



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

**BELEDİYE YÖNETİMİNE KATILIM VE KENT KONSEYLERİ:
MALATYA ÖRNEĞİ**

Abdullah DEMİRDAĞ

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2019

BELEDİYE YÖNETİMİNE KATILIM VE KENT KONSEYLERİ:

MALATYA ÖRNEĞİ

Abdullah DEMİRDAĞ

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2019

KABUL VE ONAY

Abdullah DEMİRDAĞ tarafından hazırlanan "Belediye Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri: Malatya Örneği" başlıklı bu çalışma, 27/09/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM (Başkan)



Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU (Danışman)



Doç. Dr. Elif ÇOLAKOĞLU

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM

Enstitü Müdürü

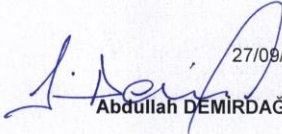
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kâğıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan "**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**" kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezime ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

27/09/2019

Abdullah DEMİRDAĞ

¹"Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge"

(1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.

(2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internette paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.

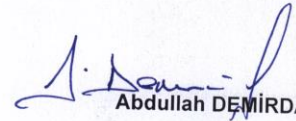
(3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlerle ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.

Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

* Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.


Abdullah DEMİRDAĞ

TEŞEKKÜR

Bu tezin tamamlanmasında çok büyük desteğini gördüğüm tez danışmanım kıymetli hocam Sayın Doç. Dr. Uğur Sadioğlu'na;

Kıymetli fikirleri ve yol göstericilikleri ile tezimin son halini almasında büyük katkılar Jüri üyelerim Sayın Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM ve Sayın Doç. Dr. Elif Çolakoğlu'na sonsuz teşekkür ederim.

Bilmenin ve öğrenmenin erdemini öğreten anne ve babama, her türlü yoğunluğun sabırsızla bitmesini bekleyen kızlarıma;

Tezimi okuyan, kitaplarımı toplayan, her aşamada her daim yanımda olan ve bana destek veren yol arkadaşım kıymetli eşim Günay Betül Hanımefendiye çok teşekkür ediyorum.

ÖZET

DEMİRDAĞ, Abdullah. *Belediye Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri: Malatya Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019.

Yaşadığımız çağda demokrasilerin vazgeçilmez unsuru haline gelen yerel yönetimlerde katılımcı yönetimin yeni bir aracı olan Kent Konseyi'nin konu edinildiği bu çalışmada; yerel katılımın geçmişten bugüne Türkiye'deki gelişimi ve gelinen noktada Kent Konseyi'nin yerel katılıma sağladığı katkı, Malatya ilindeki uygulamanın incelenmesi ile değerlendirilmeye çalışılmıştır.

90'lı yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye'de çeşitli il ve ilçelerde başarılı bir şekilde uygulanan Yerel Gündem 21, yerel temsili demokrasinin yaşadığı temsil sorunu ve uluslararası anlaşmalara taraf olmanın gerekleri bir arada düşünüldüğünde yerel yönetimlerde katılımın artırılması çalışmalarını hızlandırmıştır. İşte bu amaç ve bir yönü ile idarenin ıslahı, reformu, yeniden düzenlenmesi düşüncesinin sonucu olarak 2005'te yürürlüğe konulan 5393 sayılı Belediye Kanunu, katılımcı yönetimin bir aracı olan Kent Konseyi'ni yasal hale getirmiştir.

Çalışmada; yerel yönetimlerin Türkiye'deki gelişimini konu alan birinci bölüm, katılımcı yönetimin temel kavramlarının tartışıldığı ve Kent Konseyi'ne giden sürecin Yerel Gündem 21 ile birlikte anlatıldığı ikinci bölümün ardından Malatya Kent Konseyi ve 13 ilçede yapılan alan araştırmasına yer verilmiştir. Mülakat yöntemi ile elde edilen veriler, mevcut ilmi birikim, güncel gelişmeler ve mevzuat göz önüne alınarak sonuç bölümünde değerlendirilmiştir.

Anahtar Sözcükler

Belediye, Katılımcı Yönetim, Yerel Gündem 21, Kent Konseyi, Malatya.

ABSTRACT

DEMİRDAĞ, Abdullah. *Participation in Municipal Administration and City Councils: Malatya Case*, Master Thesis, Ankara, 2019.

In this study, that is a subject of the City Council which is a new instrument of participatory administration in the local governments - has become an indispensable element of democracies in our time- ; local participation in development from past to present in Turkey and the contribution of the local participation to the City Council at the coming point, was evaluated by examining the application in Malatya.

Since the second half of the 90s, successfully implemented Local Agenda 21 in various cities and towns in Turkey, representation problem of local representative democracy and need to be a party to international agreements when thought together, efforts to increase participation in local governments have been accelerated. With this aim and as a result of the thought of reform, reorganization of administration; the Municipalities Law No. 5393 when put into effect at the year of 2005, made the City Council which an instrument of participatory management, legal.

This study consists of three parts these the development of local governments in Turkey are discussed in the first part, the basic concepts of participatory administration are discussed and the process leading to the City Council is described together with Local Agenda 21 in the second part. After the second part, the field research was conducted in Malatya City Council and 13 districts. The data obtained by the interview method were evaluated in the conclusion part with considering the current scientific knowledge, actual developments and legislation.

Keywords

Municipality, Participatory Administration, Local Agenda 21, City Council, Malatya.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	ii
ETİK BEYAN	iii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR DİZİNİ	xiii
TABLolar DİZİNİ	xiv
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xv
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM	
YEREL YÖNETİMLER, BELEDİYE VE TÜRKİYE’DE BELEDİYECİLİK	9
1.1. YEREL YÖNETİM.....	9
1.2. BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYE	13
1.3. OSMANLI DÖNEMİ’NDE BELEDİYELER.....	14
1.3.1. Tanzimat Dönemi Öncesi Belediyecilik Anlayışı	15
1.3.2. Tanzimat Dönemi ve Modern Belediyecilik	17
1.3.3. Meşrutiyet Dönemi’nde Belediyeciliğin Gelişimi.....	23
1.4. CUMHURİYET DÖNEMİ’NDE BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI	25
1.4.1. 1923 – 1930 Döneminde Belediyeciliğin Gelişimi	27
1.4.2. 1930 – 2005 Döneminde Belediyeciliğin Gelişimi	28
1.4.3. 2005 ve Sonrasında Türkiye’de Belediyecilik.....	34
2. BÖLÜM	
YEREL DEMOKRASİ, GÜNDEM 21 VE KENT KONSEYİ	44
2.1. DEMOKRASİ HAKKINDA.....	44
2.1.1. Katılımcı Demokrasi.....	48

2.1.2. Müzakereci Demokrasi.....	49
2.1.3. Demokrasi ve Yerel Yönetimler.....	51
2.2. KATILIMCI YÖNETİM DÜŞÜNCESİ.....	54
2.2.1. Katılımcı Yönetim ve Yerel Yönetimler.....	56
2.3. YÖNETİŞİM.....	60
2.3.1. Yönetişim ve Yerel Yönetimler.....	65
2.4. KALKINMA KAVRAMI VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA.....	68
2.4.1. İnsan Çevresi Konferansı ve Stockholm Bildirgesi.....	71
2.4.2. Brundtland Raporu.....	72
2.4.3. BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (Rio Zirvesi) ve Gündem 21..	75
2.4.4. İnsan Yerleşimleri (Habitat II) Konferansı.....	76
2.4.5. Yerel Gündem 21 ve Türkiye Uygulaması.....	78
2.4.6. Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi.....	82
2.4.7. Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Yönetimler.....	84
2.5. KENT KONSEYİ.....	85
2.5.1 Kent Konseyinin Kuruluşu.....	87
2.5.2 Kent Konseyi Yapısı.....	89
2.5.3 Kent Konseylerinin Durumu Hakkında Değerlendirme.....	93
3. BÖLÜM	
MALATYA'DA HALKIN BELEDİYE YÖNETİMİNE KATILIMINA İLİŞKİN ALAN	
ARAŞTIRMASI.....	97
3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI, YÖNTEMİ VE SINIRLARI.....	97
3.2. MALATYA İLİ VE YEREL GÜNDEM 21.....	98
3.2.1. Malatya Hakkında.....	98
3.2.2. Malatya Yerel Gündem 21 Süreci.....	99
3.3. MALATYA'DA KENT KONSEYLERİ	100
3.3.1. Malatya Kent Konseyi.....	102
3.3.2. Yeşilyurt Kent Konseyi.....	104
3.4. ARAŞTIRMA VERİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	107
SONUÇ.....	113

KAYNAKÇA.....	116
EK 1: Orijinallik Raporu.....	125
EK 2: Etik Komisyonu İzni.....	126
EK 3: Mülakat Formu.....	127



KISALTMALAR DİZİNİ

BM	Birleşmiş Milletler
ICLEI	Sürdürülebilir Kentler Birliği
KYTKT	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel Araştırmalar Kurumu
UCLG – MEWA	Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölümü
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YG 21	Yerel Gündem 21
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YÖK	Yükseköğretim Kurulu

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı	41
Tablo 2. Belediye Yönetiminde Katılımcılığın Tarihsel Gelişimi.....	42
Tablo 3. Yerel Gündem 21 Türkiye Uygulaması.....	80
Tablo 4. Büyükşehir ve İl Belediyeleri Düzeyinde Kent Konseylerinin Durumu.	94
Tablo 5. İlçe Düzeyinde Kent Konseylerinin Durumu.....	95
Tablo 6. Malatya'da Kent Konseyleri.....	101



ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Malatya Kent Konseyi Yapısı.....	104
Şekil 2. Yeşilyurt Kent Konseyi Yapısı.....	107



GİRİŞ

Sınırları belli bir alanda yaşayan insan topluluklarının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için yönetim ve karar organlarının yine aynı insanlar tarafından belirlendiği hukuki, siyasi ve iktisadi oluşumlar olarak niteleyebileceğimiz yerel yönetimler, bugün içinde bulunduğu ve bir parçası olduğu ulus devletten çok daha eski bir geçmişe sahiptir. Ortaya çıktıkları günden bu zamana; varoluş amaçları ve biçimleri kısmen değişikliğe uğrasa da çağdaş yönetim yapılarının vazgeçilmez bir etkeni olarak varlıkları devam etmektedir. Yerel yönetimleri; idari ve mali özerkliğinin bulunduğu Avrupai bir kavram olarak nitelendiren yaklaşımın yanında ilk yerleşim yerlerinin oluşturulduğu Mezopotamya’da ortaya çıkan ve modern devletten daha eski bir kavram olarak ele alan yaklaşımlarda mevcuttur. Ulusoy ve Akdemir’e göre (2013, s. 49-50) XIX. yüzyıl Avrupa’sında güçlenen merkezi otorite karşısında kendisine hukuki bir kişilik bularak ortaya çıkan bu yapılar zamanla kurumsallaşarak iktisadi özerkliklerine ilaveten kimi ülke uygulamalarında siyasi özerkliklerini de elde etmişlerdir.

Varoluş gayesi merkezi otoriteye karşı idari ve iktisadi bağımsızlık kazanarak özgür bir şehir (yerleşim yeri) yönetimi olan yerel yönetimler denilince günümüzde demokrasinin akla gelmesi yadsınamaz bir gerçektir. Halka en yakın ve yerel hizmetlerin ilk elden görüldüğü yönetim birimi olarak yerel yönetimlerde halkın tercihlerinin yönetime daha net bir şekilde yansması ve siyasi etkileşimin daha yoğun yaşanmasına bağlı olarak bu gerçek ülkemizde ve tüm dünyada varlığını devam ettirmektedir. Bu bağlamda demokrasi okulu, demokrasinin beşiği olarak adlandırılan yerel yönetimlere çağımızda temsili demokrasinin krizlerini aşmada önemli işlevler yüklenmektedir.

Temsili demokrasinin yaşadığı en önemli sorunlardan biri halkın yönetime katılımında duyulan eksikliklerdir. Antik site devletinde doğup günümüze kadar ulaşan demokratik yönetimler yoğun nüfus artışı, yaşanan teknolojik gelişmeler sonucunda çeşitlenen kamusal hizmetler ve bu nedene bağlı olarak yönetim birimlerinin çeşitlenmesi karşısında bir meydan okuma ile karşı karşıyadır.

Doğrudan demokrasinin uygulandığı site devletlerinden günümüz temsili demokrasisine dönüşen süreçte halkın yönetime daha fazla katılabilmesinin yolları araştırılmakta, çağdaş demokrasilerin karşılaştığı bu meydan okumalar, yönetimlere (idare) halkın katılımının sağlanması ile aşılmaya çalışılmaktadır.

Demokrasinin beşiği olarak kabul edilen yerel yönetimler söz konusu olduğunda bu meydan okuma daha da önem kazanmaktadır. Hizmet sunumu açısından halka en yakın yönetim birimi olarak yerel yönetimler artan hizmet talebi, teknolojik gelişmelerin verdiği imkânla halkın yönetime daha fazla katılma ihtiyacı ile birlikte, katılımcı yönetimlerin gerçekleştirilmesinde ciddi bir taleple karşı karşıya kalmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin katılımcı bir bakış açısı ile yönetilmesi yaşadığımız yüzyılın kaçınılmaz bir ihtiyacıdır.

Yapısı ülkelerin tarihi, siyasi ve içtimai arka planlarına göre değişiklik gösteren yerel yönetimler farklı türde ortaya çıksa da bugün “dünyada akla gelen en önemli yerel yönetim birimi belediyedir” (Gül ve diğerleri, 2014, s.129). Geçmiş XII. yüzyıl komün idarelerine kadar uzanan belediyeler, dünyada ve ülkemizde yerel hizmet sunumunun en önemli aracı konumundadır. Bu noktadan yola çıkıldığında yerel demokrasinin en önemli uygulama alanının da belediye yönetimlerinin olduğu söylenebilir.

Var oluş sebepleri ve yöntemi Avrupa’daki örnekleri ile benzerlik göstermese de Türkiye XIX. yüzyılın ortalarından bugüne yaklaşık 160 yıllık bir belediyeceilik tecrübesine sahiptir. Ünal’ın ifadesi ile (2011, s. 242) bu tarihten önce de belediye hizmetleri Osmanlı şehir ve kasabalarında mevcut olmakla birlikte bu hizmetler Osmanlı devlet düzeninin kendine has kurumlarınca yerine getirilmekte ise de bu müesseselerin modern belediyeceiliğin alt yapısı olduğunu söylemek oldukça güçtür.

Geleneksel Osmanlı toprak sisteminin XVI. yüzyılda bozulmaya yüz tutması, kırsal nüfusun geçimini sağlayabilmek için köyden kente göç etmesine neden olmuştur. Toprak ve ordu sistemi bütünleşik bir yapı oluşturduğundan yaşanan bu hadise orduyu da olumsuz etkilemiş, en önemli birliklerden kurulu tımarlı

sipahiler zamanla zayıflamaya başlamıştır. İmparatorluklar çağında güçlü ordu ve güçlü merkezi idare ile ayakta kalılabileceği gerçeğinin kabulü, Osmanlı devlet adamlarını bir takım tedbirler almaya itmiş ve bugün idari reform olarak adlandırdığımız sürecin temelleri, ıslahat düşüncesi ile atılmaya başlanmıştır.

Osmanlı duraklama ve gerileme dönemlerinde ıslahat çalışmalarına yansıyan temel düşünce geleneksel dönem kurumlarının ihyası şeklinde idi. Gerilemenin bu düşünce ile önlenemediği yaşanan askeri ve siyasi başarısızlıklar neticesinde bir kez daha tecrübe edilince III. Selim Dönemi ile birlikte ıslahatların yönü Batı'ya ve onun kurumlarına çevrilmiştir. II. Mahmut Dönemi'nde geleneksel Osmanlı kurumları yerine Batılı kurumların ikamesi ile devam eden ıslahat süreci, XIX. yüzyılda Batı ülkelerinde eğitim almış özellikle hariciye bürokratları öncülüğünde idari, mali ve askeri alanda köklü ıslahatların yapılması ile devam etmiştir. 3 Kasım 1839'da Gülhane Parkı'nda Hatt-ı Hümayun'un okunması ile başlayan Tanzimat Dönemi, birçok kavramla birlikte yerel yönetimlerinde Osmanlı'da görüldüğü dönem olmuştur. Osmanlı Devleti'nin yıkılmasından sonra aynı coğrafyada ve aynı milletle yeni bir devlet olarak ortaya çıkan Türkiye Cumhuriyeti birçok kurum ve geleneği olduğu gibi yerel yönetim kurumlarını ve geleneğini de Osmanlı'dan devralmıştır. Kuruluş gayesinde yerel katılım, yerel demokrasi, özerk yönetim, bağımsız bütçe gibi modern belediyeciliğin ruhunda mündemiç kavramlar bulunmasa da önemli bir kurumsal birikimin varlığı yerel yönetimlerde devamlılığı sağlamıştır.

1930 yılına kadar Osmanlı'dan devralınan Belediye mevzuatı ile devam edilmiş, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile bu alanda yenileşmeye gidilmiştir. Büyük bir kalkınma ve büyüme hamlesi düşüncesinde olan Cumhuriyet idarecilerinin bu ideali yeni Belediye Kanunu'nda da kendisini göstermiş ve Ortaylı'nın (1977, s. 16) ifadesi ile Tanzimat'ta olduğu gibi "urbanist" bir anlayış ortaya çıkmıştır. Şehirlerin imarı ve düzenine odaklanıldığından bu dönemde katılımcı yerel yönetim, yerel demokrasi, özerk belediyeler, merkezden bağımsız bütçe gibi yerel yönetimlerin temel özellikleri göz ardı edilmiştir.

1980'lerden sonra dünyada hızla yaşanan siyasi ve iktisadi değişim Türkiye'yi de etkisi altına almış, piyasa ekonomisinin hâkimiyetinin tanınması ile kamu kurumlarında bu minvalde düzenlemeye gidilmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerde 2000'li yılların başında önemli bir yasal düzenlemeye gidilerek Yeni Kamu Yönetimi anlayışının hâkim olduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devredilen yerel yönetim kurumları ve bu kurumların idaresinde var olan anlayış 5393 sayılı kanunla değiştirilmeye çalışılmıştır. Modern yerel yönetim düşüncesinin temel kavramları olan katılımcı demokrasi, karar alma süreçlerinde halkın etkin katılımı kurumsal düzeyde hayata geçirilmiştir.

Cumhuriyet tarihi boyunca bir yandan yerel yönetim reformlarına devam edilirken diğer yandan küreselleşmenin bir sonucu olarak taraf olunan uluslararası anlaşmalar ve üyesi olunan ulus üstü kuruluşların çalışmaları gelinen noktada belirleyici olmuştur. Bu bağlamda 1992'de Rio'da toplanan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda "sürdürülebilir kalkınma"; çevre ile kalkınma arasında denge kurularak gelecek nesillerin haklarının çiğnenmeden iktisadi, sosyal ve kültürel gelişiminin sağlanabilmesi için XXI. yüzyılda insanlığın ortak hedefi olarak benimsenmiştir. Bu hedefe ulaşılabilmesi için "Gündem 21" başlıklı belge düzenlenmiş ve tüm BM üyesi ülkeler tarafından imza altına alınmıştır. "Gündem 21"ın 28. maddesinde çevre ile ilgili sorunların daha çok yereli ilgilendirdiği ve yerel yönetimlerin halka en yakın yönetim birimleri olduğu vurgulanmış, yerel yönetimlerin oluşturulan ortak hedefe ulaşmada en önemli paydaş olduğu düşüncesi ön plana çıkarılmıştır.

İktisadi kalkınmanın getirdiği çevre sorunlarının kamu kurumları, sivil toplum ve özel sektörün işbirliğine dayanan bir yönetim modeli ile çözümlenmesi hedeflenmiş bunun için geleneksel dikey hiyerarşik yönetim anlayışını yerine yatay işbirliğinin temel alındığı "yönetişim" modeli benimsenmiştir. "Gündem 21"e dayanılarak hazırlanan "Yerel Gündem 21" (YG 21) ile yerel karar alma süreçleri tek taraflı olmaktan çıkarılıp kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının bir arada bulunduğu çok aktörlü yapı ön plana çıkarılmıştır.

1997 yılında “Türkiye’de YG 21’lerin Uygulanması Projesi” kapsamında BM Kalkınma Programı (UNDP) desteği ile Yerel Gündem 21 uygulanmaya başlanmıştır. Bu tezin konusu olan kent konseyinin temelleri Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 uygulamaları ile özellikle 1995’ten sonra inşa edilmiştir. Yerel Gündem 21 uygulamaları esnasında kurulan çok taraflı ve çok aktörlü, yerel katılımı önceleyen yapılar, Kent Konseyi adı altında 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile hukuki varlığa kavuşturulmuştur.

Hemşehrilik bilincinin geliştirilerek kente sahip çıkma ve belediyelerde karar alma süreçlerine halkın katılması amacı kurulan kent konseylerinin 08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği ile yetki, görev ve sorumluluk alanlarını düzenlenerek, uygulamanın nasıl olacağı ve kent konseyinin nasıl çalışacağı hususları düzenlenmiştir. Kanuni düzenleme öncesinde daha çok yerel girişimlerin, gönüllü yerel yöneticilerin çabaları ile kurulan Kent Konseyleri, Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra belediye yönetimlerinin desteğinin zorunlu olduğu yerel yönetişimin önemli aktörleri haline getirilmiştir. Kent Konseyi ile geleneksel karar alıcıların yanında yeni aktörler karar alma süreçlerine dâhil edilmiştir. 2005 yılında hukuki statüsü tanımlanan kent konseyinin inceleneceği bu tezde konseyin yerel karar alma süreçlerindeki etkisi, katılımcı yönetim anlayışının yerel ölçekte tesis edilip edilemediği, bir diğer ifade ile konseyin etkinliği ve etkililiği incelenmiştir.

Tezin Amacı

Bu tez; kent konseylerinin halkın belediye kararlarına etkin katılımının sağlanmasındaki etkinliği ölçmek temel amacını taşımaktadır. Bu amaçla Malatya’da yerel katılımın hangi aşamada olduğu ve yerel yöneticilerin halkın yönetime katılması olgusuna nasıl yaklaştığı hususlarına cevap aramıştır. Belediye ölçeğinin 6360 sayılı kanun gereği il mülki sınırlarına genişlemesi ile büyük bir ölçek artışı yaşanan belediyelerde katılımcı yönetim anlayışının yerleştirilmesinin her zaman olduğundan daha fazla önem ifade ettiği mevcut sistemde katılımcı yönetimin tesisi için öneriler getirilmiştir.

Tezin Varsayımları

Bu tezde belediye yönetimlerine katılımcılığın kent konseyi bağlamında değerlendirilmesi yapılmıştır. Kent konseylerinin belediye yönetimine katılımın sağlanması hususunda etkin olduğu varsayılmış bu varsayımın değerlendirilmesi amacı ile Malatya ili genelinde alan araştırması yapılmıştır.

Tezin Kapsamı

Bu tezde yerel yönetimlerde halk katılımının bir aracı olarak kent konseyi ele alınmıştır. Çalışmanın kapsamı ilk olarak yerel yönetimlerin en önemli parçası olan belediyeler ile sınırlandırılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin diğer kurumları il özel idaresi ve köy bu tezin kapsamı dışında tutulmuştur. İkinci olarak kent konseyinin halkın belediye yönetimine katılımındaki etkinliğinin ölçülmesinde alan olarak Malatya ili belirlenmiştir. Malatya’daki kent konseyleri incelenerek Türkiye’deki yerel katılıma dair değerlendirme yapılmıştır.

Tezin Yöntemi

Belediyelerde halkın karar alma süreçlerindeki etkinliğinin değerlendirildiği bu çalışmada ilk olarak literatür taraması yapılmıştır. Türkiye’de kamu yönetimi alanında uzun yıllar boyunca yayın yapan Çağdaş Yerel Yönetimler, Amme İdaresi ve Türk İdare Dergisi başta olmak üzere Türkiye Bilimsel Araştırmalar Kurumu’nun (TÜBİTAK) veri tabanı Dergipark’ta kayıtlı dergiler üzerinde araştırma yapılmış, ilgili makaleler bu tezde değerlendirilmiştir. Yine Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) Ulusal Tez Arşivi’nde hem kent konseyi ile ilgili hem de Malatya özelinde yapılan çalışmalar incelenmiştir. İkinci olarak alan araştırmasına yer verilmiştir. Alan araştırması, Malatya Kent Konseyi, Yeşilyurt Kent Konseyi ve ilçelerde yapılan mülakatlara dayanmaktadır. Kent Konseyleri başkanları, genel sekreterleri, kent konseyi bulunmayan ilçelerdeki belediye başkanları ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Konseye ait meclis kararları ve faaliyetleri incelenerek yerel katılımdaki etkinlik değerlendirmesi yapılmıştır. Elde edilen bulgular, konseylerin faaliyetleri eşliğinde belediye kararları

üzerindeki etkilerinin hangi aşamada olduğu değerlendirilmiştir. Son olarak mülakatlarda ve konsey çalışmaları sırasında yazar tarafından yapılan gözlemler, verilerin değerlendirilmesinde kullanılmıştır.

Tezin İçeriği

Kent konseyinin etkinlik incelemesinin Malatya ilindeki örneği ile inceleneceği bu tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetim kavramı, tarihsel gelişimi ile ele alındıktan sonra Türkiye’de yerel yönetimlerin doğuşu, gelişimi anlatılmıştır. Modern belediyeciliğin başladığı Tanzimat Dönemi’nden önce yerel hizmet üreten kurumların anlatımından sonra Tanzimat Dönemi ve sonrasında belediyeçilik anlayışı ele alınmıştır. Bölümün sonunda Cumhuriyet Dönemi ve son dönem belediyeciliğine dair bilgi ve kanaatlere yer verilmiştir. İkinci bölümde kavramsal çerçeve belirlenip uluslararası gelişmeler ile kent konseyinin kuruluşu ele alınmıştır. Çağdaş demokrasilerin içinde bulunduğu çıkmazı aşmada bir kurtarıcı görevi verilen ve demokrasi okulu olarak adlandırılan yerel yönetimlerde demokrasinin tanımı ve içeriği ile ilgili açıklamadan sonra, çok boyutlu ve çok aktörlü yönetim anlayışının kavramsal karşılığı olan yönetim anlatılacaktır. Dünyada ve Türkiye’de katılımcı yerel yönetim anlayışının oluşması bir dizi ulus üstü girişimin sonucudur. Bu bağlamda öncelikle sürdürülebilir kalkınma kavramı incelendikten sonra bu kavramı işleyen Birleşmiş Milletler öncülüğündeki uluslararası toplantılar sonuçları ile birlikte değerlendirilmiştir. Birleşmiş Milletler tarafından; Sürdürülebilir Kalkınma ilkesi etrafında çevre ve insan uyumu gözetilerek üye ülkelerin dikkatini çekebilmek için hazırlanan Gündem 21 bildirgesi anlatıldıktan sonra Gündem 21’den doğan Yerel Gündem 21 ve Türkiye uygulamaları ele alınmıştır. Resmi bir proje çerçevesinde icra edilen YG 21’den kent konseyine giden süreç bölümün sonunda değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde tezin amacı olan kent konseyinin yerel halkın belediye yönetimine katılımına sağladığı katkı, karar alma süreçlerinde ne kadar etkin ve etkili olduğu hususları, Malatya ilinde kent konseylerinde yapılan alan araştırmasından elde edilen bulgular eşliğinde değerlendirilmiştir. Sonuç bölümünde alan araştırmasından elde edilen bulgular,

mevcut bilimsel birikim ve mevzuat çerçevesinde değerlendirilerek katılımcı yönetim anlayışının Malatya'da kent konseyleri bağlamında analizi yapılmıştır.



1. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER, BELEDİYE VE TÜRKİYE'DE BELEDİYECİLİK

Bu bölümde ilk olarak yerel yönetim kavramı ele alınacaktır. Kavramın tarihi arka planı aktarıldıktan sonra Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihi gelişimi ve belediye yönetimine yer verilecektir. Osmanlı'da belediye öncesi yerel yönetim hizmetlerini sağlayan kurumlara değinildikten sonra Tanzimat Dönemi'nde modern belediyelerin kuruluşu ve Cumhuriyete kalan yerel yönetim mirası üzerinde durulacaktır. Bölüm, Cumhuriyet Dönemi'nde yerel yönetimlerde yaşanan gelişmelerle sonlanacaktır.

1.1. YEREL YÖNETİM

Avcı toplayıcı düzenden, tarımsal faaliyetlerin yürütüldüğü yerleşik düzene geçişten bu yana topluluk halinde yaşama kaygısında olmuştur. İnsanlar için bu topluluğun düzen içerisinde devam edebilmesi adına toplum üstü yapılara ihtiyaç duyulmuştur. En üst toplumsal yapı olan devletin ortaya çıkmasından bu zamana kadar ihtiyaç duyulan toplumsal hizmetler, zamana ve mekâna göre farklılık göstermesi ile birlikte değişik kademede yapılar tarafından üretilmektedir. İşte bu hizmet üreten ve topluma en yakın olarak kabul edilen yapılardan biri yerel yönetimlerdir.

Yerel yönetimlerin geçmişi ilk yerleşim birimlerinin insanlar tarafından oluşturulmasına ve "ilk devletlerin ortaya çıkışına kadar götürülmektedir" (Güler, 1994, s. 4; Ulusoy ve Akdemir, 2013, s.49). Antik Yunan'da ortaya çıkan ilk şehir devletlerinin yerel yönetimlerin başlangıcı olarak kabul edilmesi fikrine karşı Ortaylı (1985, s. 9), demokratik siyasal kültürün başlangıcı olarak kabul edilmesinin doğru fakat yerel yönetimlerin ilk şehir devletlerine dayandırılmasının doğru olmadığını zira modern yerel yönetim kurumlarının toplumun tamamını kapsayan merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusu

olduğunu ifade eder. İlk şehir devletlerinin birbirinden bağımsız yapıları, egemen bir merkezi idarenin varlığını engellemiş bu sebeple yerel veya genel bir yönetim örgüsünden söz edilememiştir.

Bununla birlikte yerel yönetim kavramının ortaya çıkışı hakkında genel kabul gören düşünceye göre “burjuvazinin gelişmesiyle birlikte kendi kendini yönetebilen kent sisteminin ortaya çıkması, demokratik yerel yönetimlerin temeli olarak görülür” (Çukurçayır ve diğerleri, 2011, s. 13). XI. ve XII. yüzyılda Avrupa’da gelişmeye başlayan ticaret burjuvazisi, kendi kendini yönetebilen kentin öncülü sayılabilecek komünleri oluşturmuştur. İç içe geçmiş bu iki kavramda komün, feodal yapıdan özerkliğini alabilmiş burjuva şehridir denilebilir (Çelik ve Aykanat, 2007, s. 104). Komünleri, yerel yönetimin ilk örnekleri yapan özellikleri; feodal yapı içerisinde elde edilen bir yönetsel özerklik, bu özerk yapı içerisinde bağımsız iktisadi yapı ve idarecilerin seçilerek göreve getirilmesidir. Egemen bir güçten (feodalite) alınan özerkliğe dayandığı için ulus altı veya devlet altı bir yapılanma biçimi olarak değerlendirilen komünlerin bu özellikleri benzer şekilde çağdaş yerel yönetimlerde de sürdürülmektedir.

Feodal yönetimlerin zayıflayıp merkezi krallıkların güçlenmeye başladığı XV. yüzyıldan itibaren yerel yönetimler zayıflamaya başlamış olsa da varlıklarını korumuşlar, modern ulus devletinin ortaya çıkışında da etkili rol oynamışlardır. Egemenliğe, belli bir toprak parçasına ve belirli bir nüfusa sahip özellikleri ile modern devletin doğuşunun birkaç yüzyıllık gelişme olduğu düşünüldüğünde yerel yönetimlerin modern devletten daha eskiye dayandığı hatta ona temel teşkil ettiği ifade edilebilir (Ertan, 2002, s. 23).

Yerel yönetimler belli toplumsal ihtiyaçların görülmesi amacı ile oluşturulmuş kurumlardır. Mekânın örgütlenmesi ve kimlik sorununa çözüm bulmak amacı ile komünler Avrupa’da ortaya çıkmışlardır (Ertan, 2002, s. 24). Ortak yaşamın getirdiği zorlukların aşılması, şehir yaşamının düzenlenmesi ve yerel halkın aidiyet ihtiyacının sonucunda yerel yönetimler varlık kazanmıştır. Modern yerel yönetimlerin varlığını siyasi, iktisadi ve idari olarak tasnif edilebileceği görüşünü savunan Ulusoy ve Akdemir’e göre (2013, s. 49-50) merkezi idare karşısında

onun gücünü dengeleyecek biçimde ve halkın kendi istek ve ihtiyaçlarını kendisinin görebileceği düşüncesi ile hareket etmesi neticesinde bugün, yerel demokrasi olarak da adlandırılan sürecin başlangıcı, yerel yönetimlerin siyasi ve en önemli var oluş nedeni olduğu söylenebilir. Yerel ortak ihtiyaçların merkezi idare tarafından üstlenilmesinin iktisadi maliyetinin yüksek olması ve yerelde hizmetin etkili ve verimli şekilde görülebileceği, bu bağlamda bağımsız bir bütçenin varlığı, yerel yönetimlerin iktisadi var oluş nedenidir. Son olarak kendi kararlarını alabilen, bağımsız bütçe kullanabilen yönetsel yapının idari olarak da merkezden ayrı bir yapı oluşturması fikri yerel yönetimlerin kuruluşunda etkilidir.

Yukarıda oluşum tarihi ve kuruluş nedenleri sıralanan yerel yönetimlerin farklı disiplinlere göre farklı tanımları yapılmıştır. En genel ifade ile belli bir alanda yaşayan insanların yerel ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturdukları, idarecilerin aynı alanda yaşayan insanlar tarafından seçildiği ve kendi bütçesine sahip idari kurum olan yerel yönetimler, Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde şu şekilde tarif edilmiştir:

Merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme (Sezen ve diğerleri, 2008, s. 258).

Yerel yönetimler kavramı ile birlikte literatürde aynı anlama gelecek şekilde kullanılan mahalli idareler kavramında daha çok hukuki boyuta vurgu yapılarak merkezi idare karşısındaki özerklik, hukuki bir kavram olan tüzel kişilik ile açıklanmaktadır. Mahalli idare kavramı ile yerel yönetimin sahip olduğu tüm özelliklerin yanında varlıklarının anayasal veya yasal metinlere dayanması ön plana çıkarılmaktadır.

Siyaset bilimi açısından yerel yönetimler; egemenlik gücü bulunmayan ve tamamı ile merkezi otoriteye tabi yönetim kurumları olarak tanımlanmaktadır. Yöneticilerin seçimle belirlenmesi ile merkez – yerel arasında bir güç dengesi kurulacaktır (Heywood, 2006, s. 241). Bu durum siyasi gücün temerküzünü önleyerek merkez ile yerel arasında dengeli bir dağılımın önünü açacaktır.

Yapılan tanımlamalar ve tarihi gelişim seyri göz önüne alınarak yerel yönetimlerin sahip olduğu özellikler şu şekilde sıralanabilir:

- i) Sınırları belirli bir alanda ve o alanda yaşayan halk tarafından kurulmuştur.
- ii) Merkezi idare içerisinde ve ona karşı kurulan bir idari yapıdır.
- iii) Yöneticilerin yerel halk tarafından seçildiği demokratik bir sistemdir.
- iv) Merkezi idareye karşı özerk bir yapıdadır.
- v) Bu özerkliğe bağlı hukuk devletinin tanıdığı tüzel kişiliğe sahiptir.
- vi) Kendine has gelirleri ve bu gelirlere bağlı bağımsız harcama iradesi vardır.

Türleri ve yapıları farklı olmakla birlikte yerel yönetimler bugün tüm ülkelerde varlıklarını devam ettirmektedir. Yerel yönetimlerin yapısını belirleyen temel etmen o ülkede uygulanan siyasi sistemdir. Yerel yönetimlerin türleri, yapısı ve etkinliği üniter veya federal sistemlerde farklılık göstermektedir. Türkiye, Fransa gibi üniter yapının katı kurallarla korunduğu ülkelerde yerel yönetimlerin özerkliği görece zayıftır ve merkezi idarenin oldukça yoğun bir denetimi söz konusudur. Yasama ve yargı yetkisinin tanınmadığı yerel yönetimler, hizmetlerin halka en yakın kurumlar aracılığı ile görüldüğü bir sistemdir. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya gibi federatif yapıya sahip ülkelerde ise yerel yönetimlerin merkezi otorite karşısında özerklikleri daha fazladır. Bu ülkelerde yerel yönetimler yasama ve yürütme yetkisine sahip olabilecekleri gibi yetkileri merkezi otoritenin isteği ile değiştirilememektedir (Çukurçayır, 2012, s. 103).

