Degoffe, M. (1993). A propos du service public virtuel, *CJEG*, 535-550
- Febbrajo, Alberto (1988). The rules of the game in the Welfare State. G. Feubner (Ed.). *Dilemmas of Law in the Welfare State* içinde (s. 128-150.) Walter de Gruyter & Co., Berlin.
- Fidan, T. (2017). Talcott Parsons ve Niklas Luhmann'da Meşruiyet Düşüncesi: Örgütsel ve işlemsel meşruiyet. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 9 (20) , 265-282
- Gerhardt, U. (2002). *Talcott Parsons: An intellectual biography*, Cambridge:Cambridge University Press.
- Göküş, M. (2011). *Kamu hizmeti: Kuram, politika, uygulama*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Görmez, K. (2004). *Bir metropol kent Ankara :Sosyal yapı, kimlik, yaşam* Ankara:Odak Yayınevi.
- Gülan, A . (2011). Kamu hizmeti kavramı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-3) , 147-159
- Karahanogulları, O. (1998). Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi. *AÜSBFD*, 52(1-4), 387-435
- Karahanogulları, O. (2002). *Kamu hizmeti kavram ve hukuksal rejim*. Ankara:Turhan Kitabevi.
- Kızılcılık, S. (1994). *Sosyoloji teorileri 1*. (2.Bsm), Konya.
- Luhmann, Niklas (1990). *Political theory in the Welfare State*. Çev. J. Bednarz Jr., Berlin:Walter de Gruyter & Co.
- Öncü, M. A. (2009). Yetmişli yıllardan günümüze Ankara kent yönetimlerinin ulaşım politikaları ve uygulamaları. Yerel yönetimler: Ulaşım ve Su. *TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bülteni*, 67, 4-19.
- Parsons, T. (1956a). Suggestions for a Sociological approach to the theory of organizations-I. *Administrative Science Quarterly*, 1(1), 63-85.
- Parsons, T. (1956b). Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-II, *Administrative Science Quarterly*, 1(2), 225-239.
- Şahin, Y . (2009). Her derde deva: Kamu yararı. *Liberal Düşünce Dergisi*, 54, 109-116.

- Tan, T. (1991). Kamu hizmeti, kriz ve yeniden yapılanma. *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara, Danıştay Yayınları, 329-335.
- Tekeli, İ., Gülöksüz Y. ve Okyay, T. (1976). *Gecekondu, dolmuşlu, işportalı şehir*. İstanbul: Cem Yayınevi
- Tekeli, İ. (1977). Dolmuşun gerikalmış ülke kentlerinde ortaya çıkma nedenleri. *Devrimci Belediyeler Dergisi*, 3, 11-16
- Tekeli, İ. ve Okyay, T. (1981). *Dolmuşun öyküsü*. Ankara: Çevre ve Mimarlık Bilimleri Derneği
- Tekeli, İ. (1982). *Türkiye’de kentleşme yazıları*, Ankara: Turan Kitabevi.
- Tekeli, İ. (2011). *Kent, kentli hakları, kentleşme ve kentsel dönüşüm*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2009). *İstanbul ve Ankara için kent içi ulaşım tarihi yazıları: İlhan Tekeli toplu eserler-9*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt
- Tuncay S. (2000). *Parti içi demokrasi ve Türkiye*. Gündoğan Yayınları
- Uluatam, Ö. (1997). *Kamu maliyesi*. 5. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara
- Ulusoy, A. (2004). *Kamu hizmeti incelemeleri*. Ülke Kitapları, İstanbul
- Yaşar, N. (2011). Kamu hizmeti, virtüel kamu hizmeti ve 1999 anayasa değişikliği. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 13(1), 442-452
- Yıldız, A. M. Ö. (2017). 20. yüzyılda Ankara’nın kentsel yapısı ve ulaşım sistemindeki gelişmeler. *Ankara Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 108-122