

T.C
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı

**ULUSLARARASI ANLAŞMALAR BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE KATILIMCI
DEMOKRASİ**

Ezgi UYGUR GÜNDÜZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2013

T.C
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı

ULUSLARARASI ANLAŞMALAR BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE KATILIMCI
DEMOKRASİ

Ezgi UYGUR GÜNDÜZ

Danışman
Doç. Dr. Cemal ALTAN


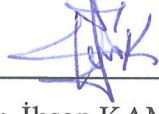

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2013

Tez Onay Sayfası

Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Ezgi UYGUR GÜNDÜZ tarafından hazırlanan “Uluslararası Anlaşmalar Bağlamında Türkiye’de Katılımcı Demokrasi” başlıklı bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başarılı	Başarısız		
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Üye	 Doç. Dr. Cemal ALTAN (Danışman)
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Üye	 Yrd. Doç. Dr. İhsan KAMALAK
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Üye	 Yrd. Doç. Dr. İlkey YILMAZ

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.

17.10.2013
Prof. Dr. Nalın YETİM
Enstitü Müdürü



ÖNSÖZ

İlgi duyduğum konu üzerinde çalışmam için beni yönlendiren, yapıcı eleştirileriyle çalışmaya olan katkısı ve zaman zaman içine düştüğüm sıkıntılı dönemlere rağmen bana inanarak verdiği destekten dolayı öncelikle danışmanım Doç. Dr. Cemal Altan'a teşekkürlerimi sunarım.

Kamu Yönetimi bölümünde yüksek lisans dersleri almaya başladığım andan itibaren ilgi, destek ve yardımlarını esirgemeyen, tüm içtenlikle bilgi ve deneyimlerini paylaşan, tüm Kamu Yönetimi Bölümü hocalarıma teşekkür ederim.

En büyük minnettarlığım ise; canım babama, anneme, eşim Burkey'a ve ablam Çiğdem'e. Koşulsuz sevgileriyle kendimi her zaman güvende hissetmemi sağlayan, benim için her türlü özveride bulunan, ilgi ve destekleriyle beni yüreklendiren tüm aileme çok teşekkür ederim.

ÖZET

ULUSLARARASI ANLAŞMALAR BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE KATILIMCI DEMOKRASİ

1970'li yılların sonlarıyla birlikte refah devletinin bir kriz içerisinde olduğu konusuna yaygın görüş birliği bulunmaktadır. Bu durum devletin sorumluluk ve yetkilerinin kısılmasını, küçülmesini ve yeni bir mantıkla yeniden yapılandırılmasını öngören neoliberal politikalarla aşılmaya çalışılmıştır. Neoliberalizm 1980'li yıllarla birlikte hakim paradigma haline gelirken,; iktidarın kamu, özel sektör ve sivil toplum ortaklığında bölüşülmesi suretiyle çok aktörlü, katılımcı ve demokratik bir yönetimin sağlanacağını iddia eden yönetim mantığı çerçevesinde devletin yeniden yapılandırılmasını gerekli hale getirmiştir.

Yönetim yaklaşımı çerçevesinde merkezden yerele yetki ve kaynak artırımı yoluyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi demokratikleşmeyle ilişkilendirilmektedir. Bir yandan temsili demokrasinin kurumlarına olan ilginin ve güvenin azalması diğer yandan ise ulus devletinin meşruiyetinin sorgulanması katılımcı demokrasi teori kuram ve pratiğinin yeniden gündeme gelmesini sağlamıştır.

Bahsi geçen paradigma değişimi dünyada yaşanan gelişmelere paralel olma iddiasını taşıyan Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu gibi somut yasal değişiklikler vasıtasıyla Türkiye'nin gündeminde de gözlenebilmektedir. Ayrıca yerel demokrasiye ve katılım hakkının düzenlenmesine yönelik birtakım uluslararası metinler bulunmaktadır. Araştırma; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Ek Protokolü, Avrupa Kentsel Şart I ve II'yi kapsamaktadır Çalışmayla; belirlenen metinler ve yapılan reform üzerinden Türkiye'de katılım hakkının nasıl düzenlendiği, katılıma yönelik ne gibi

mekanizmalar üretildiği, katılımın hangi toplumsal aktörlerle ve hangi meşru yöntemlerle sağlanabildiği konularının incelenmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Katılımcı demokrasi, yerel demokrasi, yerel yönetimler, katılım.

ABSTRACT

PARTICIPATORY DEMOCRACY IN TURKEY IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL AGREEMENTS

There is a wide agreement among scholars that the welfare state is under an on-going crisis since the end of 1970s. States have tried to overcome this crisis through neo-liberal policies, which support decrease in state responsibilities and authorities, downsizing of the state, and reorganization of the state with a new logic. Neo-liberalism has become the dominant paradigm by 1980s. It necessitates reorganisation of the state in the framework of the logic of governance that claims a multi-actor, participatory and democratic government would be ensured by sharing the power among the public, private and civil society.

The governance approach has been associated with democratisation on the basis of empowerment of local governments through authority and resource transfers from the centre to the local. Two argumentations have led to discussions on participatory democracy theories and practices: decrease in interest and trust in representative democracy institutions, and challenges put on the legitimacy of the nation-state. This paradigm shift is equally observed in Turkey through legislative changes such as reforms on public administration and local governments, which claims to be in line with the worldwide developments.

Additionally, there exist international texts in order to regulate local democracy and the right of participation. The research covers European Charter of Local Self-Government and its Additional Protocol, European Urban Charter I and II. The study aims at analysing how the right of participation is organised in Turkey through the determined texts and

reforms, which mechanisms are created regarding participation, by which social actors and legitimate tools participation is ensured.

Keywords: Participatory democracy, local democracy, local governments, participation.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iv
KISALTMALAR	viii
TABLO LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1
I. KATILIM TEMELİNDE DEMOKRASİ	6
I.1. Siyasal Katılım Kavramı	7
I.2. Katılımcı Demokrasi	11
II. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ	19
II. 1. Yerinden Yönetim.....	19
II. 2. Yerel Özerklik.....	21
II. 3. Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi	24
II. 4. Yerel Demokrasi	26
II. 5. Yerel Karar-Alma Süreçlerine Katılım.....	30
II.5.1.Yerel Gündem 21	34
II.5.2.Katılımcı Bütçeleme.....	36
III. ULUSLARARASI BELGELERDE YEREL DEMOKRASİ VE	
KATILIMCILIK	38
III.1. Avrupa Yerel Özerklik Şartı	38
III.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü.....	42
III.3. Avrupa Kentsel Şartı.....	45
III.4. Kentsel Şart 2.....	48

IV. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN KATILIMCI	
UYGULAMALARI	52
IV.1. Kamu Yönetimi Reform Çalışmalarında Katılım	53
IV.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformlarında Katılım	56
IV.3. Türkiye’de Yerel Gündem 21 Uygulamaları ve Kent Konseyleri	61
SONUÇ.....	74
KAYNAKÇA	81

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BM	Birleşmiş Milletler
DB	Dünya Bankası
IMF	International Monetary Fund
IULA-EMME	International Union of Local Authorities Section for the Eastern Mediterranean and Middle East Region
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
UNDP	United Nations Development Programme

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Arnsteinin Yurttaş Katılımı Modeli.....	10
---	----

GİRİŞ

1980’li yıllar refah devleti kazanımlarının teker teker yitirilişine ve yerine bambaşka bir yönetim, dağıtım ve bölüşüm mekanizmasının yerleştirilmesine tanıklık etmiştir. Neo-liberalizm bu dönemden itibaren hakim paradigma haline gelirken, devletin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır. Bu süreçte, devletin olabildiğince küçülmesi ve çekildiği alanları da yeni bir yönetim formülü olan yönetişim mantığı çerçevesinde, sivil toplum, kamu ve ağırlıklı olarak da özel kesim ortaklığına bırakması öngörülmüştür. Etkinliğin ve verimliliğin arttığı, demokratik, katılımcı, hesap verebilir bir yönetimin gerçekleşmesi hedeflenmiştir. Bunun için bir yandan özelleştirme politikaları hızlanmış ve kamu-özel sektör ortaklıkları sivil toplum örgütlerinin katılımıyla desteklenmiş, bir yandan da demokratikleşmenin olmazsa olmazı olarak görülen yerel yönetimlerin önemi, merkezden yerele yetki ve kaynak aktarımı yoluyla güçlendirilmiştir. Etkinlik, verimlilik, katılımcılık, yerellik, demokratiklik kavram ve ilkeleri Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) başta olmak üzere Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası örgüt ve mali kuruluşların, çokuluslu sermaye gruplarının yayınlamış oldukları rapor, program, tavsiye kararlarında hakim küresel dilin bir tezahürü olarak sıklıkla yerini almış ve desteklenmiştir.

Yönetişim yaklaşımının kamusal işlerin yönetiminde vatandaşları, sivil toplum örgütlerini, kamu kesimini ve özel sektör girişimlerini birlikte karar almaya teşvik ettiği iddiası, yerel yönetimleri güçlendirme yoluyla daha demokratik bir yönetimin hedeflenmesi demokrasi tartışmaları açısından önem taşımaktadır. Zira, temsili liberal demokrasilerin gerek vatandaşın etkisiz, edilgen, toplumsal sorunlara karşı ilgisiz kalmasına yol açan, farklı taleplere cevap vermekte zorlanan bir yapıya sahip olması

gerekse günümüzde ulus-üstü sistemlerin geldikleri niteliksel boyut itibariyle ulus-devletlerin siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel bağımsızlığını azalttığını, ulusal düzeyde alınan kararların geçerliliğinin azalması gerekçeleriyle meşruiyetini yitirdiği iddia edilmektedir. Temsili demokrasinin bu yanlarıyla eleştirilmesi, halkın çeşitli yollarla karar alma süreçlerine katılımını öngören katılımcı demokrasi kuram ve pratiğinin gündeme gelmesini ve gelişmesine neden olmuştur.

Bu paradigma değişikliği Türkiye'nin gündeminde de gözlenebilmekte ve bu yönde somut yasal değişiklikler yapılmaktadır. 1980'lerden itibaren gerçekleştirilen iktisadi ve mali liberalizasyon reformlarına paralel olarak hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Yasa Tasarısı bu değişikliğin en belirgin örneğidir. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 5395 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle Kamu Yönetimi Temel Kanun ve Yasa Tasarısı'nın çizdiği genel çerçeve somutlaşmıştır.

Yerelleşme çerçevesinde katılımın ve sağlayacağı demokratikleşme birçok uluslararası antlaşmanın, programın ve politikanın da konusu olmuştur. Bu çalışma, ilgili temel uluslararası antlaşma ve metinlerde yer alan katılımcı demokrasi anlayışının Türkiye'de mevzuat ve uygulama düzeyine yansımalarını incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın kapsamı dahilinde incelenecek uluslararası metinlerden ilki 1985'te Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve Türkiye'nin de onayladığı ve 1992'de yürürlüğe giren, yerel yönetimlere referans metni niteliğindeki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bunlardan en önemlisidir. Şart Türkiye'deki değişikliklere de referans teşkil etmiştir. Fakat bununla bağlantılı 2009 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü Türkiye tarafından henüz onaylanmamış, dolayısıyla literatürde ele alınmamıştır. Aynı şekilde, 1992'de ilki, 2008 tarihinde ise ikincisi kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı da

çalışma kapsamında incelenecektir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü, yerel yönetim çalışmalarına katılma hakkını tanınması, güvence altına alması ve sürekliliğinin sağlanması konularıyla ön plana çıkarken, Avrupa Kentsel Şartı-2; halk meclisleri, yerel referandumlar, halkın doğrudan katılımını sağlayan her türlü mekanizmayla katılımcı demokrasi uygulamalarını teşvik etmektedir.

Yerel demokrasi bağlamında katılımcılık tartışmalarının çizdiği kuramsal çerçevede Türkiye’de ve tüm dünyada gerçekleşen yerel yönetim reformlarına paralel olma iddiasıyla hazırlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Yerel Özerklik Şartı Katma Protokolü, Avrupa Kentsel Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı 2’nin öngördüğü değişikliklerinin uyumu ve karşılığının incelenmesi hedeflenmektedir. Şeffaf, hesap verebilir, demokratik ve katılımcı bir yönetimin oluşturulması ile gerekçelenen Kamu Yönetimi Temel Kanun Yasa Tasarısı’nın halkın katılımına yönelik nasıl mekanizmalar ürettiği de çalışmanın üzerinde durduğu konular arasındadır.

Çalışma iki ana araştırma sorusu üzerinde şekillenmektedir. Bunlardan birincisi; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü ve Avrupa Kentsel Şartı-2’nin uluslararası alanda yerel demokrasi ve yönetişime dair bir vurgu değişikliğine işaret edip etmediğinin incelenmesidir. İkincisi ise; Türkiye’de de uluslararası alanda gerçekleşen yerel yönetim reformlarına paralel olma iddiasıyla yapılan somut yasal düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü ve Avrupa Kentsel Şartı-2’nin yerel demokrasi ve yönetişime dair öngördüğü değişikliklerin neresinde olduğunun karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesidir. Araştırmanın sorunsalı bu sorgulama üzerine kurulmuştur.

Araştırmanı yöntemi; literatür taraması ve belirlenen uluslararası metinlerin incelenmesine dayanmaktadır. Çalışmanın başlangıcında bir literatür taraması yapılmış ve kavramsal çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Yerel demokrasi bağlamında katılımcılık tartışmalarına yer veren kuramsal tartışmanın ardından uluslararası platformlarda bu konuların işlendiği birtakım antlaşma ve belgelere yer verilmiştir. Özellikle yukarıda adı geçen uluslararası metinlerin analizinin yapılması ve bunların ışığında Türkiye’de son dönemdeki değişikliklerin uyumu ve karşıtlığının incelenmesi amaçlanmaktadır. Literatür taraması neticesinde; kitap, makale, uluslararası antlaşmalar, kanun, mevzuat ve yönetmelikler gibi yazılı kaynaklardan faydalanılmıştır. Özellikle farklı katılımcılık uygulamaları ve deneyimlerine ilişkin yapılmış ampirik çalışmalar araştırmanın amacına ve sorunsalına ilişkin bulgulara ulaşmak için önemli referans teşkil etmiştir.

Çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; siyasal katılımı tanımlayış biçimi, meşru gördüğü katılım yolları, hangi aktörlerin katılımının sağlanması gerektiği konularda farklılaşan demokrasi modelleri kategorize edilmiştir. Siyasal katılım kavramı üzerinde durularak tezin ana konusunu oluşturan katılımcı demokrasi teorileri incelenecektir. İkinci bölümde; yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişkinin yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkeleri özelinde nasıl kurulduğu, yerel karar alma süreçlerine katılımın hangi mekanizmalarla sağlanabileceğinin üzerinde durulacaktır. Üçüncü bölümde; yerel yönetimler için referans metni niteliği taşıyan ve Türkiye’nin de 1992 yılında imzalayarak kendisi açısından bağlayıcı hale getirdiği Avrupa Yerel Özerklik Şartı, Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın katılım yönüne vurgu yapan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, kent ve katılım konusunda çeşitli yaklaşımlarla Avrupa Kentsel Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı’nın metinlerinde yerel demokrasi ve katılımcılığın nasıl işlendiği anlatılacaktır. Dördüncü bölümde ise; Türkiye’de de tüm dünyadaki paradigma

değişikliğine benzer nitelikte hazırlanan Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı ve Yerel Yönetimler reformu olarak da bilinen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun katılımcılığa ve taraf olunan uluslararası anlaşmalar doğrultusunda ne gibi yenilikler getirdiğinin tespit edilmesi ve genel bir değerlendirme yapılarak çalışmanın sonuçlandırılması amaçlanmaktadır.

I. KATILIM TEMELİNDE DEMOKRASİ

Demokrasi teorisi içerisinde kavramın ne ifade ettiğine ve kapsamının ne olması gerektiğine ilişkin tartışmalar tarih boyunca süregelmiştir ve günümüzde de devam etmektedir. Demokrasinin bir yandan, yurttaşların öz-yönetimi (*self-government*) ve öz düzenlemesi (*self-regulation*) olarak tanımlanabilecek “halk iktidarını” ifade etmesi gerektiğini savunan teorisyenlerin yanısıra, periyodik olarak tekrarlanan seçimler aracılığıyla yetkinin aktarılması yoluyla karar alma süreçlerine dahil olmayı ifade ettiğini, böylece seçilmiş temsilcilerin kararlarını meşrulaştırma aracı olarak işlediğini belirten teorisyenler bulunmaktadır (Held; 1992: 12). Her iki yaklaşımın da temel sorusu “siyasal katılım” ile bağlantılıdır. Siyasal katılımın nasıl tanımlanacağı, hangi katılım yollarının meşru kabul edileceği ve hangi toplumsal aktörlerin katılımının sağlanması gerektiği üzerine yoğunlaşan kavramsal tartışmalar demokrasi teorisi içerisinde farklı demokrasi modellerinin geliştirilmesine neden olmuştur.

Demokrasi kavramının tek, her dönemde ve her siyasal sistemde geçerli bir tanımı ve biçimi bulunmamaktadır. Kavramın muğlak, bazen çok anlamlı niteliği belirli bir sistemdeki siyasal süreçlerin demokratikliğine ilişkin analizler için ölçütler geliştirmeyi ve bu ölçütlere göre değerlendirmede bulunmayı güçleştirmektedir. Bu güçlük, demokrasinin belirli dönemlerde belirli siyasal sistemlerde aldığı biçimleri tanımlayan ve kavramsallaştıran, demokrasinin ne olması gerektiği konusunda somut fikirler ve öneriler içeren farklı “demokrasi modellerinin” geliştirilmesiyle aşılmaya çalışılmıştır.

Bu modeller, demokrasi teorisinin içeriğini oluşturan temel kavramların ve ilkelerin ele alınışına göre şekillenmektedir. Demokrasi teorisinin içeriği birbirlerini tamamlayıcı nitelikte olan “özgürlük” ve “eşitlik” kavramları ile “halk egemenliği”, “yurttaşlık” ve “katılım” gibi temel ilkelere ilişkin farklı yaklaşımlardan oluşmaktadır.

Burada farklı demokrasi modellerinin ve tezin kapsamıyla bağlantılı olarak özellikle katılımcı demokrasi modelinin, “siyasal katılıma” ilişkin yaklaşımı ve katılımın sağlanmasına yönelik öngördüğü mekanizmalar açısından değerlendirmesi yapılacaktır. “Siyasal katılım” argümanı yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle demokrasinin güçlenmesi arasında kurulan ilişkinin temelini oluşturmaktadır.

David Held; *Models of Democracy* adlı kitabında dört klasik demokrasi modelinin yanı sıra, Yirminci Yüzyıl’da gelişen modern modelleri belirlemektedir. Yazarın klasik modeller olarak adlandırdığı demokrasi modelleri, “klasik demokrasi” (Atina demokrasisi), “cumhuriyetçilik”, “liberal (temsili) demokrasi” ve “doğrudan demokrasidir” (Marksist tek parti demokrasisi). Bu modellerden cumhuriyetçilik ve liberal temsili demokrasi kendi içlerinde “korumacı” ve “gelişmeci” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu dört klasik demokrasi modeli, son yüzyılda farklı demokrasi modellerinin gelişmesine dayanak oluşturmuştur. Çoğulcu demokrasi modellerinde halk katılımının güçlendirilmesine yönelik çalışmalar ve uygulamalar ise “katılımcı demokrasi” (*participatory democracy*) kavramının içeriğinin değişmesine ve “müzakereci demokrasi” (*deliberative democracy*) gibi yeni modellerin ortaya atılmasına neden olmuştur (Held; 1972: 5, 187). Öte yandan Habermas, ilk olarak 1994 yılında yayımlanan çalışmasında Amerikan siyasetini “liberal” ve “cumhuriyetçi” olarak adlandırdığı iki demokrasi modeli temelinde inceledikten sonra, üçüncü bir model olarak “müzakereci demokrasi” (*deliberative*) modelini önermektedir (Habermas, 1996: 21-30).

1.1. Siyasal Katılım Kavramı

Siyasal katılım liberal demokratik sistemlerde temsil kalitesini ve gücünü artırmak için önemlidir; sistemin yurttaş taleplerine duyarlı ve yanıt verebilir olması eşit

yurttaş katılımının sağlanmasıyla mümkündür. Siyasal katılımı da genel bir ifadeyle “siyasal karar-alma süreçlerine halkın dahil olması” ya da “kamu siyasalarının oluşturulması, kabul edilmesi ve uygulanması süreçlerine katılma” olarak tanımlamak mümkündür. Bu kapsamda, yurttaşların kamu siyasalarının oluşturulması ve uygulanması aşamalarını etkilemeye yönelik faaliyetleri “siyasal katılım” olarak değerlendirilmektedir. Bu tanım siyasal katılımın çok farklı biçimlerini- formel, enformel, yasa dışı- içinde barındırmaktadır.

Siyasal katılıma ilişkin yapılan çalışmaların çoğu seçim sistemleri, siyasal parti yapıları ve bunların diğer yönetim süreçleriyle etkileşimleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bir başka deyişle, temsili demokrasinin “formel” kurumlarının işleyişi ve oy verme, seçim kampanyalarına katılma, parti üyesi olma gibi bu işleyişe katılım mekanizmalarını açıklayan çalışmalar yoğunluktadır. Verba ve Nie tarafından geliştirilen siyasal katılım tanımı, seçim siyaseti kapsamında oluşan “formel” katılım mekanizmalarıyla sınırlı kalmayan bir tanım olması nedeniyle ilgi çekicidir. Yazarlara göre siyasal katılım, “özel yurttaşlar tarafından az ya da çok yönetim kadrosunun seçimine ve/veya bu kadronun yaptığı uygulamaları, işlemleri etkilemeyi amaçlayan faaliyetler” olarak tanımlanmaktadır (Verba ve Nie, 1972: 2).