Yerel yönetimler, teorik olarak amaç ve nitelik bakımından ayrıma tabi tutulmaktadır. Genel amaçlı yerel yönetimler, karar organları seçimle belirlenen ve yerel ihtiyaçları karşılamakla yükümlü iken özel amaçlı yerel yönetimler, belirli bir veya birkaç hizmeti sınırları belirli bir alanda üreten kurumlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 29). Diğer yandan siyasi, idari, hizmet ve yer yönünden yerel yönetimler olarak da sınıflandırma yapılmaktadır. Siyasi yerel yönetimler; federal ülkelerde görülen ve federal devletin sahip olduğu yasama ve yürütme yetkisine sahip federal devlete karşı bağımsız yapılardır. İdari (yönetsel) yerel yönetimler; belirli bir hizmetin görülmesi için kurulan ve sınırları yasa ile belirli kurumlardır. Hizmet yerinden yönetimleri, teknik bir takım

hizmetlerin üretilmesi için kurulmuşlardır. Yasa ile belirli özerkliğe ve kendi bütçelerine sahiptirler. Yer yönünden yerel yönetimler ise yasama ve yargı yetkisi olmaksızın, özerkliğini merkezi idareden alan ve yerel ortak ihtiyaçların karşılanması için oluşturulmuş kurumlardır (Çukurçayır, 2012, s. 103-104).

1.2. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYE

Yerel yönetimlerin bugün dünyada ve Türkiye’de farklı yapılanmaları mevcut olmasına rağmen en çok bilinen türleri belediyelerdir. XI. ve XII. yüzyıl ticaret burjuvazisinin gelişimi ile kentlerde yerleşik halkların, yükselen yeni sınıfla birlikte yerel hizmetlerin görülmesi amacı ile elde ettikleri özerklik, belediye adı ile kurumsal yapıya büründürülmüştür (Ertan, 2002, s. 24). Yerel demokrasinin ve siyasal katılımın temel kurumlarından biri olan belediyeler şu şekilde tanımlanmaktadır:

Kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi. (Sezen ve diğerleri, 2008, s. 31).

Modern belediyecilik anlayışının dünyada ve Türkiye’de uygulanmaya başladığı XIX. yüzyıldan bu yana belediyelerin yüklendiği temel işlev yerel demokratik katılımı sağlayarak demokrasi kültürünün oluşturulmasıdır. Bu bağlamda halka en yakın yönetim birimi olan belediye yöneticilerinin halk tarafından seçimle belirlenmesi, toplumda demokrasi ve siyasal katılım bilincini yükselteceği gibi ulusal düzeyde ortaya çıkabilecek siyasal bunalımları bertaraf edici, azaltıcı etkisi de olacaktır (Gül ve diğerleri, 2014, s. 42).

Diğer yandan yerel hizmetlerin üretilmesinde etkinliğin sağlanabilmesi için hizmetten faydalanan halka en yakın idari kurumlar olan belediyeler, yerel ortak ihtiyaçların tespiti ve üretilmesinde merkezi idareye oranla daha etkili karar alabilmektedirler. Türkiye’de yerel yönetim sistemi ve türleri 1982 Anayasası’nın çizdiği çerçevede içerisinde belirlenmiştir. Anayasa’nın 127. maddesinde “*mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda*

gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” biçiminde ifadesini bulan yerel yönetimler; il özel idaresi, belediye ve köyden oluşmaktadır. Bu çalışmada yerel yönetimlerde halkın karar alma süreçlerine katılımı incelenirken belediye özelinde yapılacak çalışmalara yer verilecektir. Bu sebeple il özel idareleri ve köyler bu tezin kapsamı dışında tutulmuştur.

1.3. OSMANLI DÖNEMİ'NDE BELEDİYELER

Türkiye Cumhuriyeti, geniş bir coğrafyada hüküm sürmüş klasik bir imparatorluk olan Osmanlı'nın ardından kurulan üniter yapılı bir ulus devlettir. Siyasi yapı ve devlet teşkilatlanması büyük ölçüde değiştirilmiş olmasına rağmen Osmanlı Devleti'nin birçok kurumu yeni Türk devletine miras kalmıştır. Bu zengin ve karmaşık mirasın üzerine inşa edilen yeni devlet düzeni ile kurumlar, değişim ve gelişim süreci içerisinde bugüne kadar devam ettirilmiştir.

Türkiye'nin genelde yerel yönetim özelde ise belediyecilik tarihi XIX. yüzyılda yaşanan bir dizi idari, mali ve askeri reformları içeren sürecin başlangıcı sonradan ise sürecin ismi olarak anılan Tanzimat Dönemi'nde başlamıştır. Bab-ı Ali bürokratlarınca gerçekleştirilen bu idari reformlar neticesinde Osmanlı'da ilk belediye idareleri kurulmuştur. Şüphesiz bu belediye yönetimlerinin ihdasında halkın “yerel demokratik kanallar aracılığı ile yönetime katılmasının önünün açılmasından ziyade şehirlerin altyapısal eksikliklerinin giderilmesi düşüncesi vardı” (Ortaylı, 1977, s. 16). Avrupa komün geleneğinin aksine Osmanlı'da yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, halktan gelen yönetime katılma, bağımsız veya özerk şehir yönetimleri oluşturma talebi yerine merkezi idare bürokratları tarafından tasarlanmış ve uygulanmıştır. Yerel yönetimlerin kuruluş döneminde merkezi idarenin bu etkinliği aradan geçen 160 yıllık süre içerisinde çağdaş belediyelerde de devam etmektedir.

1.3.1. Tanzimat Dönemi Öncesi Belediyecilik Anlayışı

Osmanlı, geleneksel bir imparatorluk olduğundan merkezi otoritenin varlığı devletin bekası ile denk kabul edilmiş, Avrupa'da ortaya çıkan komünal hareketlere dayanarak oluşan yerel yönetim ve benzeri yapılara devlette hiçbir zaman yer verilmemiştir. Halkın yönetime katılma gibi bir talebinin de bulunmadığı (Ortaylı, 1985, s. 15) göz önüne alındığında merkezi otoriteyi sağlama amacı ile taşra ve şehirlerin idaresi, merkezin tayin ettiği memurlar marifeti ile gerçekleştirilmiştir.

XIX. yüzyıl modernleşmesinden önce Osmanlı'da şehir idaresinin başında merkezi idarenin yetiştirdiği; adli, mülki ve beledi yetkileri elinde bulunduran "Kadı" bulunmaktadır. Türk – İslam devlet geleneğini Selçukludan devralan Osmanlı Beyliği'nde Osman Bey döneminde kadılık müessesesi, şehir idaresinin başı olarak kurulmuştur (Akgündüz, 2015, s. 313). Kadı, şehir yönetiminin başı, asayişten sorumlu mülki amir ve şehrin ihtiyacı olan hizmetlerin üreticisi belediye başkanı konumundadır. Geleneksel çağda bu hizmetlerin tamamı kadı marifeti ile görülürken fetihlerle birlikte büyüyen topraklar ve nüfus artışına bağlı olarak şehirlerin büyümesi ile kadıya yardımcı olmak üzere maiyetine memurlar görevlendirilmiştir. Bu görevlilerden konumuz dâhilinde olanı ise "İhtisab Ağası" olarak bilinen beledi hizmetler sorumlusu "Muhtesib"dir.

İlk İslam Devletleri döneminde oluşturulan ihtisab müessesesi Osmanlı'ya dek varlığını devam ettirmiş, Tanzimat Dönemi'nde modern belediyelerin kuruluşuna kadar belediye hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde devamını sağlayan kurum olmuştur (Kazıcı, 2006, s. 29). Muhtesibler, Osmanlı devlet idaresi içerisinde şer'i, adli ve beledi görevler ifa etmiştir. Osmanlı toplum hayatı içerisinde en önemli vazifesi esnaf teşkilatlarının denetim ve düzenlenmesidir. Sosyal ekonomik hayatın içerisinde piyasaların düzenlenmesi için fiyat kontrolü muhtesib tarafından yapılmıştır. Bununla birlikte yolların ve çarşıların düzenlenmesi, yeni binaların yapımı, yolların yapımı da muhtesibin vazifeleri arasındadır. Geleneksel bir kurum olan ihtisab eminliğinin bugünkü belediyeler ile eş değer tutulması söz konusu değildir. Bununla birlikte beledi hizmetlerin

üretiminde etkin bir kurum olması, şehir yönetiminde halka en yakın idari kurum olması münasebeti ile muhtesibin belediye başkanı, ihtisab müessesesinin belediye olarak düşünülmesinde bir sakınca yoktur (Akgündüz, 2015, s. 316).

II. Mahmut Dönemi ile birlikte Osmanlı devlet ve toplumsal hayatında yaşanan değişim ve dönüşüm, yerel hizmetlerin sağlandığı ihtisab eminliğinde de etkisini göstermiştir. Başkent İstanbul'un güvenliğini sağlayan Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması ile oluşan boşluk geleneksel bir kurum olan ihtisab eminliğinin 1826 tarihli bir nizamname ile nazırlığa dönüştürülmesi ile çözülmeye çalışılmıştır (Akgündüz, 2015, s. 320). 1855'te İstanbul Şehremaneti kurulana kadar yerel beledi hizmetler bu nazırlık marifeti ile gördürülmeye devam etmiştir.

Tanzimat Dönemi öncesinde şehrin alt yapısını inşa eden bir diğer önemli kurum vakıflardır. Kadının kontrolünde şehrin ortak kullanım alanlarının inşasında önemli görevler üstlenen vakıflar, sosyal devletin halka dönük yüzü olabilmeyi de başarmışlardır. İmaret, aşevi, han, hamam gibi birçok sosyal tesis geleneksel Osmanlı şehrinde vakıflar tarafından yapılmıştır. Devletin kadı aracılığı ile sadece denetimini yaptırdığı vakıfların bu işlevi XIX. yüzyılın sonuna kadar devam etmiştir.

Esnafın teşkilatlandığı bugünkü anlamı ile esnaf odaları denilebilecek Loncalar, yerel hizmet üreten bir diğer kurumdur. Temel görevi şehirlerde piyasa ilişkilerini belirlemek, zanaatkârların usta – kalfa – çırak düzenini korumak olan Loncalar, aynı zamanda yerel yönetimlerin üstlendiği birtakım hizmetleri de yerine getirmiştir. Çarşının imarı, binaların bakım ve onarımı, yolların ve diğer ortak kullanım alanlarının temizliği loncalar tarafından üstlenilmiştir (Aykaç, 2005, s. 285). Gerek ihtisab eminliği gerekse vakıflar ve loncalar, bugünkü anlamda belediyelerin üstlendiği zabıta, imar, altyapı yatırımı, sosyal hizmetler ve diğer hizmetleri arz ettiği aşikârdır. Bununla birlikte ne oluşum süreci ne de yönetim biçimi olarak belediyelerin ilk örnekleri olduğu söylenemez. Tanzimat Dönemi öncesi belediye teşkilatına benzer bir yapının Osmanlı İmparatorluğu'nda bulunmadığı lakin beledi hizmetlerin farklı kurumlar aracılığı ile üretildiği söylenebilir.

1.3.2. Tanzimat Dönemi ve Modern Belediyecilik

Fransız İhtilali sonrası dünyaya yayılan milliyetçilik akımı, çok uluslu yapıya sahip Osmanlı'da da önemli etkiler doğurmuş, özellikle Balkanlarda azınlık isyanlarına sebep olmuştur. Hristiyan azınlığı korumak düşüncesi ile Avrupa ülkeleri ve Rusya zaman zaman Osmanlı'nın iç işlerine müdahil olmuşlar, devlet idarecilerini azınlık hakları konusunda tedbir almaya zorlamışlardır. Sadrazam Mustafa Reşit Paşa ve bir takım Osmanlı bürokratu öncülüğünde girilen askeri, idari ve mali ıslahatların başlangıcı olarak kabul edilebilecek Tanzimat Fermanı, bir hukuki metinden ziyade bir dönemin adı olmuştur. Bu dönemde başlayan köklü idari ıslahatlar Osmanlı'da ilk yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu dönem, Batı'da eğitim almış ve görev yapmış bürokratların büyük ölçüde Batılı fikir ve uygulamalarla devleti içine düştüğü çıkmazdan kurtarabilmek düşüncesi ile yapılan ıslahatlara sahne olmuştur. Yukarıdan aşağıya dayatma şeklinde tanzim edilen bu düzenlemeler için halka dayanan, toplumun geniş kesimlerinin mutabakatı ile yürürlüğe giren bir yönünün bulunmadığı söylenebilir.

İdari ve mali ıslahatların ön planda tutulduğu bu dönemde yerel yönetimlerin kuruluşu belirli bir süreci kapsamıştır. Çadircı'ya göre (1993, s. 3) Tanzimat'la birlikte etkinlik göstermeye başlayan kimi kurullar tam anlamı ile yerel yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurullardan en önemlisi taşrada vergi tespit ve toplama işlemini merkezi hükümet adına yapması planlanan "Muhassılık Meclisleri"dir. Geleneksel Osmanlı toprak düzeninde tımar sisteminin bozulması, toprağa dayalı vergi sisteminin aksamasına neden olmuş dolayısı ile devlet maliyesinin sekteye uğraması sonucunu doğurmuştur. Bu bozulmanın etkilerini ortadan kaldırmak için getirilen iltizam sisteminden istenilen netice alınamayınca Tanzimat bürokratları tarafından vergi tespit ve tahsili için merkezden tayin edilen "muhassıl-ı emvâl" isimli memurlar görevlendirilmiştir. Getirilen bu yeni kurum ile vergi tarh ve tahsilinin merkezileşmesi amaçlanmaktadır. Muhassıl, tahsil edici anlamında Arapça kökenli bir sözcüktür ve geçmişi Anadolu Selçuklularına dayanır (Özkaya ve Akyıldız, 2006, s. 18).

24 Ocak 1840 tarihli Talimat-ı Seniyye ile görevlendirilen muhassıllara taşrada yardımcı olunması amacı ile bir de meclis kurulmuştur. Bu meclis seçimli ve atanmış üyeleri bulunması bakımından Türk yerel demokrasisi açısından önem taşımaktadır. Meclis, muhassılın maiyet memurları ile bölgenin müftü, hâkim, asker zabiti ve ileri gelenlerden dört kişinin katılımı ile oluşmuştur. Bölgede gayrimüslim halktan tebaa var ise onların temsilcileri de bu mecliste yer alacaktır. Haftada iki veya üç defa toplanacak meclisin aldığı kararlar bağlayıcıdır. Bu özelliği ile kendinden önceki uygulamalardan farklılaşır. Yerel halktan seçilecek üyelerin seçim koşulları arasında “en akıllı, afif ve seçkinlerden olma” ve “devlet işlerinden anlıyor olmak” yer aldığından gerçek anlamda bir halk temsiline dayandığının söylenmesi zordur (Çadircı, 1993, s. 4). Muhassıllık meclislerinin temel görevleri maliyeye ilişkin olup şer’i ve örfi verginin tespiti, verginin toplanması ve taşra memurlarının maaşlarının ödenmesinden ibarettir. Bununla birlikte meclislere bir kısmı mali görevleri ile ilintili idari görevlerden eğitim, sağlık, imar gibi tüm hizmetlerin harcamaları meclislere verilmiştir. Bir yandan seçimlik üyelerinin bulunması ile halkın yönetime katılımını sağladığı diğer yandan yerel müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve harcamaların yapılması görevlerinin olması meclisleri yerel yönetimlerin konusu yapmaktadır (Efe, 2015, s. 38). Harcamaların öngörülemez biçimde ortaya çıkması, mali merkezleşme amacına hizmet etmediğinden 1842’de uygulamaya son verilerek yeniden iltizama dönülmüş, meclisler ise “Memleket Meclisleri” adı ile yeniden düzenlenerek 1864 Vilayet Nizamnamesine kadar geçerliliğini korumuştur (Çadircı, 1993, s. 5). Tanzimat Fermanı’ndan kısa bir süre sonra kurulan muhassıllık meclisleri halkın temsil edilmesi bakımından önceki meclislerden büyük oranda ayrıldığı gibi ülkede temsili demokrasiye giden ilk adım da sayılabilir (Önen ve Reyhan, 2011, s. 124). Ortaylı’ya göre ise (1974, s. 15) gerçek anlamda bir mahalli idare kurumu olmayıp, ahalinin mahalli yönetime katılma sürecinin ve alışkanlığının başlangıcı olup bir hazırlık olması bakımından önemlidir.

Genel olarak özellikleri verilmeye çalışılan ve yerel nitelik taşıyan meclislerin ilk defa düzenlemelere konu edinildiği Tanzimat Dönemi’nde yerel yönetimlere

neden ihtiyaç duyulduğu sorusuna farklı cevaplar sıralanabilir. Öncelikle Mustafa Reşit Paşa ve diğer bürokratlar Avrupa'da görev yapmış olup şehirlerin idaresi için belediye kurumunu Osmanlı'ya getirmek istemişlerdir. Kent yönetimini ıslah etmek, harap şehirlerin abad edilmesi amacı ile belediye teşkilatını kurmak isteyen Tanzimat yöneticisi için belediye; siyasal katılma, demokrasi anlamı taşımamıştır (Ortaylı, 1977, s. 16). Bunun yanı sıra Osmanlı liman şehirlerinde Avrupalı devletlerin yoğun ticari faaliyetleri bulunmakta, ticari altyapı ve liman kentlerinde yoğunlukta bulunan yabancıların daha temiz ve düzenli şehirlerde yaşama taleplerinden dolayı liman şehirlerinin ıslahı istenilmiştir (Ortaylı, 2008, s. 436). 1854'te Rusya ile Osmanlı arasında başlayan Kırım Savaşı esnasında Osmanlı'ya destek veren Avrupalı ordular İstanbul'da zaman zaman ikamet etmişler, şehir hizmetlerinin tek elden idaresi için Osmanlı idarecilerine telkinlerde bulunmuşlardır (Eryılmaz, 2005, s. 391). Bu sebeplere dayanılarak Osmanlı devlet adamları tarafından 1855'te İstanbul Şehremaneti adı ile Osmanlı'nın ilk belediye teşkilatı kurulmuştur. Başında hükümetçe atanan bir memur olan "Şehremini" bulunmaktadır. Ortaylı'ya göre (2008, s. 437) şehremini öz itibarı ile İhtisab Nazırından farklı bir memur olmayıp yetkisiz bir despottu. Şehremaneti, kendinden önce beledi hizmetlerin yürütüldüğü İhtisab Nezareti'nin devamı niteliğinde olup Avrupa komün geleneğine benzer herhangi bir özellik barındırmamaktadır. Zira o dönemde belediyeden anlaşılan Avrupa'daki komünlerin yürüttüğü benzer görevleri yürüten kurumlardır (Ünal, 2011, s. 243). Şehremaneti kurulurken idareye yardımcı olması amacı ile bir Şehir Meclisi ihdas edilmiştir. Bu meclis, bazı memurlar ile halkın ve esnafın önde gelenlerinden merkezi hükümetçe atanan 12 kişi ile Şehremini yardımcılarında teşekkül ettirilmiştir. Şehir meclisinin alacağı kararlar bağlayıcı değil istişari niteliktedir. Alınan kararların Meclis-i Vâlâ görüşünden sonra padişah onayına sunulması ve onaylanan kararların Şehremini marifeti ile uygulanması göz önüne alındığında bağımsız veya özerk karar alma yeteneğine sahip olmadığı söylenebilir (Ortaylı, 1974, s. 119).

Şehremaneti, tüzel kişiliği haiz olmamanın yanı sıra bir yerel yönetim kurumunun görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli mali kaynaklardan da

yoksundur. Şehremininin hükümetçe atanması da birlikte düşünüldüğünde bugün, bir yerel yönetim biriminin sahip olması beklenen tüzel kişilik, yönetsel – mali özerklik ve yöneticilerin seçimle belirlenmesi özelliklerinden herhangi birini barındırmadığı bu sebeple bir yerel yönetim birimi olarak adlandırılmayacağı söylenebilir. Bununla birlikte yerel hizmetlerin üretilmesi için kurulduğundan ve görevleri arasında kent temizliği, yolların bakımı, çarşı ve pazar denetimi (Eryılmaz, 2005, s. 392) gibi görevler sayıldığından bir yerel yönetim kurumu olarak kabul edilebilir. Ancak Şehremanetinin yerel yönetimlerden ziyade merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak ele alınması daha doğru bir değerlendirme olabilir. Şehremaneti deneyimi başarısız olmuştur. Ortaylı'ya göre (1974, s. 123 – 124) bu başarısızlığın nedeni belediyecilik konusunda deneyimi olmayan devlet adamlarının yoksunluğu ile şehir meclisi üyelerinin böylesi bir kurumda karar alma ve uygulama konusunda gerekli bakış açısına ve donanıma sahip olmamasıdır. Akgündüz'e göre ise (2015, s. 327) Şehremaneti en nihayetinde taklit bir kurumdur ve sosyal ve idari açıdan iyi analiz edilmeden idari yapının içine yerleştirilmiştir.

Başarısız bir belediyecilik deneyimi olan Şehremaneti'nin ardından Tanzimat bürokratları tarafından girişimde bulunularak 1855'te İntizam-ı Şehir Komisyonu adı altında yeni bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. Bu komisyonun amacı başarısız deneyimi gözden geçirip yeni belediye için proje ve öneriler sunmaktı (Ortaylı, 1985, s. 126). Bu amaçla ihdas edilen komisyonun üyeleri Avrupa'daki uygulamaları yerinde incelemiş Osmanlı bürokratları ile başkentin tanınmış gayrimüslimleri idi. Komisyon tarafından belediye teşkilatının başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için muhasebe biriminin kurulması ve belediyeye bir takım gelirlerin tahsis edilmesi hususu belirtmiştir. Yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için İstanbul'da on dört dairesel bir belediye modeli tasarlanmıştır. Ancak bu dairelerden sadece Galata – Beyoğlu bölgesinde kurulan 6. Daire teşkilatlanabilmiş diğer dairelerde ciddi bir teşkilat kurulamamıştır (Ortaylı, 1974, s. 126).

İntizam-ı Şehir Komisyonu önerisi ile 1857'de Osmanlı'nın ilk modern belediyesi olan 6. Daire-i Belediye ihdas edilmiştir. Daire müdürü merkezi hükümetin

ataması belirlenen belediye teşkilatında müdüre yardımcı olmak üzere belediye meclisi kurulmuştur. Meclis üyeleri ilgili muhitte oturuyor ve 100.000 kuruşluk emlak sahibi olmaları gerekiyordu (Akgündüz, 2015, s. 329). Yönetim ve karar organları merkezi idarenin ataması ile belirlenen bu kurum; bağımsız ve olağandışı birtakım gelirlerle donatılmış olsa da bugünkü anlamda bir yerel yönetim kurumu olmanın gereklerine sahip değildir. Yerel halkın yönetime katılması gibi en önemli hususun göz ardı edildiği düşünüldüğünde bu kurumun siyasal ve yönetsel katılımın önünü açmaktan ziyade şehirleşme amacı ile kurulduğu aşikârdır (Ortaylı, 2008, s. 438).

6. Daire-i Belediye 10 yıl boyunca deneyimlenerek kısmen başarılı bulunmuş ve uygulamanın tüm başkentte yaygınlaştırılması düşünülmüştür. İstanbul Şehremaneti asıl belediye kurumu olarak varlığını devam ettirirken diğer yanda 6. Daire doğrudan Sadarete bağlı olarak çalışmış ve aynı şehir içerisindeki yerel yönetim anlayışında bir dağınıklık oluşmuştur. Bir yandan bu dağınık idari yapının düzeltilmesi diğer yandan 6. Dairenin yerel hizmetlerde sağladığı ilerleme, başkentin tamamında “daire” uygulamasının yaygınlaştırılması düşüncesini doğurmuştur. Bu amaçla 1868 Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayınlanarak belediye teşkilatında düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenlemeye göre diğer 13 dairenin teşekkülünün tamamlanması amaçlanmıştır. Bu daireler bağımsız olmayıp Şehremaneti'nin birer şubesi olarak görev yapması tasarlanmıştır. Belediye dairelerine reisler atanmışsa da kuruluşları tamamlanamamıştır. Eryılmaz'a göre (2005, s. 397) gelir yetersizliği bu durumun sebebi olabilir. Yeni düzenleme ile Şehremaneti Meclisi'nin yanında Cemiyet-i Umumiyye-i Belediye isimi bir danışma ve karar organı oluşturuldu. Bu organın üyeleri daire meclislerinden gelecek üyelerden ibaretti. Daire meclislerinin üyeleri ise seçimle belirlenmesi öngörülmüştü. Seçimler hiçbir zaman yapılamadığından bu organda çalışmamıştır. Şehir meclisi ise Şehremaneti'nin ilk kurulduğu zamandan beri vardır ve daha yetkili kurumdur. Su işleri vakıflardan bina işleri ise Nafia Nezareti'nden (Bayındırlık Bakanlığı) alınıp şehremanetine verilmiş ancak yeterli başarı sağlanamadığından eski düzene geri dönmüştür. Görüleceği üzere 1868'de yapılan düzenlemeler

belediyeciliğin teşkilatlanma ve teknik yönüne vurgu yapan reformlar olmuş, siyasi ve idari süreçlere halkın katılımı noktasında herhangi bir gelişme sağlamamıştır. Zira Osmanlı son dönemi devlet adamlarının düşünce yapısında belediyecilik halen bir altyapı meselesi olarak görülmekte, bazı mahalli ihtiyaçların vatandaşa sunulması amacıyla kullanılan ikmal bir müessese şeklinde çalıştırılmaktadır.

Osmanlı taşra teşkilatında önemli değişikliklerin yaşandığı idari ıslahatlardan biri de 1864 Vilayet Nizamnamesidir. Bu düzenleme ile taşra teşkilatından köklü değişiklikler yapılmıştır. Geleneksel eyalet sisteminden vilayet, liva, kaza düzenine geçiş yapıldı. Vilayet Nizamnamesi asıl itibarı ile merkezi idarenin taşra teşkilatını düzenlemek amacı ile yürürlüğe konulmuş olsa da yerel yönetimler için de önemli hükümler ihtiva etmekte idi. Nizamnamenin 4. maddesinde her köyün bir belediye dairesi olduğu şeklinde ifade edilen belediyeler, Osmanlı'da birçok şehirde bu ifadeye dayanılarak kurulmuştur (Ortaylı, 1974, s. 166). Bununla birlikte Vilayet Nizamnamesinde getirilen yeniliklerden biri de belediye meclisidir. Meclis üyeleri atanmış ve seçilmişlerden oluşmakta ve sadece beledi hizmetler ile ilgili kararlar alabilmektedir.

1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna vilayetinde başarılı bir şekilde uygulanması Osmanlı devlet adamlarını bu uygulamayı ülke sathına yaymaya sevk etmiştir. Bu amaçla 1871'de İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenleme, esasında yeni bir metin olmayıp 1864 düzenlemelerinin genişletilmiş biçimidir. 1871 düzenlemeleri ile belediyeler tüm ülkeye yayılmıştır. Ortaylı'ya göre (1985, s. 160) nizamname ile belediyeler tüzel kişilik kazanamamış fakat bir idari kurum olarak belediyelerin devlet teşkilatı içerisindeki yeri tanımlanmıştır. 6 üyesi seçimli 8 üyeden oluşan meclis-i belediler, beledi hizmetler konusunda yetkilendirilmiş ve bazı gelir kalemleri belediyelere tahsis edilmiştir. Yasal düzlemde düzenlemelere konu olan belediyeler uygulamada aynı hızla yaygınlık gösterememiş, ülkenin birçok yerinde belediye teşkilatları kurulamamıştır.

1.3.3. Meşrutiyet Dönemi'nde Belediyeciliğin Gelişimi

Osmanlı'da belediyeciliğin gelişimi açısından önemli dönüm noktalarından bir diğeri de 1876'da Kanun-u Esasi'nin ilanıdır. Meşrutiyet Dönemi'nin başlangıcı ile birlikte Osmanlı devlet adamları tarafından yerel yönetimlere verilen önemin belirtisi olarak en üst hukuki norm olan anayasada yerel yönetimlere yer verilmiştir. Kanun-u Esasi'nin belediyelere ilişkin düzenlemeleri "Vilâyât" başlıklı bölümünde 108 – 112. maddelerde yapılmıştır. 1876 Anayasasının 112. maddesine göre "İstanbul ve taşrada belediye işleri, seçimle belirlenecek belediye meclisleri marifeti ile gördürülecek, belediye meclisinin teşekkülü özel bir kanunla belirlenecektir" (Kili ve Gözübüyük, 1985, s. 43). 1876 Anayasasında belediye başkanının seçimi veya atanması ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Bir yerel yönetim kurumu olarak belediye yönetimlerinin ilk anayasal metinde yer alması, yerel yönetimlerin ve belediyelerin gelişmesi açısından olumlu değerlendirilse de halkın yönetime katılması noktasında çok başarılı olduğu düşünülmemektedir. Zira yerel yönetimlerin karar organları olan yerel yönetici ve yerel meclis şehir halkı tarafından seçimle değil merkezi idarenin ataması ile belirlenmektedir.

Anayasada belirtilen yasal düzenlemelerden ilki 1877'de çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu'dur. 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ile Şehremaneti ve belediye daireleri biçimindeki ikili yapı korunarak devam ettirilmiştir. Önceki düzenlemeden farklı olarak daire sayısı 20'ye çıkarılmıştır. Dersaadet Belediye Kanunu 1912 yılına kadar uygulanmış, 1912'de yürürlüğe konulan "Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat" ile başkentteki belediye daireleri kapatılıp yerlerine şehremanetine bağlı şubeler oluşturulmuştur. Merkeziyetçi eğilimlerin arttığı Meşrutiyet Dönemi'nde belediye reisleri ve şube müdürleri tamamen atama ile belirlenmiştir (Gül ve diğerleri, 2014, s.133).

Kanun-i Esasi'nin yerel yönetimlerin icrasına dair emrettiği ikinci düzenleme 1877 Vilâyât Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Belediye reisi, belediye meclisi ve cemiyet-i belediye olarak üç organlı bir yapı öngörülmüştür (Çelik, 1995, s. 592). Belediye reisi ve belediye meclisi İstanbul ve taşra belediyeleri

için ortak düzenleme iken “cemiyet-i belediye” sadece taşra belediyeleri için ihdas edilmiştir. Belediye meclisi ve idare meclisinin birleşmesi ile oluşan bu yapının asıl görevi belediye bütçesini kabul etmek olduğundan merkezi idarenin belediyelerin kararlarına doğrudan katılarak özerkliğini büyük ölçüde elinden aldığı söylenebilir (Ortaylı, 1985, s. 173). Bununla birlikte belediye aleyhine açılacak davalarda belediyenin kendisini savunması, kendi malları üzerinde tasarruf yetkisinin olması kanunda açıkça zikredilmese de tüzel kişiliğe işaret etmektedir (Ortaylı, 1974, s. 187). Belediye meclisinin nüfusa oranla değişen üyelerinin gizli oy açık sayımla belirlenmesi bugünün modern belediyelerinde ve demokrasilerinde görülen son derece çağdaş bir uygulama olup Türk yerel demokrasisinin gelişiminde önemli bir merhale olarak görülebilir. Seçilmiş üyeler arasından bir başkanın merkezi idare tarafından atanması, Tanzimat Dönemi’nde olduğu gibi Meşrutiyet Dönemi’nde de merkeziyetçi eğilimlerin varlığına işaret etmektedir. Vilâyât Belediye Kanunu, Cumhuriyet Dönemi’nde 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’na kadar uygulanmıştır. Osmanlı’da yaşanan bir takım iç ve dış olumsuz siyasi gelişmelerin ortaya çıkardığı gergin ortama ilaveten Balkanlarda azınlık isyanları yaşanmaya başlamasıyla devrin hükümdarı II. Abdülhamid Osmanlı’nın ilk anayasasını askıya almıştır. Belediyelerin ortaya çıktığı Batı ülkelerine benzer bir tarihi süreçten geçmeyen Osmanlı toplumunda Batıdan mülhem kurumlarla modernleşmenin sağlanamayacağını düşünen Abdülhamit dönemi Ortaylı’nın ifadesi ile (1985, s. 153) otokratik modernleşme dönemi olmuştur. Merkeziyetçi eğilim güçlenmiş bunun yanında bu tezin konusu olan yerel yönetimler alanında katılım ve demokratikleşme anlamında bir gelişme yaşanmamıştır. Birtakım yerel hizmetlerin merkezi idare ile Şehremaneti arasında el değiştirmesi ile (Ortaylı, 1985, s. 153) belediye teşkilatının düzene oturtulması çalışmaları yapılmıştır.

1908’de Anayasa’nın tekrar yürürlüğe konulması ile birlikte Türk demokrasi tarihinde yeni bir aşama başlamıştır. Yaşanan siyasi ve idari gelişmelerle eş zamanlı olarak yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya tabi tutulmuş ülke genelinde ilk defa mahalli idareler seçimleri uygulanmıştır. Bununla birlikte

İktidarda bulunan İttihat ve Terakki yönetimi tarafından eski alışkanlıkları tekrarlayarak İstanbul Şehremaneti'nde düzenlemeye gidilmiştir. Yeniden 20 daireye ayrılan Şehremaneti, dairelerin geniş yetkiye sahip olması ve Şehremaneti ile olan görev dağılımı yeteri kadar kesinleştirilmediğinden sonraki yıllarda önemli ölçüde idari kargaşaya sebep olmuştur (Gökçaftı, 1996, s. 115).

Bu dönem içerisinde Topuzlu Cemil Paşa'nın Şehremini olması ile İstanbul yeniden dokuz şubeye taksim edilip başlarına ise merkezden atanan maaşlı memurlar getirildi. Bu şekilde 1876 tarihli kanun ile uygulanmaya çalışılan "âdem-i merkeziyet" yerini yeniden sıkı bir "merkeziyet"e bırakmıştır (Ergin, 1936, s.131). Merkeziyetçi düşüncenin yeniden üretildiği 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkatı ile de yerel yönetimlerin gelişiminin önemli ölçüde sekteye uğradığı söylenebilir (Ortaylı, 1985, s. 154).

I. Dünya Savaşı ve takip eden mütareke yıllarında kayda değer bir gelişmenin olmadığı Osmanlı belediyeçiliğinde son düzenleme ikinci kez Şehreminliğe getirilen Cemil Paşa tarafından yapılmıştır. 1922 tarihinde "teşkilat-ı belediye kanun-ı muvakkatı" ile o zamana kadarki uygulamalar kayıt altına alınmıştır. İttihat ve Terakki'nin tersi fikirleri savunduğu iddia edilen Hürriyet ve İtilaf Fırkası da merkeziyetçi eğilimler sergilemiş, beledi işlerde yeknesaklığı ve idari teşkilatlanmayı da sağlayamamıştır. (Tekeli ve Ortaylı, 1978, s. 23-24).

1.4. CUMHURİYET DÖNEMİ'NDE BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI

I. Dünya Savaşı sonrasında imzalanan ateşkes ve barış antlaşmaları ile Osmanlı Devleti, ilgili antlaşmaların gerekçe gösterilerek İtilaf devletlerince işgal edilmiştir. İşgal altındaki Anadolu topraklarında bir yandan bağımsız mücadelesi verilirken bir yandan da kurulması tasarlanan yeni devletin temelleri oluşturulmuştur. Ankara'da olağanüstü koşullarda açılan Türkiye Millet Meclisi tarafından savaşın gerektirdiği kararlar alınırken diğer taraftan hükümete temel teşkil edecek 1921 Anayasasını hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.

“Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” adı ile kabul edilen 23 maddelik bu kısa anayasada yerinden yönetim mevzuu fevkalade önemli bir başlık olarak ele alınmıştır. 10 – 21. maddelerde düzenlenen taşra idaresi vilayetlerin mahalli işlerde özerkliğine dayandırılmıştır. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 10. maddesinde taşra yönetimini il temelli ele alıp kaza ve nahiye bölümlenmesini getirilmiştir (Kili ve Gözübüyük, 1985, s. 92). 11, 12 ve 13. maddelerde illerin ve nahiyelerin özerkliği düzenlenirken karar organı olarak il meclisi ve nahiye meclisi düzenlemesi getirilmiştir. Millet egemenliği temel prensibini esas alan anayasada il ve nahiye meclisi yerel halka tarafından doğrudan seçilecek ve meclisler kendi içerisinde başkanlarını seçecektir (Kili ve Gözübüyük, 1985, s. 92-93). 14. maddede Büyük Millet Meclisi tarafından atanan vali sadece genel işlerle sınırlandırılmış, genel yönetim ve yerel yönetimler arasında sorun çıkması halinde Vali’ye müdahale yetkisi tanınmıştır.

Bu kanunun Türk yerel yönetimleri açısından önemi; mahalli işlerle birlikte bugün merkezi idare uhdesinde yürütülen sağlık, eğitim, bayındırlık gibi hizmetleri de yerel yönetimlere bırakmasının yanı sıra yerel yönetim karar organının doğrudan halk tarafından seçilmesini düzenlemesinden gelmektedir. İllerin özerkliği düzenlemesi ile hizmet üretilmesinde merkezi hükümetin ikincil konuma getirildiği bu anayasada vesayet tamamen terk edilmeyerek genel müfettişlik kurumu ile korunmaya çalışılmıştır (Kili ve Gözübüyük, 1985, s. 93). Her ne kadar yerel yönetim birimleri ayrı ayrı zikredilmemiş olsa da illere tanınan özerklik ve bu özerklik etrafından şekillendiren yerel yönetim anlayışı Ortaylı’nın ifadesi ile (1985, s. 207) “yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesin öngören geçmişte ve zamanımızda eşi bulunmaz bir statü” dür. 23 maddelik bu kısa anayasanın 11 maddesinin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere ayrılması, meclis hükümetinin seçim usulüne dair herhangi bir ifade içermezken il ve nahiye meclislerinin seçim ve çalışma usullerini düzenlemesi yerinden yönetimi odak noktasına alınması ile açıklanabilir (Özmen, 2012, s. 173). Dönemin şartları gereği uygulanma imkânı bulunmasa da Osmanlı’nın miras bıraktığı merkeziyetçi eğilimin bu anayasada bulunmadığı, çağına göre son derece demokratik ve katılımcılığı önceleyen bir düzenleme olduğu söylenebilir.

1.4.1. 1923 – 1930 Döneminde Belediyeciliğin Gelişimi

Cumhuriyetin ilanından sonra yeni devletin yapılanması hızla ele alınırken yerel yönetimler alanında da önemli değişiklikler yaşanmıştır. Cumhuriyet'in yerel yönetimler alanında önündeki iki temel problem; işgal sonrası Batı Anadolu kentlerinin imarı ve başkent Ankara'nın modern bir başşehir olarak inşa edilmesi idi (Tekeli, 2009, s. 32-33). Bu iki temel sorunun yanında; Osmanlı'dan düzgün işleyen bir belediye mirasının alınmamış olması, İttihat ve Terakki Partisi yanlılarının yerel meclisleri birer güç odağı haline getirmesi, nüfus artış hızının düşüklüğüne eş olarak kentleşmenin gerçekleşmemesi ve savaş sonrası bozuk ekonomik düzenin getirdiği sınırlarla (Tekeli, 2009, s. 33-36) yerel yönetimler yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Belirtilen bu sorunlar ve sınırlar içerisinde yerel yönetimler düzenlenirken; yerel katılım, yerel demokrasi, halkın yönetime katılımı gibi modern kavram ve uygulamaların Türkiye'de uygulanması düşünülmemiştir, beledi hizmetlerin gördürülmesi ve şehirlerin altyapılarına odaklanılmıştır. Ortaylı (1998, s. 149) Osmanlı aydın bürokratının zihninde belediyenin kentsel altyapı için kurulmuş bir kurum olduğunu yer alırken Cumhuriyetin ilk yıllarında devlet ve siyaset adamlarının dönemin şartları gereği yerel yönetimlere bakış açısının çok da farklı olmadığı söylenebilir.

Bu dönemin Cumhuriyetin belediyecilik anlayışının oluşumunda bir hazırlık aşaması olduğunu belirten Tekeli (2009, s. 32) durağan değil fakat belediyecilik alanında bir takım çalışmalarla geçirildiğini belirtir. 1924 yılında İstanbul Şehremaneti'nin yapısından iktibas edilerek 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun belediyecilik adına genel bir düzenleme değil Ankara'ya özgü bir durumdur. Tanzimat bürokratlarının İstanbul için özel düzenlemeler yapmasının ardından yeni devletin başkenti Ankara için de benzer yöntem benimsenmiştir. Aynı yıl içerisinde 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye kanunu "yeni devletin ihtiyaçlarını karşılayacak derecede ayrıntılı olmaması" (Gül ve diğerleri, 2014, s. 136) nedeni ile 1924 yılında yeni bir anayasa hazırlanmıştır. Bu anayasanın öncekinden farkı yerel yönetimler konusunda yerinden yönetim ilkesinin zayıflatılıp merkeziyetçi tutumun ön plana çıkarmış olmasıdır. 89, 90 ve 91. maddelerde düzenlenen vilayetlerin tüzel kişiliği

korunmuş ancak yürütme ve karar organları ile kuruluş ve işleyişe dair herhangi bir hüküm içermemiştir (Kili ve Gözübüyük, 1985, s. 128-129). Yerel yönetimlerin görev alanına dair herhangi bir hüküm içermeyen anayasa illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre idare olunacağını belirtmiştir. Keleş'e göre (2016, s. 162) 1876 Anayasası ile benzerlik gösteren bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesine değil fakat merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümüne işaret etmektedir. Bir önceki anayasaya göre daha merkezîyetçi bir anlayışı yansıtan 1924 Anayasasında yerel yönetimlerin ön plana alınamamasının nedeni olarak yeni devletin beka kaygısı dile getirilebilir (Gül ve diğerleri, 2014, s. 134).

1.4.2. 1930 – 2005 Döneminde Belediyeciliğin Gelişimi

Cumhuriyet idaresi tarafından belediyecilik alanında ortaya konulan en önemli gelişme 3 Nisan 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Geçmiş dönemin izlerini ve gelecekte uygulanmak istenen belediyecilik anlayışının ortaya konulduğu bu kanunla belediyelere tüzel kişilik tanınmıştır. Planlı kentleşme ve çağdaş kentlerin gereklerine uygun hazırlanan yasanın ruhunda imara dayalı belediyecilik anlayışı yatmaktadır (Çukurçayır, 2012, s. 184-185). Kanunda belediyenin görevleri zorunlu ve ihtiyari olmak üzere 15. maddede sıralanmıştır. Oldukça geniş bir görev alanı tanımlanan belediyeler için etki alanının genişlediği düşünülse de belediye meclisi ve başkanı seçimlerinin merkezi idarenin denetiminde yapılması vesayetle belediyeler üzerinde kuvvetli bir şekilde devam ettiğini göstermektedir.

Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak üçlü bir yapının getirildiği kanunla belediye meclisinin oluşturulması için "hemşehrilerin" gizli oyu ile açık sayım yöntemi benimsenmiştir. Ankara ve İstanbul hariç olmak üzere tüm belediyelerin eşit kabul edildiği kanunda yerel seçimlerin geniş bir düzenlemeye tabi tutulması Türk yerel demokrasinin gelişimi açısından önem arz etmektedir. Kanunun 13. maddesinde tanımını bulan "Hemşeri Hukuku" hem belediye meclisinin oluşmasında oy hakkına hem de belediye işlerine

katılmaya, beldenin yardımlarından istifade etme haklarına sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Belediyenin karar organı olan meclis seçimlerine katılımın yerel demokrasinin gelişmesinde önemli bir aşama olduğu bir gerçektir. Bununla birlikte belediyenin yürütme organı olan belediye başkanının doğrudan seçilmesi için 1963 yılında yapılan değişikliğe kadar beklenilmiş, bu tarihten sonra belediye başkanları doğrudan yerel halk tarafından seçilmeye başlanmıştır (Al, 2005, s. 131). 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde 1930 yılında yapılan değişiklikle kadınlara belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. 1933 yılında ise Köy Kanunu'nda yapılan değişiklikle muhtar seçimlerine katılma hakkı tanınmıştır. Yerel demokratik sistemin içerisinde tüm vatandaşlara oy ve seçilme hakkının tanınmış olması Türk yerel demokrasisi için önemli bir gelişmedir. Kanunun 13. maddesinde yer alan hemşerilerin "...belediye idaresine iştirake... hakları vardır." ifadesi tezin konusu olan belediye yönetimine katılımcılığın doğrudan ifadesidir. Kanunun yürürlükte kaldığı 2005 yılına kadar bu hakkın nasıl kullanılacağına dair herhangi bir düzenleme yapılmadığı gibi kanunun ruhunda var olan merkezîyetçilik anlayışının da hakkın kullanımına engel teşkil edebileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte kanunun lafzında yönetime katılım ifadesinin yer alması Türk yerel demokrasisinin gelişimine katkı olarak ele alınabilir.

1945 yılında II. Dünya Savaşı'nın sona ermesi ile birlikte oluşan iki kutuplu dünyada Türkiye tercihini Batı'dan yana kullanmış, bu tercihin neticesinde demokratikleşme çalışmalarına hız verilmiştir. Oluşan yeni düzende Avrupa'da savaş sonrası yıkılan kentlerin imarı çalışmaları hız kazanmasının (Gül ve diğerleri, 2014, s. 138) yanı sıra Türkiye'de kırdan kente yaşanan hızlı göç dalgası kentsel altyapı sorunlarını da beraberinde gündeme getirmiş, kent sorunlarının çözüm merkezi olarak belediyeler ön plana çıkarılmıştır.

Çok partili siyasi hayatın Türkiye'de fiilen başlaması ile birlikte yerel yönetimlerde de demokratikleşme çalışmaları görülmüştür. Bu bağlamda yapılan ilk çalışma "Türk Belediyecilik Derneği"nin kurulmasıdır. Tekeli'ye göre (2009, s. 126) "Belediyeler arası birliği sağlamada ve bir belediyecilik akımı oluşturmada araç olarak kullanılan bu kuruluşun 'dernek' adı ile kurulmuş olası

bile bir yeniliktir.” Zira o döneme kadar bu amaçla kurulan yapıların isimleri “kurum” olarak nitelendirilmekte ve merkezi hükümetin bir şubesi gibi algılanmaktadır.

Yerel yönetimlerde demokratikleşme eğiliminin arttığı bu dönemde 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda üç önemli değişiklik yapılmıştır. İlk olarak 1946 yılında belediye meclisi seçim usulünde değişikliğe gidilerek daha önce genellikle bir hafta içerisinde tamamlanan seçimlerin yeni düzenleme ile bir günde tamamlanması öngörülmüştür. Bu şekilde yerel seçimlere olan itibarın artırılması planlanmıştır (Tekeli, 2009, s. 126). 1948 yılında yapılan değişiklikle birlikte Ankara Belediyesi ile Valilik makamları birbirinden ayrılarak daha önce İçişleri Bakanında olan Ankara Belediye Başkanını atama yetkisi belediye meclisine devredilmiştir. Son olarak 1954 yılında İstanbul Vilayeti ile İstanbul Belediyesi birbirinden ayrılarak mülki amirlerin belediye başkanı olması dönemi kapatılmıştır. Belediye Kanunu’nda yapılan bu değişikliklere rağmen zaman zaman belediye meclislerinin kendi kararları ile valileri belediye başkanı seçtiği görülmüştür. Çok partili siyasi hayatın başlamış olmasına rağmen seçim usullerinin değiştirilmesi dışında yerel yönetimlerde demokratikleşme adına önemli gelişmeler kaydedilmediği söylenebilir (Al, 2005, s. 119).

27 Mayıs 1960 tarihinde yapılan askeri müdahaleden sonra yürürlüğe konulan 1961 Anayasası ile devletin yönetim şekli yeniden belirlenirken yerel yönetimlere dair önemli yenilikler getirilmiştir. 1961 ve 1982 yılları iki anayasa arası dönemde yeni kanun çalışmalarından ziyade mevcut kanunlar yeni anayasaya uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde yapılan düzenlemeler Bostanoğlu’na göre (1990, s. 84) farklı bir demokrasi ve bu demokrasinin yaygınlaştırılacağı farklı bir sosyal tabanı işaret etmektedir.

1961 Anayasasınının 112. maddesinde “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” esası getirilerek her ne kadar yerel yönetimlerin önünün açıldığı düşünülse de “idarenin bütünlüğü” ifadesi ile merkezi idarenin vesayet denetimi varlığını sürdürmüştür. Anayasa, “...idare ile çatışan değil, bütünleşen ancak özerk ve güçlü bir yerel yönetim arayışı içinde olmuştur.” (Bostanoğlu, 1990, s. 84).

1961 Anayasasınının 116. maddesinde mahalli idareler “il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.” (Kili ve Gözübüyük, 1985, s. 205) şeklinde tanımlanmıştır. Mahalli idarelerin tüzel kişiliği haiz kurumlar olması 1924 Anayasası’ndan beri teamülen uygulanmakta ise de anayasal düzeyde ilk kez belirtilmiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978, s. 181). Aynı maddede “...seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur” düzenlemesi ile mahalli idareler üzerindeki idari vesayet hafifletilmiştir. Genel karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi hususunda ise Keleş (1988, s. 19) şu ifadeleri kullanmıştır:

“Her ne kadar, belediye başkanları, belediyelerin genel karar organları değil, sadece yürütme organları iseler de, yani pekâlâ özeysel yönetimce atanmalarına tüzel olarak olanak varsa da, özeysel yönetimler bu atama yetkilerini ender olarak kullanmışlardır. Örneğin İstanbul’a yalnız 1960 ve 196 yılları arasında 3 yıl için belediye başkanı atanmıştır. Kural belediye başkanının seçimle işbaşına gelmesidir. Belediye meclis üyelerinin seçimle gelmesi ise, Anayasa hükmü gereğidir.”

Belediye başkanlarının seçimle işbaşına gelmesi 27 Temmuz 1963 tarihli ve 307 sayılı kanunla Belediye Kanunu’nda yapılan değişiklikle mümkün hale gelmiştir. Bu düzenleme ile Tanzimat’tan bu yana Türk Yerel Yönetimlerinin önemli bir eksikliği giderilerek daha demokratik bir görüntünün ortaya çıkmasına zemin hazırlanmıştır (Gökaçtı, 1996, s. 153). 307 sayılı kanun sadece belediye başkanlarına doğrudan halk tarafından seçilme hakkı tanımamış aynı zamanda belediye meclislerine veto hakkı getirerek başkanların kontrol altında tutulmasına olanak vermiştir. Ayrıca seçilen belediye başkanının partisi ile olan bağlarını kaldırması ile 27 Mayıs 1960 sonrası düzen içerisinde tarafsız belediye başkanı oluşturulmaya çalışılsa da belediye başkanları ile parti il ve ilçe yöneticileri arasında çıkan yeni sorunların önüne geçilememiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978, s. 191).

1982 Anayasası ile Türkiye’de yerel yönetimlerin çerçevesi yeniden çizilmiş, önceki anayasalara göre daha ayrıntılı tanımlamalar yoluna gidilmiştir. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilen

idarenin, illerde yetki genişliği esasına göre faaliyet yürüteceği belirtilmiştir (Kili ve Gözübüyük, 1985, s. 294-295). 1982 Anayasasının 127. maddesi “mahalli idareler” başlığını taşımakta ve yerel yönetimlerin temel kurallarını içermektedir. Mahalli idarelerin tanımının yapılarak tüzel kişiliği haiz il, belediye ve köy yönetimleri yerel yönetim birimleri olarak belirtilmiştir (Kili ve Gözübüyük, 1985, s. 295). İlkesel olarak tüzel kişiliğin varlığı yerel yönetimlerin en temel özelliği olduğu varsayılırsa anayasada bu özelliğin korunduğu gözlenmektedir. 1980 öncesi siyasi ortamın getirdiği olumsuzlukların anayasa koyucu tarafından ortadan kaldırılması düşüncesi, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet artması sonucunu getirmiştir. İçişleri Bakanı'na yerel yönetimlerin seçilmiş yürütme organını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisinin tanınması vesayet denetiminin yoğunluğunu ortaya koymaktadır. İdari vesayet tanımlanırken “...toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması...” ifadelerinin kullanılması keyfiliğin önünü açabileceği gibi vesayet yetkisinin hukukilik denetiminin dışında bir yerindelik denetimine de dönüşeceği düşüncesinin ortaya koymaktadır.

1982 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili getirdiği en önemli yenilik “...Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir...” maddesidir. Bu maddeye istinaden 8 Mart 1984 tarihli ve 195 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılmış ve Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde büyükşehir yönetimleri oluşturulmuştur. Bu kararname 27 Haziran 1984'te 3030 sayılı kanunlaşarak büyükşehir yönetimlerinin yasal statüsü, yapısı, görev ve yetkilerini belirleyen temel mevzuat olmuştur (Gül ve diğerleri, 2014, s. 145). Bu tarihten itibaren Türkiye'de 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre kurulan geleneksel belediyelerin yanı sıra 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'a göre kurulmuş büyükşehir belediyeleri aynı anda varlığını sürdürmüştür. Belediyecilik alanında yaşanan mali ve idari gelişmelere rağmen gerek 1961 gerek ise 1982 anayasalarında mahalli idarelerin karar organlarının seçimle işbaşına geleceği ifade edilmiş olsa da tezin de konusu olan halkın

doğrudan yönetime katılabilmesi adına herhangi bir düzenleme içermemiştir (Çukurçayır, 2012, s. 191).

1980 sonrası dönemde yaşanan Bostanoğlu'nun ifadesi ile (1990, s. 86) "liberal" dönemde belediyelerin gelirleri ve yetkileri radikal biçimde arttırılmıştır. Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun artması belediyelerden olan hizmet beklentisini yükseltirken belediyelerin bu talebe karşılık öz kaynakların yetersizliği söz konusu olmuş ve dönemin liberal karakterinin etkisi ile mali anlamda büyük bir dışa açılma söz konusu olmuştur (Bostanoğlu, 1990, s. 91). İdari ve mali alanda etkinliği artırılan belediyelerin en temel özelliği olan özerkliklerinin aynı doğrultuda artmadığı; bu bağlamda düşünüldüğünde 1990'larda kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dışında bu sahada herhangi bir gelişmenin yaşanmadığı söylenebilir (Gül ve diğerleri, 2014, s. 146).

Türkiye'de yerel yönetimlerde yaşana gelişmeler değerlendirildiğinde 1990'dan sonra yaşanan en önemli gelişmenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesi söylenebilir. 1980'lerin başında Avrupa Konseyi'nin çeşitli komisyonları tarafından yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi ve ortak kamusal hizmetlerin halka en yakın birimlerin sunulmasının tesisi amacı ile görüşülmeye başlanan konular 15 Ekim 1985'te üye ülkelerin imzasına açılmış ve 1 Eylül 1988'de yürürlüğe girmiştir (İnaç ve Ünal, 2007, s. 2-3). Türkiye nihai tahlilde yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesini ve daha etkin ve verimli yerel hizmetler üretimini savunduğundan 21 Kasım 1988'de bazı maddelerine çekince koyarak bu sözleşmeyi onaylamıştır (Çevikbaş, 2012, s. 34). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına göre bu şartın yürürlüğe girebilmesi için Şartın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair 8 Mayıs 1991 tarih ve 3723 sayılı Kanun, 21 Mayıs 1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve Şart, Türkiye bakımından 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir (<https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr>).

Şart'ta; yerel özerkliğin tanımı yapılarak üye ülkelerin yükümlülükleri, yerel özerkliğin sağlanmasında gerekli olan araçlar ve yerel yönetimlerin mali

imkânları ele alınmıştır. Metnin tamamında doğrudan halkın yönetime katılımı ile ilgili ifade bulunmasa da üçüncü maddede “Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.” şeklinde bir ifade ile dolaylı olarak; meşru seçimlerin yapılmış olması halkın doğrudan yönetime katılmasının önünde bir engel olamayacağı ifade edilmiştir.

Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılmasına doğrudan bir katkı sağlamadığı düşünülse de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye’de yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin sağlanmasında yaşanan gelişmelerin çıkış noktası olduğu, ileride değinileceği üzere yerel yönetimler alanında yapılan kanun değişikliklerinde de bu şartın temel ilkelerinin kanunlaştırıldığı söylenebilir.¹

1.4.3. 2005 ve Sonrasında Türkiye’de Belediyecilik

Gerek ülke içerisinde yaşanan siyasi gelişmeler gerekse küresel ölçekte siyasi ve idari eğilimlerin değişimi, Türkiye’de idari reform çalışmalarını siyasi iktidarlardan bağımsız biçimde her zaman gündemde tutmuştur. 2002 yılında Türkiye’de yaşanan iktidar değişimi ile de idarenin düzenlenmesi çalışmaları yeniden gündeme getirilmiştir. 1980’lerden sonra dünyada başlayan siyasi ve iktisadi değişiminde katkısı ile dış dünyaya eklemlenme çabası içerisinde olan Türkiye’nin bu değişim ve dönüşümden payını alması, iktisadi, siyasi ve idari reformları uygulaması kaçınılmaz olmuştur.

2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi’nin iktidara gelmesi ile sonuçlanan seçim sürecinden sonra Türkiye’de idari reform çalışmaları yeniden hız

¹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bu kapsamda değerlendirilebilir.

kazanmış mevcut siyasi iktidarın eğilimleri doğrultusunda gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimlerde yeniden düzenleme çalışmaları, oluşturulan kurullar vasıtası ile başlatılmıştır. Yerel yönetimlerde bugün var olan hukuki düzen bu dönemde yapılan çalışmaların sonucunda ortaya çıkmıştır. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” adı ile başlayan çalışmaların, 2003 yılında “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” (Başbakanlık, 2003) başlığı ile yayımlanan birinci kitapta temel düşüncesi ortaya konulmuştur. Yapılan çalışma bu bağlamda değerlendirildiğinde devletin yasal-ussal bürokrasiden Yeni Kamu Yönetimi (YKY)² düşüncesinin temel teşkil ettiği; devleti küçültülmesi, merkezi idarenin görevlerinin ve yapısının yeniden tanımlanması, şeffaf, hesap verebilir, katılımcı yönetim anlayışının egemen olduğu, bir yapıya dönüşmesinin amaçlandığı görülmektedir. Hazırlanan yeni çalışmanın amacı; 1980’lerden sonra Türkiye’nin yaşadığı iktisadi dönüşüme kamu yönetiminin ayak uyduramaması olarak belirtilirken araç olarak da dünya yaşanan son gelişmelerin ortaya çıkardığı sonuçların kullanılacağı ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2003, s. 13-14).

Bu dönemde ortaya konulan yönetimin yeniden yapılandırılması düşüncesi topyekûn kamu yönetiminin değiştirilmesi ve dönüştürülmesini içerdiğinden bu tez kapsamında yerel yönetimler üzerinde yapılması planlanan değişiklikler üzerinde durulacaktır. “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma” başlığı altında; kamu hizmetlerinin sunumunda payının ve statüsünün artırılmasının gerekliliği, merkezi idarenin ağır vesayeti altında ve yetersiz mali kaynaklarla özerkliğini yeteri kadar kullanamadığından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun olarak yeniden yapılandırılacağı vurgulanmıştır. Merkezi idarenin görevleri belirlendikten sonra kalan bütün kamu hizmetlerinin yerel yönetimler eliyle gördürüleceği, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde merkezi idarenin standart koyan, politika belirleyen, denetleyen ve eğiten statüsüne dönüştürülüp uygulamanın tamamen yerel yönetim birimlerine bırakılacağı hususları üzerinde durulmuştur (T.C. Başbakanlık, 2003a, s. 149-152). Yayman’a göre (2008, s. 5) bu düzenleme ile “...merkezi idarenin kürek

² Yeni Kamu Yönetimi, ikinci bölümde detaylı olarak ele alınacağından burada sadece kavramsal olarak ifade edilmiştir.

çekmekten kurtarılarak dümen tutar hale getirilmesi ve piyasacı bir yönetim aygıtı oluşturulmak istenmektedir.” Keleş'e göre ise küreselleşme ve liberalleşme çağında devletin rolünün değişmesi, Türkiye'de de bu minvalde düzenlemelerin yapılmasına neden olmuştur (Keleş, 2016, s. 507).

Yukarıda genel hatları ile anlatılmaya çalışılan yeni dönemin paradigması; Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT) ile somut hale getirilmiştir. Yerel yönetimlerin değişimi ve dönüşümünü içeren bu çalışmaların ise KYTKT'nin yasalaşmasından sonra belediye, büyükşehir belediye ve il özel idaresi için kanun tasarısı hazırlanarak uygulamaya geçileceği ifade edilmektedir. KYTKT; adında da belirtildiği üzere bir temel kanun olarak tasarlanıp Türk kamu yönetiminin ve devlet bürokrasisinin genel çerçevesi çizildiğinden yerel yönetimler ile ilgili detaylı düzenlemeler içermemektedir. Merkezi idare ve yerel yönetimlerin genel görev tanımının yapıldığı giriş bölümünden sonra mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları 8-11. maddelerde sıralanmıştır (T.C. Başbakanlık, 2003b, s. 17-19). Bununla birlikte kanun tasarısının birinci maddesinde amaç olarak; "...katılımcı, saydam hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması..." vurgulanarak gelecekte yerel yönetimler alanında yapılacak düzenlemelerin temel siyasi ve idari yaklaşımı ortaya konulmaktadır.

Gerek akademik düzeyde gerekse sivil toplum nezdinde önemli derecede tartışmalara neden olan tasarı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" adı ile 15.07.2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) onaylanarak yasalaşmış lakin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Bu tarihten sonra yerel yönetimlerde yapılan yasal düzenlemelerin temel dayanağı bu kanun tasarısı olmuş; yönetimde şeffaflık, halkın katılımı, hesap verilebilirlik gibi iyi yönetim ilkeleri ile birlikte yapılan yeni düzenlemelerin teorik altyapısını şekillendirerek adeta bu düzenlemelerin ruhunu teşkil etmiştir (Özden ve Zorlu, 2014, s. 74).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarı'nın temel ilkeleri esas alınarak hazırlanan ilk kanun 2 Temmuz 2004

tarhli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. Anakent yönetimlerinin yeniden düzenlemeye tabi tutulduğu; görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden belirlendiği ve hizmetlerin planlı, programlı ve etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlama amacını taşıyan bu kanun ile 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkına Kanun yürürlükten kaldırılmıŐtır (Tortop ve diğerleri, 2014, s. 227). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; gerçek anlamda belediyeciliğin kurallarını belirlemekten ziyade münhasıran anakent yönetimlerinin kuruluş ve yönetimine dair düzenlemeler içermektedir. Bu kanunla büyükşehir belediyelerinin kuruluş kıstasları değiştirilmiş(m. 4-5), anakent belediyelerinin görevleri yeniden tanımlanmıştır(m. 7-11). Bykehirlerin yönetimi anlamında detaylı düzenlemeler içermesine rağmen genelde yerel yönetimlerde özelde ise belediyelerde katılımcılığa dair herhangi bir düzenleme içermediği söylenebilir.

2002'de başlayan yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında önemli aŐamalardan biri de 13 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. 1930'dan beri yürürlükte olan ve Cumhuriyet'in kurucu iradesini yansıtan 1580 sayılı kanun; iyi yönetişim ilkelerinin hâkim olduğu, uluslararası antlaşmaların ve dünyada yaşanan gelişmelerin izdüŐümlerini barındıran 5390 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıŐtır. Yeni Belediye Kanunu; temel ilkeleri daha önce belirtildiği üzere "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" alıŐması ile belirlenmiş ve Gl ve diğerlerinin ifadesi ile (2014, s.151) "kentsel yönetişime geçiş" in en önemli aŐamasını temsil etmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte belediyelerin hukuki statüsü, yapısı, kuruluşu, işleyişi ve kentsel demokrasinin gelişimi alanlarında değişiklikler yapılmıştır. Kanununun 3. maddesinde belediye tanımlanırken bugüne kadar olmayan yeni bir hukuki durum düzenlenerek idari özerkliğin yanında mali zerklikte ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerin Türkiye'de uygulama alanı bulunduğundan bugüne kadar mali özerkliğin varlığı prensip olarak kabul edilmiş olsa bile ilk defa bir kanun metninde zikredilmiŐtir. Bu durum belediyelerin özerklik alanının genişletilmesi olarak yorumlanabilir. 1580 sayılı kanun döneminde belediyelerin kurulması için gerekli olan nüfus 2.000 olarak

belirlenmişken 5393 sayılı kanun ile bu rakam 5.000'e (m. 4) çıkartılmıştır. Belediye kurulması için gerekli nüfus şartının yükseltilmesi yeni belediyelerin kurulmasını zorlaştırmış; bu durumun sonucu olarak halkın yerel yönetimlerde temsil edilme kapasitesi azalmıştır. 5393 sayılı kanunda belediyelerin görevleri liste şeklinde sıralanmayıp genel ifadelerle (m. 14) belirtilmiştir. 1580 sayılı kanunda belediyelerin görevleri sıralanırken (m. 15) 5393 sayılı kanunla yerel yönetimlerde reform sayılabilecek "Genel Yetki İlkesi" uygulamaya geçirilmiştir (Özden ve Zorlu, s. 79-80).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından onaylanması ile birlikte başlayan yerel yönetimlerde katılımcılık ve yerellik ilkelerinin Türk hukuk sistemine dâhil edilmesi çalışmaları 2003 yılındaki Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile somut hale gelmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde "Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur" ifadesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen "Subsidiarite - Subsidiarity" ilkesinin hukuk düzenindeki karşılığı olarak yorumlanabilir. Ortak ve yerel kamu hizmetlerinin o hizmetten faydalanacak halka en yakın olan kamu yönetimi birimlerince yerine getirilmesini ifade eden bu ilkenin kanun metninde yer alması, yerel yönetimlerin geçirdiği dönüşümün önemli bir ifadesi olarak tanımlanabilir.

Geçmişten bugüne gelişimi anlatılmaya çalışılan belediyelerin, temsili demokrasilerin ilk ve en önemli uygulama alanı olduğu tüm dünyaca kabul edilmektedir. Bununla birlikte temsili demokrasinin günümüzde seçmen iradesini yeteri kadar yansıttığı konusu ise tartışılmaktadır. Düzenli aralıklarla yapılan seçimlerin yerel temsil noktasında eksik kaldığı düşüncesi, doğrudan demokrasi araçlarının kullanılmasını gündeme getirmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımının artırılması hem yerel yönetimlerin özerkliğinin önündeki engellerin kaldırılmasına hem de doğrudan yönetime katılım araçlarının kullanılmasına ile sağlanacağı düşünülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin özerkliğini tesis edecek farklı düzenlemeler getirilmiştir. Belediye başkanı doğrudan halkın iradesi ile yönetimde bulunsa da belediyelerin karar organı olan belediye meclisi kararları mülki idare amiri onayı tabi kılınmıştı. Kanununun 53. maddesinde yapılan düzenleme ile bu onay kaldırılmış, mülki idare amirine sadece hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı yargı yoluna başvurma seçeneği bırakılmıştır. Merkezi idarenin taşradaki temsilcisi mülki idare amiri onayının kaldırılması karar alma süreçlerindeki özerkleşmede olumlu bir adım olarak görülmekte; meclis kararlarına karşı yargı yolunun açık olması ise idarenin bütünlüğü esası çerçevesinde değerlendirilmektedir (Özden ve Zorlu, 2014, s. 93).

2005 tarihli Belediye Kanunu daha önce yerel yönetim hukukunda yer almayan bir düzenlemeyi hayata geçirerek belediye işlerinde halkın gönüllü katılımı vurgulanmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda hemşeri hukuku başlıklı 13. maddede "...belediye işlerine iştirake.." ifadesine yer vermekte yetinilmiş; ayrıntılı bir düzenleme yapılmamıştır. 5393 sayılı kanununun 77. maddesinde "Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular." ifadelerine yer verilerek yerel katılımın sağlanması amacıyla belediyelere sorumluluk yüklemektedir. Belediye işlerine gönüllü katılım bir yandan sosyal belediyeciliğin çalışma alanlarını kapsadığı gibi diğer yandan mali konular da kapsam içerisine alınarak katılımcı bütçelemenin önü açılmaktadır (Korlu, 2014, s. 116).

5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte hemşerilik tanımı da değişmiştir. 1580 sayılı kanununun 13. maddesinde "Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir. Hemşerilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır." şeklinde tanımlanan hemşerilik, 5393 sayılı kanununun 13. maddesinde "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye

idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.” olarak ifade edilmiştir. Nüfusa kayıtlı yerden ikamet edilen yere doğru değişen bir hemşerilik tanımı yapılarak kişilerin yaşadıkları şehirlerde bir misafir değil kalıcı unsur oldukları dikkate alınmıştır (Özden ve Zorlu, 2014, s. 94-95). 1580 sayılı kanunda zikredilen “...belediye işlerine iştirake...” ifadesi ile düzenlenmek istenilen yönetsel katılım kavramı, yerelde yönetime doğrudan katılımı sağlayacak araçların oluşturulamamasından dolayı 1580 sayılı kanun yürürlükte kaldığı müddetçe uygulanma imkânı bulamamıştır. 5393 sayılı kanun ise yerel halkın yönetsel katılımını sağlayacak bir araç olarak “Kent Konseyi” ni (m. 76) düzenlemiştir. Yerel demokrasinin gelişmesi ve yerel katılımın sağlanması için geliştirilen kent konseyinin amacı “...kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin 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...” olarak vurgulanmıştır. Yerel paydaşların yönetim sürecine dâhil olması amacını taşıyan kent konseyi aynı zamanda kentlilik düşüncesinin oluşarak kente sahip çıkılmasını, belediye yönetimine katılımın yanında seçimle işbaşına gelen yöneticilerin denetlenmesi gayesini de taşımaktadır. Belediye meclis kararları üzerindeki idari vesayetinin kaldırılması, hemşehri tanımının değiştirilerek genişletilmesi ve ilerleyen bölümlerde değinileceği üzere yerel paydaşların yönetim sürecine aktif katılımını öngören yönetişim temelli, Yerel Gündem-21 sürecinin hukuki yapısını oluşturan kent konseyinin ortaya çıkması; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nu yerel yönetim tarihinin katılımı önceleyen ve yerel demokrasinin gelişmesine katkı sağlayan en önemli aşaması haline getirdiği değerlendirilmektedir.

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile belediye yönetimlerinde son büyük değişiklik yaşanmıştır. Bu düzenleme ile 3030 sayılı kanun marifeti ile kurulan büyükşehir belediye sistemi yeniden düzenlenmiştir. 2014 yılında Ordu ilinin de

eklenmesi ile birlikte büyükşehir olan il sayısı 30'a yükseltilmiştir. Büyükşehir belediye yönetimlerinin coğrafi sınırları yeniden ele alınarak il mülki sınırlarına genişletilmiştir (m. 1/1). Birinci madde ile büyükşehir sınırları içerisinde yer alan tüm köyler ve belde belediyeleri kapatılarak (m. 1/3) ilçesine mahalle olarak bağlanmış, buna bağlı olarak il özel idareleri de kapatılmıştır (m. 1/5). 6360 sayılı yasa ile yerel yönetimlerde kurulan düzen büyükşehir belediyesinden öte bir anlam taşımaktadır. İli ve kentsel büyümenin tek elden kontrol edilebilmesi adına daha geniş yetki ve imtiyazlarla donatılan, yerelde merkezileşmiş (Gül ve diğerleri, 2014, s. 178) büyükşehir belediyeleri ihdas edilmiştir. Büyükşehir içerisindeki köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin kapatılmasının yerel demokrasi açısından olumsuz bir gelişme olduğu söylenebilir. 5393 sayılı kanunla yerel yönetim sisteminde yer bulan "yerellik – subsidiarite" ilkesi terk edildiği, yerel ve ortak hizmetlerin merkezi yapılar eliyle gördürülmesi usulü benimsendiği düşünülmektedir.

6360 sayılı kanunun bir diğer önemli sonucu ise farklı yapılarda belediyelerin ortaya çıkmasıdır. Son duruma göre 6360 sayılı kanuna göre kurulan büyükşehir ve ilçe belediyeleri, 5393 sayılı kanuna göre kurulan il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri aynı anda varlığı devam ettirmektedir.

Tablo 1. Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
30	519	51	403	386	1389

Kaynak: İçişleri Bakanlığı. Erişim: 21.05.2019

6360 sayılı kanun ile yerel yönetimlerde bütüncül bir yaklaşım ortaya konularak yerelde merkezileşmenin önü açılmıştır. Mekânsal planlamanın ve kentsel gelişimin tek elden yürütülmesi düşüncesi ile oluşturulan yeni büyükşehir belediyesi sisteminin verimliliği ayrı bir çalışmanın konusudur. Lakin belediye sayılarının azalması, çalışma konusu da olan yerel katılımı azaltacağı, bir yandan kent konseyi ile doğrudan demokrasi araçları hukuk düzeni içerisinde

tanımlanarak yönetsel katılımın artırılması söz konusu iken diğer yandan belediye sayıları azaltılarak siyasal katılımın zayıflatıldığı gözlemlenmektedir.

Tablo 2. Belediye Yönetiminde Katılımcılığın Tarihsel Gelişimi.