Bir siyasal sistemin sağladığı katılım süreçleri ve mekanizmalarının demokratikliği üç temel soru üzerinden değerlendirilebilmektedir. İlk olarak, “katılımın kapsamı”, siyasa oluşturma ve uygulama süreçlerine kimlerin, hangi toplumsal aktörlerin katıldığına göre şekillenmektedir. Bazı süreçler dahil olmak isteyen herkese açıkken, bazıları belirli çıkar gruplarının temsilcileri gibi seçkinlerin katılımıyla, bazı süreçler ise sadece eğitimli uzmanların (teknokratların) katılımıyla kısıtlı olabilmektedir. Karar-alma süreçlerinin halkın hangi gruplarının katılımına açık olduğu siyasal sistemin demokrasi

açısından niteliğini belirleyen önemli unsurlardan birisidir. İkinci olarak, katılımcıların birbirleriyle iletişime geçme mekanizmaları ve ortak kararların nasıl alındığı sorusu önem taşımaktadır. Çoğu halk toplantıları yetkililerin siyasalarını duyurması ve açıklaması amacıyla düzenlenmekte olup, katılımcılar pasif bir konumda bulunmaktadır. Katılımcılara tartışma ortamı ve siyasalar konusunda fikir alışverişi yapabilme olanağı sunan “müzakereci” toplantılar çok daha az gerçekleşmektedir. Üçüncü soru ise, katılım mekanizmalarının sağladığı tartışma ortamı ile ortaya çıkan siyasalar ya da “kamusal eylem” arasındaki bağı, bir başka deyişle katılımın etkisine ilişkindir (Fung, 2006: 66).

Arnstein 1969 tarihli alan yazınında çokça atıf alan “*A Ladder of Citizen Participation*” başlıklı makalesinde, “yurttaş katılımının” “yurttaş iktidarına” ilişkin kategorik bir terim olduğunu belirterek, kavramın “günümüzce siyasal ve ekonomik süreçlerden dışlanmış olan varlıksız yurttaşların gelecekte kendi istekleri doğrultusunda dahil olabilecekleri, iktidarın yeniden dağıtılması” (*redistribution of power*) olarak tanımlamaktadır. Bilginin paylaşılması, amaç ve siyasaların oluşturulması, vergi kaynaklarının dağıtılması, programların yürütülmesi ile sözleşme ve patronajdan elde edilen faydaların bölüştürülmesi konularının belirlenmesinde varlıksızların dahil olmasını sağlayan bir stratejidir (Arnstein, 1969: 1-2). Görüldüğü gibi Arnstein tarafından yapılan tanımla “katılım”, toplumsal gruplar içerisinde ekonomik olarak dezavantajlı olan kesimin kaynakların bölüşümünde ve yeniden dağıtımında söz sahibi olmasını olanaklı kılan bir araçtır. Yazar bu tanım doğrultusunda “yurttaş katılımının” derecesine ve varlıksızların sahip olduğu dahil olma olanaklarına ilişkin olarak sekiz basamaklı bir merdiven oluşturmaktadır:

Tablo 1. Arnstein'in Yurttaş Katılımı Modeli

Katılım Düzeyi	Katılım Kategorisi
8	Yurttaş Kontrolü (<i>Citizen Control</i>)
7	Devredilen yetkiler (<i>Delegated Power</i>)
6	Ortaklık (<i>Partnership</i>)
5	Teskin etme (<i>Placation</i>)
4	Danışma (<i>Consultation</i>)
3	Bilgilendirme (<i>Informing</i>)
2	Manipülasyon (<i>Manipulation</i>)
1	Terapi (<i>Therapy</i>)
	Yurttaş İktidarı (<i>Citizen power</i>)
	Tokenizm (<i>Tokenism</i>)
	Katılmama (<i>Non-participation</i>)

Kaynakça: (Arnstein, 1969)

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere “terapi” ve “manipülasyon” en alt iki basamağı oluşturmaktadır. “Katılmama” düzeyi olarak adlandırılan bu düzeylerde gerçek amaç halkın siyasaların programlanmasında veya yürütülmesinde katılımının sağlanması değil, katılımcıların siyasal iktidar sahipleri tarafından “tedavi edilmeleri” ya da “eğitilmeleridir”. Bir üst katılım kategorisi “tokenizm”, bir başka deyişle “yapmacıklık” ise, yurttaşların oluşturulan siyasalardan haberdar olabildikleri ve görüşlerini açıklayabildikleri, ancak siyasal iktidar sahipleri tarafından bu görüşlerin dikkate

alınmasını sağlayacak yeterli güce sahip olmadıkları katılım düzeylerinden oluşmaktadır. “Teskin etme” (*placation*) düzeyi “tokenizm” kategorisinin en üst basamağında yer almakta olup, varlıksızların siyasa oluşturulması ve yürütülmesi aşamalarıyla ilgili olarak önerilerde bulunabildikleri, ancak karar-alma süreçleri üzerinde belirleyici gücün siyasal iktidar sahiplerinin elinde olduğu katılım düzeyini ifade etmektedir. Merdivenin en üst üç basamağını oluşturan “yurttaş iktidarı” kategorisinin en düşük düzeyi “ortaklık”, geleneksel siyasal iktidar sahipleri ile varlıksızların uzlaşma ve pazarlık olanakları buldukları katılım mekanizmalarının bulunduğu bir düzeyi ifade etmektedir. Bu kategorinin en üst basamaklarında ise artık varlıksız yurttaşlar karar-alma mercilerinde çoğunluk ya da yönetim pozisyonlarında yer kazanmışlardır (Arnstein, 1969: 2-3). Siyasal katılım kavramına ilişkin aktarılan bu genel çerçeve, katılım ile demokrasi modelleri arasındaki ilişkinin değerlendirilmesinde yol gösterici olmaktadır.

1.2. Katılımcı Demokrasi

Temsili demokrasinin farklı taleplere cevap vermekte zorlanması, yapısı itibariyle halkı katılım mekanizmalarının oy verme dönemi haricinde dışarıda bırakması, seçimlerde oy kullananların sayılarının azalması, ayrıca küreselleşme ve yerelleşme tartışmaları bağlamında ulus devletlerin özerkliğinin azaldığı ve hatta meşruiyetini yitirdiği dolayısıyla bir krizde olduğu buna karşılık; halkın çeşitli yollarla siyasete katılabilmesine olanak veren katılımcı demokrasi ve pratiklerinin ön plana çıktığı ve geliştiği ileri sürülmektedir. Diğer demokrasi türlerinden farklı olarak katılımcı demokrasi yaklaşımı herkesin siyasal sürece sürekli ve olanaklı her biçimde katılmasını öngörmektedir (Çitçi; 1998: 245). Liberal temsili demokrasiye alternatif olarak somut mekanizmalar öngören bu model, yerel demokrasiyi merkezine alması bakımından önemlidir.

Öngörülen farklı katılımcı demokrasi modellerinden bahsedecek olursak; Pateman'ın, 1970 tarihli çalışmasında önerdiği “katılımcı demokrasi modeli”, ampirik ve normatif teori arasındaki karşıtlığı aşmaya yönelik bir kavramsallaştırma olarak dikkat çekmektedir (Pateman, 1999). Yazar, analizine klasik demokrasi teorilerinin ve onlar üzerinden geliştirilen güncel teorilerin değerlendirmesi ile başlamaktadır. Buna göre tek bir klasik demokrasi modeli değil, iki klasik demokrasi modeli bulunmaktadır. İlki, Bentham ve James Mill'in kavramsallaştırması üzerine kurulu demokrasiyi temsili yönetim ile ilişkilendiren model, diğeri ise yazarın “katılımcı teorisyenler” olarak adlandırdığı Rousseau, J.S. Mill ve Cole'un düşünceleri üzerine geliştirilen “katılımcı teori”. Bu katılımcı teorisyenler “her bir bireyin toplumsal ve siyasal kapasitesinin gelişmesine” vurgu yapmaktadırlar. Bu açıdan katılımın en önemli işlevi “eğitici” işlevidir. Bu, toplumdaki tüm siyasal sistemlerin demokratikleşmesi için gereklidir. Yazar, burada özellikle J.S. Mill'in yerel yönetimlerde sağlanacak katılımın eğitici etkileri üzerine yaptığı tartışmayı dayanak olarak almaktadır. Pateman, bu eğitim işlevinin toplumdaki tüm alanlarda gerçekleşmesi gerektiğini vurgulayarak, katılımın en düşük kademedeki siyasal sistemlerden başlayarak sağlanması gerektiğini savunmaktadır. Yazar, modern iş dünyasının ve sanayi işletmelerinin de birer siyasal sistem olduğunu belirtir ve işçilerin işyerlerindeki karar-alma süreçlerine katılımlarının toplumun demokratikleşmesi için önemli olduğunu savunur. Pateman, sanayi işletmelerinin katılımcı demokrasi için önemli bir yere sahip olduğunu savunarak, çalışmasının merkezine bu alanda gerçekleştirilecek demokratikleşmeyi koymaktadır. Ancak aile, üniversiteler ve yerel yönetimler gibi toplumun diğer alanlarının da demokratikleşmesi gerektiğini, böylece katılımın eğitici işlevinin toplumun her alanına yayılabileceğini de belirtmektedir (Pateman, 1999: 34-35, 47).

Katılımcı demokrasi modeline ilişkin bir diğer katkı ise Gould tarafından yapılmaktadır (Gould, 1995). Toplumsal ve siyasal yaşamda demokrasinin önceliğinin sağlanabilmesi için her yurttaşın eşit “pozitif özgürlük” sahibi olmasının önemini vurgulamaktadır. Demokratik katılımın, yönetimin ötesinde toplumsal, ekonomik ve kültürel kurumlarda da gerekli olduğunu savunmaktadır. Negatif özgürlük anlayışı temelinde oluşturulmuş olan liberal temsili demokrasi teorilerinin, bireylere kendi seçimleri uyarınca harekete geçebilmelerini sağlayacak yeterli kaynak sunmadığını ileri sürmektedir. Bu açıdan katılım Gould için, “ilgili olan bireylerin karar-alma süreçlerine doğrudan dahil olmalarını” ifade etmektedir. Bu da, temsilciler aracılığıyla değil doğrudan yurttaşlar tarafından gerçekleştirilmelidir (Gould; 1995: 259). Yazar, bu türde bir katılımın sağlanabilmesi ve yurttaşların topluluğa ilişkin sorunların çözümünde daha etkin olabilmeleri için “yerel konular üzerinde karar verme iktidarına sahip yerel siyasi kurumlar” üzerinde durmaktadır (Gould, 1995: 260).

Katılımcı demokrasi modelin kapsamında değerlendirilebilecek son çalışma ise Barber’ın “güçlü demokrasi” kavramsallaştırmasıdır. Yazar, temsil ilkesine dayanan demokrasi modellerinin eşitliği ve özgürlüğü sağlamaktan uzak olduğunu, bu nedenle temsili demokrasi modellerini “zayıf” modeller olduğunu belirtmekte ve katılımcılık esasına dayanan “güçlü demokrasi” modelini önermektedir. Yazar, demokratik rejimlere ilişkin beş ideal-tip belirlemektedir. Bunlardan üçü temsili demokrasi modelinin altında gelişen ideal-tiplerdir: otoriter, hukuksal ve çoğulcu. Diğer iki ideal-tip ise “doğrudan demokrasi” modelinin altında yer almaktadır. İlki “birleştirici” demokrasi, diğeri ise yazarın önerdiği “güçlü demokrasidir”. Barber’ın “zayıf demokrasiler” olarak adlandırdığı demokratik rejimlerin hepsi birer “bağımsız ilkeye” dayanmaktadır. Bu “bağımsız ilke” söz konusu demokratik rejimin dayandığı temel ilkedir. Otoriter sistemlerde bu “asiller

sınıfı”, hukuksal sistemlerde “doğal hakkı” ve “hukukun üstünlüğü”, çoğulcu sistemlerde “görünmez el”, “doğal eşitlik” ve “piyasa kurallarıdır”. Doğrudan demokrasi modelinin içerisinde yer alan birleştirici rejimde ise bu ilke “topluluk” ve “genel iradedir” (Barber, 1984: 141). Oysa, yazarın geliştirdiği “güçlü demokrasi” herhangi bir “bağımsız ilkeye” dayanmamaktadır.

Barber’a göre “katılımcı siyaset (...) temsili yönetimin yerine yurttaşların öz-yönetimini” ifade etmektedir (Barber, 1984: 151). “Güçlü demokrasi”, kamusal olana ilgili olan bireylerin zorla değil, “karşılıklı görev” ve “sivil katılım” sorumluluğunu içselleştirmiş oldukları için eylemde bulunmalarını gerektirmektedir (Barber, 1984: 118). “Katılımcı siyaset, çatışmaların bağımsız bir ilkenin yokluğunda sürekli ve öz-yasama benzeri (*self-legislation*) katılımcı bir süreç yoluyla çözüldüğü, bağımlı ve özel şahısları özgür yurttaşlara ve kısmi ve özel çıkarları kamusal mallara dönüştürebilme kapasitesi olan siyasal bir topluluğun yaratıldığı” siyaset biçimini ifade etmektedir (Barber, 1984: 132). Barber’ın “güçlü demokrasisini” “birleştirici” doğrudan demokrasiden ayıran en önemli nokta, “güçlü demokraside” ana siyasal yöntemin “katılım” olmasıdır. “Birleştirici demokrasi” de ise Barber’ın bunun temelinde bulunan “bağımsız ilkeye” uygun olarak (topluluk ve genel irade) “konsensüs” olduğunu ifade etmektedir (Barber, 1984: 141).

“Güçlü demokrasinin” öngördüğü aktif yurttaşların aracısız öz-yönetiminin sağlanabilmesi için yurttaşların sürekli olarak birbirleriyle iletişim içerisinde bulunabilecekleri, siyasi konularda konuşabilecekleri bir siyasal çevrenin, yerel ve ulusal düzeylerde yaratılması gerekmektedir. Barber, “güçlü demokrasi” modelinin normatif bir teori olarak kalmaması, uygulamaya geçebilmesi için kurumsal bir çerçevenin oluşturulması gerektiğini belirtmektedir. Bu kurumların her şeyden önce gerçekçi ve

işleyebilir olabilmesi için gerçek siyasal deneyimlerin ürünü olması gerekmektedir. Barber'ın “güçlü demokrasi” yaklaşımı liberal temsili demokrasi teorisine yönelik getirdiği ciddi eleştiriler üzerine kurulmuş olsa da, yazar bu modelin ancak modern toplumların temsili siyasal sistemlerinin, dolayısıyla liberal demokratik modelin uyumlulaştırılmasıyla işleyebileceğini belirtmektedir (Barber, 1984: 261-262). Buna uygun olarak, Barber “güçlü demokrasinin” kurumsallaştırılması için yurttaşların siyasal konularda konuşmalarına ve tartışmalarına olanak veren ve temsili demokrasi içerisinde işleyebilecek bazı mekanizmalar öngörmektedir. Bunlardan “yerel demokrasi” ile bağlantılı olanı “mahalle meclisleridir” (*neighborhood assemblies*). Bir ile beş bin arasında yurttaşın bulunduğu mahallelerde kurulacak olan bu meclislerin müzakere işlevinin yanı sıra yerel yasama yetkilerinin de bulunması öngörülmektedir. Bunun yanı sıra yazar referandum, telekomünikasyon teknolojilerinin yurttaşlar tarafından yaygın şekilde kullanımının sağlanması, elektronik oylamalar, okullarda ve işyerlerinde katılımcı uygulamaların devlet tarafından desteklenmesi gibi araçları da sıralamaktadır (Barber, 1984: 307).

Tıpkı katılımcı demokrasi gibi liberal demokrasinin yaşadığı meşruiyet krizine verilen normatif bir yanıt olması (Coşkun, 2007: 24) ve öngördüğü katılımcı mekanizmalar nedeniyle “müzakereci demokrasi” de çalışmada yer verilmesi gereken bir başka demokrasi türüdür. Kısaca bahsedecek olursak; “Müzakereci demokrasi” (*deliberative democracy*) teorisinin temel hatları Jürgen Habermas tarafından “*Three Normative Models of Democracy*” adlı çalışmasında belirlenmektedir. Müzakereci demokrasi teorisyenleri, demokrasinin merkezine “kamusal alanı” koyarlar. Habermas, “kamusal alan” kavramıyla, “toplumsal yaşamımız içinde, kamuoyuna benzer bir şeyin oluşturulabildiği bir alanı” ifade etmektedir (Habermas, 2004: 95). Habermas, kamu yararı hakkında konuşmak üzere bir araya gelen yurttaşların herhangi bir kısıtlamaya maruz kalmadan tartışabildikleri,

toplanabilip örgütlenebildikleri bir “kamusal alan” öngörmektedir. Bu alanda yurttaşların toplanma, örgütlenme ve ifade özgürlükleri garanti altına alınmıştır. Sivil toplum, ekonomik ve devlet alanlarına karşı özerk olan bu kamusal alanın merkezinde yer almaktadır (Habermas, 1995: 28). Habermas’ın izinden, müzakereci demokrasi teorisyenleri tarafından tasarlanan “kamusal alanın” devlet ile sivil toplum arasında aracılık işlevi bulunmaktadır. Bu alan, sivil toplum örgütleri, çıkar grupları, medya ve “enformel kamuoyu oluşturma alanlarından” oluşmaktadır (Habermas, 1995: 550-551).

Müzakereci teorisyenler, yurttaşlar arasında kamusal alanda gerçekleşen tartışmaları “müzakere” olarak adlandırmaktadırlar. Ortak çıkarlara ilişkin kararlar, eşit ve özgür bireyler arasında akılcı ve hakça geçen bu kolektif müzakere süreci sonucunda oluşmaktadır. Habermas “*Three Normative Models of Democracy*” çalışmasında, Yirminci Yüzyıl’ın Batı demokrasilerini şekillendiren “refah devleti kapitalizmine” ilişkin üç normatif demokrasi modeli –siyaset yaklaşımı- belirlemektedir: liberal, cumhuriyetçi ve müzakereci model. Müzakereci modelin kendini önceleyen her iki teoriden de (liberal ve cumhuriyetçi) unsurlar barındırdığını ve bu iki teorinin dayandığı temel ilkeleri (liberalizmin genel ve eşit oy hakkı aracılığıyla oluşturulan temsile dayalı parlamentarizmi ve rekabet eden çıkarlar sonucunda varılan uzlaşma biçiminde gerçekleşen demokratik süreci ile cumhuriyetçi görüşün toplulukçuluk temelinde kolektif bir şekilde hareket eden yurttaşlar arasında oluşan konsensüse dayalı demokratik kültürü) “müzakere ve karar-alma için ideal prosedür” kavramı ile bütünleştirdiğini ileri sürmektedir (Habermas, 1995: 26). Habermasçı müzakereci teori ise, “hem parlamenter kurumlar hem de kamusal alanının enformel ağları yoluyla süren iletişim süreçlerinin *üst-düzeyde öznelerarasılığı*” ile işlemektedir (Habermas, 1995: 28). Habermas demokratik sürece ilişkin üç katmanlı bir yapı öngörmektedir. Tabanda çoğulcu bir sivil toplum, ikinci katmanda sözlü iletişime

dayalı enformel kamuoyu oluşturan kamusal alan ve son katmanda ise formel karar-alma kurumları. Habermas'a göre, öngördüğü bu demokratik prosedür kendi kendini yönetemez, ancak yönetimi belirli yönde kararlar alması için yönlendirebilir (Habermas, 1995: 28). Bu bağlamda, müzakereci demokrasi teorisyenleri akılcı kamu siyasalarının oluşturulabilmesi için ilgili siyasa alanlarının uzmanları ile yurttaşları bir araya getirecek etkileşimi kurumsal alanlar öngörmüşlerdir. Yurttaş panelleri, görüşmeleri, konsensüs konferansları, paneller demokratik müzakerelerin yürütülmesi için tasarlanan çoğulcu alanlara örnek olarak verilebilir.

Buraya kadar aktarılan demokrasi modellerinin değerlendirmesini yapmak gerekirse, modern demokratik teorinin kabaca çoğulcu modelden, katılımcı modele ve son olarak da müzakereci modele doğru geliştiği belirtilebilir. Katılımcı ve müzakereci demokrasi modellerinin çıkış noktaları liberal temsili demokrasinin ve buna dayanan çoğulcu modelin eleştirisi olsa da, vardığı sonuç temsili demokrasiye ve kurumlarına alternatif üretmekten çok, bunları tamamlayıcı nitelikte katılım mekanizmaları ve araçlarının yaratılması ve işletilmesidir. Hem katılımcı, hem müzakereci demokrasi teorisyenleri liberal temsili demokrasinin tanıdığı hak ve özgürlükleri kabul etmekte ve geniş ölçekli modern toplumlarda temsile dayalı demokratik yapının uygulanabilirlik açısından kaçınılmaz olduğunu kabul etmekteledir. Katılımcı ile müzakereci demokrasi arasında teorik düzlemde farklılıklar olsa da, bunların birbirlerini tamamlayıcı olduğu ve uygulamada benzer mekanizmaları öngördüğü belirtilebilir. Böylece, katılımcı demokrasinin Rousseau'nun "genel irade" kavramından Habermas'ın kamusal alanına doğru geliştiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır (Bayraktar, 2006: 43).

Bir siyasal sistemin çoğulcu ya da seçkinci bir yapıya sahip olması ve karar alma süreçlerinin işleyişi, toplumun katılım deneyimleri sonucunda gelişen demokratik kültüre bağlıdır. Bu açıdan katılımcı ve müzakereci demokrasi teorisyenleri tarafından vurgulanan katılımın eğitici işlevi önem taşımaktadır. Siyasi sistemlerin demokratikleşmesi ancak her toplumsal grubun ve sınıfın katılma ilişkin deneyim sahibi olması yoluyla siyasal ve kamusal konuları yönlendirebilme kapasitelerinin artmasıyla mümkündür. Bu da, her toplumsal ilişkinin siyasal bir ilişki olduğunun kabul edilmesiyle, toplumun en küçük birimlerinde katılımın sağlanması ve yaygınlaştırılmasıyla gerçekleştirilebilir.

II. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

Yerel yönetimler; merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla, yöneticilerini doğrudan halkın seçtiği, halkın yönetime katılmasına olanak sağlayan yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 144). Basit bir ifadeyle yerel yönetimlerin işlevi yerel kaynak, değer ve hizmetlerin yönetimi ve denetimi olarak ifade edilecek olursa, bu tür bir örgütlenmenin çıkış noktasının kaynaklardan, değerlerden ve hizmetlerden yararlanacak olanların temsilcileri aracılığıyla yönetim ve denetimde etkili kılma arayışı olduğu söylenebilir. Yerel Yönetimler iktidar sisteminin parçası olan, yerel düzeyde iktidar kullanan yapılardır (Çitçi, 1998: 239). Bu iktidarın kullanılış biçimleri de yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkeleri üzerinden şekillenmektedir.

II. 1. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim (*decentralization*) genel anlamıyla; yürütme erkinin belli ölçülerle merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesini ve bazı yetkilerin yerel birimler eliyle kullanılmasını gerektiren yönetim anlayışı olarak tanımlanabilmektedir (Keleş, 1998: 145). Devlet iktidarının bölüşülmesini ifade eden bu yönetim biçimini, yerel düzeyde iktidar kullanan ve yerel düzeyde kaynak dağılımını belirleyen örgütlenmeler olarak tanımlamak da mümkündür (Çitçi, 1999: 239). Bu iktidarın nasıl kullanılacağı, hangi yetkilere sahip olacağı ise ülkelerin siyasal, ekonomik, sosyal yapılarına ve tarihsel özelliklerine farklılık göstermektedir. Bu nedenle her ülke tarafından benimsenmiş tek bir yerinden yönetim türü bulunmamaktadır (Görmez, 1997: 39-40).

Keleş yerinden yönetimi; “siyasal yerinden yönetim” ve “yönetimsel yerinden yönetim” olarak ikiye ayırarak incelemektedir. Siyasal yerinden yönetim; federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış yarı özerk ya da özerk statüye dayanan yönetim biçimi olarak tanımlanırken yönetimsel yerinden yönetim; yasama ve yargı erklerinin merkezde olduğu, yerelin yalnız yürütmeye ilişkin bazı yetkilerle donatıldığı yerinden yönetim biçimi olarak tanımlanmıştır. Ayrıca burada bir ayırım daha yaparak yönetimsel yerinden yönetimi kamu hizmetlerinin merkez dışında bağımsız bir örgütçe verilmesini ifade eden “hizmet yönünden yerinden yönetim” ve belli bir yörede yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının kendi seçtikleri organlar tarafından karşılanabilmesi için sahip oldukları özerklik ve tüzel kişiliği ifade eden “yer yönünden yerinden yönetim” olarak ikiye ayırmaktadır (Keleş, 2009: 22-23). Siyasal yerinden yönetim ve yönetimsel yerinden yönetim ayırımına kamu yönetiminde yaşanan güncel gelişmeler doğrultusunda “mali yerinden yönetim”, “piyasacı yerinden yönetim” gibi kavramların da eklenebileceği belirtilmektedir (Erençin, 2007: 101).

Yerinden yönetime (*decentralization*) ilişkin farklı bir sınıflandırma da devletin kademelendirilmesini, yetki ve kaynak dağılımını ifade etmesi temelinde yapılabilmektedir. Buna göre, yerinden yönetimin (*decentralization*) üç farklı alt biçimi bulunmaktadır: Yetki genişliği olarak bilinen *deconcentration*, yetkilendirme (*delegation*) ve yetki devri (*devolution*) (Aksu Çam, 2013: 10). Yetki genişliği; merkezdeki kuruluşların, merkez dışındaki birimlere birimlere, belli işlevleri yerine getirmelerine olanak sağlayacak ölçüde, bir ya da daha fazla yetkiyi kendileri adına kullanmak üzere devretmelerini ifade eden bir kavramdır. Merkezin faaliyetlerini taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır (Keleş, 2006: 21). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme- UNDP)

yayınladığı bir raporda *delegation*; belirli hizmetler ve görevler için karar alma ve yönetim yetkisinin merkezi yönetimin dolaylı kontrolü altında olan örgütlere aktarılmasını ifade eden bir kavram olarak tanımlanmıştır (Aksu Çam, 2013: 12). *Devolution* ise; yerel olarak seçilmiş organlara, kural koyma ve gelir elde etme de dahil, önemli yetkilerin verilmesidir (Erençin, 2007: 102). *Devolution* kavramıyla, iktidarın bölgesel ya da il ölçeğinde yerel düzeyde oluşturulmuş merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki yönetim birimlerine devredilmesi öngörülmektedir. Buna göre bu yerel yönetim birimlerinin, belirli bir özerklik ve kaynak yaratma kapasitesine de sahip olması gerekmektedir (Aksu Çam, 2013: 13).

II. 2. Yerel Özerklik

Yerel özerklik kavramı da tıpkı yerinden yönetim kavramı gibi yerel yönetimlerle yerel demokrasi arasında kurulan ilişkinin anahtar kavramlarından birisidir. Yerel demokrasinin gelişebilmesi için yerel özerkliğin şart olduğu yönünde genel bir kanı bulunsa da bu yeterli değildir. Yerinden yönetim kavramı belli ölçüde siyasi ve mali özerkliğin yerel yönetimler aracılığıyla yerele aktarılmasını öngördüğü için, yerel özerkliğin ve yerinden yönetimin doğrudan birbiriyle bağlantılı iki kavram olduğu söylenebilmektedir (Aksu Çam, 2013:36).

Yerel özerklik ile ilgili genel geçer bir tanım yapılacak olursa; yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin daha iyi verilmesi, katılımcı demokrasinin yaşama geçirilmesi, korunması ve güçlendirilmesi doğrultusunda, yerel toplulukların, yerel nitelikteki işleri kendi sorumlulukları altında, özgürce seçerek oluşturdukları organlar vasıtasıyla görebilmeleri, buna uygun kaynaklara ulaşabilmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları olarak ifade edilebilmektedir (Keleş, 1998: 143). Bu tanımdan yola çıkarak yerel özerkliğin; anayasalarca belirlenen sınırlarda olmak koşuluyla, kendi kararlarını kendi seçtikleri

organlar yoluyla alabilmelerinin ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmelerinin merkezden yönetsel ve mali yönden özerk olarak gerçekleşebileceğini söyleyebiliriz.

Yerel özerkliğin, yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkileri ve yerel halkla olan ilişkileri olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Buna göre; yerel yönetimlerin merkezden bütünüyle bağımsız olmaksızın kendi alanlarında karar yetkisinin kendilerine ait olmasını, mali yönden güçlendirilmesini ve merkez denetiminin azaltılmasını ifade etmektedir. Diğer yönüyle ise yerel yönetimlerin kendi yaşadıkları yörede bulunan sorunları veya yapılması gerekenleri kendilerinin belirlemesi ve denetimin merkez tarafından değil yerel halk tarafından yapılmasını anlatmaktadır (Keleş, 2006: 52). Bu şekilde bir özerk yönetimle merkezi yönetimin denetiminin azaltılması, merkezin bürokrasisinden kaçınılması ve yerel konuların, kararların yerel çıkarlar doğrultusunda alınabilmesi ve böylece yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanacağı düşünülmektedir (Tortop, 2008: 104).

Yerel özerklik kavramına ilişkin önemli tanımlamalardan biri Clark tarafından geliştirilmiştir. Yazarın, *A Theory of Local Autonomy* adlı makalesi yerel özerklik üzerine çalışmalarda sıklıkla referans gösterilmektedir (Clark, 1984). Clark yerel özerklik tanımını, yerel yönetimlerin sahip olduğu iki farklı güç biçimi üzerinden geliştirmiştir. İlk olarak, “girişimcilik gücü” (*the power of initiation*) olarak adlandırılan, yerel yönetimlerin hizmet sunarken gerçekleştirdiği faaliyetleri, eylemleri ifade etmektedir. İkincisi ise dokunulmazlık gücü olarak belirlenmiştir ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere karşı direnme gücünü ifade eder. Girişimcilik gücü yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmelerindeki yasal güçleriyle ilgilidir. Dokunulmazlık, başka ifadeyle merkezi yönetime direnme gücü ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimin kontrolünden bağımsız

olarak hareket edebilme kapasiteleriyle ilgilidir. Başka deyişle, yerel yönetimlerin girişimde bulunma gücü çerçevesinde gerçekleştirdiği uygulamalar, merkezi yönetim ya da üst kademe yönetim birimleri tarafından değiştirilebiliyor veya engelleniyorsa yerel yönetimlerin dokunulmazlık gücü yoktur (Clark, 1984: 198). Yerel yönetimlerin sahip olduğu özerklik seviyesi, bu iki güç ile belirlenir. Clark, tanımladığı bu iki güçten yola çıkarak yerel özerkliğe ilişkin dört ideal-tipten oluşan bir sınıflandırma geliştirir. Yazar, dört yerel özerklik ideal-tipini, her kategorideki girişimcilik ve dokunulmazlık derecesine göre belirler. Bu modele göre ilk ideal-tip, hem girişimci hem de merkeze direnme kapasitelerini tam olarak kullanabilen (dokunulmazlık gücüne sahip olan) yerel yönetim sistemleri dahildir. Bunun tam karşısındaki ideal-tipte, yerel yönetimlerin girişimci kapasiteleri de merkezi yönetimlerden bağımsız hareket etme kapasiteleri de gelişmemiştir. Aradaki ideal-tipler ise, girişimci olup dokunulmazlık gücüne sahip olmayan ve girişimcilik gücü bulunmayıp, merkezi yönetime direnç gösterebilen yerel yönetimleri ifade etmektedir. Sonuç olarak, birinci tip kategoride yerel özerklik oldukça yüksektir; dördüncü kategoride ise yerel yönetimlerin özerklik ve takdir yetkisi yoktur (Clark, 1984: 195-200).

Yerel özerklik konusunu ele alan ve uluslararası düzeyde kabul edilmiş bir metin olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı önem taşınmaktadır. Şart, 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılmış olup, imzalayan ülkeler açısından bağlayıcıdır. Bu belge yerel özerkliğin, yerel demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmasından hareketle hazırlanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yerel özerklik; yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır (m 3/1). Bu tezin sorunsalı ve

araştırma kapsamı açısından temel metinler arasında öne çıkan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı detaylı bir şekilde daha sonraki bölümde incelenecektir.

II. 3. Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi

Siyasal katılım, tanım gereği demokrasinin asli unsurunu oluşturmaktadır. Demokrasi ile yerel yönetim birimleri ve yerel siyaset arasındaki bağ da katılım temelinde kurulmaktadır. Bu bağlamda temel argüman, yurttaşların çalıştıkları, yaşadıkları, kamusal hizmetleri doğrudan kullandıkları ve siyasa kararlarından doğrudan etkilendikleri yerlerde karar-alma süreçlerine katılımlarının ve bu süreçleri etkilemeye yönelik eylemlerde bulunmalarının daha yaygın ve güçlü olduğudur. Bir başka deyişle, siyasal katılım yerelde ve alt yönetim birimlerinde daha doğrudan, erişilebilir, görünür ve ivedidir. Yerel yönetimler ile demokrasi arasında kurulan bu ilişki, alan yazınında önemli bir yer tutmaktadır.

Teune, yerel yönetimler ve yerel siyasetin demokratik siyasal gelişmenin odak noktası haline gelmesinin iki nedeni olduğunu belirtir. Yönetişim, katılımcı ve müzakereci demokrasi gibi kavramların açtığı yolu “katılım temeline dayanan ikinci bir demokratik devrim” olarak nitelendiren yazar, ilk neden olarak bu “devrim” sürecini göstermektedir. Bu, yukarıdan aşağıya bir yönlendirmeden ziyade, yerelde öz-belirlemeyi (*self-determination*) gerektiren bir süreçtir. Bahsedilen bu “yerel öz-belirleme” süreci, gerek yönetişim, gerekse katılımcı ve müzakereci demokrasi literatürüyle ilişkilidir. Kentsel siyaset içerisinde ortaklıklar ve etkili faaliyetlerin oluşturulması için belirlediği araçlardan birisi de “iletişim sağlanacağı forumlardır” ve bu forumların karşılıklı öğrenmeyi sağlayacağı ileri sürülmektedir. Katılımcıların karşılıklı öğrenmelerinin sağlanacağı bu forumlar uygulamada katılımcı demokrasinin “eğitici” işlevi ile müzakereci demokrasinin

siyasal tartışmaların sürdürülmesini olanaklı kılan “kamusal alanı” ile örtüşmektedir. Ancak, farklı teorik gelenekle üzerine kurulu olarak gelişen yönetim ile katılımcı ve müzakereci demokrasi uygulamalarının özünün farklı olduğunun unutulmaması gerekmektedir. İkinci neden ise, küresel bir ekonomi politiğin ortaya çıkmasıdır. Böylece yerel birimler ve topluluklar, küresel ekonominin sunduğu kaynaklar ve desteklerden yararlanabilmekte ve ulusal yönetimlere bağlı kalmaktan kurtulmaktadır (Teune, 1995: 12).

Belirtildiği gibi, yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki bağ “katılım” ekseninde kurulmaktadır. Siyasal katılımın yerel düzeyde daha güçlü, yaygın ve etkin olacağını destekleyen önerme ise “ölçeğe” vurgu yapmaktadır. Teune bunu şu şekilde ifade etmektedir: (1) siyasal birim ne kadar büyükse demokratik siyasal koalisyonların oluşturulması da o kadar zaman alır, (2) siyasal birim ne kadar büyükse uzlaşması gereken gruplar ve bireyler daha fazla olacağı için alınan kararların çoğu kolektif istekleri karşılama daha az başarılı olacaktır (Teune, 1995: 18). Topluluklar ya da toplumlar doğrudan ya da ilişki ağları aracılığıyla yönetici ve siyasetçiler ile temas kurarlar. Bu temas belirli bir tanıdıklık ilişkisi gerektirmektedir. Bu ilişkinin kurulabilmesi ancak, siyasal birimlerin belirli büyüklükte olması ile olanaklıdır. Ancak, siyasal birimlerin küçüklüğü kaynakların etkin kullanılması ilkesi ile çelişmektedir. Bu durumda, demokrasi ile etkinlik arasında karşıt bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Ölçek ekonomileri gereğince, belirli bir kamusal hizmetin yayıldığı alan büyüdükçe maliyet de düşmektedir. Bu durumda, geniş alana yayılan kamusal hizmetlerin küçük siyasal birimler yerine, daha geniş alanı kapsayan birimler tarafından yerine getirilmesi daha uygun olmaktadır. Demokrasi ile etkinlik arasındaki bu çatışmanın çözümü “yönetimin kademelendirilmesi”,

bir başka deyişle “yerinden yönetim” ile sağlanmaktadır. Böylece, merkezi yönetim ile yerel birimler arasında iktidar ve sorumluluklar paylaşılmaktadır (Teune, 1995: 18).

Yerinden yönetim esasına göre şekillenen yönetim yapısının hem demokrasi hem de etkinlik kriterini karşılayacağı genel olarak kabul görmüş bir önermedir. Bu da “yerel demokrasi” kavramının ortaya çıkmasına ve tartışılmasına yol açmıştır. Demokrasi kavramı gibi yerel demokrasi kavramı da oldukça muğlak ve dönüşüme açık bir nitelik taşımaktadır. Bu nedenle öncelikle yerel demokrasi kavramının kapsamının ve içeriğinin belirlenmesi gerekmektedir.

II. 4. Yerel Demokrasi

Yerel demokrasi, yerel yönetim yapısının demokratik bir şekilde örgütlenmesinin ötesinde, yerelde kamuya ilişkin kararların alınması ve uygulanması sürecinin demokratik niteliğini belirtmektedir. Ancak, yerel yönetimlerin yerel topluluğun tüm alanlarına yaygınlaşmış demokratik süreçlerin oluşturulması ve yürütülmesinde önemli rol üstlendiği ve üstlenmesi gerektiği de bir gerçektir. Bu nedenle, yerel demokrasiye ilişkin çalışmaların çoğu yerel yönetim sisteminin yapısına ve işleyişine odaklanmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetim sisteminin demokrasi kriterlerini taşıyıp taşımadığı (yöneticilerin seçilmişlerden oluşup oluşmaması, güçler ayrılığı ilkesinin yerel yönetim birimleri organları açısından geçerli olup olmadığı, vb.), yerel yönetim birimlerinin yatay ilişkilerinde demokratik bir işleyişin olup olmadığı (siyasal liderlik, yerel yönetim bürokrasisinin işleyişi, karar organları ile yürütme organları arasındaki iletişim gibi konular) ve yerel yönetimlerin karar-alma süreçlerinin işleyişine (karar-alma süreçlerine hangi toplumsal gruplar hakim, hangi gruplar hangi siyasalara ilişkin kararlarda

etkili, bu kararlarda çoğulcu, seçkinci ya da ortaklık yapısının oluşup oluşmadığı gibi ilişkin çalışmalar bulunmaktadır.

Teune, yerel yönetim yapılarının demokratikleşme eğilimlerini, yerel siyasal özerklik, katılımcılık ve temsil olgularına bağlayarak, yerel demokrasiye ilişkin üç kriter belirler (Teune, 1995: 19-22). Bunlardan ilki *yerel seçilmiş görevliler ve güçler ayrılığıdır*. Bu kriter, yerel siyasal güçlerin üst kademe yönetimlerinden bağımsız olarak kurumsal bir şekilde ifade edilmesini ve bu siyasal çıkarların hem siyasaların belirlenmesine hem de uygulanmasına yansımaları kapsamaktadır. İkinci kriter, *yerel özerkliktir*. Bununla ifade edilen, yerel yönetimlerin halk katılımı ve yerel örgütlü çıkarların korunmasının sağlayacak bir gündeme sahip olması için hangi konular üzerinde ne kadar takdir yetkisine sahip olduğudur. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarına bırakılmış konular az sayıda ise siyasi faaliyetler üst yönetim kademelerinde Eğer yerel tercihlere göre belirlenecek çok az sayıda alan varsa, bu durumda siyasal hareket üst yönetim birimlerinde oluşur. Teune, bu sorunun örgütlü siyasal çıkarların nerede oluştuğuna bakılarak cevaplanabileceğini belirtir: ulusal sermayede mi, belediye başkanının ofisinde mi? Üçüncü kriter ise, yerel yönetimlerin *kaynak oluşturma kapasitesidir*. Yerel demokrasinin gelişebilmesi ve korunabilmesi için yerel yönetim birimlerinin belirli sınırlarda da olsa vergilendirme yapabilmesi ve kendi öz gelirlerine sahip olması gerekmektedir. Teune tarafından belirlenen bu üç kriter, yerel demokrasinin öncelikle temsili demokrasi ile bağlantısını kurmaktadır. Yazar bu kriterin içeriğini açıklarken yerel siyasi güçleri yansıtmak için bir kurumsal yapının oluşmasını sağlayacak seçim sistemine vurgu yapmaktadır. Böylece, seçim sisteminin yerel toplumsal grupları, farklı çıkarları ve talepleri dengeli bir şekilde yansıtmak için seçilmişlerden oluşan bir karar-alma organı yerel demokrasinin ilk ölçütünü oluşturmaktadır. İkinci kriter olan yerel özerklik, yönetimler

arası ilişkilerin yapılanmasında hizmet bölüşümünü ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin sınırlarını içermektedir. Yerel demokrasiye ilişkin bu kriter, önceki bölümlerde aktarılan yerel yönetim sisteminin niteliği ve merkezi ile yerel yönetim arası ilişkilerin örgütlenmesi ile ilgili kapsamlı bir analiz gerektirmektedir. Son kriter ise, yerel özerklik ile de yakından ilişkilidir. Yerel yönetim birimlerinin takdir yetkisine giren alanlarda hizmet sunabilmesi ve oluşturduğu siyasaları uygulayabilmesi için öz kaynaklara sahip olması, belirli bir sınırdan da olsa gelir artırma güçlerinin olması gerekmektedir.

Pickvance'ın Doğu Avrupa ülkeleri üzerine yaptığı çalışma (1997) ise yerinden yönetim ve demokrasi arasında kurulan ilişkiyi eleştirel bir yaklaşımla ele alması bakımından önemlidir. Yerel yönetim sisteminin ne kadar demokratik olduğu sorusuna yanıt bulabilmek için yerel demokrasiye ilişkin yazar, üç ölçüt belirlemektedir: (1) yerel siyasetçilerin seçimle belirlenmesi, (2) yerel seçimlere seçmen katılımının düzeyi ve (3) yerel karar-alma sürecine halk etkisinin kapsamı. Ancak sonrasında yazar, çoğulcu iktidar modeline dayalı olarak belirlenen bu demokrasi ölçütlerini eleştirmektedir. İlk ölçüte ilişkin olarak yazar, seçilmiş yerel siyasetçilerin iktidarlarının yapısal ekonomik ve siyasi koşullar nedeniyle kısıtlanabileceğini belirtmektedir. İkinci ölçüte ilişkin olarak, yerel seçimlerdeki katılım oranının demokrasi düzeyi üzerine yapılacak değerlendirmelerde yanıltıcı olabileceğini ileri sürer. Üçüncü olarak belirtilen yerel karar-alma süreçlerinin halk katılımına açık olup olmaması konusu ise farklı biçimlerde de yorumlanabilmektedir. Karar-alma süreçlerinde sadece belirli güçlü gruplar etkili olabilirken, bu süreçlere katılım daha zayıf grupların erişimine kapalı olabilmektedir. Pickvance'ın getirdiği son bir eleştiri ise, bu modelde yerel yönetim bürokratlarının rollerinin dikkate alınmamış olmasıdır (Pickvance, 1997: 131-132).

Pickvance, yerinden yönetimin demokrasi üzerindeki etkilerini inceleyebilmek için, yerinden yönetim kavramını üç boyuta ayırmaktadır: işlevler, merkezi kontrol ve finansman. Yazarın öncelikli amacı, yerel yönetimin tanımsal olarak illa ki demokratik olması gerekmediğini göstermektir. İlk boyuta ilişkin olarak, yazar işlevlerin yerindenleşmesinin demokrasiyi artırmayacağını savunmaktadır. Yerinden yönetimin, belirli işlevlerin halka daha yakın olan yerel düzeyde görülmesine olanak tanıdığı için merkezi yönetime göre daha demokratik olduğu yönündeki çoğulcu yaklaşıma ait varsayım, seçkin ve kentsel rejim analizleri tarafından elde edilen bulgularla ters düşmektedir. Pickvance tarafından “merkezi kontrol” olarak belirlenen yerinden yönetimin ikinci boyutuna ilişkin olarak ise yazar, kontrolün yerindenleşmesinin çoğulcu karar-alma süreçlerinin yaratılması açısından demokrasiyi güçlendirmek yerine, yerel seçkinlerin ve yerel yönetim bürokratlarının yerel karar-alma üzerindeki etkilerini artırabileceğini belirtmektedir. Son olarak yerinden yönetimin finansmanı boyutuyla ilgili olarak yazar eleştirilerini mali yerindenleşmenin iki düzeyi temelinde oluşturmaktadır: “harcama düzeyi” ve “harcamaların yükünü kim üstleniyor” düzeyi. İlk düzeyle ilgili olarak, mali yerinden yönetimin toplam yönetim harcamalarının sınırlandırılmasına yönelik olarak devreye girmiş olmasının oldukça muhtemel olduğunu belirttikten sonra, ikinci düzeye ilişkin olarak yazar, mali yerinden yönetimin yerel yönetim finansmanının işletme vergilerine dayanmasına yol açması durumunda, iş çevrelerinin siyasalar üzerinde hakim bir role sahip olacağını savunmaktadır (Pickvance, 1997: 133).

Pickvance’ın bu çalışması yerel demokrasi ve yerinden yönetim olgularının özdeşleştirilmemesi gerektiğini vurgulaması açısından önemlidir. Yerel siyasetin niteliği, yerel siyasi iktidarı oluşturan aktörler, toplumsal gruplar ya da örgütlerin yapısı, bunların kamusal karar-alma süreçlerine etkisi, demokratik mekanizmalara kimlerin erişebildiği gibi

unsurlar tarafından belirlenmektedir. “Her şey merkezi ve yerel yönetim sistemlerinin işleyişine göre ve demokratik görünümün ardında iktidarın seçkinler ve bürokratlar tarafından mı yürütüldüğüne, yoksa siyasi temsilciler yoluyla uygulanan kamuoyu baskısına tamamen duyarlı olup olmadığına göre belirlenmektedir” (Pickvance, 1997: 133). Bu argüman bizleri yerel siyaset çalışmalarının temelinde bulunan kuramsal çerçeveye götürmektedir: Yerel siyasi iktidar çoğulcu bir yapı mı sergilemektedir, yoksa sadece belirli grupların dahil olmasına mı olanak tanımaktadır? Kaynakların dağıtılmasına ilişkin karar-alma süreçlerine hangi toplumsal gruplar, sınıflar dahil olmakta ve etkili olmaktadır. Bu sorulara verilen yanıtlar yerel demokrasinin ve daha geniş olarak toplumdaki demokratik siyasetin niteliğini de belirlemektedir.

II. 5. Yerel Karar-Alma Süreçlerine Katılım

Son on yıllarda gelişen yerel demokrasi anlayışının altında, yerel yönetimlerin uzun yıllardan beri temsili sağlayamayan üyelerden oluşan belediye meclisleri ve sorumsuz, erişilemeyen ve etkisiz bürokratlar tarafından yönetildiği, hizmetlerin yerel halk tarafından kontrol edilmesi ve yerel halkı temsil eden komitelerin kararlar üzerinde etkili olması durumunda tüm sistemin daha demokratik olabileceği düşüncesi yatmaktadır (Burns, 2000: 5-6). Bir başka deyişle, işleyen bir demokratik yönetimin kurulabilmesi için temsili demokrasinin kurumları yeterli olmamaktadır. Demokrasinin “yaşanan” bir uygulama haline gelmesi gerekmektedir. Bu uygulamanın da iki temel unsuru olmalıdır: (1) Toplumu düzenleyecek, uzlaşmayı sağlayacak ve kamu mallarının dağıtımını örgütleyecek etkili bir devlet, (2) siyaset dışı aktörlerden oluşan, örgütlü, aktif ve siyasetle ilgilenen bir sivil toplum (Stoker, 2006: 30). Yerel yönetimlerin katılımcı bir temelde demokratikleşmesi, parçalı bir toplumla devlet arasında yeni kurumsal bağlar yaratmayı,

bunu yaparken de toplumsal uyum için yeni mekanizmalar sağlamayı amaçlamaktadır. Yönetimlerin yurttaşlarla doğrudan ilişki içinde olabilmesi için toplumun “geleneksel oy verme sürecinden farklı demokrasi biçimleri” yoluyla bütünleştirilmesi gerekmektedir (Chandler, 2000: 6).

Yurttaşın yönetime ya da siyasal alanın oluşumuna katılımını gerçekleştirebileceği yollar geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak ikiye ayrılabilir. Seçimlere katılma, bir siyasal partide ya da bir sivil toplum kuruluşunda aktif görev alma, gösterilere ve çeşitli faaliyetlere katılma geleneksel yöntemleri ifade ederken; yurttaş girişimleri, planlama çemberleri, yurttaş kurulları, gelecek atölyeleri, yuvarlak masa toplantıları ve forumlar, kamuoyu yoklamaları, halk toplantıları çağdaş katılım mekanizmaları olarak karşımıza çıkmaktadır (Çukurçayır, 2006:140). Pratchett, İngiltere’de yerel düzeydeki halk katılımını sağlayan yeni mekanizmaları incelediği ve bunları sınıflandırdığı çalışmasında, “bu son yenilikler temsili demokrasinin var olan kurumlarını tamamlıyor mu, bu kurumların yerini mi alıyor, yoksa bunları baltalıyor mu?” sorusunu sormaktadır. 1980’lerin yurttaş-müşteri gündemi, katılımı hizmet kullanıcılarına yetki verme ve hizmetlerin sunumunda kullanıcıları söz sahibi yapma çerçevesinde ele almaktadır. Bu çerçevede, yurttaşlar dar bir şekilde sadece kullanıcı olarak tanımlanmakta ve yerel hizmet sunumundaki rolleri belirli hizmetlere olan ilgileriyle sınırlandırılmaktadır (Pratchett, 1999: 617). Pratchett’in araştırması sonucunda yerel yönetimlere halk katılımının en yaygın şeklinin “şikâyet sistemleri” veya “memnuniyet anketleri” yoluyla gerçekleştirildiği ortaya çıkmıştır. Bu iki katılım yolu da 1980’lerin müşteri odaklı gündeminde ortaya çıkmıştır (Pratchett, 1999: 618). Dahası, son zamanlardaki birçok yenilik özel sektörden alınma olup, yurttaşları demokrasinin gelişmesine uzun-dönemli etkileri olabilecek siyasi olarak aktif bireyler yerine öncelikli olarak müşteri olarak

görmektedir (Pratchett, 1999: 618). Ancak Pratchett, 1990'larda uygulanmaya başlayan yeni katılım araçlarının farklı ideolojik arka planlara sahip olduğunu ve farklı sonuçları hedeflediğini belirtmektedir. Demokratik açılım güdüsüyle ortaya konan yeni katılımcı uygulamalar, temsili demokrasiyi tamamlayıcı, geniş bir ölçekte doğrudan katılımı destekleyici yollara olan ihtiyaca vurgu yapmaktadır (Pratchett, 1999: 619-620). 1990'lı yıllarda ortaya çıkan ikinci gruptaki katılım uygulamalarını yazar, "yurttaş jürileri", "yurttaş panelleri", "odak gruplar", "vizyon oluşturma", "topluluk planlaması" olarak beş ayrı başlıkta sınıflandırmış ve her birinin etkilerini, olumlu yönlerini, demokrasi açısından kısıtlarını ve olumsuz yönlerini irdelemiştir.

Lowndes, Pratchett ve Stoker İngiltere'deki yerel yönetimlerin katılım uygulamalarındaki son trendleri araştırdıkları anket çalışması sonucunda bu yeni mekanizmaları beş başlık altında toplamışlardır. (1) *Müşteri eğilimli yöntemler*: hizmet sunumuna yönelik metotlar olarak da tanımlanabilecek bu yöntemlerden en çok kullanılanları şikâyet sistemleri, kamuoyu anketleri ve memnuniyet anketleri olmaktadır. (2) *Geleneksel yöntemler*: Halk toplantıları, danışma belgeleri, soru-cevap oturumları gibi yerel yönetimler tarafından uzun süreden beri kullanılmakta olan yöntemler. (3) *Forumlar*: Belirli hizmetlerin kullanıcıları, belli bir bölgenin yaşayanları, belirli konularla ilgili bireyler ya da ortak bir geçmişi veya çıkarı paylaşan gruplarla düzenli olarak yapılan faaliyetler. (4) *Danışmacı yenilikler*: Enteraktif web sitesi, vatandaş panelleri, referandum gibi uygulamalar. (5) *Düşünmeye yönelik yenilikçi uygulamalar*: Odak gruplar, topluluk planlaması, vizyon geliştirme çalışmaları, yurttaş jürileri gibi uygulamalar (Lowndes, Pratchett, Stoker, 2001: 206-207).

Bu yanıtlar, katılımcı demokrasinin karşılaştığı iki önemli soruyu gündeme getirmektedir. İlki, katılım deneyimlerinin karar-alma süreci içindeki yeri ve etkisi nedir? Bir başka deyişle, katılım mekanizmaları yoluyla elde edilen fikirler ve çıktılar, nihai kararı ne kadar yönlendirmektedir. Yazarlar, bu soruya *Audit Commission*'un 1999 tarihli raporundan alıntı yaparak cevap vermektelerdir: “Katılım girişimlerinden elde edilecek sonuçlara ne kadar ağırlık verileceği seçilmiş temsilcilerin kararına bağlıdır” (Lowndes, Pratchett, Stoker, 2001: 214). Örgütlenmeyi zayıflatmadan nasıl bir mekanizmayla sağlanabilir? Bir diğer önemli konu da, hizmet sağlayıcı birimler olarak oluşturulmuş yerel yönetimlerin mali kaynaklarının kendilerine aktarılmış hizmetlerin tümünü görmeye yetmezken, katılımcı demokrasi mekanizmalarının nasıl ve kimler tarafından finanse edileceğidir. Bu sorular yerel demokrasiyi güçlendirici düzenlemeler ile hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanması arasındaki gerilimin devam etmekte olduğunu göstermektedir. Yazarlar son olarak, katılım girişimlerinin her zaman demokratik güçlenmeyi sağlamayabileceğini belirterek, bu türdeki bir önermeye temkinli yaklaşılması gerektiğini belirtmektedirler. Katılım girişimlerinin çoğunun belirli grup ya da bölgelerin lehine aktarılması planlanan kaynaklar için organize edildiğinin ve katılımcı demokrasinin temelinde bulunan eşitliğin sağlanması konusunda başarısız uygulamalar olarak kaldığı belirtilmektedir (Lowndes, Pratchett, Stoker, 2001: 215). Öyleyse, müşteri anlayışı temelli katılımcı uygulamaların temel amacının demokrasinin geliştirilmesi değil, etkinliğin sağlanması olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimi anlayışında değişim, siyasal katılımı çağdaş yöntemler haricinde katılımcı demokrasi tartışmaları ve pratiklerinin yerelde meydana getirdiği ve dünyada uygulama alanı bulan birtakım mekanizmalar da bulunmaktadır. Bunları “Yerel Gündem 21 ve Katılımcı Bütçeleme” uygulamaları olarak örneklendirmek mümkündür.

II.5.1. Yerel Gündem 21

Gündem 21; yoksulluk, hastalık, cehalet, doğal kaynakların tüketilmesi ve buna bağlı olarak artan çevre sorunları gibi tüm dünyayı tehdit eden sorunların çözümü için oluşturulmuş bir küresel eylem planını ifade etmektedir. 1992 Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesi'nde, 21. Yüzyılın gündemini oluşturma iddiasını taşıyan küresel eylem planı BM üyesi ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Sürdürülebilir kalkınma kavramı Gündem 21'in temel dayanağını oluşturmakla birlikte temelleri 1972 tarihinde Stockholm'de gerçekleştirilen BM Zirvesi'nde ve 1987 yılında BM Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından yayınlanan Brundtland Raporu olarak da bilinen rapor ile atılmıştır. Raporda sürdürülebilir kalkınma; bugünün gereksinim ve beklentilerini gelecek kuşakların gereksinim ve beklentileri karşılama olanaklarını tehlikeye atmaksızın karşılamak olarak tanımlanmıştır.

Gündem 21'in temel yaklaşımı, programın belirlediği alanlara yönelik finansman politikalarının belirlenmesi, yeni kaynaklar yaratılması, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinin yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda şekillenmesi, hükümetler ve hükümet-dışı kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması başlıklarıyla ifade edilebilmektedir. Katılımcı yaklaşımın 40 bölümden oluşan planın bütününe yansıdığı görülebilmektedir (Emrealp, 2005: 16).

Gündem 21'de ele alınan sorunların ve çözümlerin büyük bir kısmının yerel düzeydeki faaliyetlere dayanıyor olması nedeniyle, belirlenen hedeflerin gerçekleşmesinde yerel yönetimlerin ve tüm yerel aktörlerin katılımı ve işbirliğinin oldukça hayati olduğu

programın 28. Bölümü'nde altı çizilerek belirtilmiştir. Yine aynı şekilde 28. Bölümü'nde yerel yönetimlerin girişimleriyle ilgili dört hedef belirtilmiştir. Bunlar:

- 1996 yılına kadar; her ülkedeki yerel yönetimlerin, kendi belde halkları ile katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için Yerel Gündem 21 konusunda görüş birliği sağlamaları;
- 1993 yılına kadar; uluslararası topluluk ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin artırılması ve uluslararası ölçekte yerel yönetimler arasındaki işbirliğini güçlendirici adımların atılması;
- 1994 yılına kadar; deneyim ve bilgi alış-verişini zenginleştirmek amacıyla, yerel yönetim birlikleri ve diğer yerel yönetimlerin temsilcileri arasındaki eşgüdüm ve işbirliği düzeyinin geliştirilmesi;
- Her ülkedeki yerel yönetimlerin, karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin olarak katılımını sağlayacak programlar geliştirmeleri ve uygulamalarıdır

Yerel Gündem 21 kavramının getirildiği bu bölümde yerel yönetimler öncülüğünde sivil toplumun ve diğer tüm aktörlerin birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek kentleri için 21. Yüzyılın yerel gündemini oluşturmaları gerektiği karar bağlanmıştır (Emrealp, 2005: 19). Bunlara ek olarak böyle bir sürecin gerçekleştirilmesinde küresel bir yaklaşım ve ortaklık öngörülmekte, bu küresel sürecin ulusal ve yerel düzeylerde de katılımcı bir yaklaşımı içermesi vurgulanmaktadır. Burada yönetim anlayışı yerini yönetişim anlayışına bırakmakta ve eskisinden farklı olarak yöneten ve yönetilen arasında karşılıklı işbirliği içeren yeni bir karar verme sürecinin daha demokratik bir yönetişim yapısını oluşturacağı vurgulanmaktadır (Şengül ve Sönmez,

2005: 17). Yerel Gündem 21 yönetim anlayışının hesap verilebilirlik, etkinlik, katılımcılık, şeffaflık gibi ilkeleri doğrultusunda yerel demokrasiyi geliştirme projesi olarak tanımlanmaktadır (Emrealp, 2005: 20).

Yerel Gündem 21'in öngördüğü katılım mekanizmaları her kentin kendi yerel ve ulusal gündemi doğrultusunda belirlediği plan doğrultusunda çeşitlenmektedir. Genel olarak bu katılım yollarını kent konseyleri, çalışma grupları ve mahalle kurulları olarak da özetlemek mümkündür. Biraz daha açıklayacak olursak: *Kent Konseyleri*; kentte bulunan sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, özel sektör kuruluşları gibi kentin her kesiminden vatandaşın karar alma sürecine katılmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur. *Çalışma Grupları*; gönüllülük esasına dayalı Gündem 21'in başlıklarıyla, kente ait bir sorunla ya da kendi ihtiyaçları ile ilgili olarak kurulmaktadırlar. *Mahalle Kurulları* ise; mahallenin halka en yakın yönetim birimi olmasından hareketle bu merkezlerin, demokratik bilincin daha geniş kesimlere yayılmasını sağlamak amacıyla kurulmuş bir katılım mekanizmasıdır (Torlak ve Önez, 2005: 659-660).

II.5.2. Katılımcı Bütçeleme

Latin Amerika temelli yerel yönetimlerde "katılımcı bütçeleme" uygulamaları kayda değer bir katılım deneyimi olarak ortaya çıkmaktadır. İlk olarak 1989 yılında Brezilya'da Porto Alegre belediyesi tarafından uygulanmaya başlayan "katılımcı bütçeleme", hızla diğer Latin Amerika ülkelerine ve bazı Avrupa ülkelerine yayılmıştır. Dünya Bankası tarafından yapılan tanımlamayla katılımcı bütçelemeyi vatandaşların bütçenin en azından bir bölümünün yapımına katkıda bulunması olarak açıklamak mümkündür (Goldfrank; 2006: 4).

Wampler, “katılımcı bütçeleme” programlarının, Barber’ın “güçlü demokrasinin” yaşayan örnekleri olarak devlet destekli müzakereci siyasa oluşturma süreçlerine aktif yurttaş katılımın yaratılması için önemli potansiyele sahip olduğunu belirtmektedir (Wampler; 2000: 31). “Katılımcı bütçeleme” uygulamalarının sonuçları, belediye başkanının veya mecliste çoğunluğa sahip grubun motivasyonu, siyasal bağlam, meclisin bütçe üzerindeki özerklik derecesi, bütçeleme deneyimine yurttaşların katılım biçimi (doğrudan ya da dolaylı), karar-alma yetkisinin hangi birimde olduğu, bütçe onaylandıktan sonra uygulama aşamasında toplumsal denetimin nasıl sağlandığı gibi değişkenlere bağlı olarak farklılık göstermektedir (Cabannes; 2004: 28-29). Wampler ise “katılımcı bütçeleme” uygulamalarının farklı çıktılara sahip olmasını iki temel unsura bağlamaktadır. Bu iki unsur aynı zamanda, “katılımcı demokrasinin” demokrasinin kalitesi üzerindeki etkisinin değerlendirilmesine yönelik ölçütleri de oluşturmaktadır (Wampler, 2006: 34). Bunlardan ilki, yurttaşlara yetki devredilmesi konusunda belediye başkanının desteğinin derecesidir. İkincisi ise, sivil toplum örgütlerinin mücadeleci bir siyaset yürütme kapasitesi. Bu iki unsur aynı zamanda birbiriyle etkileşim içerisindedir. Sivil toplum örgütlerinin siyasi mücadeleleri arttıkça, belediye başkanı ya da yöneticiler de bu örgütlere yetki ve kaynak aktarma eğilimi göstermektedir. Ancak, her zaman için sivil toplum örgütlerinin aşırı mücadeleci siyasetinin başkan desteğinin azalmasına neden olma riski de bulunmaktadır (Wampler, 2000: 11-12). Yazar, “katılımcı bütçeleme” programlarını “güçlü demokrasi” biçimleri olarak görmekte, ancak bunların siyasal süreçlere ve temsili demokrasi etrafında şekillenen devlet yapısına sıkı sıkıya bağlı olduğunu belirtmektedir (Wampler, 2000: 31).

III. ULUSLARARASI BELGELERDE YEREL DEMOKRASİ VE KATILIMCILIK

Bu bölümde tezin sınırlılıkları çerçevesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü, Avrupa Kentsel Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı II'nin yerel demokrasiyi ele alışı ve karar alma süreçlerine ve yönetime katılım konusunda ne gibi mekanizmalar ve haklar öngördüğünün incelenmesi amaçlanmaktadır.

III.1. *Avrupa Yerel Özerklik Şartı*

Avrupa Yerel Özerklik Şartı yerinden yönetim ve özerklik ilkelerinin yerel demokrasiyi gerçekleştirmenin ve geliştirmenin vazgeçilmez bir unsuru olmasından hareketle ortaya çıkan ve üzerinde geniş bir fikir birliği sağlanan tek belge olması dolayısıyla en önemli referans metinlerinden birisidir. Özerk yerel yönetimleri güçlendirmeyi ve garanti altına almayı amaçlayan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dayandığı en temel ilke yerellik, bir başka kullanımla hizmette halka yakınlık anlamına gelen *subsidiarity* ilkesidir. Hizmette halka yakınlık; birey ve devlet arasında toplumsal kademeler oluşturulmasını öngörür ve temel hedefi bu kademeli yapı içinde yer alan birimler arasındaki ilişkileri düzenlemektir. Bunu yaparken de olabilecek en alt, yani halka en yakın kademenin karar almada, politika belirlemede veya hizmet sunumunda birincil olarak yetkili olmasını öngören bir ilkedir (Demirci, 2007: 390).