Tarih	Düzenleme	Üyelik Durumu	Katılım Türü
1840	Muhassıllık Meclisleri	Seçilmiş ve atanmış üyeler birlikte çalışır. Kesin kararlar alırlar.	İdari Katılım
1854	Şehir Meclisi	Sadece atanmış üyeler (Esnaf ve şehrin önde gelenleri de dâhildir.)	---
1857	6.Daire-i Belediye	İlgili muhitte oturan 100.000 kuruluşluk emlak sahipleri atanmıştır.	---
1864	Belediye Meclisi	6 seçilmiş ve 2 atanmış üye vardır. Modern belediye meclisleri gibidir.	Siyasi katılım
1868	Cemiyet-i Umumiyye-i Belediye	Belediye dairelerinden gelecek seçilmiş üyeler. (Seçimler yapılmadı)	---
1877	Cemiyet-i Belediye	Taşrada görevli idare ve belediye meclisinden oluşur. Üyelerini halk seçer.	Siyasi Katılım
1921	Teşkilat-ı Esasiye Kanunu	Belediye ve nahiye meclisleri halk tarafından seçilir.	Siyasi katılım
1930	1580 Sayılı Belediye Kanunu	Hemşeri Hukuku	İdari Katılım
1930	1580 Sayılı Belediye Kanunu	Kadınların yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı	Siyasi katılım
1933	1933 Köy Kanunu	Kadınların muhtar seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı	Siyasi katılım
1963	1580 Sayılı Belediye Kanunu	Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi	Siyasi katılım
1993	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	Halkın karar süreçlerine dâhil edilmesi.	Siyasi katılım ve İdari katılımı teşvik
2005	Kent Konseyi	Belediye yönetiminde halkın katılımı sağlanmıştır.	İdari Katılım

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yerel düzeyde halkın yönetime katılımı olgusu Tablo 2’de de gözlemleneceği üzere çok eski tarihlere dayanmamaktadır. Yerel düzeyde yönetime katılım kavramının ilk defa görüldüğü Muhassıllık Meclisleri, taşra memurları ve halkın oluşturduğu bir kurum olup aldığı kararlar kesinlik taşımaktadır. Yüklendiği görev merkezi idare adına vergi tarh ve tahsilatı olduğundan ne derecede mahalli müşterek ihtiyaçlara cevap verdiği tartışmalıdır. Bununla birlikte yerel halkın merkezi idarenin görevini ifa etmesi amacı ile de olsa atanmış

memurlarla birlikte karar alma ve uygulama süreçlerinde yer alması yerel yönetimlerde katılım olgusunun gelişimi açısından olumlu değerlendirilebilir. Tablo 2’de gözlemleneceği üzere katılımcı yerel yönetim olgusuna idari ve kanuni düzenlemeler Türkiye’nin yerel yönetimler geçmişinde bulunmasına rağmen katılımı sağlayacak araçların yoksunluğu nedeni ile uygulama alanı bulunmamaktadır. 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yasal hale gelen Kent konseyi ile yerel yönetimlerde katılımcı yönetim düşüncesinin başladığı ifade edilebilir.

Türkiye’de belediyeçiliğin doğuşu ve gelişiminin ele alındığı bu bölümde belediyelerde yerel paydaşların siyasi ve idari katılım olgusu, tarihsel gelişim süreci içerisinde izlenmeye çalışılmıştır. Modern belediyeçiliğin başladığı 1854’ten bugüne belediyelerde yaşanan değişim ve dönüşüm burada anlatılanlardan daha fazlası olduğu aşikârdır. Kurumsal yapı, belediye sayılarındaki değişim, belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun değişimi, mali hakların zaman içerisinde değişimi gibi birçok konu başlığı tezin kapsamı dışında tutulduğundan belediyelerde siyasi ve idari katılım olgusu üzerinde durulmuştur.

2. BÖLÜM

YEREL DEMOKRASİ, GÜNDEM 21 VE KENT KONSEYİ

Bu bölümde katılımcı yönetim anlayışının uygulama araçlarından biri olan kent konseyi ile ilgili kavramsal çerçeve oluşturulacaktır. Bu kapsamda ilk olarak demokrasi, katılımcı yönetim ve yönetim kavramları değerlendirildikten sonra bu kavramların yerel yönetimlerle olan ilişkisi ele alınacaktır. Kavramsal çerçevenin oluşturulmasından sonra kent konseyinin ortaya çıkması ile neticelenen uluslararası gelişmeler anlatılacaktır. Sürdürülebilir Kalkınma kavramının ortaya çıkışına, bu kavrama bağlı olarak insan yaşam alanları ve çevrenin korunması amacını taşıyan uluslararası toplantılara ve bu toplantıların sonuçlarına değinildikten sonra, Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 çalışmalarına yer verilecektir. Yerel Gündem 21 programının Türkiye uygulaması ve Kent Konseyi'ne dönüşümü ile birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Kent Konseyi Yönetmeliği çerçevesinde kent konseyinin yapısı ve işleyişi anlatılacaktır. Bölüm sonunda gelinen nokta itibarı ile kent konseyi hakkında genel bilgilere yer verilecektir.

2.1. DEMOKRASİ HAKKINDA

Demokrasi, ilk ve ideal uygulanma biçimi olan doğrudan demokrasi şeklinde ortaya çıkmış ve yaklaşık 2500 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. İlk ortaya çıktığı kabul edilen Yunan site devletlerinden günümüze uygulanma alanı bulunmasına, farklı yerlerde farklı toplumlar tarafından benimsenerek en iyi yönetim biçimi olarak algılanmasına (Uygun, 2014, s. 1-2) rağmen üzerinde uzlaşılmış bir tanımının bulunmadığı ifade edilebilir. Demokrasinin yaygın kullanımı, tanımının ve neye karşılık geldiğinin tespit edilmesini zorlaştırdığı gibi insanların demokratik yönetimden bahsederken olumlu kanaat belirttiği ancak bununla aynı şeyleri kastetmediği de muhtemeldir (Beriş, 2015, s. 3-4). Demokrasinin tanımı ile ilgili bir diğer sorun alanı ise demokrasi ile kastedilen şeyin tarih içerisinde değişime uğramasıdır. On sekizinci yüzyıla kadar

demokrasi terimi “dolaysız demokrasi” ye işaret ederken bugün temsili demokrasi de kavramın anlamı içerisinde kullanılmaktadır (Erdoğan, 2005, s. 231). Geçmiş çok eskilere dayanmasına rağmen demokratik yönetimler yirminci yüzyılın ürünüdür denilebilir. İkinci Dünya Savaşı’nı demokrasi ile yönetilen ülkelerin kazanması ve yirminci yüzyılın sonuna doğru sosyalizm ile yönetilen ülkelerin çöküşü ile birlikte demokratik yönetimler istisna olmaktan çıkmıştır (Uygun, 2014, s. 9).

Demokrasi; herkesin eşit derecede karar alma yeteneğine sahip olduğu varsayımına dayanarak kendi kararlarını kendilerinin alabildiği ve karar alma hakkının garanti altında olduğu bir sistemdir (Dahl, 2001, s. 38). Demokrasi kelime anlamı itibarı ile “halkın yönetimi” olarak ifade edilebilir. Bir başka tanımda ise halkın doğrudan ya da temsilcileri aracılığı ile siyasi iktidarı elinde bulundurduğu yönetim biçimi (Beriş, 2015, s. 4) olarak ifade edilmiştir. Gerçekte demokrasi eski Yunanca demos (halk) ve kratein (yönetmek, hükmetmek) sözcüklerinden oluşan bir kelime olarak ilk defa M. Ö. beşinci yüzyılda Yunanlı tarihçi Herodot tarafından kullanılmıştır (Erdoğan, 2005, s. 232). “Polis” adı verilen kent devletlerinde yönetim demokrasi üzerine inşa edilmiştir. İyonya isimli coğrafyada ortaya çıkan polisler köyden kente doğru gelişen bir sürecin ürünüdür. Köy yerleşimlerinin artan ticari faaliyetlerle beraber gelişmesi, nüfus yoğunluğunu beraberinde getirmiş, toplumsal ihtiyaçların fazlaşması üzerine zanaatkârlarında polisler gelmesi ile birlikte kentleşme süreci tamamlanmıştır (Beriş, 2015, s. 10). Demokrasinin ortaya çıktığı polislerde idari ve toplumsal yapı oldukça önemlidir. Birbirinden bağımsız yönetim birimleri olmasının yanında ancak dış saldırılara karşı birlikte hareket etmektedirler. Bu bağlamda değerlendirildiğinde her bir polis, bugünün kent yapısı özelliklerini taşısa da birer bağımsız devlet görünümündedirler. Önemli konulardaki kararların halk tarafından alınarak yöneticilere bildirilmesi biçiminde (Tunç, 2008, s. 1116) doğrudan demokrasi uygulamasının görüldüğü polislerde toplumsal yapı farklılık arz etmektedir. Site devletlerinde toplum; vatandaşlar, yabancılar ve kölelerden oluşmakta olup bu toplumsal yapı içerisinde sadece belli bir yaş üstü erkeklerin oy hakkı bulunmaktadır. Burada görüleceği üzere bugünün temsili

demokrasilerindeki genel oy hakkının bulunmadığı ve toplumun sadece belli bir azınlığının doğrudan yönetime siyasal katılımı söz konusudur. Yukarıda verilen demokrasi tanımı içerisinde yer alan “halk” kavramı sadece belli bir azınlığı işaret ettiği, bu bağlamda değerlendirildiğinde ise katılımcı siyasal yönetim sistemi olarak Yunan site demokrasisinin azınlıkların yönetimi olarak algılanabileceği ifade edilebilir. Yunan kent devletlerinin tarihten silinmesi ile birlikte demokrasinin uzun yıllar boyunca bir yönetim sistemi olarak var olmadığı görülmektedir.

Demokrasi, bugünkü anlamını modernleşme süreci ile birlikte bulmuştur. Coğrafi keşiflerle başlayan ekonomik dönüşüm dönemi içerisinde ortaya çıkan burjuva sınıfı, iktisadi yönelimin değişmesi ve kapitalizmin doğuşu ile birlikte demokrasiler geniş coğrafyalara yayılmıştır (Beriş, 2015, s. 31). Bugünün dünyasında temsili demokrasi olarak algılanan demokratik yönetimler, kapitalist üretim biçiminin kentleşmeyi teşvik etmesi ve artan nüfus yoğunluğu nedeni ile doğrudan demokrasinin uygulanmasının imkânsız hale gelmesi ile oluşmuştur. Halkın yönetme yetkisini doğrudan kendisinin değil fakat seçeceği temsilcileri ile kullandığı sistem olan temsili demokrasi, aynı zamanda seçilenler için hesap verme ve seçenler için ise hesap sorma düşüncesini de içermektedir.

Doğrudan veya temsili, bir demokratik yönetimden bahsedilebilmesi için gerekli olan şartların başında birey özgürlüğü gelmektedir. Birey açısından değerlendirildiğinde bir toplumda demokrasiden bahsedilebilmesi için bireyin hakkını arayabilmesi söz konusu olması gerekir (Ural, 1999, s. 454). Bir toplumdaki en üst hukuki norm olan anayasada toplumun demokratik olduğu ifade edilmiş olsa bile hak arama ve elde etme özgürlüğü bulunmadığı sürece toplumun demokratikliğinden söz edilememektedir. Bu bağlamda söylenebilir ki demokratik toplum en fazla bireye en fazla özgürlüğü verebilen toplumdur (Touraine, 2019, s. 25). Bireysel özgürlükler konusunda yapılacak değerlendirmede site devletlerinde uygulanan doğrudan demokrasinin kapsamı modern toplumlarda uygulanan temsili demokrasiden daha dar olduğu söylenebilir. Zira genel oy kavramının geçerli olmadığı, belli şartları taşıyan erkek vatandaşların yönetime katılabildiği bir yönetim sistemi mevcuttur. Bu

noktada da işaret edildiği üzere demokratik yönetimlerin belirgin bir diğer özelliği de toplumun azami seviyede yönetime katılmasının tesis edilmesidir. Belirli şartlar altında vatandaşların tamamının oy ve temsil hakkına sahip olabilmesi, eşitlik kavramı ile ifade edilmiştir. Burada bahsedilen eşitlik kavramı, salt siyasi anlamda kullanılmakta olup yönetime katılmanın genelliği ifade edilmektedir. Eşitlik kavramı demokratik düşünce için merkezi bir rol oynamakta olup kararları alması gereken halkın her bir bireyinin eşit bir söz hakkına sahip olmasını ifade eder (Erdoğan, 2005, s. 249). Yönetilenlerin doğrudan veya temsili olarak yönetimde söz sahibi olmasının kurumsal olarak teminat altına alınması demokrasilerin yaşayabilmesi için önemli bir gerekliliktir. Demokrasinin anahtar kavramları (Erdoğan, 2005, s. 246) veya demokratik idealler (Beriş, 2015, s. 57) olarak vasıflandırılan bireyin özgürlüğü ve siyasi eşitlik kavramları, doğrudan ve temsili demokrasi ile yetki verilen yöneticilerin sınırlarının belirlenmesi ile siyasi alanda kendini gösterebilir. Demokratik düzenin kurulabilmesi için iktidarın -yani halkın yöneticilerini doğrudan veya temsili olarak belirlediği sürecin- keyfi kullanımının önüne geçilmesi elzemdir (Beriş, 2015, s. 85). Bu şekilde çoğunluğun iradesinin yönetime yansması temin edilirken azınlıkların bireysel özgürlüklerinin korunmasının yolu açılabilir. Birey özgürlüğü, siyasi eşitlik ve siyasi alanın sınırlandırılması olarak belirtilen demokrasinin gerekleri ışığında demokratik bir yönetimden amaçlananın; çoğunluğun çıkarlarını temsil eden bir irade ve herkesin toplumsal düzenden sorumlu olduğu bir yurttaşlık bilinci olduğu söylenebilir (Touraine, 2019, s. 20). Demokrasinin neden devlet yönetiminde kullanılması gerektiği sorusu Dahl tarafından (2001, s. 48), zorbalığı önlenmesi, temel hakların teminat altına alınması, genel özgürlük, kendi kaderini tayin etme, ahlaki özerklik, siyasi eşitlik, insani gelişim, barışın ve refahın sağlanması olmak üzere arzu edilen sonuçların elde edileceği biçimde cevaplanmıştır.

Site devletlerinden bugüne uygulama alanı bulunan ve yirmi birinci yüzyılın en yaygın yönetim biçimi olarak kabul edilen demokrasi, gelişme gösterdiği zaman içerisinde farklı türlerde ortaya çıkmıştır. Demokrasi modelleri veya demokrasi

türleri olarak ifade edilen uygulamalar içerisinde bu çalışmanın kapsamı dâhilinde katılımcı demokrasi ve müzakereci demokrasi ele alınacaktır.

2.1.1. Katılımcı Demokrasi

Halkın doğrudan ve dolaylı olarak kararlarını alabildiği bir yönetim sistemi olarak demokrasi, özü itibarı ile katılımı ihtiva eder niteliktedir. Doğrudan halkın katılımının görüldüğü site devletlerinden modern zamana değişim geçiren demokrasi, artan nüfus ve ölçek, doğrudan katılımının imkânsız hale gelmesi ile birlikte temsili demokrasiye doğru değişim göstermiştir. Temsili demokrasilerde ise halkın yönetime katılımı, düzenli aralıklarla yapılan seçimlerde siyasi partiler bünyesinde veya bağımsız temsilcilerin seçilerek kendi adına karar vermeleri şeklindedir. Katılımcı demokrasi düşüncesi bu noktada gelişim göstererek halkın yönetim iradesinin seçimlerle sınırlı kalmaması, çeşitli yollardan siyasete en geniş biçimde katılabilmesini amaçlamaktadır (Çukurçayır, 2012, s. 25). Bu doğrultuda temsili demokratik yönetimleri doğrudan demokrasi uygulamasına olabildiğince yaklaştırma hedeflenmektedir. Katılımcı demokrasi için bir tanımlama yapılacak olursa temsil sisteminin işletilmesine yardımcı olacak mekanizmaların kabul edildiği ve doğrudan demokrasi talebinin mümkün olan en üst düzeyde dile getirme çabasıdır denilebilir (Yaman, 2018, s. 136).

Bugünün devlet sistemleri incelendiğinde devletin faaliyet alanının gitgide genişlediği ve geçmişe göre halkın yaşamını doğrudan ilgilendiren daha fazla alanda etkinlik gösterdiği gözlenmektedir. Bu durum politika üretme ve uygulama süreçlerinin önemini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda halkın siyasal süreçte daha aktif bir rol alabilmesi, devlet içinde demokrasinin daha iyi işleyebilmesi için daha fazla sayıda insanın katılımına ihtiyaç duyulmaktadır (Erdoğan, 2005, s. 314-315). Düzenli aralıklarla yapılan seçimler, siyasi katılımı sağlarken karar alma ve uygulama süreçlerinin de demokratikleştirilmesi, halkın yönetime doğrudan katılımının önünü açacaktır.

Demokrasinin bir amacı da halkın siyasi kararları etkileyebilme kapasitesini artırmaktır. Bu amaçla geliştirilen katılımcı demokrasi düşüncesinin uygulanabilmesi Erdoğan'a göre küçük ölçekli olmasına bağlıdır. Ulusal düzeydeki kararlara ancak referandum gibi doğrudan katılım araçları ile katılım mümkün iken bireysel ve grup ölçeğinde yapılacak çalışmaların katılımı artıracığı ve bireyin kendisini ilgilendiren siyaseti üretebileceği ifade edilmektedir (Erdoğan, 2005, s. 315). Bugünün çok katmanlı ve çok işlevli devlet yapısının doğrudan katılıma imkân vermediği ortadadır. Zira büyük nüfus artışı her bir bireyin doğrudan katılımını zorlaştırdığı gibi, karar alma ve uygulama sürelerini de önemli ölçüde geciktireceği varsayılmaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde katılımcı demokratik yönetim sisteminin bölgesel, yerel, grup ve birey bazında uygulanması daha olası görülmektedir. Katılım yöntemleri işletilerek halkın karar alma süreçlerine dâhil edilmesi, aynı zamanda aktif bir vatandaş portresi ortaya koyacağı gibi, devletin ve toplumun sahiplenilmesini artıracaktır. Katılımcı demokrasi düşüncesi; sadece halk iradesinin doğrudan yönetime yansımaları ile sınırlı kalmayıp aynı zamanda sorumlu, akılcı, demokrat bir yurttaş tipinin oluşmasına katkı sağlayacaktır (Uygun, 2014, s. 192).

2.1.2. Müzakereci Demokrasi

Temsili demokrasilerin temsil kapasitelerinin sorgulanmaya başlanması; demokrasilerin geliştirilmesi, daha fazla bireyin yönetim süreci içerisinde yer alması gibi düşünceleri ortaya çıkarmıştır. Modern devlet yapısı içerisinde artan nüfusla birlikte hizmetlerin çeşitlenmesi, devletin daha görünür olmasına sebep olmuş bu bağlamda gelişen siyasetten halklar daha fazla etkilenir olmuştur. İşte bu ve benzeri sebeplerle halkın kararları etkileyebilmesi ve hesap sorulabilir bir yönetim sisteminin inşa edilebilmesi adına geliştirilen yöntemlerden biri de müzakereci demokrasidir.

Kamu çıkarını tanımlamak için düşünce ve tartışmaya duyulan ihtiyacı vurgulayan (Heywood, 2016, s. 108) müzakereci demokrasi, temsili

demokrasinin geleneksel kurumlarını yetersiz görerek bütün yurttaşların aktif katılımına dayalı bir kamusal tartışma zemini öngörmektedir (Erdoğan, 2005, s. 318). Müzakereci demokrasi düşüncesi temelde liberal demokrasinin yetersizliğine ve onun kurumlarının işlevsizleşmesine karşı oluşturulmuştur. Özgür bireylerden teşekkül toplumlarda her bireyin kendi çıkarı etrafında siyasete katıldığı varsayımına dayanarak toplum olmanın özelliği olan kolektif bilincin yok olduğu iddia edilmektedir (Sitembölükbaşı, 2005, s. 140). Bununla birlikte temsil esasına dayalı demokrasi anlayışının, demokrasinin özünde yer alan halkın yönetime katılması kavramını pasifleştirdiği, seçim dönemlerine sıkışan bir yönetime katılma anlayışının oluştuğu, seçim dönemleri arasında halkın yönetime katılması için gerekli mekanizmaların oluşturulması gerektiği tartışılmaktadır.

Müzakereci demokrasi, esas itibarı ile kamu yararı düşüncesine odaklanmıştır. Bu amaçla özgür bireye değil özerk vatandaşlık kavramına atıf yapılmaktadır. Zira özerk vatandaş kavramı, şahsi çıkarları peşinde koşan değil kamusal alanda birbirileri akli muhakeme, tartışma ve ikna yolu etkileme (Erdoğan, 2005, s. 318) kapasitesine işaret etmektedir. Müzakereci demokrasi ile katılımcı demokrasi arasındaki fark da burada belirmektedir. Katılımcı demokrasi düşüncesi bireysel özgürlüğü temel alıp bireylerin tek tek iradelerinin yönetime yansımalarına dayanırken müzakereci demokrasi özerk vatandaşlık kavramı ile bireyin iradesini içinde bulunduğu toplumun faydasına göz ardı ederek bütünleşik bir demokrasi anlayışını savunmaktadır. Her iki demokrasi modelinde de bireyin veya vatandaşın gönüllü ve aktif olarak (Tunç, 2008, s. 1128; Beriş, 2015, s. 140) katılımı öngörülmektedir. Her iki demokrasi düşüncesinin de en önemli açmazı burada bulunmaktadır. Zira gönüllülük esası katılımın düşük seviyede seyrettiği ortamlarda alınan veya müzakere edilen kararların kapsamlılığını sorgulanır hale getirebilir, katılım veya müzakere sürecine aktif katılım sergileyen veya konu hakkında uzmanlığı bulunan kişi veya grupların belirlediği politikalar, toplumun tamamını ilgilendiren kararlar haline getirebilmektedir (Tunç, 2008, s. 1129-1130).

2.1.3. Demokrasi ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin konu edinildiği bir çalışmada demokrasinin tartışılması kaçınılmaz bir olgudur. Merkezi hükümetlere nispeten daha küçük yapılar olması nedeni ile demokratik uygulamaya yatkın kuruluşlar (Görmez, 1997, s. 60) olan yerel yönetimler; halka en yakın yönetim birimleri olması nedeni ile de demokrasinin en iyi uygulama alanı olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin bugünkü konumu merkezi hükümetlerin bir parçası veya onun egemenliği altında sınırları belirli bir alanda kanunla kendisine tanımlanan görev ve sorumlulukları yine kanunun verdiği yetki ile yerine getirmeye çalışan yönetim birimleri şeklindedir. Bu şekilde bir tanımlama, yerel yönetimler ile demokrasi arasında herhangi bir illiyet bağına işaret etmemektedir. Teknik bir görev ayırımından (Tekeli, 1983, s. 3) öteye gidemeyen bu tanım karar alma birimlerinin ve süreçlerinin belirlenmesi bakımından eksik kalmaktadır. Aynı tanım; karar alma birimlerinin yerel halk tarafından belirlendiği, yereli ilgilendiren kararların alınması süreçlerine yerel halkın dâhil olarak belirleyici ve etkileyen olduğu yönetim birimleri şeklinde genişletildiğinde yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki tanımlanmış olmaktadır. Ulusoy ve Akdemir'e göre (2013, s. 33-34) mahalli idareler kavramının; yerel hizmet birimi ve demokratik kendi kendini yönetme birimi olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Herhangi bir vesayete tabi olmadan yerel nitelikteki hizmetlerin kendi kararları ve kendi bütçesi ile verildiği yönetim birimi olan yerel yönetimler, aynı zamanda halkın kendi kararlarını alabildiği, yöneticilerin kendilerini seçenlere karşı sorumlu oldukları demokratik esaslara göre yönetilen kurumlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 34). Demokrasinin özünde yer alan halk katılımı, halkın kendi yöneticilerini seçebilmesi ve onları denetleyebilmesi, toplumun genelini ilgilendiren kararların genel katılımı fakat çoğulcu anlayışla alınması kavramları sınırları belirli bir alanda tanımlı yerel yönetim birimlerinde daha iyi uygulanabilmektedir. Diğer bir deyişle demokrasi uçlarda daha iyi tatbik edilebilmektedir. Demokrasinin yerelde başlaması, genel siyasette yoğunlaşan katılma taleplerini bir ölçüde yerel boyuta çekerek, siyasi tansiyonun düşmesine

katkı sağlarken siyasi hayatı düzenleyici etkisi bulunmaktadır (Eryılmaz, 1997, s. 101-102).

Yerel demokrasinin tek bir tanımı veya demokrasi kavramı için bir tek “en iyi” tanımı bulunmamakla beraber evrensel düzeyde demokratik yaşamın temel süreçleri hakkında genel bir anlayış mevcuttur. Demokrasi; düzenli ve özgür seçimler, görüşlerin özgürce açıklanabilmesi ve muhalefet, alternatif siyasi görüşlerin iktidara gelebilmesi, temel sivil ve siyasi hakların korunması, ekonomik gelişme ve çevre hakları gibi temel kavramlar etrafında şekillendirilirken yerel demokrasi söz konusu olduğunda derin ve kökleşmiş kültürel uygulamalar her zaman göz önüne alınmaktadır. Zira kültürel değerler insanların demokrasi üzerindeki düşüncelerini etkilemektedir (Sisk, 2001, s. 12-13). Yerel demokrasi kavramı ile demokratik değerlerin yerel yönetimlere hâkim kılınması ifade edilmektedir (Görmez, 1997, s. 70). Demokrasi kavramının zaman içerisinde yaşadığı değişime ilaveten uygulandığı bölgelere ve toplumlara göre anlam kazandığı, birey ve toplumun kendi kültürel dinamikleri ile demokratik katılım ve uygulama araçlarını geliştirdiği söylenebilir. Demokratik ideallerin yerel yönetimlere hâkim kılınması ile yerel yönetimlere demokratik özellik kazandıran nitelikleri Tortop ve diğerleri (2014, s. 22-23); yerel toplulukların yerel nitelikteki kararlarının kendi özgür iradeleri ile almalarını sağlayan yürütülebilir karar alma yetkisi, yerel yönetimlerin kararlarını etkileme olanağı sağlayan ve yerel demokrasiye gerçek bir nitelik kazandıran halk katılımı ve alınan kararların işlevsel bir şekilde yürütüldüğüne dair yerel yönetimlerde paydaşlara doğru yapılan bilgilendirmeyi içeren yönetsel saydamlık şekline ifade etmişlerdir.

Yerel yönetimlerde demokratik usullerin uygulanması sadece siyasal katılımı içeren seçim süreçleri ile sınırlı olmayıp bundan daha fazla bir anlam ifade etmektedir. Karar alma süreçlerine yerel halkın dâhil edilmesi sadece yönetime demokratik nitelik kazandırmamakta fakat aynı zamanda demokratik bir toplumun oluşmasına da katkı sağlamaktadır. Bu yönü ile demokrasinin yerel yönetimlerde uygulanması aynı zamanda eğitim işlevi de görmektedir. Demokrasinin eğitimi bireyler ve toplum oluşturma işlevi iki yönlü işlemektedir.

Birincisi yerel halkın karar alma sürecine dâhil olması ile bireylerin demokratik değerleri benimsemesi sağlanırken aynı zamanda Türkiye örneğinde ülke siyasetine hazırlanmanın önemli basamağını oluşturmaktadır. Bu bağlamda bir değerlendirme ile yerel yönetimler “uygulamalı siyaset okulu” olarak kabul edilmektedirler (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 35).

Katılımcı demokrasi ve müzakereci demokrasi kavramları, modern devlet yapısı içerisinde uygulanan temsili demokrasinin yetersizlikleri üzerine geliştirilmişlerdir. Katılımcı ve müzakereci süreçlere açık olmayan temsili demokrasiler kolayca otoriterliğe dönüşebilecektir (Tekeli, 2014, s. 39). Ulus üstü faaliyet ve kararların çoğalması bir ülkenin vatandaşlarının kendilerini ilgilendiren hayati meseleler üzerindeki etkinliğini azaltmıştır. Bununla birlikte artan refah seviyesi ve yaşam kalitesinin de etkisi ile halkların temel sorunlarda belirleyici olma isteğini artırmıştır. Bu katılım isteği de modern temsili demokrasinin kurumlarında daha farklı düzenlemeleri gerektirmektedir (Demirci, 2010, s. 144). Artan vatandaş katılımı taleplerinin değerlendirilebileceği en önemli ve en etkili ortam ise yerel düzeyde bulunmaktadır. Zira yerel kavramı hem bireyin fiziki çevresini hem de içinde bulunduğu toplumu daha yakından ilgilendirdiğinden (Tekeli, 2014, s. 43) yerel düzeyde alınacak kararlar bireylerin hayatına doğrudan tesir edecektir. Katılımcı demokrasi kavramı, yukarıda da değinildiği üzere temel bireyin özgürlüğünü ve onun hak ve taleplerini öncelediğinden yerel düzeyde tesis edilecek katılım süreçleri ile değişik grupların yönetimde temsil edilmesinin önü açılarak hem birey taleplerinin en üst seviyede karşılık görmesinin önü açılacak hem de bireylere içerisinde bulunduğu toplum için çalışmanın verdiği manevi doyumunu sağlayacaktır (Tekeli, 2014, s. 49).

Temsili demokrasinin temsil kabiliyetinin sorgulanması neticesinde üretilen bir diğer demokrasi türü olan müzakereci demokrasi ise bireyden ziyade toplumsal ortak bilince işaret etmektedir. Kolektif sorunlar ve hedefler üzerinde geliştirilen bir yöntem olan müzakereci demokrasi kavramı, yerel düzeyde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kullanıldığında sadece devlet ve vatandaş ilişkilerini düzenleyen değil fakat aynı zamanda kişisel ve topluluk

olarak çıkarları uyuşmayan kesimler arasında da çatışmacı değil uzlaşmacı çözümlerin bulunmasına katkı sağlamaktadır (Özcan ve Yurttaş, 2014, s. 161).

2.2. KATILIMCI YÖNETİM DÜŞÜNCESİ

Katılım düşüncesinin geçmişi işçi hareketlerinin ortaya çıkmasına kadar geriye götürülebilir (Hekimler, 2006, s. 18). Modern çağda yönetime katılma düşüncesi, İkinci Dünya Savaşı sonrası şekillenen dünyada temsili demokrasilerin temsil kabiliyetlerinin sorgulanmaya başladığı ve bu amaçla kalkınma kavramının yaşadığı dönüşümün etkisi ile kamusal alanda gerçekleştirilen siyasi ve idari düzenlemelerle beraber işçi ve işveren ilişkilerini biçimlendirmek amacı ile ortaya çıkmıştır. Sanayileşmenin Avrupa'ya yayılması 1950'lerden sonra yaşanan üretim artışı ile birlikte işçi ve işveren ilişkileri bağlamında çalışan çıkarları; salt siyasi seçim hakları ile korunamayacağı, bunun yanında işyeri demokrasisi de denilebilecek süreçlerin uygulanması ile ilerleme sağlanabileceği düşüncesini oluşturmuştur. Temelde özel sektör kaynaklı olan bu düşüncesinin iyi sonuçlar vermesi, çalışanların katılım haklarının sağlanabilmesi siyasi demokratik hakların gelişmişliği ile doğru orantılıdır (Hekimler, 2006, s. 19). 1960'ların sonuna doğru kalkınma kavramına yüklenen anlam değişmeye başlamış çevresel sorunların çözümüne yönelik adımlar beraberinde katılım odaklı yönetim anlayışını getirmiştir. Yeni Kamu Yönetimi hareketi ile işletmecilik düşüncesinin temel kavramları kamuya aktarılırken uluslararası kuruluşların öncülüğünde gelişen süreçte yönetim düşüncesi kamu sektöründe de uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Tüm bu gelişmeler demokrasinin temsil kapasitesinin artırılmasına yönelik çalışmalara ve özel sektör ve kamuda katılımcı süreçlerin başlamasına dönüştürülmüştür. Özel sektör temelli olduğunu belirttiğimiz katılım kavramı Fişek (1977, s. 58) tarafından şu şekilde tanımlanmıştır:

“Sınırları özel mülkiyetçe ve genel amacı da emek verimliliğinin artırılmasıyla belirlenmiş bir alanda, taraflara karşı görece bağımsızlığı varsayılan ortak organlar yoluyla, işçi-işveren işbirliğini kurumlaştıran özel bir yönetim şeklidir.”

Daha önce de belirtildiği üzere özel sektör temelli bir yönetim anlayışı olan katılım, tanımdan da anlaşılacağı üzere yöneten ve yönetilenlerin ortak bir alandan buluşarak ortak amaca yönelik kararların birlikte alındığı bir anlayıştır. Her kavram gibi katılımcı yönetim de toplumsal ihtiyaçlardan doğmuş lakin toplumsal davranışı etkileyebilmesi için toplumca benimsenmesi gereken bir kavramdır (Fişek, 1977, s. 3).

Kamu sektöründe ve devlet yönetiminde katılım ise; vatandaşların siyasi kişileri ve etkinlikleri yasal yollardan etkileme çabası olarak tanımlanabilir (Çukurçayır, 2012, s. 39). Mümkün olan her durumda vatandaşların politika geliştirme süreçlerine dâhil olması (MİGM, 2014, s. 15) olarak görülen katılım olgusu, temsili demokratik kurumlar ile yönetime katılan halkın, yönetim süreçlerine de dâhil olmasını ihtiva etmektedir. Katılım, devlet ve vatandaş arasındaki iki yönlü ilişkiyi ifade eder. Devletin vatandaşı bilgilendirmesi ile şeffaflık sağlanırken, bireylerin temsilcileri vasıtası ile katıldığı yönetim hakkında bilgi sahibi olması sağlanır. Merkezi yönetimler ve kamu yönetimi söz konusu olduğunda katılımın iki boyutundan söz edilebilir. Birincisi bireylerin siyasi sistem içerisinde doğrudan veya temsilcileri aracılığı ile bulunduğu siyasal katılım, ikincisi ise siyasal katılımın tamamlanmasından sonra ortaya çıkan yönetim sürecine dâhil olmayı ifade eden yönetsel katılımdır. Siyasal katılım, merkezi veya yerel düzeyde bireylerin demokrasiden doğan kendi kendilerini yönetim haklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanarak kendileri adına karar vericilerini belirlediği siyasal süreçleri ifade etmektedir. Bu bağlamda katılımcı demokrasi başlığında da izlendiği üzere; temsili demokratik mekanizmalar yönetimde temsil edilme imkânı sağlarken, doğrudan demokrasi araçları ile bireyler kendilerini ilgilendiren kararlarda doğrudan belirleyici olabilmektedirler. Siyasal katılma düzenli aralıklarla yapılan ve siyasi partilerin yarıştığı, sonunda parlamento veya ülke pratiğinde yer alan karar ve yürütme organlarının belirlendiği süreçlerle sağlanmaktadır. Temsil esasına dayanan siyasal katılma süreçleri aynı zamanda referandum, halk oylaması gibi yöntemlerle doğrudan demokrasi araçları ile de desteklenmektedir. Yönetsel katılım ise; siyasal katılma süreçlerinin tamamlanıp yürütme gücünü elinde bulunduran kurumların

kararların alınması ve uygulanması sürecinde bireylerin, grupların, sivil toplum kuruluşlarının, karar veya uygulamalardan etkilenecek olan tüm kesimlerin bu süreçlere dâhil edilmesi, bu süreçleri etkilemesi yolu ile gerçekleşmektedir. Yönetimsel katılım iki yönlü bir süreçtir. Yönetimsel kurumların işlemleri hakkında bireylere doğru bilgilendirme faaliyeti ve işlemlerin şeffaflığı ön plana çıkarken bireylerinde yönetimsel kurumlardan yapılan iş ve işlemler hakkında bilgi edinebilmesi söz konusudur. Şeffaf ve açık bir yönetimsel anlayış sayesinde yönetimlerinde demokratikleşmesi sağlanacaktır (Akyılmaz ve diğerleri, 2013, s. 135).

Devlet yönetiminde katılımcı anlayışın yerleştirilmesi bir boyutu ile de bürokrasinin temsil kapasitesinin artırılması ile ilgilidir. Karar organlarının temsili demokratik usullerle belirlenmesi sonrasında alınan kararların uygulanması süreci güçlü bir bürokratik yapılanma gerektirmektedir (Eryılmaz, 2010, s. 241). Güçlü bürokrasi teknik üstünlüğünü de kullanarak çoğu zaman Türkiye’de olduğu gibi seçimle işbaşına gelen ve halkın bu doğrultuda iradesini temsil eden siyasilerden daha aktif konumda olabilmektedir. Katılımcı yönetim süreçlerinin kamu yönetimine hâkim kılınması ile bu dengesizliğin aşılması amacına ulaşmak için bürokrasinin temsil kapasitesinin artırılması gerekir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde Eryılmaz’a göre (2010, s. 241-242) bürokrasinin katılımcı süreçler yolu ile halkın görüş ve düşüncelerini temsil eder hale gelebileceği, bu şekilde yönetimsel demokrasinin gelişerek uygulama safhasının bireyler tarafından etkin bir şekilde denetlenmesinin yolu açılacaktır.

2.2.1. Katılımcı Yönetim ve Yerel Yönetimler

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bireylerin şehirlerde yaşama eğilimi gün geçtikçe artmaktadır. Öyle ki 2014 yılından itibaren uygulanmaya başlanan yeni büyükşehir modelinden sonra Türkiye’de kentlerde yaşayan nüfusun oranı yaklaşık %75 civarındadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Erişim: 14.09.2019). Artan kentsel nüfusla beraber kentsel hizmet talebinde de artış yaşanmakta, farklı kültürleri bir arada barındıran kentlerde kentlilik bilinci oluşması ve ortak

yaşam biçimlerinin benimsenmesinde yerel yönetimlere daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bugünün yerel yönetimleri demokratik usullerle teşekkül etmiş karar ve yürütme organları ile halka en yakın yönetim birimleri olarak hizmet vermektedir. Birey ve toplum hayatını doğrudan etkileyen hizmetlerin verilmesi, ihtiyaçların giderilmesi bakımından yerel yönetimlerde karar alma sürecinin yerel halk tarafından belirlenmesi, hem alınan kararların meşruiyetini artırmakta (Çukurçayır, 2012 s. 120) hem de uygulama neticesinde kararların etkinliği (Göymen, 1997, s. 156) tesis edilerek kamu kaynaklarının ekonomik kullanımı sağlanmaktadır.