Avrupa Birliği'nin yetki alanlarını hem yasama hem de yürütme alanlarında giderek artırması Avrupa Birliği üyesi olan bazı devletlerin ve bazı yerel/bölgesel yönetim birimlerin aşırı merkezileşme endişesi duymasını gündeme getirmiştir. Avrupa Birliği ve

üye ülkeleri bağlayacak ortak bir anayasanın ya da ortak bir kamu yönetimi sisteminin olmayışı toplulukla ulus devlet arasında, ulus devletin de ulus devlet altı birimler arasındaki ilişkileri düzenleyişi konusunda boşluk meydana getirmektedir. Bunlara ek olarak ülkelerin ekonomik entegrasyonunun yarattığı sosyal sorunlar nedeniyle topluluğun meşruiyeti sorgulanmaktadır. Yerellik (halka yakınlık ilkesi)- *subsidiarity* de bu sorunlara çözüm olacağı düşünülerek halkın katılımını sağlamak, kendi yerel sorun ve ihtiyaçlarını belirleme hakkı sunma amacıyla Avrupa Birliği'ni kuran 1992 Maastricht Antlaşması'nda yerini bulmuş ve benimsenmiştir (Demirci, 2007: 395). Bir diğer endişe ise; Avrupa Birliği'nin yerel yönetimleri zayıflatacağı ve yerel organların yetkilerinin Birliğin merkezi karar süreçlerine aktarılacağı kaygısıdır. Yerel yönetimlerin Avrupa toplumlarının geleneksel yönetim yapıları olduğunu düşünürsek, yerel ve bölgesel yönetimlerin kaygı ve beklentilerini ifade etmek ve karar alma süreçlerine dahil olmayı talep etmeleri kaçınılmaz bir öneme sahiptir (Parlak ve Ökmen, 2009: 49). Bu doğrultuda çeşitli politikalar oluşturulmuş, farklı çalışmalar yapılmış ve belgeler hazırlanmıştır.

Hem Avrupa Birliği'nin hem de Avrupa Konseyi'nin Avrupa'nın bütünleşmesini sağlamak, yöreler arasındaki gelişme farklılıklarını azaltmak amacıyla yerel yönetimlerin özerkliğini sağlama konusunda oldukça çaba göstermişlerdir (Keleş, 2005: 3). Yerellik (*subsidiarity*) ilkesinin benimsendiği bir başka metin ise Avrupa Konseyi'nin hazırladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır.

Avrupa Konseyi'nin yerel özerklik ve yerel demokrasi konularına gösterdiği ilgi Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın kabulünden öncesine dayanmaktadır. Konsey'in bu doğrultuda hazırladığı belgelerde dikkat çeken çoğu madde 1985 yılında Avrupa Konseyi

tarafından imzaya açılan ve 1988 yılında yürürlüğe giren Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda yer almıştır. Dikkat çeken bu maddeler şöyle özetlenebilir (Keleş, 2005:4):

- Bir kent bir başka kenti, orada yaşayanların oyuna başvurmaksızın kendi sınırları içine alamaz.
- Yerel yönetimler partiler üstü niteliğini korumalıdır. Seçimle göreve gelenler bütün kentin hizmetinde olmalıdırlar.
- Yerel yönetimler üzerindeki merkez denetimi ve gözetimi gereksinimlere uygun ölçülere indirilmeli ve işlemlerin anayasaya kurallarına uygunluğunun denetlenmesiyle yetinilmelidir.
- Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasal güvence altına alınmalı ve özgürce kullanılmaları sağlanmalıdır.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın amacı, yerel halka günlük yaşantısında etkili olan kararların alımında katılım fırsatları vermek ve hemşeriye daha yakın olan yerel yönetimlerin haklarını koruyan ortak düzenlemeler ile Avrupa standartlarındaki eksiklikleri gidererek daha iyi bir yerel yönetim örgütlenmesi sağlamaktır (Görün, 2004: 14). Özerk yerel yönetimleri ve yerel demokrasiyi güvence altına almayı amaçlayan Şart; hem Avrupa Birliği'nde hem de dünyada demokrasi amacıyla, küreselleşirken yerelleşen yönetim süreçlerine uluslararası standartlar getirme doğrultusunda hazırlanmıştır (Parlak ve Ökmen, 2009: 87).

Avrupa Yerel Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Şart'ın önsözü yerel yönetimlerin demokratik bir rejimin temel unsuru olduğuna, halkın kamu işlerine ve karar alma süreçlerine katılma hakkının demokrasinin bir gereği olarak en doğrudan şekliyle yerel düzeyde olduğuna, çeşitli ülkelerdeki özerk yerel yönetimlerin

güçlendirilmesinin doğrudan demokrasiye katkı sağlayacağına olan inançla bunların gerçekleşebilmesi için yetki, olanak ve kaynaklar bakımından yeterli yerel yönetimlerin varlığına ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir.

Birinci bölümde; özerk yerel yönetimlerin anayasal dayanağı, özerk yerel yönetim kavramının tanımı ve kapsamı, yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi, yerel makamların mali kaynakları gibi bir ülkedeki yerel yönetim sisteminin temel örgütlenme yapısına ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre; özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da kanunla belirlenmesini (m. 4/1), yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının genel yetki ilkesi çerçevesinde belirlenmesini (kanunla yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunma konusunda tam takdir hakkına sahip olması, m. 4/2), kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılması (yerellik- *subsidiarity* ilkesi, m. 4/3), yerel makamlara devredilen yetkinin merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamayacağı ve sınırlandırılmayacağı esas olmasını ve yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde bu makamlara danışılmasını kapsar (m. 4/6). Bu bölümde özerk yerel yönetimin belirleyici esaslarından biri de vesayet denetiminin hukuksallık denetimi ile sınırlandırılmasını öngören maddedir (m. 8).

Şart'ın ikinci bölümü; Şart'a taraf devletlerin yükümlülükleri, Şart'ın kapsayacağı makamlar ve Avrupa Konseyi'ne taraf devletler tarafından bilgi sağlanması konularını kapsayan muhtelif hükümlerden oluşur. Son olarak üçüncü bölüm ise; imza,

onay ve yürürlüğe girme, topraklara ilişkin hükümler, çekilme ve bildirimler gibi teknik konuları içerir.

Özetle; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, doğrudan katılım ve/veya katılımcı demokrasi ile ilgili bir madde içermez ancak, öngördüğü özerk yerel yönetim kavramının içeriği yerel demokrasinin uygulanmasının, dolayısıyla katılımcı uygulamaların önünü açar. Katılımcılığın desteklenmesine ilişkin eksiklik ise, 2009 yılında Şart kapsamında kabul edilen ek protokol ile giderilmiştir.

III.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren her konunun planlama ve karar alma aşamasında halka danışılması zorunluluğu getirilmiştir. Bu Şart'ın halkın katılımına verdiği önemi göstermektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerde katılım, Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarınca sadece katılım konusunu genişletmek amacıyla bir Ek Protokol ile 2009 yılında Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na eklenmiştir (Keleş, 2011: 9).

16/11/2009 tarihinde sadece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olan devletlerin imzasına açılan Ek Protokol, yürürlüğe girebilmesi için asgari 8 devletin onaylaması koşulu henüz gerçekleşmemiş olduğu için resmen yürürlükte değildir. Eylül 2011 itibariyle 6 ülke tarafından onaylanmış, 9 ülke tarafından ise imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır. Türkiye Protokol'ü imzalamamıştır.

Protokol yerel düzeyde yönetime katılma hakkını uluslararası yasal güvence altına almayı, bu hakkın kullanılması ve yürürlüğe girmesi için alınması gereken hukuki

tedbirleri belirleyen uluslararası bir metindir. Protokolde yerel yönetim işlerine katılma hakkı şu şekilde maddeleştirilmiştir (Avrupa Yerel Özerklik Şartı Ek Protokolü, 2009):

Madde 1) Metine taraf olan devletler, kendi yetki alanlarındaki herkesin yerel yönetimin işlerine katılma hakkını güvence altına alırlar.

Madde 2) Yerel yönetimin işlerine katılma hakkı, yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarını yerine getirmesini belirlemeye veya etkilemeye çalışma hakkını ifade eder.

Madde 3) Bu hakkın kullanılmasını kolaylaştıracak usuller kanunla getirilir. Kanun, hiçbir kişi veya grup aleyhine haksız ayırım yapmaksızın, farklı durumlar veya kişi sınıfları için özel önlemler getirebilir. Kanun, akit tarafın anayasal ve/veya uluslararası yükümlülüklerine uygun olarak, münhasıran seçmenlere yönelik önlemler getirebilir.

Madde 4.1) Metine taraf olan her devlet, kendi yurttaşlarının, oturdukları yerdeki yerel yönetimin meclis üyelerinin seçimine seçmen veya aday olarak katılma hakkını kanunla tanır.

Madde 4.2) Ayrıca, akit taraf kendi anayasal düzenine uygun olarak karar verdiği veya uluslararası hukuki yükümlülüklerine uygun olduğu yerde, anılan kanun, diğer kişilere de söz konusu katılma hakkını tanır.

Madde 5.1) Yerel yönetimlerin işlerine katılma hakkının kullanılmasına yönelik her türlü resmi işlem, koşul veya kısıtlamalar kanunla getirilir ve akit tarafın uluslararası yükümlülükleriyle uyumlu olacaktır.

Madde 5.2) Kanun, katılma hakkının kullanılmasının yerel yönetimlerin yetki ve

sorumluluklarını yerine getirmesindeki ahlaki bütünlüğü ve saydamlığı tehlikeye atmaması için gerekli olan resmi işlemleri, koşulları ve kısıtlamaları getirir.

Madde 5.3) Diğer bütün resmi işlemler, koşullar veya kısıtlamalar etkin bir siyasi demokrasinin işlemesi, demokratik bir toplumda kamu güvenliğinin sürdürülmesi veya akit tarafın uluslararası hukuki yükümlülüklerine uyması için gerekli olmalıdır.

Protokolde, yerel yönetimin işlerine katılma hakkının uygulanmasına yönelik de birtakım maddeler hükümleştirilmiştir. Buna göre; taraf olan devletler katılma hakkını belirtilen çerçevede yürürlüğe koymak, teşvik etmek ve kolaylaştırmak için tüm tedbirleri almakla yükümlüdürler. Bu amaçla danışma süreçleri, yerel halk oylamaları ve başvurular gibi yöntemleri içerecek şekilde, insanların katılmasını sağlayacak usuller ve yerel yönetimin bulunduğu yerde yaşayan çok sayıda insanın bulunduğu ve/veya yerel yönetimin geniş bir coğrafi alanı kapsadığı durumlarda, insanların kendilerine yakın bir düzeyde katılmasını sağlayacak önlemler alma; metine taraf olan devletin anayasal düzenine uygun olarak resmi belgelere erişim usullerini düzenleme; katılmada özel engellerle karşılaşan kesimlerin ihtiyaçlarını karşılamak için önlemler alma; yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerinin işleyişi ile ilgili şikayet ve önerilerin incelenmesi ve yanıtlanması için uygun mekanizmaların oluşturulması ve katılma hakkının kullanılması ve tanıtılması için bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasının teşvik edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ek Protokol'ün yukarıda sözü geçen unsurları göz önünde bulundurulduğunda, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın temel vurgusu olan idari ve mali özerklik, katılım ve yerellik- *subsidiarity* ilkelerinin uygulanabilirliğinin izlenebilmesi ve teşvik edilmesi için ek hükümlerle yerel yönetim çalışmalarının desteklendiği görülmektedir (Toprak, 2010: 1).

Kentlerin gelişimi ve uluslararası işbirliğine yönelik giderek genişletilerek birbirleriyle uyumlaştırılan Avrupa Konseyi anlaşma ve sözleşmelerin temel özelliği; üye devletlerin yerel ve bölgesel seviyede gönüllü katılımına açık olması, bağlantılı olarak anlaşmadan çekilmenin de mümkün olmasıdır (Toprak, 2010: 4). Özellikle katılımın sağlanması ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması konusunda yoğun çaba sarf edilmektedir. Bu yerel yönetimlerin kendisini yönetmesinin derecesinin gerçek demokrasinin de göstergesi olduğuna duyulan inançtan kaynaklanmaktadır (Görün, 2004: 15).

Özetle; Ek Protokol, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanları içerisinde göstereceği faaliyetlerin ve sunacağı hizmetlerin belirlenmesi ve yürütülmesi aşamalarında halkın kararları etkileme gücünü tanıyan “yönetime katılma hakkını” tanır. Bu hakkın temsili demokrasi kapsamında ve ötesinde kullanımının kanunla garanti altına alınması gerektiğini vurgular.

III.3. Avrupa Kentsel Şartı

Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyi'nin kentsel politikalarından yola çıkılarak oluşturulmuş olup, üye ülkeler tarafından “Ortak Kent Politikası” olarak benimsenmiş bir rehber programdır. Şart, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nın 17-19 Mart 1992 tarihinde Strasburg'da gerçekleştirdiği olağan toplantısının 27. oturumunda kabul edilmiştir. Şart, Avrupa Konseyi'nin birçok metninden farklı olarak uluslararası sözleşme statüsüne sahip değildir ve Konsey üyesi devletlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Türkiye'den Şart'ı imzalayan bir yerel yönetim birimi henüz bulunmamaktadır (Pektaş ve Akın, 2010: 27).

Şart, 20 maddelik Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu ve 13 maddelik Avrupa Kentsel Şartı'ndan oluşmaktadır. Bu maddeler, kentli hakları üzerine en kapsamlı uluslararası metinlerinden birini oluşturmaktadır. Maddeler halinde belirlenen ilkeler; kentleşme, kent yönetimi ve kentsel haklar konusunda evrensellik ve yönlendiricilik niteliği taşımaktadır. Bu ilkeler, yerleşimlerdeki yaşamın iyileştirilmesi amacının kapsamı içerisindeki dört başlığa uygun olarak belirlenmiştir:

1. Fiziki kentsel çevrenin iyileştirilmesi
2. Mevcut konut stokunun iyileştirilmesi
3. Yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması
4. Toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi

Şart, işbirliği ve dayanışma ilkelerini önemle benimsediğini belirtir. Buna göre;

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

Avrupa Kentsel Şartı'nın belirtilen amacı ve kapsamında katılım konusundaki vurgu gözden kaçmamaktadır. Yerleşimlerdeki yaşamın iyileştirilmesi amacına ulaşabilmek için belirlenen unsurlardan birinin toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi olduğu görülmektedir. Ayrıca, kentlerin sorunlarının anlaşılabilmesi ve yerel halkı karar-alma süreçlerine dahil edebilmek için yerel yönetimler ile kent sakinleri arasında işbirliği ve dayanışmanın gerekliliği olduğu vurgulanmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi Şart, Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu'nu da içermektedir. 20 maddelik bu deklarasyon, Avrupa yerleşimlerinde yaşanan kent sakinlerinin sahip oldukları hakları belirlemektedir. Bu haklardan biri de katılımdır. Buna göre kent sakinleri; “çoğulcu demokrasilerde kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde; gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilerinin sağlanması” hakkına sahiptirler. Bu maddedeki içeriği ile katılımın, yurttaşlar ile yerel yönetimler (kent yönetimleri) arasında yardımlaşma ve bilgilendirme çerçevesinde tanımlandığı, gereksiz bürokrasiden arındırma gereğinin ise etkinliğin sağlanması için vurgulandığı görülmektedir. Bu kapsamda tanımlanan katılım, önceki bölümlerde aktarılan katılımcı demokrasi kavramı ile karşılaştırıldığında oldukça yetersiz kalmaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı'nın 12. maddesi “Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması” başlığını taşımakta ve buna ilişkin ilkeleri açıklamaktadır. Buna göre;

- Yerel politik yaşama halkın katılımını temin için; halk temsilcilerini, özgür ve demokratik olarak seçebilme hakkı,
- Yerel politik yaşamda etkin bir katılım için; halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olması gereği,
- Toplum geleceğini etkileyecek her tür önemli projede halka danışma gereği,

- Kent yönetimi ve planlamasının; kent karakteri ve özel niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması,
- Yerel politik kararlarını; uzmanlardan oluşacak ekiplerce gerçekleştirilecek kentsel ve bölgesel planlara dayandırılması ilkeleri benimsenmiştir. Görüldüğü gibi belirlenen bu ilkeler; temsili demokrasiye uygun olarak yönetici / temsilcilerin seçimiyle belirlenmesini, siyasal ve yönetsel alanlarda halkın talep ve yönlendirmesinin kararları belirleme etkisine sahip olmasını, kent yönetimlerinin geniş etki alanına sahip önemli projelerde yerel halka danışmasını benimsemekle birlikte, kent yönetimine ve planlamasına ilişkin kararların teknik yeterliliğe sahip uzmanlar tarafından bilimsel ölçütlere ve yaklaşımlara dayandırılması gerektiğini de ifade etmektedir. Dolayısıyla Şart, demokrasi ve teknokrasi arasında bir denge arayışını içermektedir. Teknik uzmanlık bilgisinin ve bilimselliğin popülizm uğruna göz ardı edilmesi kentlerin ve kent sakinlerinin geleceği için ne kadar risk taşıyorsa, teknokrat bir yönetimin aldığı kararların kent sakinlerine dayatılması kent hakkı ve çoğulcu demokrasi açısından o kadar olumsuzdur.

III.4. Kentsel Şart 2

1992 yılında Avrupa Konseyi'nin Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı tarafından kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'ndan sonra, Soğuk Savaş sonrası Doğu ile Batı arasındaki ilişkilerin gelişmiş ve küreselleşme yeni ekonomik, toplumsal, teknolojik koşullar yaratmıştır. Bu koşullar Avrupa kentlerde yeni sorunlar yaratmıştır; bazı kentlerde işçi sınıfının kaybolması, kentlerin sanayisizleşmesi, göç, nüfus artışı ve çeşitli çevre sorunları. Kentsel sorunların çeşitlenmesi ve artmasıyla birlikte yerleşimlerin ve kent yönetimlerinin geleneksel rollerinin ötesinde yeni roller üstlenmesi gereği ortaya

çıkıştır. Bu dönem içerisinde farklı kuruluşlar tarafından kent sorunları ile ilgili farklı belgeler kabul edildi. Bu farklı belgelerin ortak noktası ise 1992 yılında kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'nda ortaya konulan ilkeleri tanıması ve kent hakkı kavramı çerçevesinde yurttaşların kentsel politikaların ve kararların merkezinde yer alması gerektiğini kabul etmesidir (Avrupa Kentsel Şartı II, 2008).

Bu gelişmeler doğrultusunda, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı, "Avrupa Kentsel Şartı II- Yeni Bir Kentlilik için Manifesto" başlığını taşıyan ikinci bir şartı 2008 yılında kabul etmiştir. Avrupa Kentsel Şartı'ndaki bazı ilkelerin yeniden tanımlanması, tanınması ve güncellenmesi amacıyla oluşturulan ikinci Şart, kentlilerin yönetime katılma hakkı vurgulanmaktadır. Şart, kentlerin ve kasabaların kentlilere ait olduğunu ve buralarda katılım açısından demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modelinin kurulması gerektiğini vurguladıktan sonra, "Kentliler olarak Kent ve Kasaba Hakları" başlığı altında katılım hakkına ilişkin kabul ettiği ilkeleri sıralar (Avrupa Kentsel Şartı II, 2008).

- 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın içerdiği değerlerin ve ilkelerin, özellikle kentlilerin kamuyu ilgilendiren konulardaki katılım hakkının günümüzde de geçerliliğini koruduğunun teyit etmektedir;
- Bu kapsamda, kent konseylerinin, yerel referandumların ve halkın doğrudan katılımını sağlayan mekanizmaların teşvik etmektedir;
- Çağdaş yerel demokrasinin uygulanması üzere, farklı kentsel karar verme düzeylerinde seçimle göreve gelen meclislerin kurulmasının tavsiye edilmiştir. Ancak bunların, hiçbir zaman kent halkına doğrudan bilgi verilmesini, konuların

kamuoyunda tartişılmasını ve kent planlama süreçlerinde işbirliği yapılmasını engellememesi gerektiği belirtilmiştir;

- Kent nüfusunun bütün bileşenlerinin devreye sokulması amacıyla göçmenlere de oy verme ve yerel kent meclislerine aday olabilme hakkının tanınması teşvik edilmiştir;
- Kentsel projeler konusunda halka danışmak üzere yeni bilgi teknolojilerinden yararlanılması gerektiği belirtilmiştir;
- Yerel e-demokrasiler oluşturulması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin demokratik bir seferberlik sunduğu olanaklardan yararlanılması teşvik edilmiştir;
- Yerinden yönetim ilkesine bağlılık yinelenmiş, bu doğrultuda kamu yönetimi sorumluluklarının dağılımını belirleyen genel ilkelerin kent halkı ile sürekli bir yakınlık kaygısı taşıması gerektiği belirtilmiştir. Bu ilke, örneğin hem büyük kentsel yerleşimlerde, hem de kendi seçilmiş meclisleri, btçeleri ve yerel sorumlulukları olan belediye içi alanlarda (mahalleler, yönetim birimleri, semtler) geçerli olmalıdır;
- Yerel ve bölgesel yönetimlere sorumluluk aktarılması kapsamında, bu sorumlulukların tam olarak yerine getirilebilmesi için bu yönetimlere mali kaynakların sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu konuda, Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartı'nın ilgili maddelerinin dikkate alınması tavsiye edilmiştir;
- Demokratik usullerle seçilmiş ve iyi kentsel yönetim ilkesinden hiçbir zaman sapmayan kentsel yönetimlere, etkin denetim mekanizmalarına ve düzenli denetimlere olan ihtiyaç ifade edilmiştir;

- Kolektif kentsel siyasal projelere kentli desteğini sağlayabilmek için kentin seçilmiş yöneticilerinin siyasi ve kamuoyu tartışmalarına açık olması gerektiği belirtilmiştir.