Yerel halkın demokratik haklarını kullanarak kendileri adına karar vericileri belirlemesi, uygulamalara katılabilmesi ve denetleyebilmesi olarak betimlenebilecek yerel siyasi ve yönetsel süreçlere katılım iki şekilde gerçekleşmektedir. Yerel halkın yerel yönetim karar ve yürütme organlarının belirlenmesine, diğer bir ifade ile seçimine katılması yerel yönetim sürecinin ilk bölümünü oluşturmaktadır (Çitçi, 1989, s. 11). Tek taraflı ve temsili demokratik usullerle gerçekleşen seçimle yöneticilerin belirlenmesi usulü, belirli dönemler için temsilcilerin seçilmesine yöre halkı adına karar vermesi ve uygulaması esasına dayanmaktadır. Yerel siyasal katılım olarak da nitelenebilecek bu katılım biçimi için hâkim anlayışa göre halk egemenliğinin temsiliyet ve bunun için yapılan seçimlere dayandığı ifade edilmiştir (İzci, 2014, s. 31). Yerel halkın yerel yönetimlerle ilişki ve işbirliği kurabildiği ikinci boyut ise seçim süreci neticesinde ortaya çıkan yönetimin denetlenmesi ve uygulamalara yerel halkın katılımının sağlanmasıdır. Katılımcı yönetim veya yönetsel katılım olarak da ifade edilen bu süreç; yerel paydaşları oluşturan bireyler, örgütlü gruplar, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcilerinin karar alma ve yürütmeye ilişkin görüş ve önerilerinin yerel yöneticilerce nazarı itibara alınarak yerel siyasa yapım sürecini yerel topluluğa mal etmesidir. Yerel yönetimlerde katılım; yerel yönetimlerde gündem ve kararların belirlenmesinde, faaliyetlerin uygulanmasında, izlenmesi ve denetlenmesinde yurttaşların ve ilgili diğer aktörlerin etkili ve belirleyici olması olarak tanımlanabilir (İzci, 2014, s. 31-32). Siyasi ve yönetsel katılım birlikte ele alındığında yerel yönetimlerde katılım

olgununun temel ilke olduğu kabul edilebilir (Çitçi, 1989, s. 11). Yerel yönetimlerde yerel halkın yönetime katılımı, daha önce de belirtildiği üzere kararlarda etkinlik ve verimliliği sağlamaktadır. Zira bireylerin hayatına etki eden gündelik kararların alınması sürecinde etkin katılım, ihtiyaçların doğru şekilde tespitine ve uygulamada doğru sonuçların ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır. Bu şekilde yürütölen yerel siyasi ve yönetsel süreçlerin birey, toplum ve devlet için faydası yadsınamaz bir gerçektir.

Yerel düzeyde halkın yönetime katılması düşünçesi, bugünün yönetim anlayışında önemli bir yere sahip olsa da katılımın nasıl sağlanacağı hususu her zaman güncelliğini korumaktadır. Göymen'e göre (1997, s. 157) yerel düzeyde halkın yönetime katılması; araştırma ve hazırlık, karar verme ve planlama, uygulama aşamalarında sağlanabilir. Araştırma ve hazırlık aşamasında; herhangi bir karar verilmeden önce uygulamadan etkilenecek halk kesiminin veya uzmanların görüşüne başvurulup halkın istekleri doğrultusunda hizmet üretilmesinin önü açılabilir. Planlama ve hazırlık aşamasında; en geniş ve doğrudan katılmanın mümkün olmadığı hallerde halkın temsilcileri noktasında sivil toplum kuruluşlarından, mahalle muhtarlarından veya temsil kabiliyeti olan herhangi bir kurum veya yapılanmadan destek alınabilir. Uygulamada halkın katılımı ise zaman zaman belediye imkânlarının yeterli olmadığı durumlarda halkın hazırlık ve planlama aşamalarında aktif katılımının sonucunda alınan kararlarda maddi olarak yer alması söz konusudur.

Yerel yönetimlerde katılım, yerel siyasi süreçlerin bir tamamlayıcısıdır. Temsili demokratik yöntemle belirlenen yerel yöneticilerin denetimine, yerel yönetimlerin kaynaklarının akılcı ve verimli kullanılmasına imkân tanıyan yönetsel bir mekanizmadır. Katılımcı yönetim düşünçesinin yerel yönetimlerde uygulanmasının farklı sonuçları olmaktadır. Öncelikle belirtmelidir ki bir yerel yönetimin başarısı bugünün yönetim pratikleri göz önüne alındığında büyük ölçüde kent sakinleri ile olan bilgi alış verişinin yoğunluğu ve etkinliğine bağlıdır (Göymen, 1983, s. 21). Yöneticilerden bireylere doğru sağlanacak bilgi akışı ve bu bilgi akışının neticesinde elde edilecek geri bildirimler kararların yerel halka mal edilerek yönetimde yerel halkın da yer alması sağlanacaktır. Bununla

birlikte bugünün devletlerinde karmaşık ve çok çeşitli kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sağlanabilmesi hem hesap verebilir yapıların oluşturulmasına hem de karar alma ve uygulama süreçlerine ulusal veya yerel halkın aktif katılımına bağlıdır (Şen, 2014, s. 70). Belirli dönemlerde yapılacak seçimlerle temsilcilerin seçimine dayanan yerel temsili demokrasinin kenti aktif kullanan ve kararlardan doğrudan etkilenen bireyleri tatmin etmediğinden, katılımcı süreçlerin etkinliğin yanında kentli olma ve kente sahip çıkma bilincini de destekleyeceği düşünülmektedir. Temsil gücü ve etki potansiyeli dikkate alındığında yerel yönetimlerde katılımcı süreçlerin yerel düzeyde siyasi entegrasyonu sağlayabilecek kapasitesi bulunmaktadır (Eryılmaz, 1997, s. 108).

Katılımcı ve müzakereci demokrasi patriklerinin gelişmesi, temsili demokrasilerin yetersizliğine karşı İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası alanda gerçekleşmeye başlamıştır. Gelişen iktisadi koşullar neticesinde uluslararası sistemde yaşanan değişimler, kamu yönetiminde de reform tartışmalarını beraberinde getirmiş, bu bağlamda geleneksel kamu yönetimi örgütlenmesi yerini karar alma süreçlerine halk, özel sektör ve sivil toplumunda dâhil olduğu katılımcı süreçlere bırakmıştır. Genel kamu yönetimi alanında yaşanan bu dönüşüm süreci halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimleri de etkisi altına alarak yerel katılımcı süreçlerin uygulanmasını tartışmaya açmıştır. 1960'larda dünya iktisat sisteminin ürettiği olumsuz çevre sonuçları nedeni ile tartışılmaya başlanan kalkınma sorunları, sürdürülebilir kalkınma kavramını ortaya çıkarmış, uluslararası toplumunda desteği ile bu düşüncenin yerel toplumlar tarafından benimsenmesi amacı ile yerel sürdürülebilir kalkınma düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda 1991'de Rio Zirvesi ile benimsenen Gündem 21 belgesinin 28. maddesinde belirtilen Yerel Gündem 21, yerel düzeyde hem katılımcı hem de müzakereci süreçlerin izlerini taşıdığı görülmektedir (Özcan ve Yurttaş, 2010, s. 163). Sürdürülebilir kalkınma ve çevre sorunlarının çözümünde yerel yönetimlerin önemi belirtilmiş ve yerel halkın yönetim süreçlerinde yer alması konusunda Yerel Gündem 21'le teşvik edilmiştir. 90'lı yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye'de de uygulanan Yerel Gündem 21 süreci 2005'te kent konseyine dönüştürülerek katılımcı ve

müzakereci demokrasinin pratiğe geçirilmesine olanak sağlamıştır. Kent konseyleri, Türkiye pratiğinde Yerel Gündem 21 gibi uluslararası bir uygulamanın neticesinde oluşmuş, katılımcı yönetim anlayışının özelliklerini barındıran yerel katılım ve demokrasi eksenli yapılar olup bugünün yerel yönetim yapısı içerisinde Türkiye’de önemli katılım araçlarından biridir. Yerel yönetimler denildiğinde akla ilke gelen kurumlar olan belediyelerde katılımcı yönetimin bir aracı olarak kurulan kent konseyleri ile kent sakinlerini, kamu ve özel sektörü, örgütlü veya bireysel tüm kesimleri ortak amaç olan kentin faydası için bir arada toplanabilmesinin aracıdır. Etkili, geniş katılımlı ve kapsayıcı bir kent konseyi, katılımcı yerel yönetim için gerekli bir araç olmakla birlikte katılım düşüncesi kent konseyi bağlamını aşacak niteliktedir (İzci, 2014, s. 33).

2.3. YÖNETİŞİM

Katılımcı yönetim uygulamalarının son çeyrek yüzyılda yaygınlaşmaya başladığı bugünün demokratik yönetim anlayışında yönetişim; gerek kamu sektörünün gerek özel sektörün her seviyesinde önemli bir yönetsel katılım aracı olarak kabul edilmekte ve uygulanmaktadır. Bugünün siyaset, yönetim, sosyoloji gibi sosyal bilimlerinde ve başta ulusal ve yerel siyaset olmak üzere ekonomi, uluslararası ilişkiler gibi farklı uygulama alanlarında başvuru kaynağı olarak kullanılan kavramın bu yoğun ve farklı kullanımının yanında bazı noktalarda sembolik anlamlar taşıması da tanımlamayı bir hayli zorlaştırmaktadır (Gündoğan, 2013, s. 18). Yönetişimin yeni bir yönetim süreci olarak ortaya çıkması belirli toplumsal koşulların varlığı altında gerçekleşmiş; bu koşulların değişmesi ve farklı toplumsal kültürlerin varlığı, yönetişim uygulamalarını birbirinden farklılaştırdığı gibi yönetişimin ne olduğu sorusunun cevabını daha da belirsiz hale getirmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan liberalizme siyasi ve iktisadi düzenin 1970’ler sonu itibarı ile çıkmaza girmesi, iktisadi düzende yeni arayışları beraberinde getirdiği gibi devletlerin siyasi ve idari yönetiminin de aynı düzene paralel bir gelişme seyretmesi teorik düzeyde tartışılmıştır. 1980’lerden sonra kurulan piyasa ekonomisi ağırlıklı düzen klasik yönetim anlayışında değişim taleplerini üst seviyeye taşımıştır. Geleneksel karar alıcı ve

uygulayıcıların yanında gelişmeye başlayan çok uluslu şirketlerin baskısı neticesinde özel sektör temsilcileri ve kar amacı gütmeyen üçüncü sektör olarak adlandırılan sivil toplum kuruluşlarının da karar alma süreçlerinde yer alması düşüncesi, yönetim kavramı ile beraber yönetişim kavramını da tartışmaya açmıştır (Tekeli, 2012, s. 135).

1980'lerden sonra yaşanan; iktisadi alanda çok uluslu şirketlerin ulus devlet sınırlarını aşan faaliyetleri neticesinde devletlerin küresel sermaye hareketlerinden daha fazla etkilenmeleri, teknolojinin gelişmesi ve internetin yaygınlaşması ile birlikte artan iletişim olanakları neticesinde bireylerin dünyanın farklı noktalarındaki birey ve gruplarla etkileşim içerisinde olması süreçleri, küreselleşme olarak ifade edilmektedir (Toksöz, 2008, s. 13-14). 1990' yıllarda iki kutuplu dünya düzeni Sovyetler Birliği'nin dağılması ile sona ermiş; siyasi sistem olarak temsili demokrasinin, devlet yapılanması olarak Weberyen hiyerarşik yönetim biçiminin ve iktisadi sistem olarak liberal piyasa ekonomisinin hâkimiyeti söz konusu olmuştur. Küreselleşme süreci ile beraber artan bölgeselleşme ve yerelleşme talepleri ulusal egemenlik ilkesini aşındırmaya, iktidarın veya yönetim erkinin paylaşılması taleplerini artırmaya başlamıştır (Yüksel, 2000, s. 147). Belirtilen tüm bu sebepler yeni bir yönetim anlayışının ortaya konulmasını gerekli kılmıştır. Yönetim kavramının yetersizliğinin baş göstermesi üzerine yönetişim anlayışının tartışılmaya başlandığını ifade eden Tekeli, yönetim faaliyetinin; topluluk, meşru siyasi iktidar ve ulaşılmak istenilen ortak amaçlardan oluşan üçlü bir yapı olduğunu, yönetişim kavramının da yönetim kavramının dayandığı bu üç yapının aşınması üzerine geliştirildiğini belirtmektedir (2012, s. 138-139). Topluluğun bireye, temsili demokrasinin katılımcı demokrasiye ve ortak idealler yerinin bireyleri, küçük grupların veya yerel toplulukların ortak hedeflerine bıraktığı (Tekeli, 2012, s. 140) 1990'lar sonrası dünyada yönetişim, yeni fakat tam olarak tanımlanamamış bir yönetim pratiği olarak ortaya çıkmıştır.

Yönetişim kavramı ilk kez Dünya Bankası'nın 1989 yılında "Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Gelişmeye" başlıklı raporda kullanılmıştır. Rapora göre iyi yönetişim; ulusal konuların yönetilmesi için yönetim gücünün kullanılması

şeklinde tanımlanmıştır (World Bank, 1989, s. 60). Kamu hizmetlerinde etkinlik, yargı sisteminde güven, kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve yöneten – yönetilen arasında daha iyi bir dengenin sağlanması, yönetişimin özellikleri olarak belirtilmiştir (World Bank, 1989, s. xii). Yönetişim kavramının gelişim aşamasında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) gibi ulus üstü iktisadi kuruluşlar, önemli katkı sağlamışlardır. Bu kuruluşlara göre yönetişim her düzeydeki kurumsallaşma ve yapılanma girişimlerinde katılımcı demokrasiye paralel olarak ihtiyaç duyulan bir yaklaşım olmuştur. Üçüncü dünya ülkelerine yönelik yapılan iktisadi ve sosyal yardımların açlığı ve yoksulluğu önlemede başarısız olmasının sebebini bu ülkelerde yönetimlerin yozlaşmasına, yapılan yardımların küçük çıkar gruplarını haksız bir şekilde zenginleştirmesine bağlayarak açlık, yoksulluk, salgın hastalıklar, terör gibi küresel sorunların çözümünü iyi yönetişimde görmekte dirler (Gündoğan, 2013, s. 22-24).

Yukarıda da belirtildiği üzere yönetişimin üzerinde mutabakata varılmış bir tanımı bulunmamaktadır. Fakat yönetişimin yönetimle ilgili bir süreç olduğu düşünüldüğünde farklı noktalarının ön plana çıkarıldığı ifade edilebilir. Kamu Yönetimi Sözlüğü “dışarıdan bir baskı olmadan, her birinin birbirini etkilediği aktörlerin yarattığı bir yapı ya da düzen” (Sezen ve diğerleri, s. 274) şeklinde tanımlamıştır. Yönetişim temelli bir organizasyonun ilk koşulu herhangi bir resmi görevlendirme olmadan gönüllülük esasına dayanmaktadır. Zira baskı veya resmi süreçlerle yürütülen bir müzakere veya tartışma ortamı, demokrasinin temel ilkeleri ile de çelişmektedir. Bu tanımlamada yönetişimin hangi seviyede ve hangi taraflar arasında gerçekleşen bir süreç olduğuna dair bir vurgu bulunmamakta fakat bununla birlikte karşılıklı etkileşimin olduğu bir süreç olduğu belirtilmektedir. Stoker, yönetişim üzerine yapılan teorik çalışmaların yönetim kalıplarındaki değişimi ifade ettiği belirtir. Yönetim ve yönetişim süreçleri sonunda elde edilen çıktılar farklı olmadığını yönetimden farklı olarak yönetişimin sonuç değil süreç odaklı olduğunu vurgular (1998, s. 17). Karar alma ve uygulama süreçlerinin demokratikleştirilmesi, bireylerin pasif etkilenen

değil aktif etkileyen ve belirleyen olduğu bir yapı olarak kavramlaştırılan yönetim ile ortak faydanın üretilmesi değil belirlenmesi sürecini esas almaktadır. Yerel ve küresel aktörlerin devletle birlikte ekonomik, sosyal ve siyasal kararlarda söz sahibi olarak da tanımlanabilen yönetimin (Çukurçayır, 2003, s. 262) devletin yanında ve onunla birlikte karar alma süreçlerinde yer alan aktörlere vurgu yapılmaktadır. Bu aktörler hem yerel düzeyde hem ulusal ve küresel düzeyde aktörler BM tarafından; devlet, özel sektör ve sivil toplum olarak belirtilerek (Aktaran: Özer, 2012, s. 363) süreç içerisinde her bir aktöre farklı roller tanımlanmaktadır.

Yönetim kavramını geçmişi 16. yüzyıla kadar götürülse de ilk defa Kuzey Avrupa'da kullanılmaya başlanmış gerçek anlamını ise İngiltere'de temsili demokratik bir sistem olan Westminster modeline meydan okuma ile kazanmıştır (Özer, 2012, s. 362). Modelin temelinde yer alan güçlü bakanlık ve güçlü hükümet sisteminin sorunların kaynağı olduğu düşünülerek bakanlıkların yanında söz sahibi olmak isteyen diğer aktörlerin varlığını ortaya çıkarmıştır. Kavramın günümüzdeki kullanımı ise 1980'lerde Latin Amerika'da başlayan demokratikleşme dalgasına Afrika ülkelerinin de katılması ile uluslararası kuruluşların bu yerlerdeki insani ve mali yardımlarının daha iyi organize edilerek amacına ulaşması faaliyetleri çerçevesinde gelişmiştir (Yüksel, 2000, s. 153-154).

Yönetim kavramı ile devlet yönetiminde getirilmek istenilen yenilik; devletin tek taraflı karar alarak bu kararların muhataplarınca kabul edilmesi şeklinde devam eden geleneksel anlayışının çok boyutlu ve karmaşık toplumsal sorunların çözümünde ve ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kaldığı, buna karşılık bu sorun ve ihtiyaçların ilk öne tespiti sonra hizmete dönüştürülmesi sürecinin devletin yanında özel sektör ve sivil toplumla beraber yürütülmesidir. Yönetimin bu bağlamdaki açıklamasının Yeni Kamu İşletmeciliğinden farklı bir şey söylemediği (Gündoğan, 2013, s. 28) eleştirisine rağmen Stoker (1998) yönetimin beş önermesini şu şekilde ifade etmiştir: Birincisi yönetim, çok boyutlu ve karmaşık kurumlar ve aktörlerden oluşur. Bu biçimi ile kavram, hükümetin ötesinde bir anlam kazanır. İkincisi yönetim, sosyal ve ekonomik

sorunlarla mücadelede sınırların ve sorumlulukların bulanıklaştığı bir alanı ifade eder. Burada devletin tek hâkim ve belirleyici olduğu geleneksel yönetim anlayışının yönetimle birlikte yapısal değişime uğradığı ancak aynı zamanda bu değişimin karmaşık bir düzeni ortaya çıkardığı ifade edilir. Üçüncüsü yönetim, bütüncül faaliyetler giren kurumlar arasındaki güç bağımlılığını tanımlar. Yönetişim sürecinde bir kurumun baskınlığı söz konusu değildir. Ortak hedefler belirlenirken sürece katılan aktörlerin tamamı eşit mesafededir ve müzakereden doğan bir birliktelikleri vardır. Dördüncüsü yönetim, özerk ve kendi kendini yönetebilen aktörlerin birlikteliğidir ve bu esasa dayanır. Süreç özerk aktörlerin kaynak ve becerilerinin ortaya konulması ve paylaşılması şeklinde ilerler. Beşincisi yönetim hükümeti, mutlak güç kullanan yegâne otorite yerine elindeki yeni araç ve kaynaklarla yönlendiren ve rehberlik eden pozisyonuna indirgemıştır. Peters ve Pierre benzer şekilde (1998, s. 224-227) devletin rolünün kontrolden etkilemeye ve yönlendirmeye dönüştüğünü, kamu ve özel sektör kaynaklarının harmanlanarak sürece girdi olarak sunulması, belirlenen ortak hedeflerin gerçekleştirilmesi için farklı ve çok katmanlı araçların kullanılması gerektiğini belirtirken farklı olarak ağların önemine dikkat çekmektedir. Yönetişim sürecinin en belirgin özelliğinin ağsal ilişkilerin kamu politikalarını belirlemede belirgin bir şekilde baskın olduğunu vurgular (1998, s. 225).

Yönetişim kavramı ile toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakılırken devlet açısından bu aktörleri yapabilir kılmanın adıdır denilebilir (Tekeli, 2012, 143-144). Belirleyen, uygulayan ve buna karşılık itaat bekleyen devletin yerine yönlendiren, rehberlik eden devletin varlığı tesis edilmek istenilmektedir. Yönetişimi geleneksel yönetim anlayışından ayıran önemli noktalardan biri de burasıdır. Zira geleneksel devlet hiyerarşik bir örgütlenme içerisinde paylaşım değil talimatlar esas alınırken heterarşik ilişkilerin vurgulandığı yönetsimsel yapı içerisinde görev değil sorumluluk dağıtılmaktadır (Yüksel, 2000, s. 146). Yine bu kapsamda yapılacak bir karşılaştırmada yönetimle beraber merkezîyetçilik yerine yerellik, üniter yapı yerine federalizm, katı bürokrasi yerine katılım, kapalılık yerine açıklık, hiyerarşi yerine hesap verebilirlik ve sorumluk

kavramları geleneksel yönetim anlayışının kurumları yerine inşa edilmiştir (Özer, 2007, s. 63).

Yönetişimi belirgin kılan özellikler Toksöz tarafından (2008, s. 18-19); verilen kararların uyumunu belirten tutarlılık, toplumsal sorunlara hızlı cevap verebilme kapasitesi olan sorumluluk, kamu kaynaklarını kullananların hesap verebilirliği, toplumun her kesiminin ihtiyacının giderilmesini içeren adillik, karar alma süreçlerinin aleniliğini ifade eden açıklık, karar alma sürecinde halkın etkin ve aktif varlığının ifadesi olan katılımcılık, alınan kararların uygulanması ile arasında doğan dengeyi ifade eden etkinlik ve oransallık ve hukuka bağlılık olarak belirtilmiştir.

Nihai tahlilde yönetim, kamu kaynaklarının yönetimi, toplumsal ihtiyaçların belirlenmesi, belirlenen ihtiyaçlar doğrultusunda faaliyette bulunulması süreçlerine bu durumlardan etkilenecek olan örgütlü ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar marifeti ile ve özel sektör temsilcilerinin kamu otoritesi ile birlikte katılmasını içerdiği düşünülmektedir. Katılımcı demokrasi teorisinin kurumlar ile desteklenerek kamu yönetimlerinin de katılımcı süreçlere açılması ve demokratik idarelerin oluşması sürecidir denilebilir.

2.3.1. Yönetişim ve Yerel Yönetimler

Aydınlanma felsefesinin bireyi ön plana alan yaklaşımı, yönetimlerin halka ve onun tercihlerine dayanması fikrini geliştirmiş bu bağlamda temsili demokrasiler modern çağda en iyi yönetim biçimi olarak benimsenmiştir. Küreselleşme, bir yandan ulus devletin sınırlarını aşındırıp dünyayı tek bir ülke haline getirmeye devam ederken bir yandan da ulus devlet altı yapıları ön plana çıkarıp bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimini artırmaktadır. Bununla birlikte savaş sonrası dünyada kurulan yeni iktisadi sistemin yenilenemez kaynakları önlenemez biçimde yok ettiği tespitinin ardından gelişen sürdürülebilir kalkınma düşüncesi, yerel yönetimleri en önemli paydaş kabul edip doğal kaynakların korunarak gelecek nesillerin yaşam hakkının elinden alınmaması düşüncesini ortaya çıkarmıştır. 1980 sonrası dünyada gelişen teknolojik imkânların iletişimi

kolaylaştırması ve buna bağlı olarak sınırların anlamsızlaşması bireylerin küresel topluma eklenmesini kolaylaştırmış, ulus devlet dizgesi yerini bölgeye, yerele ve bireye doğru giden bir sürece bırakmıştır. Artan refah seviyesi ile beraber halkların temsili demokratik sistemlerde, kendilerini ilgilendiren toplumsal kararlarda yeteri kadar belirleyici olamadığı inancını geliştirerek yönetim sürecinde salt seçim dönemlerinde gerçekleşen katılımın ötesinde yönetsel süreçlerde de yer bulma düşüncesini beslemiştir. Temsili demokrasinin kendisi yenileyememesi ve bireylerin var olan yönetim pratiği ile yetinmemesi, yerel yönetimlerin ön plan alan yaklaşımların da desteği ile yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş söz konusu olmuştur (Tekeli, 2012, s. 163). Bu bağlamda yapılacak bir değerlendirmede sürecin ulus devletten yerel bölgesel yönetimlere, temsilden katılıma doğru gelişim gösterdiği sonucuna ulaşılabilir.

Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda ve merkezi yönetimlere göre daha küçük bir topluluğa hitap eden yönetim birimleridir. Mekânsal sınırlılığın yanında seçilmişlerin seçenlerle daha yoğun ve kolay etkileşimde bulunduğu topluluklarda yönetişim düşüncesi daha kolay karşılık bulabilmektedir. Yerel yönetimlerle yönetişim ilişkisi ilk önce yerindelik kavramı etrafında ele alınabilir. Yerindelik (subsidiarite) ilkesi, bir kamusal hizmetin o hizmetten faydalanacak topluluğa en yakın yönetim birimi tarafından verilmesi esasına dayanır. Merkezi yönetimin yereli bir paydaş olarak kabul ederek hangi hizmetin kim tarafından verileceği konusunda yapılacak görev bölüşümü, yerel yönetimleri karar alma sürecinin bir parçası yapacaktır (IULA-EMME, 2002, s. 19). Merkez ve yerel arasında varılacak bu anlaşma yerel yönetişimin ilk basamağını oluşturacak denilebilir. Yerel yönetişimin bir diğer unsuru ise yerel yönetimler ile yönetişim kavramının dayandığı kurumlar arasındaki ilişkidir. Yerel kararların alınması ve politikaların oluşturulması sürecinde yerel yönetim birimi, sermaye ve sivil toplum arasındaki ilişki yerel yönetişim kavramı ile ifade edilmektedir (Bıçkı ve Sobacı, 2011, s. 227). Yerel yönetişim kavramına temel teşkil eden üç kurumdan birincisi olan yerel yönetimler, küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri neticesinde yeniden tanımlanmaya tabi tutularak belirli sınırlar içerisinde yerel

hizmetleri yetki ve sorumlulukları çerçevesinde üreten kurumlar olmaktan çıkarılmıştır. Tekeli'nin (2012, s. 165) bilgi toplumuna geçilmesi ile mekânın insan hayatını düzenleme rolünün nitelik değiştirmesi olarak ifade ettiği süreç neticesinde, yerel yönetimler buldukları coğrafyadan daha fazla bir anlam ifade eder hale gelmişlerdir. Buna bağlı olarak ulus devletin sınırlarının aşılması temsili demokrasileri yetersiz hale getirmiş, siyasi çoğulculuğa yüklenen anlam salt seçim demokrasinin tezahürü değil aynı zamanda kamusal hizmet sürecinin belirleyeni ve denetleyeni olma düşüncesini ortaya çıkarmıştır (Tekeli, 2013, s. 165-166).

Gönüllülük esasına göre teşekkül ederek merkezi ve yerel yönetimlerin hiyerarşisine tabi olmaya kuruluşları ifade eden (Demir, 2019, s. 205) sivil toplum kuruluşları, 1990'lardan itibaren uluslararası ilginin de artması ile toplumun önemli bir kurumu haline gelmiştir. İnsanların isteklerini yaşama geçirebilmeleri için yeni aktörlere ihtiyaç duyması (Tekeli, 2013, s. 167) sivil toplumu yönetimin bir parçası yapmıştır.

Küreselleşme ile oluşan yerelleşme süreci, yerel yönetimlerde de değişmeye sebep olmuş, sadece ortak kamusal hizmetlerin sunucusu değil aynı zamanda büyümeye duyarlı ve bu bağlamda sermayeye önem veren bir yönetim anlayışına sahip olmuşlardır (Yüçetürk, 2000, s. 227). Özel sektörü yerel yönetişimin bir paydaşı haline gelmesi, kentlerin ve bu bağlamda yerel yönetimlerin sınırları aşan faaliyetleri neticesinde kentlerin ekonomik faaliyetlerin yeni merkezi olarak tanımlanması neticesindedir.

Yerel yönetişim, yukarıda ele alınan aktörlerin birbirinden bağımsız ve özgür bir şekilde yerelin sorunlarını ele alarak çözümlerin birlikte üretildiği, karar süreçlerinin hiyerarşiye değil işbirliğine katılıma dayandığı yerel yönetsel süreçleri ifade etmektedir. Yerel halkı seçim dönemleri dışında yönetimin bir parçası haline getirdiği için yerel yönetişim aynı zamanda kent sakinlerinin yaşadıkları çevreye daha duyarlı hale gelmesine yardımcı olarak kentlilik bilincinin gelişmesini sağlamaktadır (Demir, 2019, s. 207-208). Yerel yönetimler için iyi yönetişim uygulaması, yöre halkının ve bahse konu kurumların içinde yer

alacakları bir süreçle karar alma, uygulama ve denetleme uygulamalarını birlikte yürütmeleri ile mümkün olacaktır (IULA – EMME, 2002, s. 16).

2.4. KALKINMA KAVRAMI VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA

Türkiye’de ve dünyada yerel yönetimlerde halkın - düzenli aralıklarla yapılan demokratik seçimler dışında – yönetime katılması düşüncesi, 1960’lardan sonra yaşanan uluslararası iktisadi gelişmelerin paralelinde bir gelişim seyrettiği söylenebilir. Küresel iktisat politikalarının değişmeye uğraması ile iktisadi gelişmenin tabana yayılması fikrini ihtiva eden kalkınma düşüncesi, salt iktisadi büyüme odağından çıkarılıp toplumun tüm katmanlarının üretilen refahtan pay alması şekline dönüştürülmüştür. Refah artışından tüm toplumun istifade etmesinin amaçlandığı iktisadi kalkınma kavramı; sürdürülebilir bir çerçevede yerel paydaşların sürece dâhil edildiği ve katılımcı yönetimi önceleyen bir anlayışla yeniden üretilmiştir. Kalkınmanın yerel paydaşlarca desteklenmesi için oluşturulan kurumların başında gelen Gündem 21, yukarıda bahsedilen değişim sürecinin ürünüdür denilebilir.

Kalkınma, bir kavram olarak Batı dillerinde 15. yüzyıldan itibaren varlığı bilinse de bugünkü anlamına II. Dünya Savaşı sonrasında kavuşmuştur (Başkaya, 2005, s. 21). Modern iktisat teorisinin gelişmeye başladığı 18. yüzyıldan 1945 sonrasına kadar iktisadi bir anlam içermeyen kavram, savaş sonrası yıkılan Avrupa’nın ekonomik olarak yeniden ayağa kaldırılması ve az gelişmiş ülkelerin ekonomik gelişmelerini destekleme amacı ile kullanılmaya başlanmış iktisat biliminin bir alt disiplini (Çakmak, 2003, s. 50). 1930 – 37 yılları arasında Avrupa’ya göre daha erken bir kalkınma siyaseti benimseyen Türkiye’de kavramın iktisadi anlamda kullanımı bu sebepten dolayı Avrupa’dan daha erken bir döneme denk gelmektedir (Başkaya, 2005, s. 26). Her ne kadar iktisat biliminin bir alt disiplini olarak tasnif edilse de tarih, siyaset, sosyoloji gibi farklı bilimler tarafından da kullanılan kalkınma kavramının salt iktisadi büyüme anlamını aşacak şekilde sosyal, kültürel, toplumsal vb. yönlerine de vurgu yapılmaktadır.

Bir yıl içerisinde belli bir ekonomide yaşanan rakamsal büyüklüğü, bir diğer ifade ile milli gelir artışını ifade eden ekonomik büyüme, iktisadi kalkınma ile sıklıkla aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır. İktisadi kalkınma, ekonominin rakamsal büyümesinden ziyade topyekûn bir dönüşüme ve toplumsal iyileşmeye vurgu yapmaktadır (Arslan, 2013, s. 46). Modernleşme, ilerleme, sanayileşme gibi iktisadi kavramlarla da aynı anlama gelecek şekilde kullanımının var olması, toplumlara ve zamana göre farklı içerik kazanması, kalkınmanın genel geçer bir tanımının yapılmasını da zorlaştırmaktadır (Yavilioğlu, 2002, s. 59). Kaynak'ın ifadesi ile (2014, s. 77)

“Bir ülkenin üretim yapısının yüksek katma değerli ürünler üretecek biçimde dönüştürülmesi ve ortaya çıkan ürünün o toplumu oluşturan gelir grupları arasında adaletli bir şekilde dağıtılarak yaşam standartlarının (refah düzeylerinin) yükseltilmesidir.”

şeklinde tanımlanan iktisadi kalkınma, sadece mal ve hizmet üretimi artışını değil fakat bu artışın adil bir şekilde dağılımını da içermektedir. 1950'den sonra az gelişmiş ülkelerin ekonomilerini yükseltmek, 1930 Buhranı ve II. Dünya Savaşı'nın daralttığı uluslararası piyasayı yeniden genişletebilmek için uygulanan kalkınma politikaları temel olarak daha fazla üretim ve daha fazla tüketim odaklıdır. Bu yaklaşım ise insanı ve doğayı birer üretim faktörü olarak görmekte, insani yaşam ve çevrenin korunmasını göz ardı etmektedir (Çakmak, 2003, S. 52). İktisadi gelişmenin salt rakamsal büyüme ve gelişmiş sanayi ile ölçülmesi, 1970'lere gelindiğinde kalkınmacı uygulamalardan beklenen büyümenin elde edilememiş olması, Keynesyen iktisat politikalarının rağbet görmemesi ve küreselleşen dünyada çokuluslu şirketlerin uluslararası sermaye hareketliliğinin kolaylaştırılması yönündeki talepleri kalkınmacı politikaların gündemden düşmesine neden olmuştur (Başkaya, 2005, s. 35-39). Bununla birlikte iktisadi büyümeyi ve kalkınmayı tesis edebilecek farklı politikalar geliştirilmeye çalışılmış, bu arayışların neticesinde insani gelişimi merkeze alan, kalkınmanın doğal kaynakların sınırları dâhilinde ve çevre ile uyumlu olarak yürütülebileceği varsayımlarına dayanan sürdürülebilir kalkınma fikri ağırlık kazanmaya başlamıştır.

1950 sonrası dünyada uygulanan ekonomik büyüme programları, ülkelerin üretim ve tüketim miktarlarına odaklanırken, insanın ve çevrenin -bir üretim faktörü olarak ele alınmasından dolayı- geri planda kalmasına neden olmuştur. 1970'lerden sonra ise doğal kaynakların tükenmekte olduğu, tüketilen yenilenemez kaynakların doğal çevreye zararlar verdiği, üretim ve tüketim düşüncesinin aynı şekilde devam etmesi durumunda kaynakların yok olacağı düşünceleri ortaya atılmış ve kalkınmanın gelecek nesillerinde yeryüzündeki yaşam hakkını düşünerek yeniden tanımlanmasını gerektiği ifade edilmeye başlanmıştır. 1972 yılında Roma Kulübü tarafından Dennis ve Donella Meadows'a hazırlatılan "Büyümenin Sınırları" isimli rapor; iktisadi kalkınmanın çevreye ve insana olan etkilerini ele alması bakımından dünyada ilki oluşturmuştur. Raporda temel çalışma alanı olarak; nüfus artışı, gıda üretimi, sanayileşme, çevre kirliliği ve yenilenemez doğal kaynakların tüketimi belirlenmiş ve bu alanların birbirleri ile olan bağlantıları ekonometrik olarak (Meadows ve diğerleri, 1972, s. 25) irdelenmeye çalışılmıştır. Ekonomik büyümenin sanayileşme, kişi başına milli gelir ve üretim – tüketim miktarları ile ölçüldüğü bir dönemde bu yaklaşımın çevresel felaketleri beraberinde getirdiği, gelecek dönem öngörüsü ile dünyadaki kaynakların tükenme noktasına geleceğini ifade etmesi bakımından önemli sayılabilecek bu çalışma, kendi ifadesi ile tartışmaya ve tamamlanmaya açık olarak değerlendirilmiştir (Kartal, 2007, s. 118).

Kalkınma düşüncesinin doğuşu ve gelişiminin ele alınmasından sonra sürdürülebilirlik kavramı üzerinde durulacaktır. Kavram olarak sürdürülebilirliğin ne zamandan beri kullanıldığı hakkında kesin bilgiler bulunmasa da iktisadi ve çevre sorunları bağlamında kullanımı XX. yüzyılın son çeyreğine denk gelmektedir (Bozlağan, 2005, s. 1014). İktisadi büyüme ve kişi başına düşen milli gelir odaklı ekonomi anlayışı, 1970'lerin başı itibarı ile yerini insan tabiatı, doğal hayat ve gelecek nesil merkezli kalkınma düşüncesine bırakması ile kalkınmanın sürdürülebilirliği tartışılmıştır. Buna göre sürdürülebilir kalkınma ile anlatılmak istenilen; iktisadi büyümenin tek başına yeterli olamayacağı, büyümeden elde edilen refahın ülkeler, bölgeler ve gelir grupları arasında

adaletli bir şekilde dağıtılması ve bu arada çevrenin korunmasıdır (Kaynak, 2014, s. 56). Kavramın teorik çerçevesi 1972 ve 1992 arasında düzenlenen bir dizi uluslararası konferans ve inisiyatiflerde oluşturulmuştur (International Institute for Sustainable Development [IISD], 2010, s. 7).

2.4.1. İnsan Çevresi Konferansı ve Stockholm Bildirgesi

Üzerinde anlaşılmış kesin bir tanımı olmasa da “sürdürülebilir kalkınma” kavramına temel teşkil edecek prensipler ilk defa 5-16 Haziran 1972’de Stockholm’de düzenlenen BM İnsan Çevresi Konferansı’nda uluslararası alanda ele alınmıştır. 113 ülkenin katılımı ile gerçekleşen, çevre ve insan tabiatı konulu ilk uluslararası organizasyon olan konferansın iki önemli çıktısı olmuştur: Birincisi konferansın açılış günü olan 5 Haziran, Dünya Çevre Günü olarak kutlanmakta olup ikincisi ise BM İnsan Çevresi Bildirgesi’dir. Bildirge katılımcı tüm ülkeler tarafından imza altına alınmış olup hukuki bağlayıcılıktan öte öneriler ve düşünceler içeren bir metin olmasına rağmen uluslararası alanda doğal yaşam, çevre ve insan tabiatı hususlarında önemli bir farkındalık oluşturmuştur.

İnsan yerleşimleri ve çevresel sorunların ele alındığı bu konferansın sonuç bildirgesinde sorunların çözümüne yönelik 26 prensip belirlenmiştir. Bildirgenin ilk maddesinde “insanın uygun yaşam koşulları içerisinde özgürlük ve eşitlik temel haklarına sahiptir” (United Nations (UN), 1973, s. 4) cümlesi ile yaşam koşullarına dair ilk uluslararası prensip benimsenmiştir. İktisadi büyüme teorisyenlerince doğal çevrenin ve doğal kaynakların sıfır maliyetli bir girdi olarak kabul edilmesinin sonucu olarak yaşanan ekonomik gelişmelerin çevre ve insani yaşam alanları için tehdit oluşturmaya başlamıştır. Bu sebepten dolayı toplantıda tartışılan “eko-kalkınma” kavramı (Kaynak, 2014, s. 54); çevrenin taşıma kapasitesi, ekonomik ve sosyal gelişmenin çevre ile bağlantısı kurulması, kalkınma-çevre birlikteliğini vurgulanması ilkeleri ile “sürdürülebilir kalkınma” kavramının temellerini oluşturmuştur denilebilir (Emrealp, 2004, s.13).

İnsan Yerleşimleri Bildirgesi'nin önemli içeriklerinden biri de ortaya konulan sorunlar için getirilen çözüm önerileri içerisinde “katılım”a da yer verilmesidir. 97. öneri olarak ele alınan maddede “...bu program, çevrenin korunması ve gelişimi için vatandaşların aktif katılımını teşvik etmek ve sivil toplum kuruluşlarının ilgisini ve katkısını ortaya çıkarmayı sağlamalıdır...” (UN, 1973, s. 25) ifadesine yer verilerek vatandaşların aktif katılımına vurgu yapılmıştır. Uluslararası işbirliğinin yanında ulusal düzeyde de hükümet dışı unsurların çevresel sorunların çözüm sürecine dâhil edilmesinin önerilmesi, gelecek yıllar içerisinde yönetsel katılımın gelişmesine önemli katkılar sağlamıştır.

Stockholm Bildirgesi ile çevre sorunlarına uluslararası hukuki bir bağlayıcılık getirilemese de oluşturulan farkındalık sayesinde yüzyılın sonuna doğru hukuki geçerliliği olan adımlar atılabiştir. Konferansın sonucunda üretilen en önemli çıktılardan biri de çevre ve kalkınma sorunları üzerine uluslararası işbirliğini eşgüdüm içerisinde yürütmesi amaçlanarak 1972’de Birleşmiş Milletler Çevre Programı’nın (UNEP) başlatılmış olmasıdır (<http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-cevre-programi.tr.mfa> Erişim: 16.07.2019).

2.4.2. Brundtland Raporu

1972 İnsan Çevresi Konferansının sonuçlarının takip edilebilmesi, kalkınmanın oluşturduğu çevresel sorunların tanımlanabilmesi ve çözüm stratejilerinin ortaya konulabilmesi amacı ile 1983’te BM bünyesinde Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu kurulmuştur (Emrealp, 2004, s. 14). Dönemin Norveç Başbakanı Gro Harlem Brundtland’ın başkanlık ettiği komisyonun 4 yıllık çalışması neticesinde 1987 yılında “Ortak Geleceğimiz” başlıklı rapor yayımlanmıştır. Bu rapor komisyon başkanının aktif siyasi desteği sağlamadaki başarısı nedeni ile “Brundtland Raporu” olarak da anılmaktadır. BM Genel Sekreterliği’nin teklifi üzerine hazırlanan rapor genel kurula sunulmuş, sonrasında tüm dünyada sürdürülebilir kalkınma kavramının bilinirliği artmıştır (Bozlağan, 2005, 1019).

Sürdürülebilir kalkınma kavramı bu raporla birlikte ülkelerin gündemine girmesine rağmen ilk defa 1980 yılında Uluslararası Doğa Koruma Birliği

tarafından kullanılmıştır (Kaynak, 2014, s. 55). Stockholm Konferansında geliştirilen öneriler Uluslararası Doğa Koruma Birliği, Dünya Vahşi Yaşam Fonu ve Birleşmiş Milletler Çevre Programı işbirliği ile oluşturulan koruma stratejisinde, öncelikli sorunlar ve anahtar politikaların değerlendirilmesi ile sürdürülebilir kalkınmanın geliştirilmesi önerisinde bulunulmuştur. (IISD, 2010, s. 6). Uluslararası bir metinde ilk defa kullanımının ardından Brundtland Raporu'nda sürdürülebilir kalkınma "bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamaktır" (Türkiye Çevre Sorunları Vakfı [TÇSV], 1991, s. 71) şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım mahiyeti itibarı ile iki önemli düşünceyi ihtiva etmektedir. Birincisi mevcut durumun sorunların kaynağı olduğu ikincisi ise yeni ve alternatif bir yaklaşımla insanlığın ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Başkaya'ya göre (2005, s. 207) kavramın; geçerli büyümenin sürdürülemezliği, bugünün ihtiyaçlarının karşılanması ve gelecek kuşaklarında yaşam ve refah seviyesinin güvence altına alınması olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. Klarin'e göre (2018, 73-75) kavram üç farklı evreden geçerek günümüzdeki anlamını ihtiva eder hale gelmiştir. Geleneksel iktisadi büyüme teorilerinin Roma Kulübü faaliyetleri ile çevrenin olumsuz etkilendiğinin kabul edilmesine kadar olan süreci kapsayan birinci dönem; bu dönemin faaliyetleri üzerine inşa edilen ve Stockholm Konferansı ile başlayıp Brundtland Raporu'na kadar uzanan ikinci dönem ve rapordan sonrası olmak üzere üç farklı evrede kavramın gelişmesi izlenmiştir. Tanım itibarı ile geçmiş, şimdiki zaman ve gelecek arasında bir ilişki kurması hedeflenen sürdürülebilir kalkınma ile süreklilik hedeflenmiş, iktisadi büyümenin çevre ile uyumlu şekilde sağlanabilmesi amaçlanmıştır.

Ortak Geleceğimiz raporu, bu amaçlara ulaşılabilmesi amacıyla oluşturulmuş bir yol haritasıdır denilebilir. Üç ana bölümden oluşan raporda birinci bölümde mevcut ekonomik gelişmelerin dünyanın geleceğini tehlikeye attığı, doğal kaynakların hızla tükenmesinin nesilleri yok olmakla karşı karşıya bırakacağı tespitleri yapılmıştır. İkinci bölümde alınacak tedbirler olarak nüfusun kontrol edilmesi, besin arzının güvenli ve ulaşılabilir olması, ekosistemin korunması gerektiği enerji kullanımının yenilenebilir kaynaklara doğru yönelmesi, sanayi

üretiminde teknolojidenden daha fazla istifade edilmesi ve kentlerin yaşanabilir seviyede tutulup çevresel uyumunun sağlanması hususları ele alınmıştır. Son bölümde uluslararası işbirliği, dünya barışının sağlanması ve kurumsal – hukuki düzenlemelerin hayat geçirilmesi önerilmiştir. (TÇSV, 1991).

Gelişmekte olan ülkelerin kentleşme sorunlarına ayrı başlıkta değinilerek kentlerin ekonominin kilit kurumları olduğu vurgulanmıştır (TÇSV, 1991, s 299). Bir veya iki büyük kent lehine oluşturulan ekonomik gelişme diğer yerleşimleri olumsuz etkilemekte ve Türkiye’de de görüldüğü üzere kırdan kente göçü teşvik etmektedir. Bu bağlamda hükümetlerin ikincil önemdeki yerleşim yerleri için yetki devrinde bulunarak kentlerin yerelden etkili biçimde yönetilmesini sağlaması bu amaca ulaşılabilmesi için de yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açıdan desteklenmesi teklif edilmektedir (TÇSV, 1991, s. 302-304). Yoksulluğun önlenmesi amacı ile hükümetlerin gayri resmi sektörleri destekleyerek halkın yerelde öncelik almasına destek olması, mahalle veya semtlerde kurulacak gönüllü teşekküllerle katılımcı yönetim anlayışının yerleştirilerek merkezi ve yerel yönetimlerin oluşturacağı yönetim boşluğunun bu teşekküllerle kapatılabileceği ifade edilmektedir (TÇSV, 1991, s. 305).

Milli gelir artışına dayalı iktisadi büyüme modellerinin doğal kaynakları ve çevreyi tüketme noktasına getirdiği düşüncesinin kalkınma politikalarına yön vermeye başladığı 1970’lerin başından beri geçen yirmi yıllık sürecin sonunda “Ortak Geleceğimiz” raporu sürdürülebilir kalkınma için yerel yönetimlerin önemine dikkat çeken ilk uluslararası belge olmuştur. Bu bağlamda değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin kalkınma ile ilişkisinin kurulması ve yerel halkın aktif katılımını öngören raporun hem Gündem 21 çalışmalarının öncüsü hem de Türkiye’de uygulama alanı bulunan kent konseylerinin temel dayanaklarından biri olduğu söylenebilir.

2.4.3. BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (Rio Zirvesi) ve Gündem 21

Ortak Geleceğimiz raporunun BM Genel Kurulu'na sunulmasından sonra oluşan uluslararası farkındalığın eylem planına dönüştürülmesi fikri ortaya atılmış, Brezilya'nın başkenti Rio De Janerio'da BM Çevre ve Kalkınma Konferansı düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. 3-14 Haziran 1992 tarihlerinde düzenlenen konferansla birlikte sürdürülebilir kalkınma kavramı, çevre sorunları bağlamında daha geniş bir anlam ifade edebilecek şekilde ele alınmıştır. Konferansın sonunda dünya çevre ve kalkınma politikalarını belirleyecek; Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Deklarasyonu, Gündem 21, Ormanların Sürdürülebilir Yönetimi Konusundaki İlkeleri Bildirimi, BM İklim Değişikliği Çerçeve Anlaşması ve Biyolojik Çeşitlilik Anlaşması (Keating, 1993, s. 11) olmak üzere beş temel metin hazırlanmıştır. Konu başlıkları itibarı ile dikkat edildiğinde Stockholm Konferansı sonuç bildirgesinin içeriğinin genişletilerek uluslararası geçerliliği olan belgeler haline getirilmiştir. Tezin konusu mahiyetinde bu metinlerden Gündem 21 detaylı olarak ele alınacaktır. Dört ana bölümden oluşan Gündem 21 ile yirmi birinci yüzyılda ülkelerin benimsemesi gereken temel çevresel, ekonomik ve sosyal politikalar önerilmektedir. Bu politikaların temel uygulama aracı olarak "küresel ortaklık" kavramı gündeme getirilmiştir (Gül ve diğerleri, 2014, s. 290). Bu kavramın gereği olarak hükümetlerin vatandaş ve sivil toplum organizasyonları ile olan yönetsel ilişkisinin yeniden tanımlanarak katılımcı süreçlerin önünün açılması hedeflenmiş, bu konuda temel sorumluluk da hükümetlere verilmiştir (Emrealp, 2004, s. 16).

"İnsanlık tarihin dönüm noktasında bulunmaktadır" (UN, 1994, s. 15) ifadesi ile başlayan metinde; Sosyal ve Ekonomik Boyutlar, Kaynakların Korunması Yönetimi, Önemli Grupların Rolünü Güçlendirme ve Uygulama Araçları ana başlıkları altında 40 konu ele alınmıştır. Gündem 21'i kendinden önceki metinlerden ayıran en önemli yönlerinden biri kanaatimizce çözüm önerisi olarak sunulan yöntemlerdedir. Çevre sorunlarına karşı geliştirilen küresel ortaklık formülü, Gül ve diğerlerine göre (2014, s. 290) tüm dünyada geleneksel yönetim anlayışının yerini yönetim anlayışına bırakmasına neden olmuştur. Katılımcı yönetim anlayışının paydaşları arasında sayılan sivil toplum kuruluşları

ve vatandaşların; Gündem 21'in uygulanmasında devletlerin teşviki ile doğal kaynakların kullanımı ve kalkınma politikalarının oluşturulması sürecinde aktif katılımının sağlanması önerilmektedir. Bu şekilde oluşacak yönetim anlayışının hem yerel toplulukların kentlerine olan aidiyetini artırırken hem de yerel kalkınma ve çevresel sorunlara birlikte çözüm bulunabilecektir.

Çok yönlü ve farklı disiplinlerin ilgi alanlarına girecek şekilde bir sürdürülebilir kalkınma tanımı benimsenen Gündem 21 belgesinde, çevresel sorunların çoğunlukla yerel faaliyetlerden kaynaklandığından çözümünde yerel yönetimlerde olduğu ifade edilmiştir (UN, 1994, s. 233). İşte bu bağlamda "Gündem 21 Desteğinde Yerel Otoritelerin Girişimleri" başlıklı 28. bölümde her ülkenin kendi özgül şartlarını ve özelliklerini taşıyan "Yerel Gündem 21"lerinin oluşturulması önerilmiştir. Yerel yönetimlerde yeni bir dönemin başlangıcı sayılabilecek Yerel Gündem 21 ile yönetime doğrudan veya dolaylı katılım, uluslararası toplum tarafından teşvik edilmiş ve başta çevresel sorunların çözümü olmak üzere sürdürülebilirliğin de temel bileşenlerinden biri olarak tanımlanmıştır.

2.4.4. İnsan Yerleşimleri (Habitat II) Konferansı

3-14 Haziran 1996'da İstanbul'da düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı'nda sürdürülebilir kalkınma kavramı yeniden ele alınarak Habitat Gündemi birinci maddesinde sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik kalkınma, sosyal gelişme ve çevresel korumayı gerçekleştirebilecek şekilde tanımlanmıştır (Toplu Konut İdaresi [TOKİ], 1999, s. 5). Herkese yeterli konut ve sürdürülebilir kent yerleşimleri hedefi ile toplanan konferansta bu hedeflere ulaşılabilmesinin araçları şu şekilde sıralanmıştır.

Herkese yeterli konut ve sağlıklı kent yerleşimi hedefine yönelik öncelikle (md. 5) küresel işbirliği ve uluslararası sorumluluk kabul edilmiş, yerel düzeyde hükümetlerin yapabilir kılıcı bir yaklaşımla (md. 3) sorunu çözmesi önerilmiştir. Sürdürülebilir kent yerleşimleri hedefi için ise temel insan haklarına ve özgürlüklere engel olmadan şeffaf, hesap verebilir, demokratik değerleri haiz,

temsili hükümetin ve sivil toplumun sürdürülebilir gelişmenin sağlanabilmesi için birlikte hareket etmesi gerektiği vurgulanmıştır (md. 4). Sürdürülebilir kalkınma, insan yerleşimlerinin iyileştirilmesini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. İnsan Yerleşimler Konferansı'nın Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu olmak üzere iki önemli çıktısı bulunmaktadır. Gündem 21 ile oluşan çevre sorunlarının yerelden çözümlerle desteklenerek önlenmesi yaklaşımı İstanbul Deklarasyonunun 12. Maddesinde; yerel yönetimlerin en yakın ortaklar olarak kabul edildiği, her ülkenin kendi yapısı içerisinde desantralizasyonun teşvik edilmesi gerektiği, şeffaflık ve sorumluluk içerisinde yerel yönetimlerin kurumsal ve mali kapasitelerinin geliştirilmesi gerektiği şeklinde ifade edilmiştir. Bununla birlikte Gündem 21 ve Habitat Gündeminin yerel yönetimler için öncü rehberler olacağı ve uygulamada uluslararası eşgüdüm ile yönetsel ve mali desteğin sağlanacağı belirtilmiştir (TOKİ, 1999, s. 12-13). Bu bağlamda değerlendirildiğinde yerel yönetimlerde katılımcı süreçlerin desteklenmesi ve yaygınlaştırılması, uluslararası boyut kazanarak hükümetlerin bu konuda sorumluluk almalarını gerektirmiştir.

İnsan Yerleşimleri Konferansı, İstanbul'da da düzenlenmesinin getirdiği bilinirlikte Türkiye açısından iki önemli sonuç oluşturmuştur. İlk olarak 1992 Rio Zirvesi ile benimsenen Yerel Gündem 21 sürecinin daha yakından tanınmasına katkı sağlamış (Emrealp, 2004, s. 23), Yerel Gündem 21 uygulamalarının bu tarihten sonra yaygınlaştığı görülmüştür. Toplantının yapıldığı Haziran ayından sonra Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından Yerel Gündem 21 süreci hızlandırılarak 1996 sonu itibarı ile uygulama projeleri başlatılmıştır. Toplantının Türkiye için ikinci önemli sonucu ise yönetim kavramına yapılan vurgu vasıtası ile katılımcı yerel yönetim anlayışının Türkiye'de tanınmasına ve kavram olarak tartışılmasına katkıda bulunmuştur. Habitat Gündemi 44. maddede; kamu ve özel sektör ile yerel halkın sürdürülebilir kent yerleşimleri oluşturmada etkin rol almaya teşvik edilmektedir. Bu hedefe ulaşılabilmesi için yerel idarelerin saydam, sorumlu, hesap verebilir, adil, etkili ve verimli bir şekilde yönetimi yapabilir kılmak katılımcı ülkeler tarafından taahhüt edilmektedir. Karaman'a göre de (1998, s. 348) toplantının anahtar kavramları yerleşim alanlarından

başlayarak dünya sorunlarına sahip çıkma bilinci ve aktif katılım olarak yorumlanmaktadır.

İnsan Yerleşimleri Konferansı'nda yerel yönetimlerin en yakın çalışma birimi olarak nitelendirilmesine ilaveten Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Yerel Gündem 21'leri mali ve kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi amacıyla destekleme kararı almıştır. UNDP'nin desteğini açıklaması ile birlikte Türkiye'de Yerel Gündem 21 süreci hızlanmaya başlamıştır.

2.4.5. Yerel Gündem 21 ve Türkiye Uygulaması

Yirmi birinci yüzyılın küresel eylem planı niteliğinde olan Gündem 21'in uygulama araçları incelendiğinde hükümet dışı kuruluşların, yerel halkın ve yerel otoritelerin gerek politika belirleme sürecine aktif katılımı gerekse uygulama safhasında öncelik almasının önemle üzerinde durulduğu görülmektedir. 1992'deki BM İnsan ve Çevre Konferansı'na kadar olan süreçte merkezi hükümetlerin çevre ve kalkınma sorunlarında muhatap alındığı görülürken bu tarihten sonra hükümet dışı organizasyonlar, yerel otoriteler ve yerel toplum muhatap alınmaya başlanmıştır. Karaman'ın ifadesi ile (1998, s. 348) devlet merkezli değil toplum merkezli çözüm arayışları başlamıştır.

Bu bağlamda Gündem 21'in 28. bölümünde yerel yönetimlerin rolünün güçlendirilmesi gerektiği ifade edilerek yeni yüzyılın çevre ve kalkınma sorunlarının çözüm merkezi olarak yerel otoriteler benimsenmiştir. Gündem 21'in amacı çevre ve kalkınma konularının dengeli bir şekilde ele alınması temel insani ihtiyaçların yerine getirilmesi ve ekosistemin korunması olarak belirlenmiştir (Keating, 1993, s. 17). Yerel Gündem 21'in amaçları ise çevresel sorunların yerelde başlaması ve yerel otoritelerin halka en yakın birimler olması ve nedeniyle kalkınmanın sürdürülebilirliği için politikalar oluşturulması ve bu oluşum sürecinde çok taraflı katılımın sağlanarak yerel halkın da dâhil edilmesi şeklinde belirtilmiştir (Keating, 1993, s. 99). Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için de uzun dönemli stratejik planların yapılması ile birlikte katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk haline gelmiştir

(Kestellioğlu, 2011, s. 127). Gündem 21'in 28. maddesinde; 1996 yılı sonuna kadar her ülkenin kendi Yerel Gündem 21'lerini oluşturması ifade edilmiş olup Eylem Planı hazırlanması belirtilmiştir. Rio de Janeiro'da yapılan toplantıda alınan kararlar doğrultusunda Türkiye'de Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı 1998 yılında yayımlanabilmiştir.

Yerel Gündem 21'lerin Türkiye'deki bilinirliği 1996 yılında İstanbul'da düzenlenen HABİTAT II İnsan Yerleşimleri Konferansı'ndan sonrasına denk gelmektedir. UNDP desteği ve IULA-EMME³ (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı) işbirliği ile 1997'de "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi ile başlatılmıştır. Proje UNDP ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti arasında imzalanan anlaşma sonrası 6 Mart 1998 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak uluslararası bir anlaşma hüviyetine bürünmüştür (Emrealp, 2004, s. 30). 18 ay sürmesi planlanan ve Aralık 1999'da tamamlanan proje Bursa, İzmir, Antalya Büyükşehir Belediyeleri ile Adıyaman, Ağrı, Çanakkale, Trabzon, Gölbaşı ve Harran Belediyeleri olmak üzere toplam 9 yerleşim biriminde uygulanmıştır. Projenin başarı sağlamasının ardından ve yerelden gelen talepler neticesinde Ekim 1998'de proje revize edilerek Diyarbakır, Gaziantep, İzmit Büyükşehir Belediyeleri ile Afyon, Aliağa, Burdur, Çatalca, Çeşme, Çorum, Foça, Kaş, Kızılkalesi, Zonguldak Belediyeleri ile Kastamonu İl Özel İdaresi proje ortağı olarak dâhil edilmiştir (Göktürk, 2008, s. 9). Bu proje ile Türkiye'deki yerel yönetimler tarafından, "Yerel Gündem 21" aracılığıyla, öncelikli yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Yerel Gündem 21

³ UCLG-MEWA'nın kuruluşu öncesinde faaliyette bulunan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME), ana teşkilat olan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin bölge teşkilatlarından biri olarak, 1987 yılında Türkiye'de kurulmuştur. IULA-EMME, dünya teşkilatındaki yeniden yapılanma doğrultusunda, 2004 yılında UCLG-MEWA'ya dönüşmüştür (<http://arsiv.uclg-mewa.org/uclg-mewa-hakkinda.html> Erişim: 20 Temmuz 2019).

Tablo 3: Yerel Gündem 21 Türkiye Uygulaması

	PROJE ADI	ORTAKLAR	AMAÇ
I. Aşama 06/1997 12/1998	Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi	<ul style="list-style-type: none"> Bursa, İzmir, Antalya Büyükşehir Belediyesi Adıyaman, Ağrı, Çanakkale, Trabzon Belediyesi Harran, Gölbaşı Belediyesi 	<ul style="list-style-type: none"> Yerel Gündem 21 sürecinin tanıtımı Katılımcılığın sağlanması
I. Aşama Revizyon 12/1999	Türkiye'de YG 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi'nin Genişletilmesi	<ul style="list-style-type: none"> Diyarbakır, Gaziantep, İzmit Afyon, Aliğa, Burdur, Çatalca, Çeşme, Çorum, Foça, Kaş, Kızılkalesi, Silivri, Denizli Zonguldak Belediyeleri Kastamonu İl Özel İdaresi 	<ul style="list-style-type: none"> Projenin genişletilerek bilinirliğinin sağlanması
II. Aşama 2000 2003	Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Projesi	<ul style="list-style-type: none"> Adapazarı, Bursa, İstanbul, İzmit, İzmir, Adana, Antalya, Mersin, Samsun, Diyarbakır Çanakkale, Yalova, Babaeski, Değirmendere, Gebze, İznik, Orhangazi, Silivri, Afyonkarahisar, Aydın, Denizli, Kütahya, Muğla, Aliğa, Foça, Ödemiş, Kuşadası, Antakya, Burdur, Tarsus, Yalvaç, Ürgüp, Yenimahalle, Bolu, Çorum, Zonguldak, Ağrı, Kars, Malatya, Van, Doğubeyazıt, Mardin, Harran, Yaylak Belediyeleri Kastamonu, Nevşehir ve Edirne İl Özel İdareleri 	<ul style="list-style-type: none"> Sivil toplumun yerel karar alma süreçlerinde aktif katılımının sağlanması Yerel Yönetişimin Güçlendirilmesi
III. Aşama 2004 2006	Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planının Yerelleştirilmesi Projesi	<ul style="list-style-type: none"> İstanbul, Adana, Adapazarı, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, İzmir, İzmit, Mersin ve Samsun Afyonkarahisar, Antakya, Aydın, Bingöl, Bitlis, Çanakkale, Denizli, Edirne, Erzincan, Hakkâri, Kars, Kütahya, Malatya, Manisa, Mardin, Nevşehir, Ordu, Sinop, Şanlıurfa, Trabzon, Van, Yalova, Zonguldak Belediyeleri Doğubayazıt, Çankaya, Keçiören, Kuşadası, Nilüfer, Osmangazi, İznik, Orhangazi, Biga, İskilip, Beşiktaş, Beyoğlu, Şişli, Zeytinburnu, Foça, Karaburun, Ödemiş, Talas, Babaeski, Gölcük, Kızıltepe, Tarsus, Dalyan, Ürgüp, Mustafapaşa Belediyeleri Elazığ, Kastamonu ve Uşak İl Özel İdareleri 	<ul style="list-style-type: none"> Yerel Gündem 21'lerin kurumsallaşmasına katkı sağlanması Binyıl Kalkınma Hedeflerinin yerelde benimsenip uygulanması
IV. Aşama 2006 2008	Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> İstanbul, Adana, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, İzmir, Kocaeli, Mersin ve Adapazarı Bşb. Bel. Adıyaman Afyonkarahisar, Batman, Bitlis, Çanakkale, Denizli, Düzce, Erzincan, Hakkâri, Antakya (Hatay), Kars, Malatya, Manisa, Mardin, Nevşehir, Sinop, Tokat, Trabzon, Van, Yalova, Zonguldak Alanya, Bandırma, Tatvan, Mudanya, Mustafakemalpaşa, Yenişehir, Gülpınar, Tepebaşı, Yüksekova, Bağcılar, Sarıyer, Tuzla, Malazgirt, Göreme, Kaymaklı, Ünye, Çorlu, Bostaniçi, Doğubayazıt, Çankaya, Kuşadası, Nilüfer, Osmangazi, İznik, Orhangazi, Bakırköy, Beşiktaş, Şişli, Zeytinburnu, Karaburun, Mordoğan, Ödemiş, Babaeski, Gölcük, Kızıltepe, Tarsus, Ürgüp, Mustafapaşa Bel. Uşak İl Özel İdaresi 	<ul style="list-style-type: none"> BM Binyıl kalkınma hedeflerinin teşvik yolu ile yerelleştirilmesi
V. Aşama 2008 2011	Kent Konseylerinin Güçlendirilmesi ve Yerel Demokratik Yönetişim Mekanizmaları Olarak İşlev Görmelerine Yönelik Eğitim ve Kapasite Geliştirme Desteği Sağlama	<ul style="list-style-type: none"> Adana, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Mersin, Adapazarı Bşb. Bel. Adıyaman, Afyonkarahisar, Batman, Bitlis, Çanakkale, Denizli, Düzce, Erzincan, Hakkâri, Antakya (Hatay), Kars, Malatya, Manisa, Mardin, Nevşehir, Sinop, Tokat, Trabzon, Van, Yalova, Zonguldak Doğubayazıt, Çankaya, Alanya, Kuşadası, Balıkesir – Bandırma, Tatvan, İznik, Mudanya, Mustafakemalpaşa, Nilüfer, Osmangazi, Orhangazi, Yenişehir, Gülpınar, Silvan, Tepebaşı, Yüksekova, Bağcılar, Bakırköy, Beşiktaş, Beylikdüzü, Sarıyer, Silivri, Şişli, Tuzla, Zeytinburnu, Karaburun, Ödemiş, Seferihisar, Babaeski, Gölcük, Kızıltepe, Akdeniz, Tarsus, Malazgirt, Göreme, Kaymaklı, Mustafapaşa, Ürgüp, Ünye, Çorlu, Bostaniçi Uşak İl Özel İdaresi 	<ul style="list-style-type: none"> Kent Konseyleri kapasitelerinin, güçlendirilmesi Yerel Gündem 21 sürecinin Kent Konseyleri bünyesinde devam etmesi.

Kaynak: Batat, 2010, s. 45-58' den yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, çok-sektörlü bir sürecin geliştirilmesi amaçlanmıştır (Resmi Gazete, 1998).

1996 – 2011 yılları arasında Türkiye’de uygulama alanı bulunan Yerel Gündem 21, yerel yönetimlerde getirdiği katılımcı yönetim anlayışı ile Türkiye’nin yerel yönetimlerdeki dönüşümüne katkı sağlamıştır. Yerel Gündem 21 birinci aşamasında 9 yerel yönetim biriminin proje ortağı olması ile başlayan uygulama süreci Tablo 3’te de görüleceği üzere 70’den fazla yerel yönetim biriminin katılımının sağlanması ile devam ettirilmiştir. Yerel Gündem 21 programının Türkiye’deki yaklaşık 15 yıllık uygulama sürecinde program ortağı yerel yönetimlerin çeşitli uygulamalarda bulunmuştur. Programın temel amacı yerel yönetimlerde demokratikleşmenin geliştirilmesi olduğu düşünüldüğünde uygulamaların temel çıkış noktasının da yerel yönetsel süreçlere paydaşların katılımının olması kaçınılmazdır. Bu bağlamda yerel katılımcı süreçler her kentin kendine özgü koşulları, değerleri ve önceliklerine göre şekillenmiştir (Emrealp, 2004, s. 31). Uygulamanın uluslararası yürütücüleri UNDP ve IULA-EMME’nin yanında Türkiye’de YG-21 Programı Ulusal Yönlendirme Kurulu ülke düzeyinde eşgüdümü sağlamak üzere kurulmuştur. Her il uygulaması farklılık gösterdiğinden eşgüdümün ve programın ilerlemesinin gözlemlenebilmesi adına il düzeyinde Yerel Gündem 21 Genel Sekreterliği oluşturulmuştur. Faaliyetlerin örgütlenmesi ve yürütülmesinden genel olarak sorumlu olan genel sekreterler örgüt yapıları içerisinde en aktif organ konumunda bulunmuşlardır (Güneş ve Beyazıt, 2012, s. 92). Programın amacı yerel yönetimlerde yönetime katılımı artırmak olduğundan gönüllük esasına dayalı olarak kent sakini herkesin çalışmalara iştirak edebilmiştir. Çalışma Grupları (kozaları) adı altında bir araya gelen kent sakinleri kendi ilgi alanlarına göre ayrılmaktadırlar (Adıgüzel, 2003, s. 51). Güneş ve Beyazıt’a göre (2012, s. 92) çalışma grupları, Yerel Gündem 21 programının uygulandığı yerel yönetim birimlerinde her ne kadar benzerlik gösterse de faaliyetin en yüksek olduğu yerlerdir. Bu sonucun ortaya çıkmasında grupların veya kozaların benzer amaç ve hedefleri paylaşan kent sakinlerini bir arada bulunmasının katkısı olduğu düşünülmektedir. Gurup ve kozaların daha üst yapılar olan konsey ve kurultaylara göre daha az üye

barındırması ve homojenlik içermesi, bu düşünceyi destekler niteliktedir. Ayrıca her kentin kendi programı içerisinde kadın, gençlik ve özel grupları oluşturduğu, mahallelere yönelik alt çalışma birimleri oluşturdukları gözlemlenmiştir (Emrealp, 2004, s. 31).

Daha verimli çalışma ortamının oluşturulabilmesi adına alt gruplarında oluşturulduğunun görüldüğü programda en üst karar verici merci olarak Kent Konseyleri⁴, Kent Kurultayları veya benzer isimli yapılar toplanarak uygun görülen fikir ve projeler belediye meclislerinde tartışılmaya ve değerlendirmeye alınmıştır. Konseyler veya farklı isimlerle benzer işleve sahip yapılar kentin en yüksek katılım mercii olarak kent sakinlerinin, sivil toplum kuruluşlarının, özel sektör temsilcilerinin ve kamu kurumlarının bir araya geldiği yerel yönetim temelli yapılardır.

Yerel Gündem 21 Programı, ortaya konulan başarılı sonuçların da desteği ile başlangıcından 9 yıl sonra 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile aynı amaç ve hedefler doğrultusunda çalıştırılmak üzere Kent Konseyi'n dönüşürülmüştür. 1996'dan itibaren 15 yıl boyunca toplam beş farklı aşama olarak uygulanan Yerel Gündem 21, Haziran 2011'de resmi olarak sona erdirilmiştir (Kent Konseyleri Ulusal Raporu, 2012, s. 6).

2.4.6. Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi

26 Ağustos–4 Eylül 2002 tarihleri arasında Johannesburg'ta düzenlenen konferansın amacı, 1992'de Rio De Janeiro'da düzenlenen Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın en önemli çıktısı olan Gündem 21'in uygulamasının değerlendirilmesidir. Bu zirveyi önceki benzerlerinden ayıran en önemli özelliği, zirve öncesinde sonuç bildirgelerinin hazırlık toplantılarında katılımcı bir sürecin benimsenmesidir. Zira daha önce yapılan uluslararası nitelikte sürdürülebilir

⁴ Burada belirtilen "Kent Konseyleri" 2005 yılında 5393 sayılı kanunla kurulan konseylerle isim benzerliği taşımaktadır. Konseyler, 2005 yılında kanunlaşarak kurulması zorunlu hale getirilmiştir.

kalkınma zirveleri, uygulamanın en önemli bileşeni olan toplumlar, hazırlık süreçlerine dâhil edilmemiş bu sebeple hükümet ve devlet düzeylerinde katılım sonuç vermemiştir (Özmehmet, 2008, s. 1862). Katılımcı bir yönetim sürecinin benimsendiği zirvede özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin de sürece katkı vermesini Bozlağan (2005, s. 1025) soyut ve genel düzeyde vaatlerin yerine, somut ve amaca yönelik çalışmaların yapıldığı küresel bir etkinlik olarak değerlendirmektedir. Zirvenin iki önemli çıktısı olarak “Uygulama Planı” ve “Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Bildirgesi” benimsenmiştir. Uygulama planının 167. maddesinde Gündem 21 ve çıktılarının uygulanmasının geliştirilmesi için yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Temel grupların katılımının teşvik edilmesi yerel gençlik konseylerinin oluşturulması, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınmanın tesis edilebilmesi için desteğinin sağlanması gerektiği vurgulanmıştır (Ulusal Çevre ve Kalkınma Programı, [t.y.], s. 108-109).

Bu zirvenin Türkiye ve uygulama safhasındaki Yerel Gündem 21 programı açısından önemi, 2001 yılında BM Genel Sekreteri tarafından Türkiye Yerel Gündem 21 programının en iyi uygulama olarak seçilmiş olmasıdır. Johannesburg Zirvesi’nde Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından Yerel Gündem 21 programı katılımcı ülkelere tanıtılmıştır (Emrealp, 2004, 33).