Şart'ın katılım hakkı ile ilgili bölümü incelendiğinde, Avrupa'da önemli bir sorun olarak ortaya çıkan seçimlere katılım oranlarının düşüklüğü ve siyasete ilgisizliğin yaratabileceği meşruiyet sorununa karşı temsili demokrasi dışında demokratik mekanizmaların ve araçların desteklendiği görülmektedir. Bu doğrultuda öncelikle doğrudan demokrasi mekanizmalarının teşvik edildiği görülmektedir. Ayrıca, seçimle işbaşına gelen yerel ve bölgesel yöneticilerin halk ile iletişimlerini sürekli kılmaları gereğinin altı çizilmektedir. Özellikle kolektif ve büyük kent projeleri söz konusu olduğunda halkın bilgilendirilmesinin yanı sıra kamuoyun tartışmalarına açık olunması gereğine yapılan vurgu önemlidir. Şart, kent yönetiminin temsili demokrasi gereğine uygun olarak seçimle işbaşına gelmesini tanımakla birlikte, belirli aralıklara gerçekleştirilen seçimlerin demokratik kentsel yönetişimin oluşturulmasında yeterli olamayacağını da kabul etmektedir. Bu nedenle demokrasiyi güçlendirici doğrudan demokrasi mekanizmalarının yanında yeni teknolojilerden yararlanılmasını, kamuoyu tartışmalarını, bilgilendirme faaliyetlerini desteklemektedir. Son olarak, Avrupa Kentsel Şartı II'nin Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nda belirlenen ilkeleri tanıdığını, özellikle yerinden yönetim ve mali özerklik konularında Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda belirlenen ilkelere uyulması gerektiğini yinelediğini görülmektedir.

IV. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN KATILIMCI UYGULAMALARI

1970'li yılların sonunda refah devletinin girdiği kriz neoliberal politikalarla aşılmaya çalışılmıştır. Neoliberal politikaların uygulandığı ülkelerde özelleştirme ve deregülasyon yoluyla devletin küçültülerek krize sebep olduğu düşünülen hantal yapısından kurtarılması amaçlanmıştır. 1980'li yıllar başka bir yönetim, dağıtım ve bölüşüm mekanizmasının olduğu bir dönemdir. Neoliberalizm bu dönemde itibaren hakim paradigma haline gelirken devletin rolü değişmiş ve yeniden yapılandırılması gerekli hale gelmiştir. Bu yeniden yapılanma süreci ise; neoliberal politikaların siyasi alandaki bir tezahürü olan yönetim mantığı çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

Yönetişim modelinin iktidarın kullanımı için önerdiği model; devletin olabildiğince küçülmesi ve küçüldüğü alanları piyasa (şirket), devlet (bürokrasi) ve toplum (sivili toplum örgütleri) temsilcilerinin ortak karar alması şeklindedir (Bayramoğlu, 2009: 263). Yönetişim kavramı ilk defa Dünya Bankası'nın Afrika ile ilgili bir raporunda 1989 yılında kullanılmıştır. Bunu takip eden yıllar boyunca da kavram Dünya Bankası tarafından geliştirilmiş, IMF, OECD, AB gibi diğer uluslararası örgütler ve mali kuruluşlar tarafından da bu yaklaşım benimsenmiştir.

Dünya Bankası yönetim yaklaşımıyla yapılacak kamu yönetimi reformları için bazı ilkeler belirlemiştir. Buna göre reformlar; hesap verebilir, saydam, bilgilendirme yolunun açık olduğu, istikrarlı, adil ve hızlı bir şekilde işleyen bağımsız bir yargı sistemi üzerinde şekillenmelidir (Bayramoğlu, 2002: 89-90). Yapılacak reformların temel hedefi ise etkinlik ve verimliliğin sağlandığı katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, piyasa şartlarına entegre olmuş bir kamu yönetimi yapısının oluşturulmasıdır.

Türkiye’de de bu paradigma değişikliği gözlenebilmekte ve bu doğrultuda somut değişiklikler yapılmaktadır. Bu değişikliklere paralel olarak hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Yasa Tasarısı ve Yerel Yönetimler Reformu olarak bilinen 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 5395 sayılı Belediye Kanunu en belirgin örneklerdir ve kamu yönetiminin yönetim mantığıyla dönüştürülmesini sağlamak amacıyla hazırlanmışlardır.

IV.1. Kamu Yönetimi Reform Çalışmalarında Katılım

1980 sonrasında Türkiye’de yerel yönetimler ülkenin kendi dinamikleri ve tarihsel koşullar çerçevesinde gelişmiş ülkelere benzer bir dönüşüme yönelmiştir. Böylece sermayenin önceliklerini gözeterek ve piyasa mantığını içselleştirmeye başlayan bir yerel yönetim anlayışı öne çıkmaya başlamıştır (Şengül, 2009: 202). Ancak Türkiye’de kamu yönetimi alanında reform çabaları bu tarihten öncesine dayanmaktadır. Kamu yönetimini yeniden düzenlemeyi amaçlayan araştırmaları ve raporları üç başlıkta toplayabilmek mümkündür. Bunlar: 1962 tarihli Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1972 tarihli İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler adlı rapor ve 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’dir (KAYA) (Arıkboğa, 2007:45).

KAYA Raporu devletin rolünün uluslararası alandaki gelişmelere bağlı olarak değişmesi ve yeniden tanımlanması gerektiğini anlatmış ve halk katılımına verilen önemin de altını çizmiştir. Rapor; yerel yönetimlerin yeterince güçlü ve demokratik olmadıkları, etkin ve verimli hizmet veremedikleri için yeniden yapılandırılmasının gerektiğini belirtmektedir. Raporda yerel yönetimlere ait yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun daha çok merkezi yönetim tarafından üstlenilmesinin yerel yönetimlerin güçlü bir kuruluş olmalarının önündeki en büyük

engellerden biri olarak görülmektedir. Aynı şekilde güçlü ve özerk yerel yönetimlerin koşullunun yeterli mali kaynağa sahip olabilmelerinde, merkeze bağımlı kalınmayarak gerçekleştirilebileceği yönünde görüş bildirilmiştir. Yerel yönetimlerin demokratik olma niteliği ile doğrudan ilişkili olan kesin, yürütülür karar alma yetkisi bu kuruluşların gücünü belirleyen oldukça önemli bir ölçüttür. Rapora göre; üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama kararlarını da içerecek biçimde kural oluşturma (düzenleyici metinler dahil), planlama, personel, örgütlenme konularında, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan uygulanabilir nitelikte kararlar almaları, yerel yönetimin gerçek anlamda demokratik ve güçlü kamu kuruluşları niteliği kazanmalarının başlıca koşullarından olarak görülmektedir (KAYA, 1991: 177-178). Ancak bu çalışmalar Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara gelinceye kadar yasal çıktılara dönüştürülemediği dolayısıyla yetki paylaşımı, özerklik, merkezi vesayet azaltılması, şeffaflık, katılım, bilgi edinme hakkı gibi konular birer tartışma konusu olarak kalmıştır (Arıkboğa, 2007: 46).

Kamu yönetiminin artan ihtiyaçlar ve değişen koşullar doğrultusunda yeniden yapılandırılması, merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması, Türkiye'nin 1992 yılında imzalayarak kendisi açısından bağlayıcı hale getirdiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gereklerini yerine getirebilmesi için de gereklilik arz etmektedir.

Adalet ve Kalkınma Partisi 2002 yılında iktidara geldikten sonra kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, hükümet içindeki mali ve siyasal yetki paylaşımı mekanizmalarını düzenleyecek bazı yasa tasarıları hazırlayarak bunları meclise sunmuştur. Kamu Yönetimi Reformu'nu hem hükümet planına hem de 2003 tarihli Acil Eylem Planı'na almıştır. Bu yasa tasarılarının genel amacı; merkezi hükümet, vilayet yetkilileri

(valiler) ve belediyeler (belediye başkanları) arasındaki yönetsel ilişkileri yeniden düzenlemek olarak belirtilmektedir (Göymen, 2010: 75).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı'nın amacı: Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesi olarak açıklanmıştır (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2003).

Tasarı'nın genel gerekçesinde ise küreselleşme ile birlikte dünyada yaşanan gelişmelerin etkinliğin ve katılımcı bir yönetimin sağlanması yönünde bir yeniden yapılandırma sürecine ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Bu doğrultuda uzun vadeli perspektifte merkezi ve mahalli idarelerde iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir. İyi yönetim olarak adlandırılan bu yönetim mantığına göre kamu yönetiminin; etkin, şeffaf, katılımcı, düşük maliyetle çalışan, insan haklarına saygılı, öngörülebilir, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak ölçüde hukuka dayanması gerekmektedir.

Yapılması öngörülen kamu yönetimi reform düşüncesinin geçmişe dayandığı belirtilmiştir. Türkiye 24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararlarla, dünya kapitalist sistemiyle bütünleşmeye yönelik yapısal uyum programları aracılığıyla ekonominin serbest piyasa ilkesine göre yapılandırılması sürecini başlatmıştır. 1998 yılında ise IMF'nin gözetimi altına girerek yapısal uyum sürecinin devam edeceği teyit ettirilmiştir (Balseven ve Önder, 2009: 92). Bu doğrultuda iktisadi ve mali liberalizasyon reformları yoluyla yabancı

yatırımların desteklenmesi, özelleştirme, kamu yatırımlarının sınırlandırılması politikaları yürürlüğe konmuştur. 1990'larda başlayan ama 2000'li yıllarda gündeme gelen devletin rolü, merkezi ve yerel yönetimlerin ilişkisini içeren Kamu Yönetimi Kanunu Tasarısı ise 1980'lerde başlayan yapısal uyum reformlarının ikinci dalgasını oluşturmaktadır (Güler, 2005: 77).

Yapısal uyum politikalarını tamamlayıcı nitelikte olan reformun hedefi; piyasaya saygılı ve piyasa araçlarını kullanan özelleştirmeci kamu yönetiminin, özel sektör ve güçlendirilmiş sivil toplumla işbirliği içinde iyi yönetişimci kamu yönetiminin ve merkezi yönetimi asgari temel hizmet alanlarında tanımlayan, kamu hizmetlerinde yetki ve sorumlulukları yerinden yönetimlere devreden yerelleşmeci kamu yönetiminin hayata geçirilebilmesini sağlamaktır (Alada, 2008: 290).

Ülkenin kendi iç dinamikleri ve dünyada yaşanan gelişmeler, taraf olunarak bağlayıcı hale getirilen uluslararası metinler doğrultusunda devletin yeniden yapılandırılarak görevlerinin belirlenmesi ve bahsedilen amaçlara ulaşmayı hedefleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu mecliste kabul edilmiş ancak cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilmiş ve yasalaşmamıştır. Yasa tasarısının cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilmesinin ve toplumun değişik kesimlerince tepkiyle karşılaşmasının nedeni ise devletin merkezîyetçi, üniter, tekçi yapısına getirilmesi öngörülen değişikliklerle ilgilidir.

IV.2. Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformlarında Katılım

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Yasa Tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) geri gönderilmiş ve yasalaşmamış olsa da bu

yasa tasarısıyla birlikte 2004 yılında meclisten geçen İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi kanunu çeşitli aşamalardan geçerek yasalaştırılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise, çeşitli maddelerin tekrar görüşülmesi için TBMM'ye iade edilmiş, bunun üzerine yasa tekrar görüşülerek ve bazı değişiklikler yapılarak TBMM tarafından kabul edilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da, cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra 2005 yılında Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 5215 sayılı Belediye Kanunu da Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilmiş, meclis geri gönderilen 5215 yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmiş ancak bu kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanının onayı sonrasında 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 31).

Yerel yönetimlerle ilgili yukarıda bahsedilen yasalarda ve yasa tasarılarında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın maddelerinden bir bölümüne uyulması konusunda çaba sarfedilmiştir. Buna göre; kamu hizmetleriyle ilgili görevlerin olabildiği ölçüde halka en yakın yönetim basamaklarınca yerine getirilmesine ilişkin, görevlerin önemli bir bölümünün yerel yönetimlerce üstlenilmesini öngören, katılımcılığı özendirilen, saydamlık, hesap verebilirlik, bilgi edinme ve kamuoyu bilgilendirme gibi çağdaş yönetim ilkelerini benimseyen, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin, merkezi yönetim tarafından azaltılıp sınırlandırılmayacağına ilişkin, yerel yönetim üzerindeki denetimin anayasaya uygunluk denetimi ile sınırlı olmasına ilişkin ve yerel yönetimlerin aralarında işbirliği yapmalarını ve dış ilişkilerinde, yasalar çerçevesinde özerk olmalarını öngören maddeler içermektedir (Keleş, 2009: 509).

Zira Avrupa Konseyi'nin *subsidiarity* ilkesi Anayasa'nın 127. Maddesi ile çelişkili bir durum yarattığı için bununla ilgili düzenlemelerin yapılması konusunda bir tavsiye kararı bulunmaktadır. Sözü geçen 127. Madde şu şekildedir: "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir".

Tavsiye sonrası yapılan yeni düzenlemelere göre ise; devletin görev alanları belirlendikten sonra geriye görevlerin tümünün yerel yönetimlere bırakılması öngörülmektedir. Bu durumun da devleti ikincil planda bıraktığı düşünülmektedir. Yine yeni yapılan düzenlemelerde hizmetlerin halka en yakın birimden verileceği anlamına gelen *subsidiarity* ilkesiyle ilgili farklı görüşler bulunmaktadır. Kimi yazarlar bu ilkenin Avrupa Birliği üye devletleri ile Avrupa Birliği'nin merkezi olan Brüksel arasındaki ilişkileri tanımlamaya ve düzenlemeye yönelik bir ilke olduğunu, federal sistemin olduğu ülkelerde uygulanan, ancak üniter ve tekçi devletlerde merkezi devletin gücünü sınırlayan ve yıpratıcı bir etki yarattığını ileri sürerek eleştirmektedirler (Güler, 2005: 121, 247). Kimi yazarlara göre ise *subsidiarity* ilkesinin yalnızca federal devletlerde uygulandığı düşüncesi yanlıştır çünkü; Avrupa Birliği'ne üye devletlerin hepsi bu kapsama girmemektedir. Yine aynı şekilde merkezi devleti sarsarak federal bir devlet yapısının habercisi olduğu yönündeki düşünce de yasama yetkisi ulusal ve ulusaltı parlamentolar arasında paylaşılmadığı sürece temelsizdir. Zira yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeler yasama erkinin değil yürütme erkinin kimi görev ve yetkilerinin yeniden paylaşılmasına yöneliktir (Keleş, 2009: 511-512).

Yerel Yönetim Reformu adıyla adlandırılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi

Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun devletin rolünün yeniden tanımlanması kapsamında yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanarak görev, yetki ve kaynakların dağıtımını hususunda birtakım değişiklikler getirdiğinden daha önce de bahsedilmiştir. Ancak araştırmanın kapsamı ve tezin sorunsalı göz önünde tutularak bu kanunlarda öngörülen katılımcı mekanizmaların incelenmesi üzerinde durulacaktır.

Reform kapsamında hayata geçirilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun gerekçesinde katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturularak etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Halkın yerel karar alma süreçlerine katılımının sağlanarak demokratikleşme yönünde önemli adımlar atılacağı düşünülmektedir.

Bu yasalardan 5393 sayılı Belediye Kanunu halkın yönetime ve karar alma süreçlerine katılımını sağlayan birtakım maddeler içermekte ve mekanizmalar öngörmektedir. Kanun'un belediyenin kuruluşu ve sınırları başlıklı "Köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu doğrultusunda mahallî seçim kurullarının, on beş gün içinde köyde kayıtlı seçmenlerin oylarını alarak ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildireceğini" öngören 4. Maddesi; birleşme ve katılma başlıklı, bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu

olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanacağını öngören 8. Maddesi ve mahalle ve yönetimi başlıklı “Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlü olduğunu öngören” 9. maddesi katılım hakkı ile ilgili tanımlar içermektedir. Gönüllülük esasıyla ilgili 9. Maddeye ek olarak Kanun’un 77. Maddesi de; “Belediye’nin sağlık, eğitim, spor, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadınlara, çocuklara, engellilere, yoksullara yönelik hizmetlerin yapılmasında dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllülerin katılımına yönelik programlar uygulamakla yükümlü olduğunu belirtmektedir”.

Görüldüğü gibi 9. Madde gönüllülük esasına yer vermektedir. Gönüllülük genel olarak yerel yönetimlerin üzerindeki yükü azaltmak, bazı hizmetleri çeşitli yollarla bu esasa göre vererek tasarruf sağlamak ve kentlinin sorumluluk bilincini geliştirmesi anlamını taşımaktadır (Toprak, 1990: 55).

Yerel katılım bireyin kendini yaşadığı yörenin hemşerisi hissetmesi ve seçmen olarak iradesini koymasıyla yakından ilgilidir (Toprak, 1990: 62). Belediye Kanunu’nun da 13.maddesi bu kapsamda düzenlenmiştir. Buna göre: Herkes ikamet ettiği beldenin

hemşerisidir. Hemşehriler, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakkına sahiptir. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmakla ve bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler almakla yükümlüdür.

Yerel yönetimlere katılım olanağı veren bir diğer mekanizma ise yerel referandumdur. Anayasa’da yerel referanduma yer verilmemişken 5393 sayılı Belediye Kanunu oldukça sınırlı alanlarda olmak üzere referandumu öngörmüştür. Bunlar; Kanun’un 4. Maddesinde belirtilen köyün belediyeye dönüşümü üzerine yapılan referandum ve 8. Maddesinde yer alan köy, belde katılmaları ve birleşmelerine ilişkin yapılması öngörülen referandumlardır (Anayurt, 2007: 31).

Katılım hakkının bir boyutunu da bilgi edinme hakkı oluşturmaktadır (Pektaş ve Akın, 2010: 39). Bilgi edinme hakkı kapsamında meclis kararlarının ve ihtisas komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere verilmesi Belediye Kanunu’nun 24. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: “Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilmektedir”.

IV.3. Türkiye’de Yerel Gündem 21 Uygulamaları ve Kent Konseyleri

Yerel Yönetimler Reformu kapsamında değişen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. Maddesi katılımı ilgili önemli bir mekanizma olarak kent konseylerine yasal bir nitelik kazandırmaktadır. Kent konseyleri daha öncesinde de Yerel Gündem 21

Projesi kapsamında faaliyet gösteriyor olsa da, yasal nitelik kazanması 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir.

1992 Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesi'nin bir çıktısı olan Gündem 21 belgesi, tüm dünyayı tehdit eden sorunlara karşı küresel bir eylem planı oluşturulmasını öngören bir süreci ifade etmektedir. Bu doğrultuda yapılacak eylemlerin ve alınacak tedbirlerin yerel düzeydeki faaliyetlere dayanıyor olması nedeniyle yerel aktörlerin bu süreçte katılımına ve işbirliğine özel bir önem verilmektedir. 21. yüzyılın gündemini oluşturmayı hedefleyen Gündem 21 belgesine göre her ülkedeki yerel yönetimlerin kendi belde halkları ile katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi yerel ihtiyaçları doğrultusunda kendi Yerel Gündem 21'lerini oluşturmaları hedeflenmiştir (Bölüm 28). Kısaca Yerel Gündem 21 için Gündem 21'in yerel düzeyde uygulanışını ifade etmektedir demek yanlış olmayacaktır.

1992 Rio Yeryüzü Zirvesi'ni takip eden yıllarda bir dizi konferans, toplantı ile sürecin yaygınlaştırılması ve uygulanmasına yönelik faaliyetlerde bulunulmuştur. Bunlar: 1995 Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı, 1995 Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı, 1995 Birleşmiş Milletler Dördüncü Dünya Kadın Konferansı, 1996 İstanbul Habitat II Kent Zirvesi ve 2002 Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma zirvesi olarak özetlenebilir (Emrealp, 2005: 21). Bu konferansların içinde 1996 yılında İstanbul'da gerçekleşen Habitat II Kent Zirvesi'nin Türkiye'de Yerel Gündem 21 projesinin tanınırlığını artırması açısından önemi ayrıdır. Habitat II Kent Zirvesi, Rio Zirvesi ile başlayan sürecin bir uzantısı olarak Türkiye'de yerel yönetimleri bir yerel yönetim uygulaması olan Yerel Gündem 21 Projesi ile tanıştırmıştır ve Türkiye'de uygulamaya dönük süreci başlatmıştır.

Türkiye’de Yerel Gündem 21 uygulamaları 1997 yılında UNDP’nin desteğiyle, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME) koordinatörlüğünde başlamıştır. Türkiye’de Yerel Gündem 21’in uygulanmasının öngörülen bazı aşamaların sonunda gerçekleşmesi hedeflenmiştir. Buna göre ilk aşama; Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi 1997 yılında başlamış ve 1999 yılında sona ermiştir. Proje ile ulaşılması gereken hedefler şu şekildedir: İlki; Yerel Gündem 21 kavramının ve bunun yerel yönetim üzerindeki etki ve sonuçlarının belirlenmesi iken ikincisi de belirlenen kentlerde, yerel topluluk içindeki farklı sektörlerin katılımına dayalı bir planlama sürecinin gelişmesine yönelik mekanizmalar oluşturulması ve bunlara işlerlik kazandırılması olarak belirlenmiştir (IULA-EMME, 2000: 4).

Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi’nde; Yerel Gündem 21’in, bu sürece katılma ve katkı yapmada ortak yeteneklerini en üst düzeye çıkarmak amacıyla yerel aktörler arasında üretken bir diyalogu ve işbirliğini besleyecek uyumlu bir çabayı gerektirdiği ve Türkiye’de yerel aktörler arasında bu nitelikteki bir katılımın çok az geliştiği vurgulanmıştır. Bu nedenle, yerel aktörlerin bu sürece katılımına yönelik mekanizmaların geliştirilmesinin çok önemli olduğu belirtilmiştir. Projeden fayda sağlaması hedeflenenler belediyeler, büyükşehir belediyeleri, belediye birlikleri, yerel semt yetkilileri, sivil toplum kuruluşları, diğer yerel aktörler ve genel olarak yerel topluluklar olarak belirlenmiştir. Bu amaçla da farklı yerel aktörler arasında farkındalık ve duyarlılık yaratacak faaliyetler yapılması, Yerel Gündem 21 sekretaryaları ve iletişim ağı kurulması, yerel planların hazırlanması ve uygulanması için kent çağında danışma mekanizmaları, yerel komiteler oluşturulması, sorunları çözmek için eğitim programları düzenlenmesi gibi etkinlikler kararlaştırılmıştır (Göymen, 2010: 204-205).

İkinci aşama; Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması başlığını taşımaktadır ve 2000 yılında uygulanmaya başlamıştır. Bu projenin hedefleri ise: İlk olarak; Yerel Gündem 21’e katılan yerel yönetimlerin sayısında artış sağlanması ve yeni proje ortağı kentlerde katılımcı süreçlerin oluşmasını öngörmektedir. İkincisi; yeni proje ortağı kentlerde eylem planları hazırlanmasını, devam eden projeler ve bunların uygulanmasını kapsamaktadır. Üçüncüsü; halkın bilgilendirilmesine ve uluslararası tanıtıma yönelik kampanyalardır. Dördüncüsü; Yerel Gündem 21 sürecinin uzun dönemli sürdürülebilir destek görmesinin sağlanması olarak belirlenmiştir. Son olarak ise; Marmara Depremi sonrasında yeniden yapılanma sürecinde Yerel Gündem 21’in önemli bir işlev görmesi olarak tanımlanmıştır (IULA-EMME, 2000: 5).

Bu kapsamda programı uygulayan kentlerde vali, belediye başkanı, özel sektör, gençlik ve kadın grupları, sivil toplum örgütleri gibi farklı kesimlerin bir araya gelerek kent konseyleri oluşturmuşlardır. Sürecin işleyişi ise kent konseylerinin kendi belirledikleri konularda toplantılar düzenleyerek bunların çıktılarını, tavsiye kararlarını yerel yönetimlerin meclislerine sunmaları, meclislerin de bu konuları öncelikle görüşmeleri şeklinde işlemektedir. Ayrıca; kent konseyleri içinde tüm aktörlerin eşit bir şekilde temsiline özen gösterilmesi, konseylere bireysel olarak katılanlarla gruplar adına katılanlar arasındaki temsil dengesizliğini giderecek yöntemler geliştirilmesi, örgütsüz kesimlerin ve çalışma gruplarının bu platformlarda temsil edilmesi gibi konularda düzenleyici çalışmalar sürdürülmüşse de temsil konusunda eşitlik ve dengesizlik oldukça eleştirilen bir konu olmuştur (Torlak ve Önez: 2005: 664).

Üçüncü aşama ; Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı yoluyla Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Birleşmiş Milletler Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi

Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi Projesidir. Bu proje ile hedeflenen: Kampanyalardan ve kapasite geliştirme girişimlerinden yararlanarak, yerel ve ulusal düzeylerde Yerel Gündem 21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılmasını ve projeye adını veren etkinliklerin ürettikleri sonuçların ve planların yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması için bir Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı başlatılması amaçlanmaktadır.

Dördüncü aşama ise; Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı yoluyla Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin Yerelleştirilmesi adını taşımaktadır. Bu kapsamda merkezi hükümetin Binyıl Kalkınma Hedefleri konusunda verdiği taahhütlerini yerine getirmesi ve yerel düzeyde de bu konudaki yetersizliklerin belirlenmesine ve ortadan kaldırılmasına, hedeflerin yerel düzeyde de içselleştirilmesine yönelik sivil toplum ve vatandaşlarla birlikte harekete geçilmesini öngörmektedir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), UNDP ve Türkiye Cumhuriyeti'nin yanı sıra proje ortakları arasına girmiş ve proje finansmanına katkı koymuştur. Bu proje kapsamında TOBB önemli bir özel sektör ortağı olarak yer almaktadır.

Türkiye'de Yerel Gündem 21 sürecinin tanınması, uygulanmaya konması, geçerlilik ve işlevsellik kazanması bu gibi aşamalardan geçerek sağlanmaktadır. Kısaca özetleyecek olursak: Birleşmiş Milletler aracılığıyla yürütülen Yerel Gündem 21 Projesi, uluslararası kurumlar aracılığıyla uygulamaya geçilen yerel yönetim pratiklerinden biridir. Getirdiği küresel ortaklık kavramı ile katılımcı ve çok aktörlü bir yönetim alternatifi sunmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkinin yerindenlik ilkesi gereğince güçlenmesi, halkın katılımcı mekanizmalar geliştirerek sürece dahil edilmesi, her kentin kendi belirlediği sorunlar çerçevesinde bir yerel eylem planı

hazırlaması amaçlanmaktadır. Çalışmanın ilgili bölümünde değinildiği üzere kent konseyleri, yerel düzeyde katılımın sağlanması adına Yerel Gündem 21 sürecinin itici gücünü oluşturmaktadır. Projenin katılım boyutu için geliştirdiği mekanizmalar başta kent konseyleri olmak üzere, çalışma grupları-kozaları, mahalle kurulları, kadın ve gençlik kurulları gibi yapılanmalardan oluşmaktadır.

Kent konseyleri, toplumun her kesiminde yurttaş ya da yurttaş gruplarının karar alma süreçlerine katılmasını sağlamak ve bu süreçlerin geliştirilmesi için, kent ölçeğinde danışma mekanizmaları yaratmak amacıyla tasarlanmıştır (Torlak ve Önez, 2005: 659). Kent konseylerinin genel işlevi, kentteki tüm aktörleri bir araya getirerek, tüm kenti kucaklayan bir “*ortak akıl*” oluşturulmasını sağlamasıdır. Yerel Gündem 21 sürecini anlatan kilit kavramlar olan aktif katılım, çözümde ortaklık, kentine sahip çıkma gibi ilkelerden hareketle Kent Konseyleri yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşerilik bilincinin geliştirilmesini, çok aktörlü ve çok ortaklı yönetim tarzının benimsenmesini hedeflemektedir (Emrealp, 2005: 65).

Kent konseylerinin üyeleri yereldeki tüm aktörleri bir araya getirmesi açısından çeşitlilik göstermektedir. Bu doğrultuda konseyde; vali, kaymakam, milletvekilleri, belediye başkanı, belediye meclisi üyeleri, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilikleri, siyasi partilerin temsilcileri, mahalle muhtarları, sivil toplum kuruluşları olarak vakıflar, dernekler, meslek odaları, sendikalar, üniversiteler, özel sektör kuruluşları, ticaret birlikleri ve tüzel kişiliği bulunmayan Yerel Gündem 21 kapsamındaki katılım platformlarından kadın ve gençlik kurullarının, mahalle birliklerinin temsilcilerinden oluşmaktadır.

Kent konseylerine bu konuda bir engel konulmamış olmasına rağmen, bireysel

katılıma çok sıcak bakılmamakta kurumsal ve örgütlü katılıma yer verilmektedir. Bu nedenle merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının Kent konseylerini oluşturan üç ana kurum olduğu söylenebilmektedir. Kent konseylerinin geçerli tek tip bir yapılanma ve çalışma prensipleri bulunmamaktadır. Her kent kendi gereksinimleri ve stratejik planları doğrultusunda kendi Yerel Gündem 21 programını hayata geçirmektedir. Bu doğrultuda Kent konseylerinin yapısı bir şehirden diğerine çeşitlilik gösterebilmekte örneğin bir şehirde vali Konsey'in de başkanı olabilirken diğer şehirde belediye başkanı ya da seçilen başka bir üye Konsey'e başkanlık yapabilmektedir (Bayraktar; 2006: 141-142).

Kent konseylerinin yapısı şehirden şehire farklılık ve çeşitlilik gösterse de genel olarak işlevleri şu şekildedir: Kentin sürdürülebilir kalkınma önceliklerinin ve hedeflerinin belirlenmesi, ortak bir kent vizyonu oluşturulması, temel stratejilerin ve faaliyetlerin belirlenmesi ve uygulamaya dönük olarak almış olduğu tavsiye niteliğindeki kararların başta belediye olmak üzere ilgili kurumlarca benimsenmesi için çaba göstermesi, yerel eylem planlama sürecinin yürütülmesi, benimsenen eylem planlarının tutarlılığını sağlamak için yerel politikaların, kararların izlenmesi olarak özetlemek mümkündür (Emrealp, 2005: 65).

Türkiye'de Yerel Gündem 21 süreci kapsamında oluşturulan ve faaliyet gösteren kent konseylerine 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yasal bir nitelik kazandırılmıştır. Buna göre Kanun'un 76. Maddesi'nde kent konseyleri şu şekilde düzenlenmiştir: "Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kent hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır". Kent konseylerinin

oluşturulmasını ve kimlerin katılacağını düzenleyen bu madde Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 3. Maddesinde öngörülen vatandaşlardan oluşan meclisler oluşturulması düşüncesine paralel bir nitelik taşımaktadır (Öner, 2005: 83). Belediye Kanunu'nun 76. Maddesi kent konseylerini tanımlamakta ve kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirleneceğini belirtmektedir.

Belediye Kanunu'nun 76. Maddesinde ek olarak İçişleri Bakanlığı 2006 yılında kent konseylerinin uygulama usullerini düzenleyen Kent Konseyleri Yönetmeliği'ni çıkarmıştır (Kent Konseyleri Yönetmeliği, 2006). Yönetmelik; Kent konseylerinin tanımlandığı, amaç, kapsam ve dayanaklarının belirtildiği; kuruluşu, görevlerinin ve çalışma ilkelerinin anlatıldığı; konseye üyeliğin şartlarının ve organlarının belirlendiği ve konseyin görüşlerinin nasıl ilan edileceğini, mali yapısını, sekreteryaya hizmetlerini ve çeşitli ek hükümleri kapsayan dört bölümden oluşmaktadır.

Yönetmeliğin birinci bölümünde kent konseyleri; “merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını” (m. 4/1) ifade edecek şekilde kullanılmıştır. Kent konseylerini birer yönetim pratikleri olarak tanımlayan Yönetmelik yönetim yaklaşımını da; “saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı” (m. 4/1) olarak tanımlamaktadır.

Kent konseyleri; belediye teşkilatı olan yerlerde, yerel seçim sonuçlarını takip eden

üç ay içinde kurulur ve ilk toplantısını yapmak için belediye başkanı tarafından toplanır (m. 5). Üyeleri yerelin en büyük mülki idare amiri, belediye başkanı, illerde valiler ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle muhtarları, siyasi parti temsilcileri, üniversite temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernek ve vakıfların temsilcileri ve kent konseyince oluşturulan meclis ve çalışma gruplarının temsilcilerinden oluşmaktadır (m. 8).

Konsey'in görevleri ise; “yerel düzeyde katılımın yaygınlaştırılması, hemşerilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok aktörlü ve çok ortaklı yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak, yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaştırma kültürünü geliştirmek, sivil toplumun gelişmesine katkıda bulunmak çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak ve de Konsey’de alınan görüşlerin, kararların değerlendirilmek üzere belediyeye gönderilmesini sağlamak” (m. 6) olarak belirlenmiştir. Ayrıca Yönetmelik; “Kent konseyi genel sekreterinin, belediye başkanı tarafından önerilen adaylar arasından seçileceğini” (m. 14) ve konseyin mali yapısı ile ilgili olarak da ‘belediyelerin kent konseylerine, kendi bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle ayni ve nakdi yardım yaparak destek sağlayacağını” (m. 16) kararlaştırmıştır.

Danıştay’ın 22.05.2008 tarihli, 2007/1280 Esas, 2008/3744 sayılı kararı ile yönetmelikteki bazı düzenlemeler iptal edilmiştir. Meclis üye tamsayısının yüzde otuzunu geçmemek üzere, belediye meclisinin ve il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri kent konseyinin üyesi yapan maddesi (8/1-d ve 8/1-e) bunlar arasındadır. İptal edilen diğer maddeler arasında belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesindeki milletvekillerini (8/1-b) ve teşkilatını kurmuş siyasi partilerden TBMM’de üyesi bulunanların

katılımı (8/2) yer almaktadır.

Yukarıda anlatılan şekilde hedefleri ve amaçları idealleştirilen Yerel Gündem 21 Projesi'nin ve öngördüğü katılım mekanizması olan Kent konseylerinin uygulanışına ve öngördüğü katılım sürecine dair birtakım eleştiriler de getirilmektedir. Şengül'ün "Yerel Yönetimlerde Katılım ve Yeni Katılım Biçimlerini" incelediği araştırma projesinde Yerel Gündem 21 süreciyle ilgili bazı tespitleri dikkate değer bir niteliktedir (Şengül, Sönmez ve Pickvance, 2005: 20-23). Değerlendirmeye göre; Yerel Gündem 21 süreci küresel ölçekte başlayan bir inisiyatif olmakla birlikte bu süreç IULA-EMME aracılığıyla ulusal düzeye taşınmış ve ulus devletinin desteğini alarak geliştirilmiştir. Bu sürecin de yerel düzeyde koordinasyonu belediyeler üzerinden yürütülmekte, Yerel Gündem 21 koordinatörleri belediye başkanınca atanmakta dolayısıyla belediyeler yereldeki en önemli kurum olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel düzeydeki katılımın sağlanması ve geliştirilmesi, yerel tüm aktörleri sürece dahil etmek amaçlanmakta ancak katılım boyutu incelendiğinde korporatist bir temsiliyet biçimi ortaya çıkmaktadır; yani katılım bireyler üzerinden değil örgütler üzerinden sağlanmaktadır. Kentlerde uygulanacak politikaların belirlenmesinde ve her türlü karar alma sürecinde örgütsüz kesimlerin dışarıda bırakılması sürecin öngördüğü katılım biçimini, alınan kararları demokratikliği açısından bir meşruiyet sorunu da gündeme getirmektedir.

Belediyeler başta olmak üzere, yerel yönetimlerin etkin ve belirleyici konumu, yerel siyasetçilerin Yerel Gündem 21 sürecini kendi çıkarları ve projeleri doğrultusunda yönlendirme ihtimalini de doğurmaktadır ve böyle olası bir durumda bu tür müdahaleleri önleyici mekanizmalar öngörülmemiştir. Böylesi bir kaygıyı gündeme getiren somut

olaylar ise birçok kentte özellikle belediye yönetimlerinin el değiştirmesi durumunda Yerel Gündem 21 Sekreterleri'nin de değişmesidir. Bu tür bir yapılanma da çok aktörlü bir yönetim anlayışı ile aşmayı amaçladığı patron-adamı gibi bir kayırmacı ilişki tarzını temel bir sorun olarak ortaya çıkarmaktadır ve belediye başkanları, yerel yöneticiler açısından Yerel Gündem 21 sürecini kendi çıkarlarına uygun yönlendirme yolunu açık hale gelmektedir.

Yerel Gündem 21 sürecinin en önemli sorunu ise yerel düzeyde katılımın gerçekleştirilmesini sağlamak ve buna yönelik platformlar geliştirilirken bu mekanizmaların aldığı kararların yerel yönetimler açısından ancak tavsiye niteliği taşımasıdır. Bu şekilde katılım özendirici olmaktan ziyade caydırıcı bir nitelik kazanmaktadır.

Yerel Gündem 21 sürecinin yönetim yaklaşımının ilkeleri doğrultusunda uygulanması ve bunun doğurduğu sonuçlar da oldukça eleştirilmektedir. Yerel Gündem 21 Projesi ile her yerel yönetim kademesi altyapı, işgücü, pazar açısından mekânsal farklılıkları, imkanları doğrultusunda küresel olanakları kendi bölgesine çekmeye çalışmaktadır. Böylece yerelde ortaya dengesizlikler ve eşitsizlikleri giderecek önlemler almayı üstlenen devletin rolü sınırlandırılarak yönetim yaklaşımıyla kalkınma sağlamaya çalışılmaktadır. Yerel Gündem 21 sürdürülebilir kalkınma hedefiyle yola çıkmakta fakat; ulusal ve makro düzeydeki politikalarla ilişki kurmamış, merkezden bağımsız, süreklilikten uzak, proje bazında yürütülen ve her yerelin kendi özgün sorunlarını çözmeye yönelik böyle bir yaklaşımla arzulanan hedefe ulaşmanın olanaklı gözükmediği belirtilmektedir. Yerel Gündem 21 sürecinin öngördüğü katılım platformu olan Kent konseylerinin de oluşturulurken seçkin bir temsiliyeti ifade ettiği belirtilmektedir. Zira konseyin tüm sivil

toplum kuruluşlarına aynı mesafede olmamakla birlikte sermaye tabanlı örgüt ve firmaları kapsadığı saptanmaktadır. Kent konseyi yapılanması bireysel katılımı sınırlamakta, belli örgütlü kesimlere yer vermekte ve çeşitli politikalarla örgütsüzleştirilen emekçi kesimi sürecin dışında bırakmaktadır. Böylece Yerel Gündem 21 ana hedefi olan yerel katılımın sağlanması için geniş toplum kesimlerini bu aşamalara dahil etmeyip, karar alma süreçlerinin en alt düzeyine itmektedir (Göktürk, 2008: 10-14).

Yerel Gündem 21 Projesi'ni eleştiren bir başka yazar Güneş ise Yerel Gündem 21 sürecini; ulus devlete, yerel demokrasiye, emeğe, kente, sivil toplum kuruluşlarına, seçilmişlere, siyasal katılıma bir saldırı aracı görmektedir (Güneş, 2004: 176-179). Diğer eleştirilere benzer nitelikte olarak ulus devletin yerelleşme adı altında çözüldüğünü ve Yerel Gündem 21'in devletin merkezi yapısına bir alternatif olarak üretildiği, bu sürecin yönetişimin iktidar modeli olan devlet-özel sektör-sivil toplum kuruluşları ortaklığıyla yöneterek emeği dışlarken sermayenin ise önünü açtığını, hali hazırda emeğin örgütlü mücadelesinin özelleştirme, sendikasılaştırma yoluyla çözümlenerek emekçileri Yerel Gündem 21 sürecinin öngördüğü katılım mekanizması olan kent konseylerinin dışında bıraktığı yönünde tespitler yapılmıştır.

Kent konseylerini düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesi ve uygulamaya dönük usulleri belirleyen Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin maddeleri incelendiğinde; belediye başkanları ağırlıklı olmak üzere belediyelerin, konseyler üzerinde hissedilir bir etkinliği olduğunu görülmektedir. Belediye Kanunu'nun kent konseylerini düzenleyen maddesinde; konseylerde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceği belirtilmektedir. Bu noktada, gündeme alınan konsey görüşlerinin değerlendirilmesi yani karar niteliği kazanmaması ya da kararlarda etkili olması

hususunda belirleyici makam belediye meclisi ve özellikle de başkan olarak ortaya çıkmaktadır. Konseyin belediyeye ilettiği görüşlerin belediye meclisinde görüşülüp görüşülmediğine dair bir denetim mekanizması da bulunmaması belediye başkanına kent konseyini etkili hale getirme noktasında düşen görevi perçinlemektedir (Öner, 2005: 83).

Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin 16. Maddesi konseyin mali yapısını düzenlemektedir. Bu maddeye göre; konseylerin belediyelerin kendi bütçelerinden ödenek ayırmaları suretiyle finanse edileceği ve destekleneceği belirtilmiştir. Bu durum ise konseylerin belediye güdümünde kalması ve bağımsızlığı kısıtlanan kurumlar olmasına neden olduğu için eleştirilmektedir.

Danıştay'ın yönetmeliğin ilgili maddelerinin iptali kararı; halkın bir organı olarak kurgulandığı ileri sürülen Kent Konseyinin, ağırlıklı olarak siyasi parti temsilcileri, milletvekilleri, belediye ve il genel meclisi üyelerinden oluşan bir yapıya dönüştürüldüğünü ortaya koymaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının katılımı ise, 8. maddede belirtilen sayılarla kısıtlanmış, bunlar dışındaki katılımcılara kent konseylerinde temsil hakkı verilmemiştir. Bu tür bir meclis yapılanması ise halk doğrudan kent sorunlarında temsili yerine, halkın dolaylı temsilcileri ile temsili öngörülmektedir. Halkın dolaylı olarak belediye ve il genel meclislerinde zaten temsil edildiği düşünüldüğünde, Kent konseylerinin işlevsizleştirildiği düşüncesi ortaya çıkmaktadır (Akdoğan, 2008: 9).

Kent konseyine katılımın sınırlanması ve konseyin yalnızca görül bildirmeye sınırlı kalan katılımı, halkın yerel düzeyde aktif katılımı için öngörülen bir platform olarak kent konseyinin bu amacına ve işlevine tamamen ters bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu durum yerel halkta sürece katılıma dair isteksizlik yaratmakta ve caydırıcı bir etki oluşturmaktadır.

SONUÇ

Katılımcı demokrasi teorisi ve uygulamaları özellikle 1980 sonrasında devletin dönüşümüyle yaşanan paradigma değişikliği doğrultusunda yeniden gündeme gelmiş ve sosyal bilimler yazınında oldukça ilgi görmüştür. 1970'lerin sonunda refah devletinin içinde bulunduğu yönetemezlik, meşruiyet krizi olarak da adlandırılan durum karşısında devletin sorumluklarını ve rolünü daraltan, özelleştirme ve deregülasyon yoluyla devletin yeniden yapılandırılması sürecini başlatan neo-liberal politikalar başta İngiltere ve Amerika'da olmak üzere tüm dünyada yaygın ve hakim bir uygulama alanı bulmuştur. Neo-liberalizmin siyasi anlamda yönetim anlayışının bir tezahürü olarak yönetişim mantığı çerçevesinde kamu yönetiminin tekrar yapılandırılması yoluna gidilmiştir. Yönetişim; devletin olabildiğince küçülmesi ve çekildiği alanları sivil toplum, kamu ve ağırlıklı olarak özel sektör ortaklığına dayanarak; demokratik, katılımcı, hesap verebilir, şeffaf ve nihayet etkin ve verimli bir kamu yönetimi oluşturulmasını ifade eden bir yönetim biçimini işaret etmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına paralel olarak yerel yönetimlerin de merkezden yetki ve kaynak aktarılması suretiyle güçlendirilmesi, demokratikleşmeyle yakından ilişkilendirilmiştir.