2030 yılı için “Sürdürülebilir Kalkınma İçin Küresel Hedefler” belirlenmiş, gelecek nesillerin doğal kaynakları kullanabilme hakları için 193 ülke imza vermiştir. Yoksulluğun ortadan kaldırılması, açlığın bitirilmesi, sağlık çocukların yetiştirilmesi, eğitimin niteliğinin artırılması, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması, temiz yaşam ve su koşulları, erişilebilir ve temiz enerji, insani temelli ekonomik büyüme, alt yapı ve sanayileşme, eşitsizliklerin azaltılması, sürdürülebilir şehir ve yaşam alanları, sorumlu üretim ve tüketim, iklim eylemi, su yaşamı, karasal yaşam, barış, adalet ve güçlü kurumlar ve bu hedefler için ortaklıklar olarak 17 kalkınma hedefi (www.tuseb.gov.tr, Erişim: 27.09.2019) belirlenmiştir. Sürdürülebilir şehir ve yaşam alanları hedefi doğrudan yerel

yönetimleri ilgilendirmekte, katılımcılığın sağlanması ile yaşam alanlarının kent sakinlerinin düşünceleri doğrultusunda şekillendirilmelidir.

2.4.7. Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Yönetimler

Kalkınma iktisadının gelişmiş ülkelerde ürettiği sonuçların salt iktisadi büyüme ve milli gelir artışı odaklı değerlendirilmesi anlayışı 1970'lerden itibaren sorgulanmaya başlamıştır. Zira ekonomik gelişme uğruna oluşturulan çevresel tahribatının ve doğal kaynakların tüketilmesinin devamlılığı olmayan bir süreç olduğu değerlendirilmiştir. Bu bağlamda geliştirilen uluslararası girişimlerin önceleri merkezi hükümetler ve devletler düzeyinde çözümler ürettiği görülürken 1987 Brundlant Raporu ile birlikte hükümet dışı yapılara doğru yöneldiği gözlemlenmektedir. Bu raporla birlikte 1987'den itibaren dünya gündeminde sürdürülebilir kalkınma kavramı yerleşmiş, bu kavramın uygulama ortakları olarak ise hükümet dışı kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri ve ulus-altı yönetim birimleri tercih edilmiştir.

Genel olarak ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin, bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırların dışına taşarak dünya geneline yayılması (Parlak, 2003, s. 353) şeklinde ifade edilebilecek olan küreselleşme olgusu, ulus devlet sınırları içerisinde devam eden iktisadi, sosyal ve siyasi faaliyetlerin hem bu sınırlar dışına çıkmasını hem de ulus altı yapıların ulus üstü yapılar ile etkileşimini ifade eder. Çevresel sorunların çözümünde yerel yönetimlerin uygulama ortağı seçilmesinin en önemli sebebinin küreselleşme olgusuna bağlı olarak yerelin ulus devlet sınırlarının dışı ile olan bağlantısını ifade edilebilir. Bu bağlamda Brundlant Raporu ile başlayan sürecin devamında yerel yönetimlerin aksiyon olarak uluslararası yapılar ile geliştirdiği ortaklıklar zamanla yerelin daha fazla muhatap alınması sonucunu getirmiştir. Çevre sorunlarının yerelde başladığı ve çözümünde yerel otoriteler tarafından üretileceği düşüncesinin yerleşmesinin altında yatan gerçeklik yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olması, bu seviyede koşulların daha iyi bilinir olması, paydaşların birbirini daha yakından tanıyıp güven ortamının inşa edilebilmesi ve

olası başarısızlıkların etkilerinin sınırlı tutulacağı ve sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde daha aktif bir örgütlenme gerçekleştirebileceği varsayımdır (Zimmermann, 2014, s. 217).

Bu varsayımın yerel otoritelerce fark edilmesi ile birlikte insanları doğrudan etkileyen çevresel sorunların çözümünde merkezi hükümetlerce sınırlı ilerleme olması (Zimmermann, 2014, s. 209) yerel yönetimleri küresel kurumlarla işbirliği hususunda teşvik etmiştir. 1990 yılında New York'ta toplanan Uluslararası Sürdürülebilir Kentler Birliği (ICLEI), sürdürülebilir kent gelişimi için küresel bir ağ oluşturma (https://www.iclei.org/en/About_ICLEI_2.html Erişim: 31.07.2019) hedefini taşımaktadır. Bu amaçla toplanan 100'den fazla yerel ve bölgesel yönetimin etkinliği 1992'de ki Rio Zirvesi ile Yerel Gündem 21 olarak bir çıktıya dönüşmüştür. Küresel organizasyonlarda yerel yönetimlerinde yer alması merkezi hükümetlerce olumlu karşılanmamış nitekim Gündem 21'in 28. maddesi olan Yerel Gündem 21 büyük bir direnişle karşılaşarak dördüncü ve son hazırlık toplantısında metne dâhil edilebilmiştir (Emrealp, 2004, s. 19). Bu başarının ardında ise Rio Zirvesi ile aynı tarihlerde toplanan yerel yönetimlerin bu konuda oluşturduğu etkinlik bulunduğu ifade edilebilir.

Sonuç olarak ifade edilecek olursa küreselleşme olgusunun ulus altı yapıları muhatap kabul etmesi ile başlayan sürecin aktif yerel yöneticiler tarafından önemli bir fırsat olarak görülüp değerlendirmesi ve başta BM olmak üzere ulus üstü yapıların teşviki yerel yönetimleri sürdürülebilir kalkınmanın en önemli muhatabı haline getirmiştir.

2.5. KENT KONSEYİ

Türkiye'de yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımı düşüncesi Yerel Gündem 21 programı ile fiilen uygulanmaya başlamıştır. 1996 yılında itibaren geliştirilen programın amacı yerel yönetimlerde katılımcı süreçlerin başlatılarak sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi şeklinde özetlenebilir. Bu bağlamda program ortağı yerel yönetimlerde -isimleri farklılık arz etse de- yerel katılıma imkân sağlayacak yapılar oluşturulmuştur. Program başta iki yıllık

olarak planlanmış olması rağmen sağlanan başarı neticesinde resmi olarak sonlandırıldığı 2011 yılına kadar devam etmiştir. 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'de siyasette yaşanan dönüşüm kendisini kamu yönetimi alanında da hissettirmiştir. Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi temel alınarak hazırlanan KYTKK ile gelecekte Türk kamu yönetimi anlayışına hâkim olacak temel prensipler belirlenirken bir yandan da oluşturulacak kurumsal alt yapının çerçevesi çizilmiştir. Yerel Gündem 21 sürecinin Türkiye'deki başarılı uygulaması ile birlikte yaşanan siyasi ve idari dönüşüm, yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımının bir aracı olarak kent konseyini ortaya çıkarmıştır.

Yönetişim esasına göre şekillendirilen, halkın yönetime katılarak sorunlarını dile getirebildiği ve çözüm önerileri sunabildiği, katılımcı demokrasi yöntemini benimseyen ve sivil toplumu yönetim sürecinin bir parçası sayan oluşumlar (Gül ve diğerleri, 2014,s. 290) olarak tanımlanabilen kent konseyi, Türkiye'de 1990'lardan sonra yaşanan düşünsel dönüşümün bir ürünüdür denilebilir. 1854'te Beyoğlu'nda kurulan ilk belediye idaresi ile başlayan modern yerel yönetim süreci zamanla gelişerek temsili demokrasinin en önemli uygulama alanı haline dönüşmüştür. Türkiye'de yirminci yüzyıl boyunca merkezi ve yerel yönetimlere dair yapılan düzenlemeler ile siyasi katılımın önü açılmış, halkın düzenli aralıklarla yapılan seçimlerle yönetime siyaseten katılma imkânı oluşturulmuştur. Bununla birlikte bir yönetimin demokratik bir yönetim olduğunun ifade edilebilmesi için siyasi katılımın yanında idareyi etkileyebilme ve idari kararlara katılabilme hakkının da halka tanınmış olması gerekir (Akyılmaz ve diğerleri, 201, s. 35). Yerel karar alma süreçlerine yerel paydaşların katılımının tesis edilebilmesi ve katılımcı yönetim süreçlerinin yaygınlaştırılarak kente olan aidiyet duygusunun geliştirilebilmesi amacı ile kent konseyi yasal hale getirilmiştir. Yerel paydaşların yönetim süreçlerine dâhil edilmesi düşüncesi ile birlikte yerel yönetimlerde siyasi demokrasi düşüncesi, idarenin demokratikleşmesi düşüncesi ile desteklenmeye başlanmıştır (Akyılmaz ve diğerleri, 2013, s. 135).

2.5.1 Kent Konseyinin Kuruluşu

Kent Konseyi, Yerel Gündem 21 süreci ile birlikte 1996 yılından sonra yerel yönetimlerde katılımcı yönetim anlayışının bir aracı olarak görülse de Türk hukuk sistemi içerisinde 13 Temmuz 2005 tarihli 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun⁵ 76. maddesi ile dâhil edilmiştir. Yerel Gündem 21 süreci devam ederken kanunla belediyelerin kent konseylerini kurması zorunlu hale getirilmesi yönünde önemli bir adım atılması, Türkiye’nin uygulamalara özgün bir yanıtı olarak değerlendirilmektedir (Güneş ve Beyazıt, 2012, s. 129).

Kanunun 76. maddesi “Kent konseyi” başlığı ile amaç, kuruluş ve çalışma biçimi olarak ifade edilebilecek üç paragraftan oluşmaktadır. Birinci paragrafta;

“Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin 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.”

ifadesi ile kent konseyinin amacı vurgulanmıştır. Çevre sorunları ve kalkınma ilişkisinin 1970’lerden beri süregelen uluslararası gelişiminin sonucu olan sürdürülebilir kalkınma ilkesi benimsenmiş, Yerel Gündem 21 programının temel hedeflerinden birisi olan kente sahip çıkma bilinci “hemşehriliğin geliştirilmesi” ifadesi ile kent konseyinin amaçlarından biri olarak ifade edilmiştir. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ana hedefi olan yerindelik ilkesinin hayata geçirilmesi kabul edilmiştir. İkinci paragrafta;

“Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar”

⁵ Buradan sonra Kanun olarak zikredilecektir.

cümlesi ile kent konseyi üyeleri sıralanmış, konseyin kuruluşu ve işleyişi üzerinde belediyelerin sorumluluğu kabul edilmiştir. Yerel Gündem 21 programından doğduğu kabul edilen kent konseyi, bir kamu kurumu ile irtibatlandırılması mahiyeti ile bu programdan ayrılmaktadır. Zira Yerel Gündem 21 programı tamamen gönüllük esasına dayalı bir yerel girişimler bütünü olarak uygulanmıştır. Son paragrafta ise;

“Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”

ifadesi ile çalışma yöntemine değinilerek katılımcı yönetim anlayışı, sonuç alınabilecek süreçlerle desteklenmeye çalışılmıştır. Düzenli aralıklarla yapılan seçimlerle oluşturulan belediye meclisi; yerel yönetimlerde katılım anlayışı doğrultusunda ilk defa sorumluluk altına alınmış (Bulut, 2013, s. 109) ancak kent konseyi kararlarının mecliste kabul edilmesi zorunluluğu ise getirilmemiştir. Bu şekilde bir zorunluluğun hâlihazırda siyasi sorumluluğu bulunan belediye meclislerinin hukuki konumları itibarı ile isabetli olmayacağı (Bulut, 2013, 110) ifade edilmekle birlikte yerel yönetimlerde yönetime katılma düşüncesinin eksik uygulandığı izlenimini oluşturmaktadır.

Kanun'un 76. maddesinin son paragrafı hakkında değinilmesi gereken önemli bir diğer husus ise çalışma usul ve esaslarını içeren alt mevzuat düzenlemesinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılacak olmasıdır. Kanun'un yayımlandığı 2005 yılında maddenin ilk halinde gerekli düzenlemeler için İçişleri Bakanlığı yetkili kılınmış, bakanlığa bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü marifeti ile genel olarak yerel yönetimlerin iş ve işlemlerin yürütülmüştür. 10.12.2018 tarihli ve 30621 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 28. maddesi ile bu görev Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiştir. 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü lağvedilerek

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Bu değişikliğin genel anlamda yerel yönetimler için nasıl bir sonuç oluşturacağı başka bir çalışmanın konusu olmakla birlikte kent konseylerinin ne olacağı sorusu bu çalışma kapsamında değerlendirilecektir. Dünya genelinde iktisadi kalkınma politikalarının yol açtığı çevre sorunlarının tartışılmaya başlandığı 1970'lerden bu zamana çevre sorunlarının çözümüne dair gelişmeler yerel yönetimleri en önemli paydaş olarak kabulü noktasına doğru gelişme göstermiştir. Yerel Gündem 21'in temel çıkış noktası sürdürülebilir kalkınma kavramı ile çevre sorunlarının bugünü ve geleceği yok etmeden ortadan kaldırılmasına dayanmakta olup bu bağlamda değerlendirildiğinde birincil amacın çevre sorunları olduğu görülmektedir. Kent konseyinin de aynı düşüncenin ürünü olarak Türkiye'de kurumsallaştığı düşünüldüğünde gelinen noktada kent konseyi ile ilgili gelişmelerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından takip edilecek olması, çevresel sorunlar ve sürdürülebilir kalkınma kavramı etrafından yeniden bir tanımlamaya gidileceği şeklinde değerlendirilmektedir.

Kanun'un 76. maddesi incelendiğinde konseyinin amacı, üyeleri ve çalışma biçimi hakkında düzenlemeler yapılmış olduğu görülse de başta kent konseyinin tanımı olmak üzere herhangi bir detaya yer verilmemiştir. Bu durum Kanun'un madde gerekçesine; saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesini amaçlayan sivil bir danışma formu ve danışma mekanizması kurulmasının yararlı olacağı düşünülerek sivil niteliğin titizlikle korunmak istenerek ayrıntılı düzenlemelere yer verilmediği şeklinde ifade edilmiştir (<https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf> Erişim: 05.08.2019).

2.5.2 Kent Konseyi Yapısı

Katılımcı yerel yönetimin bir aracı olarak tasarlanan, kent aidiyetini geliştirerek kente sahip çıkma bilincinin oluşmasına katkı ve yerel yönetişimin tesis edilerek

katılımcı bir yapının oluşmasını amacı ile kurulan kent konseyinin kuruluş, işleyiş ve çalışma biçimine dair ayrıntılar 8 Ekim 2006 tarihli ve 26313 sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe giren “Kent Konseyi Yönetmeliği”⁶ ile düzenlenmiştir. Yerel Gündem 21 süreci ile başlayan kent konseylerinin, yasal zeminde tanımlanmasının ardından çalışma usul ve esasları belirlenerek ülke genelinde yaygın bir uygulama alanı bulduğu gözlenmiştir. Uygulamalar esnasında farklı paydaşlar tarafından karşılaşılan çeşitli sıkıntıların olduğu dile getirilmiş, bu bağlamda Yerel Gündem 21 programı kapsamında (Mülga) Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile birlikte Yönetmelikte yapılacak değişiklikleri içeren toplantılar gerçekleştirilmiştir (Emrealp, 2010, s. 15). Toplantının bu mahiyeti değerlendirildiğinde kent konseyinin ruhunda yer alan yönetim ve katılım gibi kavramların Yönetmelikte değişiklik yapılması amacıyla düzenlenen toplantılarda da uygulanması, merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum işbirliğinin kural belirleme sürecinde etkili olduğu şeklinde değerlendirilebilir. Bu gelişmeler ışığında Yönetmelikte; 6 Haziran 2009 tarihli ve 27250 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kent Konseyi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklikle “daha demokratik ve etkin bir mekanizma öngörülürken” (Çukurçayır ve diğerleri, 2011, s. 72) katılımcı yönetim düşüncesinin tabana yayılması ve kent konseyinin geniş bir tabanla yerelde öncelik alabilecek konumda yeniden tanımlanması amaçlanmıştır. Kent konseyinin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen (md. 1) Yönetmelikte kent konseyi şu şekilde tanımlanmıştır:

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 ifade eder (md. 4/b).

Yerel Gündem 21 süreci ile Türkiye’de kavram olarak kullanılmaya başlanan kent konseyi, Kanun ile amaçları ortaya konulmuş olsa da resmi bir metinde ilke

⁶ Buradan sonra Yönetmelik olarak anılacaktır.

defa tanımlanmıştır. Katılımcıların, amaçların ve yöntemin vurgulandığı tanımda; katılımcı yönetim, sürdürülebilir kalkınma ve demokrasi kavram olarak ön plana çıkarılmıştır.

Belediye seçimlerini takip eden üç ay içerisinde kent konseyi belediye başkanının çağrısı ile toplanıp genel kurul oluşturulur ve ardından yürütme kurulu ile kent konseyi başkanı seçimi yapılır (md. 5). Yönetmeliğe göre kent konseylerinin kurulması ihtiyari değil belediyenin yapması gereken zorunlu görevleri arasındadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde Türkiye’de il, ilçe ve belde belediyeleri tarafından kent konseylerinin kurulmasının zorunlu olduğu söylenebilir. Belediyelerin zorunlu görevleri arasında bulunan kent konseylerinin kurulması ile ilgili Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 8 Ekim 2006’dan itibaren kaydedilen gelişmeler hakkında bir sonraki başlıkta değerlendirmeler yapılacaktır.

Katılımcı yerel yönetimin sağlanması amacıyla taşıyan kent konseyinde kurum ve kişi bazında kimlerin üye olarak bulunabileceği Yönetmeliğin 8. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; mülki idare amiri, belediye başkanı, kamu kurum temsilcileri, muhtarlar, siyasi parti temsilcileri, üniversite temsilcileri, sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve kent konseyi meclis ve çalışma gruplarından birer temsilci kent konseyine üye olabilmektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetime ve sivil toplum kuruluşlarına kent yönetiminde etkili olan tüm tarafların kent için ortak aklın harekete geçmesi amacıyla bir arada bulunduğu görülmektedir. Türkiye’de hemen hemen hiçbir oluşumda bu denli geniş tabanlı bir yapının bulunmadığı nazarı itibara alınır ise halkın yönetime katılımının artırılması ve bu katılımın sürekli kılınması bakımından kent konseyi önemli bir fırsattır (Özdemir, 2011, s. 33). 2009 yılında Yönetmelikte yapılan değişiklikle daha önce kent konseyi üyeleri arasında yer alan bölge milletvekilleri, belediye meclisi üyeleri ve il genel meclisi üyeleri Yönetmelikten çıkarılmış, kent konseylerinin demokratik ve sivil karakterinin artırılması amaçlanmıştır (Çukurçayır ve diğerleri, 2011, s. 77). Bununla birlikte merkezi ve yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları dışında kalan örgütsüz kentlilerin temsili noktasında sadece kent konseyi meclis ve çalışma grubundan birer temsilcinin üye olarak kabul

edildiği bir yapı oluşturulmuştur. Yerel Gündem 21 sürecinden başlayarak devam eden süreçte sürdürülebilir kalkınmanın yerel çözümlerle sağlanabilmesi düşüncesinin ana dayanağının herhangi bir aidiyeti olmayan kent sakinlerini de kapsadığı düşünüldüğünde kurumsal kimlik üzerine inşa edilen kent konseyi üyeliğinin temsili demokrasinin yeniden üretilmesi olarak yorumlanabilir.

Yönetmeliğin 6. maddesi kent konseyinin görevlerini tanımlamaktadır. Sivil ve yönetim esaslı bir yapı olması öngörülen kent konseyinin göreve tanımının yapılması teorik anlamda kent konseyini ortaya çıkış amacı ile uyumlu görülmesine de yapılan tanımlamanın geniş bir çerçevede ele alınması konseyi işlevsel hale getirmiştir. Demokratik katılımın artırılması, sürdürülebilir gelişmenin sağlanması, kentin temel stratejilerinin belirlenmesinde ortak aklın hayat geçirilmesi, kent kimliğinin inşası, kent kaynaklarının etkili kullanılmasına katkı sağlanması, dezavantajlı grupların temsil kabiliyetinin geliştirilmesi, saydam, şeffaf, hesap verebilir yönetimlerin oluşmasına katkı sağlanması ve belediye meclisinde değerlendirilmek üzere görüş hazırlaması olarak tanımlanan görevleri ile kent konseyinin yerel karar alma süreçlerinde etkinliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Belirlenen görevleri yerine getirebilmesi ve istenilen hedeflere ulaşılabilmesi amacıyla Yönetmeliğin 9-12. maddelerinde kent konseyini organları; yılda en az iki defa toplanması öngörülen ve en yetkili organ olarak genel kurul, genel kurulun belirleyeceği ve genel kurulun gündemini belirlemeye yetkili yürütme kurulu, kent konseyi başkanı ve konseyin ilgi alanlarına göre oluşturulacak meclis ve çalışma gurupları şeklinde belirlenmiştir. Kent konseyi organları içerisinde katılımın tabana yayılmasını ve örgütsüz geniş halk kesiminin kent konseyi çalışmalarında etkin varlığının sağlanması bakımından meclis çalışma gurupları önem arz etmektedir. Farklı kurumlardan temsilciler ve kurumsal aidiyeti olmayan kent sakinlerinden oluşan çalışma gurupları, kentin ihtiyacına göre farklı konu başlıkları ile kurulmuş, ilgisine göre “kentin sorunlarına dikkat çekerek” (Özdemir, 2011, s. 43) genel kurul gündemini etkileme kabiliyetini içerisinde barındırmaktadır. Bununla birlikte bir organ olarak kabul edilmeyip Yönetmeliğin 14. maddesinde “Genel Sekreterlik” oluşumuna yer verilmiştir.

Meclis ve çalışma guruplarının çalışmalarının eşgüdümü ile tanımlanan görevlerin icrasını takip edilmesi amacı ile tanımlanan kent konseyi genel sekreterliği belediye başkanı tarafından önerilen üç aday arasından yürütme kurulunca belirlenmektedir. Genel iş yürütümünden sorumlu bir birimin varlığı tarafsız ve etkili karar alınması sürecinde etkili olacağı değerlendirilmektedir.

Kent konseyinin faaliyetlerini başarılı bir şekilde yürütebilmesinin en önemli şartlarından biri de şüphesiz ki maddi imkânlarıdır. Bağımsız bir bütçe kabiliyetine sahip olmayan kent konseyi için Yönetmeliğin 16. maddesi ile belediyelere bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle maddi imkân ve destek sağlama yükümlülüğü getirilmiştir. Belediyelerin maddi desteği altında faaliyet yürütmek zorunda kalınması, bir yandan kent konseyinde etkinliğin sağlanması açısından olumlu değerlendirilirken belediyenin etkisi altında kalınabileceği nedeniyle bir engel olarak değerlendirilmektedir.

2.5.3 Kent Konseylerinin Durumu Hakkında Değerlendirme

Türkiye'de 1996 yılından itibaren uygulanmaya başlanan yerel katılım odaklı Yerel Gündem 21 programı, program ortağı belediyelerde farklı isimlerle uygulama alanı bulmuş, 200 yılı itibarı ile de 5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince kent konseyi adı ile kurumsal yapıya dönüştürülmüştür. Bu bağlamda bakıldığında fiilen uygulanan yerel katılım mekanizmalarına Kanun maddesi ile hukuki bir nitelik kazandırılmıştır. Tablo 1'de belirtildiği üzere Türkiye'de 2019 yılı itibarı ile toplam 1389 belediye bulunmaktadır. Belde belediyelerinin gerek ölçek gerekse sosyal ve ekonomik imkânlarının kısıtlı olması nedeni ile kent konseyi kurulması noktasında herhangi bir girişimde bulunmadığı tespit edilmiştir. Belde belediyeleri haricinde büyükşehir, büyükşehir ilçe, il ve ilçe belediyeleri dikkate alınarak Türkiye'de kent konseyinin yaygınlığı üzerinde değerlendirme yapılabilir.

Tablo 4. Büyükşehir ve İl Belediyesi Düzeyinde Kent Konseylerinin Durumu

Antalya	1997	Nevşehir	2008	Karabük	2010
Adana	2001	Ankara	2009	Manisa	2011
Diyarbakır	2002	Aydın	2009	Kırşehir	2011
Gaziantep	2005	Eskişehir	2009	Isparta	2012
Çanakkale	2005	Bursa	2009	Ardahan	2012
Denizli	2006	Kayseri	2009	Bilecik	2013
Çorum	2006	Malatya	2009	Balıkesir	2014
Edirne	2006	Ordu	2009	Mersin	2014
Kastamonu	2006	Şanlıurfa	2009	Muğla	2014
Niğde	2006	Van	2009	Gümüşhane	2014
Uşak	2006	Afyonkarahisar	2009	Muş	2014
Batman	2006	Bingöl	2009	Siirt	2014
Yalova	2006	Elazığ	2009	Sinop	2014
Kilis	2006	Erzincan	2009	Hatay	2015
Tokat	2006	Giresun	2009	Tekirdağ	2015
Konya	2007	Kütahya	2009	Kars	2015
Trabzon	2007	Zonguldak	2009	Erzurum	2017
Adıyaman	2007	Osmaniye	2009	Karaman	2017
Artvin	2007	Düzce	2009	İstanbul	
Bolu	2007	İzmir	2010	Mardin	
Çankırı	2007	Kocaeli	2010	Samsun	
Kırklareli	2007	Kahramanmaraş	2010	Hakkâri	
Rize	2007	Sakarya	2010	Tunceli	
Sivas	2007	Ağrı	2010	Aksaray	
Yozgat	2007	Amasya	2010	Bayburt	
İğdir	2007	Bitlis	2010	Kırkkale	
Bartın	2008	Burdur	2010	Şırnak	

Kaynak: Belediyelerle yapılan telefon görüşmeleri neticesinde yazar tarafından oluşturulmuştur.

Toksöz (2008, s. 90) tarafından hazırlanan “İyi Yönetişim El Kitabı” isimli çalışmada kent konseylerinin il bazında faaliyet gösterdiği ve 2008 yılı itibarı ile 81 ilin 64’ünde kent konseyinin kurulduğunu ve çalıştığı ifade edilmiştir. 2012 yılında Çetinkaya ve Kutlu (2012, s. 102) tarafından hazırlanan çalışmada ise 81 ilin 15’inde kent konseyinin bulunmadığı ya da aktif olarak görev yapmadığı tespitine yer verilmiştir. Türkiye Kent konseyleri Birliği tarafından hazırlanan “Kent Konseyleri: Sorunlar ve Beklentiler” (2016, s. 6) isimli raporda Ocak 2016 itibarıyla 1397 belediyede 211 kent konseyinin kurulmuş olduğu Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra geçen 10 yıllık sürece rağmen konseylerin kurulma oranının %15 seviyelerinde olduğu belirtilmektedir.

Tablo 4’te görüleceği üzere bu tez kapsamında yapılan alan araştırmasında 9 ilde kent konseyi olmadığı tespit edilmiştir. 2005 yılından bu zamana geçen süreçte il belediyeleri düzeyinde %88,8 oranında kent konseylerinin kurulmuş

olduğu görülmektedir. Bununla birlikte kent konseylerinin il düzeyinde ne derece de aktif olduğu hususunda herhangi bir veri elde edilememiş, Kanun hükmü gereği kurulması gereken kent konseyinin varlığına dair tespitler yapılmıştır. Tablo 4'ten anlaşılacağı üzere kurulan kent konseylerinin %25'i 2009 yılında kurulmuştur. 2009 yılında yapılan Yönetmelik değişikliği ve aynı yıl yapılan mahalli idareler seçimleri neticesinde bu sonucun ortaya çıktığı düşünülmektedir. 2014 yılında 7 ilde kent konseyinin kurulmuş olduğu da göz önüne alındığında il düzeyindeki kent konseylerinin %34'ünün sadece seçim yıllarında kurulduğu görülmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde 2019 mahalli idareler seçimlerinin de teşvik edici bir etki yapması beklenmektedir.

Tablo 5. İlçe Düzeyinde Kent Konseylerinin Durumu

	İlçe sayısı	Kent konseyi olan ilçeler	Kent konseyi olmayan ilçeler	Kent konseyi oranı
Büyükşehir ilçe belediyesi	519	186	333	% 35,83
İlçe belediyesi	403	47	356	% 11,66
Toplam	922	233	689	% 25,27

Kaynak: Belediyelerle yapılan görüşmeler neticesinde yazar tarafından oluşturulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyecilik alanında genel bir kanun olduğu düşünüldüğünde ilçe kent konseylerinin durumunun biliniyor olması Türkiye'de belediyelerde halk katılımının kent konseyleri bağlamında hangi aşamada olduğu hakkında düşünce geliştirilmesine imkân sağlayacaktır. Tablo 5'te görüleceği üzere bu tez kapsamında yapılan alan araştırmasında Türkiye genelinde 922 ilçenin 233 ünde kent konseyi bulunmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinde % 35,83'lük bir oran tespit edilirken ilçe belediyelerinde ise bu oran % 11,66 ya düşmektedir. İlçe düzeyindeki yaygınlığının il düzeyine göre oldukça geride kaldığı gözlenmektedir. Türkiye'de var olan büyükşehir, büyükşehir ilçe, il ve ilçe belediyesi düzeyinde toplam 1003 yerel yönetim biriminde 305 kent konseyi tespit edilmiştir. %30,40'lık bir oran ile 2005 yılında yasal hale getirilen kent konseylerinin 15 yıllık uygulama sürecinin belediyelerin yarısında bile bulunmadığı sonucu ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılması düşüncesinin bir tezahürü olarak ortaya çıkarılan kent konseyinin bu derece düşük oranda yaygın olması, katılımcı yönetim anlayışının

kent konseyi bağlamında tam olarak yerleşemediği biçiminde değerlendirilmektedir.

Yerel Gündem 21 sürecinin beşinci ve son projesi olan ve 2008 - 2011 yıllarında uygulanan “Kent Konseylerinin Güçlendirilmesi ve Yerel Demokratik Yönetişim Mekanizmaları Olarak İşlev Görmelerine Yönelik Eğitim ve Kapasite Geliştirme Desteği Sağlama” kapsamında Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin kent konseyi bünyesinde devam etmesi desteklenmiş ve kurumsal kapasite geliştirilmesi amacıyla konseylere destek verilmiştir. Bu proje kapsamında kent konseyleri arasında ve kent konseylerini kendi içerisinde bilgi akışı, iletişim ve işbirliğinin geliştirilmesine yönelik teknik destek sağlanması hedeflenmiştir (Emrealp, 2010, s. 13). Yerel Gündem 21 sürecinin de desteği ile kent konseyleri arasında işbirliğinin geliştirilerek yeni konseylerin kuruluşunda öncülük etmek maksadı ile bir işbirliği ağının hayat geçirilmesi amacı ile 13 Şubat 2010’da Bursa’da yapılan toplantının ardından yapılan hazırlık toplantıları ile 15-17 Nisan 2011’de Kocaeli’nde II. Kent Konseyleri Buluşması tertip edilmiş, bu toplantının neticesinde 47 kent konseyinin imzası ile Türkiye Kent Konseyleri Birliği kurulmuştur (Kent Konseyleri Ulusal Raporu, 2012, s. 14-15). Birlik, 2019 yılı itibarı ile 89 üyeye ulaşarak faaliyetlerine devam etmektedir. Tablo 4 ve 5’te de görüleceği üzere tespit edilebilen 305 kent konseyinden 89 unun kent konseyi üstü bir ulusal yapılanmaya üye olması durumu göz önüne alındığında konseyler arasında gerekli işbirliği ve iletişimin sağlanması amacına yeteri kadar ulaşamadığı ifade edilebilir.

2-3 Ekim 2010 tarihlerinde Konak Kent Konseyi’nin öncülüğünde; kent konseyleri arasında iletişimi, güç birliğini sağlamaya ve kent konseylerinin ortak sorunlarını değerlendirip çözüm yolları araştırma amacı ile 47 kent konseyinin katılımı ile Türkiye Kent Konseyleri Platformu oluşturulmuştur. Platformun resmi bir hüviyeti bulunmayıp sosyal medya üzerinden bilgi ve iletişimi sağladığı tespit edilmiştir. Kent Konseyi Platformu ve Kent Konseyleri Birliği adı ile iki farklı yapılanma ile ulusal düzeyde kent konseylerinin bilgi paylaşımı ve iletişiminin sağlandığı, lakin kent konseylerinin çoğunluğunu temsil edebilecek bir kapasiteye ulaşamadıkları gözlenmiştir.

3. BÖLÜM

MALATYA'DA HALKIN BELEDİYE YÖNETİMİNE KATILIMINA İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI

Bu bölümde; yerel yönetimlerde katılımcı yönetim anlayışının yerleşmesi ve gelişmesi için kurulan kent konseyinin işleyişinin ve etkinliğinin değerlendirilmesi amacıyla yapılan alan araştırmasına yer verilecektir. Alan araştırması hakkındaki açıklamalardan Malatya ili ve Malatya Yerel Gündem 21 programı hakkında bilgiler verilecektir. Malatya'da kent konseylerinin genel durumu değerlendirilerek Malatya Kent Konseyi ve Yeşilyurt Kent Konseyi'nin yapı, işleyiş ve faaliyetleri anlatılacaktır. Bölüm sonunda mülakata dayalı alan araştırmasından elde edilen veriler değerlendirilecektir.

3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI, YÖNTEMİ VE SINIRLARI

Temsili demokrasiler, bugünün bireyleri için anlam yitimine uğramıştır. Zira seçim dönemleri ile sınırlı yönetime katılma anlayışı, belirli dönemler için seçilen temsilcilerin aldıkları kararlara maruz kalan pasif bir birey yapısı oluşturmuş, gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler için kararların meşruluğu ve etkinliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. Demokratik yönetimlerin vazgeçilmez unsuru olan yerel yönetimler söz konusu olduğunda ise bu sorun daha önem kazanmaktadır. Kent konseyleri, halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerde halkın yönetime, karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlayan önemli araçlardan birisidir. Yerel Gündem 21 programının Türkiye'deki en önemli yansıması olan kent konseyinin Malatya ilindeki mevcut durumunun tespiti, Malatya'da kent sakinlerinin belediye yönetimine katılım olgusunun hangi aşamada olduğu, Malatya'daki yerel yöneticiler ve halkın yerel yönetimlere katılım olgusuna nasıl yaklaştığının tespiti bu çalışmanın ana çıkış noktasını oluşturmaktadır.

Alan araştırması mülakat yöntemine dayanmaktadır. Malatya'daki yerel yönetimlere katılım olgusunun kent konseyleri bağlamında ele alındığı bu tezde öncelikle kent konseyi bulunmayan ilçe belediye başkanları ile telefon ve birebir görüşme sureti ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Kent konseyi kurulmamasının nedeni bu mülakatlardan elde edilen veriler ışığında değerlendirilecektir..

Bu tez kapsamında yapılan alan araştırmasının sınırları Malatya ili dâhilindedir. Buradan elde edilen sonuçların genele şamil olması söz konusu değildir. Yerel yönetimlerde katılımcılık olgusuna Malatya halkının ve yerel siyasetçilerinin yaklaşımının tespiti için kent konseyi çalışma alanı olarak belirlenmiştir. Kanunla belirlenen diğer siyasi ve idari katılım yolları bu tez kapsamı dışındadır.

3.2. MALATYA İLİ VE YEREL GÜNDEM 21

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesine dönüşen Malatya, yerel yönetsel katılımın Türkiye'deki ilk uygulamalarından olan Yerel Gündem 21 geçmişi ile Doğu Anadolu'da önemli kent merkezlerinden biridir. Çevre illerden göç alması ve hızlı kentleşme olgusunun yaşanması yerel katılımı Malatya için daha da önemli kılmaktadır.

3.2.1. Malatya Hakkında

Malatya, Cumhuriyetin kurulması ile birlikte 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Türkiye'nin idari bölümlenmesini konu alan 89. maddesine istinaden il olmuştur (<http://www.malatya.gov.tr/tarihcemiz> Erişim: 16.08.2019). Kent kültürünün yerleşmesi bakımından değerlendirildiğinde tarih öncesi dönemden Cumhuriyete uzanan zengin bir geçmişi bulunmaktadır. Göç ve ana ulaşım yolları üzerinde bulunmasının Malatya'nın gelişmesinde ve şehir kültürünün çeşitlenmesinde önemli katkısı olmuştur. 2018 yılı nüfus sayımına göre Malatya, 797.036'lık bir nüfusa sahiptir (<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>, Erişim: 16.08.2019). 13 ilçeden oluşan Malatya'da nüfusun çoğunluğu (%75,36) il merkezini de oluşturan Yeşilyurt ve Battalgazi ilçelerinde ikamet etmektedir.

Malatya'nın belediyeçilik geçmişi Cumhuriyet öncesine dayanmaktadır. Önceleri kadı tarafından yerine getirilen beledi hizmetler 1855 yılında kurulan Şehremanetine devredilmekle birlikte Malatya'da ilk belediye idaresi 1860'lı yılların sonuna doğru kurulduğu tahmin edilmektedir (Demiral ve Evin, 2014, s. 80). 1924 yılında il belediyesi unvanı ile kurulan Malatya Belediyesi, büyükşehir belediyesine dönüştürüldüğü 2012 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir statüsüne alınan Malatya'da 13 ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere 14 belediye yönetimi bulunmaktadır.