Yönetişimin kamu, özel sektör ve sivil toplum ortaklığında öngördüğü çok ortaklı, katılımcı bir yaklaşım olduğu düşüncesi doğrultusunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle daha demokratik bir yönetimin hedeflenmesi demokrasi tartışmaları bağlamında önemli bir noktaya işaret etmektedir. Bu doğrultuda katılımcı demokrasi teorisi ve uygulamaları özellikle 1980 sonrasında devletin dönüşümüyle yaşanan paradigma değişikliği doğrultusunda yeniden gündeme gelmiş ve sosyal bilimler yazınında oldukça ilgi görmüştür. Zira; bir yandan seçimlere katılım oranlarının düşüklüğü, siyasal

partilere olan güvensizlik, seçim süreci haricinde halkın karar alma sürecinden dışlanması diğer yandan ise; sermayenin uluslararasılaşması ile birçok uluslararası kuruluş ve mali örgütün karar alma konusundaki belirleyiciliği, ulus devletinin konumunun ve niteliğinin bir meşruiyet sorunu oluşturması gibi birçok nedenle temsili liberal demokrasi eleştirilmekte ve güven kaybetme sürecine girmiştir. Bu noktada da halkın çeşitli mekanizmalarla aktif katılımını öngören katılımcı demokrasi tartışmaları hız kazanmıştır.

Demokrasi kavramının tek ve her siyasal sistemde geçerli bir tanımının bulunmaması çeşitli demokrasi teorilerini özgürlük, eşitlik, halk egemenliği, yurttaşlık, katılım gibi temel ilkelerin ele alınışı bakımından kategorileştirilmesini sağlamaktadır. Çalışmada da katılımcı demokrasinin öngördüğü katılım mekanizmaları açısından bir inceleme yapılmıştır.

Öngörülen farklı katılımcı demokrasi modellerini hatırlayacak olursak bunlardan ilki; Pateman'ın katılımın eğitici işlevine vurgu yapan modelidir. Pateman'a göre; katılım her bireyin toplumsal ve siyasal kapasitesinin gelişmesini sağlamaktadır. Yazara göre katılımın, en düşük kademedeki siyasal sistemden başlayarak sağlanması gerekmektedir.

Bir diğer model Gould'a aittir. Gould; negatif özgürlük anlayışı temeline dayanan liberal temsili demokrasi teorilerinin bireylerin kendi iradeleri doğrultusunda harekete geçebilmelerine olanak vermediğini düşünmektedir. Yazara göre katılım; karar alma süreçlerinin bireylerin (yurttaşların) temsilcileri aracılığıyla değil, doğrudan bireylerin (yurttaşların) kendileri tarafından gerçekleştirilmesini ifade etmektedir.

Son model ise Barber'ın güçlü demokrasi kavramsallaştırmasıdır. Barber temsili demokrasi modellerinin zayıf olduğunu belirterek güçlü demokrasi modelini

önermektedir. Barber'a göre katılımcı siyaset; yurttaşların öz-yönetimini ifade etmektedir. Güçlü demokrasi, kamusal olana bireylerin zorla değil, karşılıklı görev ve sivil katılım sorumluluğunu içselleştirmiş oldukları için katılımını gerektirmektedir. Barber güçlü demokrasinin kurumsallaşabilmesi için yurttaşların siyasal konularda konuşmalarına ve tartışmalarına olanak veren mahalle meclisleri, referandum, elektronik oylamalar, okullarda ve işyerlerinde katılımcı uygulamaların devlet tarafından desteklenmesi gibi bazı mekanizmalar öngörmektedir.

Temsili liberal demokrasiye bir başka eleştiri de katılımcı demokrasiye benzer katılım mekanizmaları, platformları içeren müzakereci demokrasi teorisyenleri tarafından yapılmıştır. Habermas, kamu yararı hakkında konuşmak için bir araya gelen yurttaşların herhangi bir kısıtlamaya maruz kalmadan tartışabildikleri, toplanıp örgütlenebildikleri bir kamusal alan öngörmektedir. Müzakereci demokrasi teorisyenleri, yurttaşlar arasında kamusal alanda gerçekleşen tartışmaları müzakere olarak adlandırmaktadırlar. Ortak çıkarlara ilişkin kararlar, eşit ve özgür bireyler arasında geçen bu kolektif müzakere sonucunda oluşmaktadır. Yazarlara göre; akılcı kamu politikalarının oluşturulabilmesi için ilgili alanın uzmanları ile yurttaşları bir araya getirecek yurttaş panelleri, görüşmeleri, konsensüs konferansları, paneller gibi örneklendirilebilen kurumsal alanlar öngörmüşlerdir.

Siyasal katılımın niteliği ve biçimi demokrasi ile doğrudan ilgili bir kavramdır. Siyasal katılma, karar alma sürecini etkilemeye yönelik formel ve enformel her türlü faaliyet olarak kabul edilmektedir. Ancak siyasal katılımın demokratikliğini değerlendirmek için; katılımın kapsamının, siyasa oluşturma ve uygulama süreçlerine hangi toplumsal aktörlerin dahil edildiğinin, ortak kararların nasıl alındığının ve alınan

kararların bağlayıcılığını ve etkililiğini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Zira; bazı süreçlerin belirli çıkar gruplarının temsilcileri gibi seçkinlerin katılımıyla ya da teknokratların katılımıyla sınırlanabildiğini ve halkın katılımıyla yapılan çoğu toplantının bilgilendirme amacıyla yapıldığını, katılımcıların pasif konumda bulduklarını belirtmek gerekmektedir.

Yurttaş katılımının biçimine ve niteliğine dair Arnstein tarafından geliştirilen model bu konuda önemli bir referans oluşturmaktadır. Arnstein'in geliştirdiği sekiz basamaklı modelde, terapi ve manipülasyon en alt basamakları oluşturmaktadır. Katılmama düzeyi olarak adlandırılan bu düzeylerde halkın karar alma süreçlerine ya da yönetime katılımının sağlanması değil, siyasal iktidar sahipleri tarafından eğitilmeleri söz konusudur. Bir üst basamağı tokenizm ise; yurttaşların oluşturulan siyasalardan haberdar olabildikleri ve görüşlerini açıklayabildikleri ancak iktidar tarafından bu görüşlerin dikkate alınmasını sağlayacak yeterli güce sahip olmadıklarını ifade eder. Bu kategorilendirmenin en üst basamaklarında ise varlıksız yurttaşlar karar alma mercilerinde çoğunluk sağlamış ya da yönetim pozisyonlarına gelmişlerdir.

Arnstein tarafından yapılan bu kavramsallaştırma; dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak yönetim mantığı çerçevesinde katılımcı, etkin, verimli, demokratik, şeffaf bir yönetim hedefiyle Türkiye'de gerçekleştirilen Yerel Yönetimler Reformu'nun öngördüğü katılım mekanizmalarını ve katılımın niteliğini tahlil etmek açısından önem taşımaktadır.

Küreselleşirken yerelleşen devlet vurgusu bağlamında yönetim Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası gibi uluslararası kurum, örgüt ve mali kuruluşlarca desteklenmiş ve geliştirilmiştir. Avrupa Konseyi ve Avrupa

Birliği'nce desteklenen yerellik-hizmette halka yakınlık (*subsidiarity*) ilkesine yönelik hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Birleşmiş Milletler tarafından yürütölen bir yerel yönetim pratiği olan Yerel Gündem 21 ve Dünya Bankası tarafından ilk defa telaffuz edilerek ortaya çıkan ve devletlerin yönetim anlayışı çerçevesinde yapılandırılmasını öngören tavsiye kararları; Türkiye'de kamu yönetimi ve yerel yönetim reformunun başlıca gerekçeleri arasındadır.

Kamu Yönetimi Reformu Yasa tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek askıya alınmış ancak 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun ve 5393 sayılı Belediye Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yasalaşmıştır. Kanunların genel olarak amacını ise; yerel yönetimlerin yönetim mantığıyla yeniden yapılandırılması olarak tanımlamak mümkündür. Böylece katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, demokratik bir yönetim yapısına ulaşılması hedeflenmiştir. Buna ek olarak Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylayarak kendisi açısından bağlayıcı hale getirmesiyle, Şart'ın öngördüğü düzenlemeleri de yapması gerekli hale gelmiştir. Nitekim; Şart'ın temel ilkesi olan yerellik-hizmette halka yakınlık (*subsidiarity*) ilkesi kanun metinlerinde yer almış ve merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişki bu ilke doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. Bu doğrultuda; merkezden yetki ve kaynak artırımı yoluyla yerel yönetimlerin güçlendirilerek yerel düzeyde demokratikleşmenin sağlanacağı düşünülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu halkın yönetime ve karar alma süreçlerine katılımını sağlayan bazı maddeler içermektedir. Kanunun katılıma yönelik; hemşeri hukukuna, ihtisas komisyonlarına katılma hakkına, bilgi edinme hakkına ve gönüllölük esasına vurgu yapan maddeleri ile birlikte en önemli katkısı kent konseylerinin

düzenlendiği madde olarak ortaya çıkmaktadır. Daha öncesinde de Yerel Gündem 21 süreci kapsamında çeşitli isimlerle faaliyet gösteren kent konseylerine Belediye Kanunu ile birlikte yasal bir nitelik kazandırılmıştır. Kent konseyleri; halkın aktif katılımı ile yerel demokrasinin tahsis edilmesi noktasında ideal bir mekanizma olarak göze çarpmaktaysa da uygulamadaki bazı sorunlar mekanizmanın bu şekilde işlemediğini göstermektedir.

Kent konseyleri üzerinde belediyelerin ve özellikle belediye başkanlarının belirleyiciliği, katılım hakkının sermaye ağırlıklı olmak üzere belirli örgütlü kesimlere tanınıp, bireysel katılımın desteklenmeyerek emekçi kesimin sürecin dışında bırakılması ve en önemli hususlardan biri olarak konseyde alınan kararların bağlayıcı olmayıp sadece görüş bildirme ile sınırlanması ve bu süreci kontrol edebilecek mekanizmaların olmayışı halkın aktif katılımını amaçladığını iddia eden bir mekanizmayla örtüşmemektedir. Bu haliyle kent konseylerinin yerel yönetimlerin seçilmiş organlarıyla yöneticileri tarafından oluşturulan proje ve politikalara destek olma yeri olarak kullanıldığı ileri sürülebilmektedir (Akdoğan, 2008: 13). Ayrıca kent konseylerinin kuruluşunun Belediye Kanunu ile zorunlu hale getirilmesi, sadece yasa ile zorunlu hale getirilen bir yapılanmanın demokratikleşme ve katılım konusunda öngörülen hedeflerin içselleştirilememesi durumunu ortaya çıkarmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun öngördüğü katılım hakkı ve mekanizmaların değerlendirilmesinde Arnstein'in yurttaş katılımı modeli yol gösterici olmaktadır. Kanun ile öngörülen katılım hakkının bilgilendirme, danışma ile sınırlandırılan niteliği, Arnstein'in sekiz basamaklı yurttaş merdiveni kategorilendirmesinin, 'yurttaşların oluşturulan siyasalardan haberdar olabildikleri ve görüşlerini açıklayabildikleri, ancak iktidar tarafından bu görüşlerin dikkate alınmasını sağlayacak yeterli güce sahip

olamadıklarını' ifade eden tokenizm düzeyine tekabül ettiği yorumunu yapmak mümkündür.

Yerel Yönetim Reformu'nun katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim oluşturma hedefi kapsamında yapılan değişikliklerin gerçek anlamda bir halk katılımını sağlamaktan uzak olduğunu oldukça sınırlı bir katılım hakkı öngördüğünü ve demokratikleşme konusunda sembolik bir anlam taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu noktada Lowndes, Pratchett ve Stoker (2001); katılım girişimlerinin her zaman demokratik güçlenmeyi sağlamayabileceğini belirtmişlerdir. Katılım girişimlerinin çoğunun belirli çıkarlar doğrultusunda aktarılması planlanan kaynaklar için organize edildiğinin ve katılımcı demokrasinin temelinde bulunan eşitliğin sağlanması konusunda başarısız uygulamalar olarak kaldığının vurgulanması Türkiye'de katılımcı demokrasinin ve katılım dinamiğinin oldukça cılız olduğunu tespit etme konusunda yardımcıdır.

KAYNAKÇA

- Alada, A. B. (2008). Yerel yönetim anlayışındaki değişimler ve Türkiye'deki yansımaları. Günlü R. (Ed.), *Devlet ve sermayenin yeni biçimleri* içinde (ss. 269-301). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Aksu Çam, Ç. (2013). *Yerelleşme ve yerel iktidar "Edirne alan araştırması"*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Anayurt, Ö. (2007). Referandum demokrasisi sürecinde Türkiye'de referandumsuz yerel demokrasi. Eryılmaz, B., Eken, M. ve Şen, M.L. (Ed.), *Kamu yönetimi yazıları* içinde (ss. 24-41). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Arıkboğa, E. (2007). Türk yerel yönetim sisteminde reform ve yeni kamu yönetimi. Eryılmaz, B., Eken, M. ve Şen, M. L. (Ed.), *Kamu yönetimi yazıları* içinde (ss. 42-70). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Balseven, H. ve Önder, İ. (2009). Türkiye'de kamu kesiminde neoliberal dönüşüm. Mütevellioğlu, N. ve Sönmez, S. (Ed.), *Küreselleşme, kriz ve Türkiye'de neoliberal dönüşüm* içinde, (ss. 77-128), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Barber, B. R. (1984). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. California: University of California Press.
- Bayraktar, S. U. (2006). *Local participatory democrac;: The Local Agenda 21 project in Turkish cities*, Yayımlanmamış Doktora Tezi. Institut d'Etudes Politiques de Paris.

- Bayramoğlu, S. (2002). Küreselleşmenin yeni siyasal iktidar modeli: Yönetişim, *Praksis*, 7, 85-116.
- Bayramoğlu zuğurlu, S. (2009). Türkiye’de devletin dönüşümü: Parlatenter popülizmden piyasa despotizmine. Mütevellioğlu, N. ve Sönmez, S. (Ed.), *Küreselleşme, kriz ve Türkiye’de neoliberal dönüşüm* içinde, (ss.261-302), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Burns, D., Hambleton, R. ve Hoggett P. (1994). *Revitalising local democracy*. London: Macmillan.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization*. 16, 27-46.
- Chandler, D. (2000). Active citizens and the therapeutic state: The role of democratic participation in local government reform. *Policy & Politics*. 29, 3-14.
- Clark, G. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*. 74, 195-208.
- Coşkun, M. K. (2007). *Demokrasi teorileri ve toplumsal hareketler*. Ankara: Dipnot Yayınları.
- iti, O. (1996). Temsil, katılma ve yerel demokrasi, *ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6, 5-14.
- iti, O. (1998). Yerel siyaset ve demokrasi, çoğulculuk, sivil toplum. *Kent, yerel siyaset ve demokrasi* içinde (ss. 233-249). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.
- ukurayır, A. (2006). *Siyasal katılma ve yerel demokrasi*. Konya: izgi Kitabevi.

- Demirci, B. (2007). Hizmette halka yakınlık ilkesinin AB’de algılanışı ve son reform çalışmaları bağlamında Türk kamu sistemine yansımaları. Aksoy, Ş. ve Üstüner, Y. (Ed.), *Kamu yönetimi yöntem ve sorunlar* içinde (ss. 299-407). Ankara: Nobel Yayınları.
- Emrealp, Sadun (2005), *Türkiye’de Yerel Gündem 21 programı Yerel Gündem 21 uygulamalarına yönelik kolaylaştırıcı bilgiler elkitabı*, İstanbul: IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını.
- Erençin, A. (2007). Yerinden yönetim ve Türkiye’de reform süreci. *Mülkiye Dergisi*, 254, 99–123.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review, Special Issue*, 66-75.
- Gould, Carol C. Rethinking democracy. *Freedom and social cooperation in politics, economy, and society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Göktürk, A. ve Kavili, S. (2000), Yerel Gündem 21 ve katılım, *Yerel yönetimler sempozyumu bildirileri* içinde (ss. 237-249). TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Görün, M. (2004). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı. Toprak, Z., Yavaş, H. ve Görün M. (Ed.), *Yerel ve bölgesel yönetimler kongresi anlaşmalarında Avrupa Konseyi* içinde, (ss. 14-31). İzmir: Birleşik Yayınları.

- Göymen, K. (2010). *Türkiye’de yerel yönetim ve yerel kalkınma*. İstanbul: Boyut Yayıncılık.
- Güler, B. A. (2005). *Devlette reform yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Güler, B. A. (2009a). Yönetişim: Tüm iktidar sermayeye. *Praksis*, 9, 93-116.
- Güler, B. A. (2009b). *Türkiye’nin yönetimi yapı*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Güneş, M. (2004). *Yerel Gündem 21 ulusal kentlerden küresel köylere*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Habermas, J. (2004). *Kamusal alan*. (Çev. Meral Özbek) İstanbul: Hil Yayınları.
- Habermas, J. (1996). Three normative models of democracy. Benhabib, S. (Ed.), *Democracy and difference. contesting boundaries of the political* içinde. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Held, D. (1992). Democracy: From city-states to a cosmopolitan order. *Political Studies, Special Issue*, 10-39.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*, California: Stanford University Press, 3. Baskı.
- IULA-EMME (2000). Türkiye’de yerel gündem 21’lerin uygulanma projesi. *Tanıtıcı Bilgiler*. İstanbul.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim terimleri sözlüğü*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2009). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2011). Ulusaltı birimlerin özerkliği üzerine. Kesik, A. ve Canpolat, H. (Ed.), *Küreselleşme ve kamu yönetiminde dönüşüm* içinde, Ankara: Seçkin Yayınları.

- Lowndes, V., Pratchett L. ve Stoker G. (2001). Trends in public participation: Part 1- Local government perspectives. *Public Administration*, 79, 1, 205-222.
- Lowndes, V., Pratchett L. ve Stoker G. (2001). Trends in public participation: Part 2- Citizens' perspectives. *Public Administration*, 79, 2, 445-455.
- Ökmen M., Görmez K. (2009). Türkiye'de Yerel Gündem 21 ve yerel yönetim uygulamaları. Görmez K., Ökmen M. (Ed.). *Yerel yönetimlerin güncel sorunları* içinde (ss. 109-152), İstanbul: Beta Yayınevi,.
- Öner, Ş. (2005). Katılımcı demokrasi açısından belediye kanunu. Özgür, H. ve Kösecik M. (Ed.), *Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar- I* içinde (ss. 57-88). Ankara: Nobel Yayınları.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2009). Yerel yönetimlerle ilgili güncel gelişmeler ve uluslararası belgeler. Görmez K., Ökmen M. (Ed.). *Yerel yönetimlerin güncel sorunları* içinde (ss. 43-108), İstanbul: Beta Yayınevi.
- Pateman, Carole. *Participation and democratic theory*. (19th ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Pektaş, E. K. (2010). Avrupa kentsel şartları perspektifinde bir kentli olarak katılım hakkı ve Türkiye, Afyon Kocatepe Üniversitesi, *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2, 23-49.
- Pickvance, C. G. (1997). Decentralization and democracy in Eastern Europe: A sceptical approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 129-142.

- Pratchett, L. (1999). New fashions in public participation: towards greater democracy?, *Parliamentary Affairs*, 52, 617.
- Lowndes, V., Pratchett L. ve Stoker G. (2001). Trends in public participation: part 1- Local government perspectives, *Public Administration*, 79, 206-207.
- Şengül, H. T., Sönmez Ü. ve Pickvance C. (2005). Yerel yönetimlerde katılım ve yeni katılım biçimleri. (Proje no: SBB-5006). *TÜBİTAK 1011 Uluslararası Araştırma Projesi Raporu*. Ankara: TÜBİTAK.
- Şengül, T. (2009). Yerel devlet sorunu ve yerel devletin dönüşümünde yeni eğilimler. *Praksis*, 9, 183-220.
- Teune, H. (1995). Local government and democratic political development. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540, 11-23.
- Toprak, Zerrin (1990); Yerel hizmetlere gönüllü katılım, *Amme İdaresi Dergisi*, 23, 1, 49-68, Ankara.
- Torlak, S. E. ve Önez, Z. (2005). Bir katılım modeli olarak Yerel Gündem 21'e bakış. Özgür, H. ve Kösecik M. (Ed.), *Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar- I* içinde (ss. 649-674), Ankara: Nobel Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, A. (2008). *Mahalli idareler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- TODAİE. (1992). Kamu yönetimi araştırması genel raporu, Ankara, ss.177-178.
- Verba, S. ve Nie, N. H. (1972). *Participation in America. political democracy and social equality*. New York: Harper and Row.

A ladder of citizen participation. (1969). Erişim tarihi: 16.07.2011, <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf>.

Bugün gelinen yerde kent konseyleri ve Yerel Gündem 21. (2008). Erişim tarihi: 05.03.2011, http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/2998cf32d552343_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0.

Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. (2006). Erişim tarihi: 21.04.2012, <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/LatinAmerica.pdf>

When does participatory democracy deepen the quality of democracy. Lessons from Brazil, (2000). Erişim tarihi: 21.04.2012. <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/ParticipatoryInstitutions.pdf>, s.31.

Yeni yerel yönetim yasalarında katılım, (2008). Erişim tarihi: 04.05.2011, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-23.pdf>.