3.2.2. Malatya Yerel Gündem 21 Süreci

Türkiye'de Yerel Gündem 21 programının uygulanmaya başladığı 1996 yılı sonundan itibaren birçok il ve ilçe belediyesi proje ortağı olarak yer almış bu bağlamda Malatya Belediyesi de 2001 yılı itibarı ile Yerel Gündem 21 sürecini başlatmıştır. 17 Ocak 2002'de ilk toplantısını yapan Malatya Yerel Gündem 21 Kurultayı'nın amacı; insan haklarının güçlendirilmesi, halkın yönetime katılması, kentsel hakların geliştirilmesi ve bir arada yaşamının gerekleri olarak sevgi, saygı ve hoşgörü ortamının oluşturulması olarak belirlenmiştir (IULA-EMME, 2003, s. 105). Gönüllük çerçevesinde tüm kentlilerin katılımına açık olan Malatya Yerel Gündem 21 sürecinde kent kurultayının yapısı çalışmalarına daha önce başlayan Bursa Yerel Gündem 21'den örnek alınarak; Malatya Valisi, Malatya Belediye Başkanı, Milletvekilleri, Baro başkanı, Siyasi parti il başkanları, Mecliste gurubu bulunan siyasi partilerin merkez ilçe başkanları, Belediye meclis üyeleri, Eski valiler, belediye başkanları, milletvekilleri, Rektör, dekanlar, enstitü ve yüksekokul müdürleri, Kamu kurumları bölge ve il müdürleri, Kayısı Birlik Genel Müdürü, Mahalle muhtarları, STK temsilcileri, Malatya Belediyesi müdürleri, Çalışma gurupları temsilcileri ve Kent Kurultayı'nca üyeliği kabul edilmiş hemşehrilerden oluşturulmuştur (IULA-EMME, 2003, s. 106). Kent kurultayının üyelik yapısı incelendiğinde merkezi idarenin taşra teşkilatı, yerel yönetim birimleri, üniversite ve sivil toplum

kuruluşlarının yoğunlukta olduğu, sivil ve herhangi bir kurumsal aidiyetinin bulunmadığı kentlilerin ise çalıma grubu temsilcisi sıfatı ile temsil edilebildiği gözlenmektedir. Bu yapı 2009 yılında Yönetmelik'te yapılan değişikliğe kadar varlığını kent konseyi bünyesinde de devam ettirmiştir. Gönüllülük esasına dayanan ve halkın kent sorunlarına duyarlılığını artırmayı hedefleyen Yerel Gündem 21 çalışmaları sürecinde Malatya'da; Gençlik, Tanıtım, Emekliler, Katı Atıklar, Engelliler, Çocuk, Spor, Tüketici Hakları, Dinlenme Alanları, İletişim ve Paylaşım, Zararlı Alışkanlıklar, Şehircilik ve İmar, Sağlıklı Çevre, Alternatif İş Olanakları, Kadın, Eğitim Öğretim, Sağlık, Nemrut Turizmini Geliştirme ve Arama Kurtarma olmak üzere toplam 19 çalışma gurubu oluşturulmuştur (IULA-EMME, 2003, s. 105).

Çalışma grupları etrafından özel ilgi ve beceri alanına göre Yerel Gündem 21 sürecine katılması beklenen kent sakinlerinin üretilen projelerde yer alarak kentin sorunlarına sahip çıkarak çözüm üretmesi beklenmektedir. Bu bağlamda yapılan bir değerlendirmeye göre Yerel Gündem 21 ile halkın şehir problemlerine olan duyarlılığının arttığı gözlenmiş, kent insanının yerel yönetimlere olan inancı artarak aidiyet duygusunun geliştiği gözlenmiştir (IULA-EMME, 2003, s. 107). Yerel Gündem 21 sürecinin olumlu sonuçlar ürettiği sonucuna karşılık Adıgüzel (2003, s. 58-60); Malatya'ya doğru yaşanan yoğun iç göçün kent nüfusunu artırmakla birlikte kentlileşmeye katkısı olmadığı ve bunun sonucu olarak kente olan aidiyetin gelişmediği, kent ve çevre sorunlarını doğrudan ilgilendiren somut bir projenin çalışma gruplarında üretilmediği zira uzman kişilerin bu çalışmalara yeteri ilgi göstermediği, sadece çalışma gruplarında değil kent kurultayı üyeliklerinde de yeteri katılım sağlanmadığını belirterek sürecin Malatya'da yerel yönetimlerde katılım açısından olumlu seyretmediğini ifade etmektedir.

3.3. MALATYA'DA KENT KONSEYLERİ

Belediyelerde katılımcı yönetimin bir aracı olarak kent konseyinin etkinliğinin tespit edilmeye çalışılarak yerel katılımın hangi aşamada olduğu sorusu

etrafında yapılan bu çalışmada alan araştırması Malatya il genelinde yapılacaktır. Kent konseyleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması zorunlu tutulmuş yerel katılım kurumlarından biridir. 2005 yılından bu yana değişik il ve ilçelerde kuruluşu devam eden kent konseylerinin Malatya'daki durumu Türkiye geneli ile benzerlik göstermektedir. 2019 yılı Ağustos ayı itibarı ile Malatya'da; Malatya Büyükşehir Belediyesi ve Akçadağ, Arapgir, Arguvan, Battalgazi, Darende Doğanşehir, Doğanşol, Hekimhan, Kale, Kuluncak, Pütürge, Yazıhan, Yeşilyurt İlçe Belediyeleri olmak üzere toplam 14 belediye bulunmaktadır.

Tablo 6. Malatya'da Kent Konseyleri.

	Nüfusu	Kent Konseyi	Kuruluş Tarihi
Malatya	797.036	Var	2009
Akçadağ	35.359		
Arapgir	10.868		
Arguvan	8.157		
Battalgazi	295.821		
Darende	29.045		
Doğanşehir	39.454		
Doğanşol	4.420		
Hekimhan	22.867		
Kale	6.100		
Kuluncak	8.384		
Pütürge	15.049		
Yazıhan	16.673		
Yeşilyurt	304.839	Var	2016

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 6'da görüleceği üzere Malatya ilindeki 14 belediyenin 2 sinde kent konseyi bulunmaktadır. %14,28 oran ile Türkiye ortalamasının oldukça altında olduğu gözlemlenen bu olgu, Malatya Kent Konseyi'nin coğrafi kısıtlar nedeni ile Malatya'nın tamamına hitap edemediği de göz önüne alındığında Malatya'da yerel katılımın kent konseyi ölçeğinde oldukça düşük bir seviyede olduğu söylenebilir.

Bununla birlikte nüfusa dayalı bir analiz, farklı bir sonuç ortaya koymaktadır. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir statüsüne yükseltelen Malatya'da nüfus yoğunluğunun Yeşilyurt ve Battalgazi ilçelerinde bulunduğu Tablo 6'da görülmektedir. İl merkezinin bu iki ilçeden ibaret olduğu ve hem Malatya hem de Yeşilyurt Kent konseyi merkezlerinin Yeşilyurt ilçesi sınırları içerisinde ve ulaşılabilir konumda olması göz önüne alındığında bu iki kent konseyi kent

nüfusunun %75,36'sına hitap ettiği gözlenmiştir. 14 belediyenin bulunduğu Malatya'da 2 kent konseyinin bulunması rakamsal ve oransal olarak zayıf bir katılım çerçevesi oluştursa da kent yerleşimi bakımından değerlendirme yapıldığında durumun oldukça kayda değer olduğu söylenebilir.

Kent konseyi bulunmayan ilçeler, kent merkezini oluşturan Yeşilyurt ve Battalgazi ilçelerinin dışında kalan kırsal yerleşimin yoğun ve merkezle ulaşım mesafelerinin oldukça fazla olduğu yerlerdir. 13 ilçe belediyesinde kent konseyinin neden bulunmadığı sorusu ilçe belediye başkanları ile yapılan mülakatlar neticesinde elde edilen veriler, değerlendirme bölümünde ele alınmıştır.

3.3.1. Malatya Kent Konseyi

Malatya Kent Konseyi; dönemin Malatya Büyükşehir Belediye Başkanı Ahmet Çakır'ın öncelik alması ile 04 Kasım 2009 yılında kurulmuştur. Yapılan ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Başkanı kent konseyi başkanı seçilmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere Malatya, Yerel Gündem 21'i uygulamış bu bağlamda yerel yönetimlerde katılımcılık anlayışı noktasında tecrübesini Kent Konseyi'ne aktarabilmeyi başarmıştır. Kuruluş aşamasında Malatya Kent Konseyi Çalışma Yönergesi kabul edilerek meclisler oluşturulmuştur. 8 Ağustos 2019'da 8. Olağan Genel Kurulu gerçekleştirilen Malatya Kent Konseyi'nin başkanlığına Malatya Büyükşehir Belediye Selahattin Gürkan seçilmiştir. Yürütme Kurulu'nun belirlenmesi ile birlikte yeni dönemde görev yapacak yönetim kadrosu oluşturulmuştur.

Malatya Kent Konseyi Çalışma Yönergesi, Yönetmelik esas alınarak hazırlanmıştır. 20 maddeden oluşan Yönerge, konseyin iç işleyişini düzenlemek üzere ele alınmıştır. Yönergede Malatya Kent Konseyi (md. 4);

“5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde belirtilen hedefler doğrultusunda; Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Gündem 21 ve Habitat II'nin sürdürülebilirlik, yaşanılabilirlik ve yapabilir kılma ilkelerinin ışığında, hoşgörü, saygı ve anlayış çerçevesinde, halkın yönetime katılımını ve denetimini

sağlayacak mekanizmaları geliştirmeyi ve kendi sorunlarına sahip çıkmayı özendirmeyi, yönetim eksenli katılımcı demokrasiyi esas alan ve sivil toplumu önceleyen bir oluşumdur.”

şeklinde tanımlanarak ulusal ve uluslararası düzenlemelerin ışığında bir kent konseyi anlayışı oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerde katılımcılık anlayışının içerdiği kavramlarında kullanıldığı tanım; kentlilik bilinci, aktif yurttaşlık ve sivil toplumu ön plana almaktadır. Malatya Kent Konseyi Yönergesinde konseyin amaçları şu şekilde belirtilmiştir (md. 5).

a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,

b) Malatya'nın doğası, tarihi, kültürel mirası, turizm değerleri ve sosyo-ekonomik yaşantısı ile bütünleşecek nitelikteki stratejilerin belirlenmesi ve tanıtılmasına katkıda bulunmak,

c) Kentimizin sürdürülebilir gelişmesinin temelini oluşturacak politikalar arasında önceliklerin belirlenmesi ve çözüm önerilerinin üretilmesine imkân tanıyacak bir uzlaşma ortamı oluşturmak,

d) Katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirerek sivil toplumun kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,

e) Kent halkı ile birlikte eylem planları hazırlamak, uygulamak ve geliştirmek,

f) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmaya ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamaya yönelik çalışmalarını desteklemek,

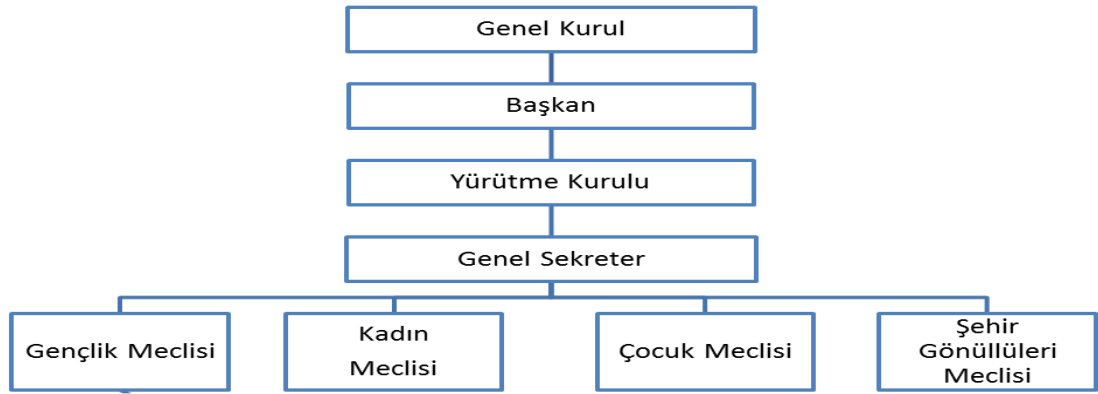
g) Konseyce alınan kararların Yürütme Kurulu aracılığı ile Malatya Belediyesi meclis gündemine alınmasını sağlamak,

h) Kent hayatını ilgilendiren her konuda çalışmalar yapmak.

Yönetmelik temel alınarak hazırlanan Malatya Kent Konseyi Yönergesi, 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Kanunu yürürlüğe girmeden önce düzenlenmiştir. Yerel Gündem 21 programının uygulandığı Malatya'da, sürdürülebilir kalkınma ve

yerel katılım olanaklarının artırılması amaç olarak belirlenmesi kent konseyini ortaya çıkaran düşünce ile örtüşmektedir. Yönergenin 18. maddesi ile konseyin mali yapısı düzenlenmiş; Malatya Belediyesi'nden sağlanacak ayni ve nakdi yardımın yanında projeler karşılığı elde edilecek finansmanlarda mali yapı içerisinde değerlendirilmiştir. Malatya Kent Konseyi'nin yönetim yapısı 2009 yılında yapılan ilke genel kurul ile oluşturulmuştur. Buna göre kent konseyinin yönetim yapısı şu şekildedir.

Şekil 1. Malatya Kent Konseyi Yapısı.



3.3.2. Yeşilyurt Kent Konseyi

Yeşilyurt Malatya'nın iki merkez ilçesinden biri olup nüfusu en fazla olan ilçesidir. 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Kanunu ile il merkezinin bir bölümü de eklenerek bugünkü halini almıştır. Malatya'nın yeni yerleşim planına göre şehrin Yeşilyurt'a doğru büyütülmesi politikası nedeni ile yeni yapılaşmaların sık görüldüğü ve sosyo ekonomik seviyesi yüksek kentlilerin bu ilçede ikamet ettiği gözlenmiştir. 30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçimlerin ardından 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Kanunu'nun fiilen uygulamaya geçmesi ile birlikte ilçe

belediyelerinin hizmet sınırları ilçe mülki sınırlarına genişlemiştir. Yeni sistemin getirdiği belirsizliklerle beraber yaşanan uyum süreci ile birlikte Yeşilyurt Belediyesi tarafından kent konseyi kuruluş girişimleri başlatılmış, 25 Mayıs 2016'da ilk genel kurul toplantısı yapılarak Yeşilyurt Kent Konseyi kurulmuştur. Kuruluş aşamasından sonra Yeşilyurt Kent Konseyi, 31 Mart 2019 mahalli idareler seçiminin ardından, 26 Haziran 2019 tarihinde seçimli olağan genel kurulunu gerçekleştirmiştir. Yeşilyurt Belediye Başkanı'nın aynı zamanda kent konseyi başkanı da seçildiği genel kurulda Yeşilyurt Kent Konseyi çalışma yönergesi kabul edilmiştir.

Yeşilyurt Kent Konseyi Çalışma Yönergesi (Berber, 2019, s. 33-44) 26 Haziran 2019 tarihli genel kurul toplantısında kabul edilerek uygulanmaya başlamıştır. 20 maddeden oluşan Yönerge, konseyin iç işleyişini düzenlemeye yönelik olarak ele alınmıştır. Yönergede (md 4/b) Yeşilyurt Kent Konseyi;

“5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde belirtilen hedefler doğrultusunda; Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Gündem 21 ve Habitat II'nin sürdürülebilirlik, yaşanılabilirlik ve yapabilir kılma ilkelerinin ışığında, hoşgörü, saygı ve anlayış çerçevesinde, halkın yönetime katılımını ve denetimini sağlayacak mekanizmaları geliştirmeyi ve kendi sorunlarına sahip çıkmayı özendirmeyi, yönetim eksenli katılımcı demokrasiyi esas alan ve sivil toplumu önceleyen”

biçiminde tanımlanarak ulusal ve uluslararası bütün düzenlemelere atıf yapılmış, yerel yönetimlerde katılımcı yönetim anlayışına hâkim olan tüm kavramlara tanım içerisinde yer verilmiştir.

Yönergede Konseyin amaçları (md 5);

“a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşerilik bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,

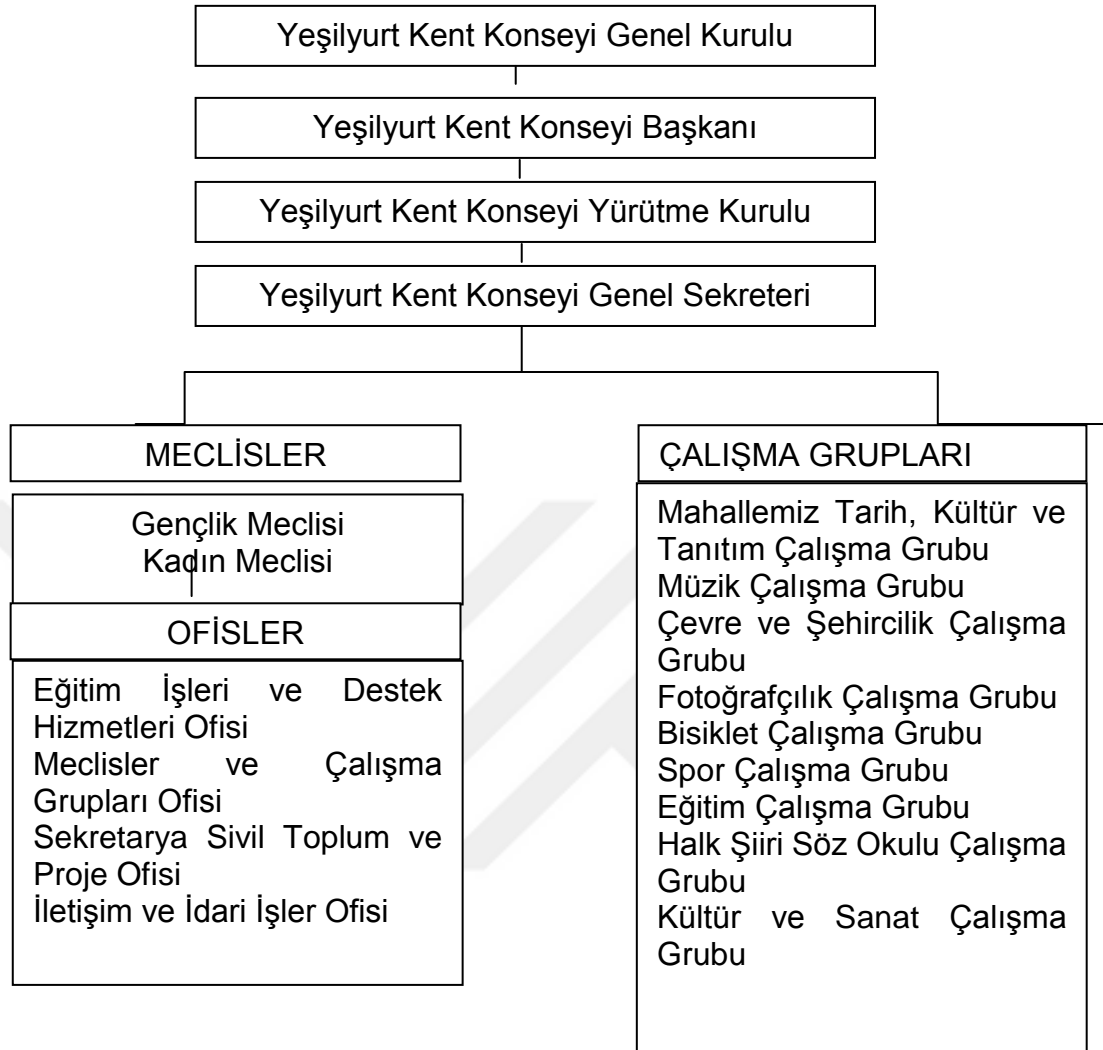
b) Malatya'nın ve Yeşilyurt'un doğası, tarihi, kültürel mirası, turizm değerleri ve sosyo ekonomik yaşantısı ile bütünleşecek nitelikteki stratejilerin belirlenmesi ve tanıtılmasına katkıda bulunmak,

- c) Kentimizin sürdürülebilir gelişmesinin temelini oluşturacak politikalar arasında önceliklerin belirlenmesi ve çözüm önerilerinin üretilmesine imkân tanıyacak bir uzlaşma ortamı oluşturmak,
- d) Katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirerek sivil toplumun kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- e) Kent halkı ile birlikte eylem planları hazırlamak, uygulamak ve geliştirmek,
- f) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmaya ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamaya yönelik çalışmalarını desteklemek,
- g) Konseyce alınan kararların Yürütme Kurulu aracılığı ile Yeşilyurt Belediyesi Meclis gündemine alınmasını sağlamak,
- h) Kent hayatını ilgilendiren her konuda çalışmalar yapmak”

olarak belirtilmiştir. Kent konseyinin Türkiye’de kurumsallaşmasını sağlayan Yerel Günde 21 süreci yukarıda ele alındığı üzere sürdürülebilir kalkınmanın yerel paydaşların desteği ile uygulanması düşüncesinin neticesinde ortaya çıkmıştır. Kent konseyi her ne kadar katılımcı yerel yönetimin bir aracı olarak düşünülse de sürdürülebilir kalkınmanın bir amaç olarak belirlenmesi kuruluş gayesi ile örtüşmekte bu konuda Malatya’da bir farkındalığın olduğu gözlenmektedir.

Kent Konseyinin mali yapısı Yönergenin 18. maddesinde Yeşilyurt Belediyesi’nin bütçesinden ayıracağı ödeneğe dayandırılmıştır. Ayrıca “Kent Konseyi amaçları doğrultusunda ilgili kurumlara proje başvurusunda bulunabilir, ortaklıklar kurabilir, var olan projelere iştirakçi olabilir, ayni ve nakdi destek taahhüdünde bulunabilir” maddesi ile Yönetmeliğin öngördüğü mali kaynakların dışında kaynak oluşturma yolu benimsenmiştir. 2016 yılında kurulan Yeşilyurt Kent Konseyi, Yeşilyurt Belediyesi Ar-Ge Bürosunun desteği ile 30 kent konseyi gençlik meclisi başkanının katılımı ile Kent Konseyi Gençlik Meclisi Başkanları Çalıştayı” projesini hazırlamış, Ekim 2019 tarihinde düzenlenmesi planlanan çalıştay için AB Hibe Ofisi’nden %100 maddi destek sağlamışlardır. 25 Mayıs 2016 kuruluş genel kurul toplantısı ile Konseyin teşkilat yapısı şu şekilde belirlenmiştir.

Şekil 2. Yeşilyurt Kent Konseyi Yapısı.



Yeşilyurt Kent Konseyi, Yönetmelikte belirtilen yapılanmaya ilave olarak ofisleri bünyesinde bulundurmaktadır. Ofis yapılanması, konseyin idari ve teknik işlerini tamamlamak üzere kurulmuş olup ana çalışma alanlarına dair herhangi bir görev verilmemiştir.

3.4. ARAŞTIRMA VERİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yerel yönetimlerde katılımcı yönetim anlayışının kent konseyleri bağlamında değerlendirildiği bu tezde ilk olarak kent konseyi bulunmayan ilçelerin durumu ele alınmıştır. Tablo 6'dan da izleneceği üzere kent konseyi bulunmayan 12 ilçe

bulunmaktadır. İlçe belediye başkanları ile Ağustos-Eylül 2019 tarihleri arasında yüz yüze ve telefonda görüşülerek Ek 3'te yer alan mülakat formundaki sorular yöneltilmiştir.

Yerel temsil ve katılımın artırılması noktasında kent konseylerinin gerekli ve yeterli görüyor musunuz sorusuna belediye başkanlarının tamamı; kent konseyinin gerekli olduğunu ancak mevcut yapılarının yetersiz olduğu cevabını vermişlerdir. Yerel yönetimi, farklı seslerin ve düşüncelerin bir araya gelmesini sağlayacak en önemli kurum olarak görülen kent konseyinin mevcut yapısının geliştirilmesi konusundaki en önemli sorunun kısıtlı belediye bütçelerine getireceği mali yükün bu kurumlara tahsis edilecek ödenekle çözülmesi bu şekilde kendilerine yük olmadan işlerini yürütmesi gerektiği izlenimi elde edilmiştir.

Bu alanda yapılan araştırmanın en önemli boyutu kent konseyine neden ihtiyaç duyulmadığı kanosudur. Tablo 6'da izleneceği üzere kent konseyi bulunmayan ilçeler Malatya'nın az nüfuslu ilçeleridir. Bu bağlamda belediye başkanları, akrabalık ilişkilerinin güçlü olduğu ve ilçelerin küçük olması nedeni ile belediye binası dışına çıkıldığında son derece ulaşılabilir oldukları hususunda kanaat belirtmişlerdir. Bu düşünceden yola çıkıldığında Malatya özelinde kent konseyi, bir katılım aracı olarak değil fakat belediye yönetimine taleplerin iletilmesini sağlayacak halkla ilişkiler birimi olarak algılandığını söyleyebiliriz. Kent konseyleri mevcut belediye yönetimlerince bilinmekte fakat amaçlarının ne olduğu konusunda belediye yönetimlerinin farkındalığı olmadığı tespit edilmiştir.

Yerel seçimlere katılarak iradesini yönetime yansıtabilme imkan bulunan yerel halkın seçimler dışında da yönetimde yer alabilmesi, temsili demokratik mekanizmaları aşip katılımcı yöntemlerin benimsenmesi ile mümkündür. Katılımcı yönetim anlayışı ise karar alma sürecine doğrudan etki edebilme anlamına gelmektedir. Mahalli idareler seçimleri dışında halkın yönetime katılmasının karar alma sürecine etkisinin değerlendirildiğinde katılımcı yönetim anlayışının yerleşememesinin nedenleri de ortaya çıkmaktadır. Kent konseyi aracılığı ile kararlara etki edilmesi belediye başkanlarınca; belediye yönetiminin

ve belediye meclisinin konseye bakış açısında saklı olduğu vurgulamıştır. Bir başka ifade ile kent konseyi ile belediye arasındaki uyumlu çalışma ön plana çıkarılmış, aksi takdirde kent konseylerinin gerekli olmadığı ifade edilmiştir. Hekimhan Belediye Başkanı ile yapılan görüşmede karar alma sürecindeki halkın yönlendirmesi, kentin sağlıklı ve talebe esas yönetilmesi anlamı geleceğini ifade etmiştir.

Kent konseyinin yeni bir bürokrasi çeşidi mi olduğu konusundaki araştırmada ise belediye başkanlarının kaygıları aynı noktada birleşmektedir. Belediye bütçesi, personeli, imkânları ile devamlılığını sağlayabilen kent konseyinin ayrı bir şekilde bütçelendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte katılımcı yönetimin gerekliliği vurgulanarak, konseylerin etkin bir biçimde kullanılması gerektiği görüşü ağırlık kazanmıştır.

Kent konseyinin gelecekte nasıl bir yerde olacağı konusunda Malatya'da yapılan araştırmada elde edilen bulgular şu şekildedir. Kent konseylerinin teorik olarak büyük beklentiler oluşturmalarına rağmen pratikte beklenen sonucu veremediği görüşü hâkimdir. Belediye başkanları düzeyinde konseyin amaçlarının ne olduğu konusu bilinmezken halkın bu konulara yabancı olduğu gerçeği ortaya çıkmıştır. Bilinirlik ve yapabilirlik kent konseyinin geleceğini şekillendirecek iki önemli kavram olarak ortaya çıkmıştır.

Kamu, özel sektör ve sivil toplumun paydaş anlayışı ile yönetsel süreçlerindeki birlikteliğin ifade etmek için kullanılan yönetim kavramı, belediye yöneticileri nezdinde bu bağlamından biraz farklı algılandığı tespit edilmiştir. Yönetişimin, halkın isteklerine cevap vermek olduğu, halktan gelen taleplerin yerine getirilmesi ile iyi yönetişimin tesis edilmiş olacağı düşünülmektedir.

Malatya Kent Konseyi'nin son genel kurulunda kent konseyi başkanı olarak Malatya Büyükşehir Belediye Başkanı seçilmiştir. Kent konseyinin sivil bir alan olması gerektiği bu sebeple başkanların belediye başkanı olmaması, konseyleri daha sivil ve katılıma açık yapıya dönüştüreceği teorik olarak vurgulanmaktadır. Malatya Kent Konseyi Genel Sekreteri ile yapılan yüz yüze görüşmede (Z.

Kesirklioğlu ile kişisel iletişim, 24 Eylöl 2019) bu durumun nedeni sorulduğunda; belediye başkanlarının konsey başkanı olmasının Malatya’da bir gelenek olduğu, Yerel Gündem 21 sürecinden bu yana katılımcı yönetim anlayışı doğrultusunda oluşturulan yönetsel yapıların başkanlığını belediye başkanlarını yürüttüğu ifade edilmiştir. Aynı zamanda belediye bütçesinden pay ayrılan kent konseyinin kaynak sağlanan diğer belediye kurumları gibi görülebileceği bu sebeple belediye başkanlarının burada da etkin olmak isteyebileceğini ifade etmiştir. Üçüncü ve kanaatimizce en önemli gerekçe ise kent konseyinin genel olarak etkinliğinin sağlanmasıdır. Kent konseyi başkanlığının belediye başkanlığında bulunması ile halkın ve sivil toplumun da nezdinde konseyin kayda değer bir kurum olduğu izlenimi verilerek gerek katılımın gerekse kararların etkinliğini sağlandığı düşünölmektedir. Literatürün aksine Malatya Kent Konseyi özelinde belediye başkanlığının konsey başkanı olması olumsuz değerlendirilmemektedir.

6360 sayılı Yeni Büyükşehir Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. 2014’te uygulanmaya başlanan yeni belediye yapısından sonra belediyeden hizmet alan birey sayısında da artış olmuştur. Malatya’da yaşayan herkes büyükşehir belediyesinin aldığı kararların ve yaptığı uygulamaların doğrudan etkileneni durumundadır. Mevcut durumun kent konseylerine yansımasının ne olduğu konusu Malatya özelinde olduğu gibi bütün büyükşehir belediyeleri için önemli bir başlıktır. Yeni Büyükşehir Kanunundan sonra kent konseylerinin durumunun yeniden ele alınması gerektiği yapılan alan araştırmasından anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyesi olması nedeni ile Malatya Kent Konseyi, Malatya’nın 13 ilçesini kapsamı alanına bulundurması beklenebilir. Zira kent merkezi ile sınırlı bir katılımcı yapılanma, belediye hizmetlerinden faydalanan tüm birey, sivil toplum kuruluğu ve özel sektöre yeteri kadar temsil hakkının tanınmaması anlamına gelmektedir. Malatya Kent Konseyi Genel Kurulu ve Yürütme Kurulu incelendiğinde bu temsile imkân sağlayacak yapılanmanın olmadığı görölmüştür. İl merkezinden uzak ilçelerde aktif sivil toplum kuruluşlarının davet edilebildiği çalışmaları

haricinde Malatya Kent Konseyi mevcut hali ile il merkezini oluşturan Battalgazi ve Yeşilyurt ilçelerine hitap eder konumdadır.

Yeşilyurt Kent Konseyi Genel Sekreteri ile yapılan kişisel görüşmede (A. Berber ile kişisel iletişim, 24 Eylül 2009); Yeşilyurt Kent Konseyi'nin Yeni Büyükşehir Kanunu ile köyden mahalleye dönüştürülen yerleşim alanlarındaki etkinliğinin şu aşamada yeterli düzeyde olmadığı, yapılacak faaliyetler ve tanıtım organizasyonları ile katılımın üst seviyelere taşınacağı ifade edilmiştir. Yeşilyurt Kent Konseyi genel kurulunda alınan kararların henüz belediye meclisine gönderilen ve karara bağlanmanın olmadığı tespit edilmiş bu bağlamda konseylere etkililik sağlayacak en önemli yapının henüz faal olmadığı saptanmıştır.

Kent konseyleri incelemesinde tespit edilen bir başka konu ise her iki kent konseyi de Yeşilyurt ilçe merkezinde ve yakın konumlarda bulunmasına rağmen ortak çalışma duygusunun henüz istenilen seviyede olmadığı görülmüştür. Yapılan bu tespitler; kent konseylerinin kendi içlerinde aktif ancak bütünlük ifade edebilecek durumda olmadığını göstermektedir. Bunun sebebi olarak her iki kent konseyi genel sekreterlerinin ifadesi; Yeni Büyükşehir Kanunu ile ortaya çıkan büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki sınırların belirsizliğidir. Zira büyükşehir belediyesinin nerede başlayıp nerede bittiği sorunu cevapsız kalmakta, kent konseylerinin faaliyet alanlarının çakışması söz konusu olmaktadır.

İlçe Belediye Başkanları ve Kent Konseyi Genel Sekreterleri ile yapılan kişisel görüşmeler, şahsi gözlemler ve kent konseylerinin yapıları incelendikten sonra kent konseylerinin Yeni Büyükşehir Kanunu sonrası yeniden organize edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Büyükşehir Kent Konseylerinin bütün ilçeleri kapsayacak şekilde üye yapısının yeniden güncellenmesi, bu amaçla Kent Konseyi Yönetmeliğinde değişiklik yapılması gerektiği ifade edilebilir. Görüşmecilerin ifade ettiği gibi kent konseyinin bilinirlik sorunu vardır ve etkin katılımın sağlanması amacıyla tanıtım faaliyetlerine önem verilmelidir. Doğanyol Belediye başkanı ile yapılan mülakatta (H. Bay ile kişisel iletişim, 27 Ağustos

2019) daha ileri bir seviyeyi işaret ederek, okullarda demokrasi ve katılımçılık eğitimini verilmesini nihai tahlilde geleceğin yetişkinleri olarak yerel yönetimlerde ve kent konseylerinde çocukların ve gençlerin bulunacağını ifade etmiştir. Belediye başkanlarının kent konseyine dair bilgi birikimi ve özel ilgisinin kuruluş ve etkinlikte en önemli konu olduğu tespit edilmiş, yerel yönetimlerden sorumlu merkezi idare birimlerinin bu konuya dikkat çekmesinin önemli olduğu tespit edilmiştir.

Son olarak kent konseylerinin mali yapısının ortaya koyduğu açmaz ele alınabilir. 5393 sayılı kanununun 76. maddesinde belirtilen yardım ve destek Yönetmelikte detaylandırılarak aynı ve nakdi yardım seviyesine yükseltilmiştir. Malatya özelinde de gözlemlendiği gibi belediyeler konseylere nakdi yardım, personel, araç, yer temini gibi imkânlar sağlamakta kent konseyleri bu imkânları kullanarak faaliyetlerine devam edebilmektedirler. Kent Konseyi Genel Sekreterleri ve personelinin de belediye çoğunlukla belediye çalışanı olduğu göz önüne alındığında ortaya belediyeye bağımlı fakat belediye yönetimine katılmayı amaçlayan bir yapı ortaya çıkmakta, birbiri ile bağdaşmayan bu iki durum konseylerde etkinliği azaltmaktadır.

SONUÇ

Yerel yönetimler on birinci ve on ikinci yüzyıllarda ortaya çıkan komünlerin merkezi yönetimlerden özerkliklerini talep etmesi ile ortaya çıkmışlardır. Yerel halkın kendi ihtiyaçlarını görebilecek kurumları kendisinin oluşturması isteğine dayanan komünlerden bu yana yerel yönetimler, demokrasi ekseninde gelişen bütün tartışmaların içerisinde olmuştur. Modern yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına kadar geçen sürede yerel yönetimler geri planda kalsa da hiçbir zaman ortadan kalkmamışlardır.

Türkiye’de yerel yönetimler yaklaşık 160 yıllık bir geçmişe sahiptir. Modern belediyeciliğin başladığı 1854 6. Daire-i Belediye deneyiminden bu zamana yerel yönetimler sürekli bir gelişim içerisinde olmuşlardır. Yerel yönetimlerde katılımcılık düşüncesi Muhassıllık Meclislerine kadar geri götürülebilir. Merkezi idarenin kendi iradesi ile yerel vergilerin toplanması ve yerel işlerin gördürülmesi amacı ile oluşturduğu meclisler, seçimli ve farklı etnik ve dini yapıya sahip tebaanın üye olabileceği bir yapıda kurgulanmış olsa da bugünkü anlamda bir yerel yönetim birimi olmadığı ortadadır. Tanzimat Dönemi ile beraber başlayan modernleşme süreci yerel yönetimleri kapsamı içerisine alarak Türkiye’de bugünkü anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte devlet yeniden kurgulanmış, savaş sonrası dönemin şartları gereği merkeziyetçi bir yapılanmaya gidilmiştir. Yerel yönetimlerde katılım düşüncesi yerine yerel hizmetlerin gördürülmesi ana hedef olarak benimsenmiştir. Kadınlara seçme ve seçilme hakkının tanınması ile birlikte temsil kapasitesi artan yerel yönetimler temsili demokratik yöntemle yerel halkın yönetime siyasal katılımına olanak sağlamıştır. 1963 yerel seçimleri ile birlikte belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmeye başlanması ile birlikte temsil ve katılım olgusu bir başka boyuta taşınmıştır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’na kadar geçen dönemde Türkiye’de yerel yönetimler siyasal katılım boyutu ile demokrasi tartışmalarına konu olmuştur.

Merkezi idarede yaşanan siyasi değişimler yerel yönetimleri de etkilemiş, demokrasi okulu olarak nitelendirilen yerel yönetimlerde demokrasi zaman zaman kesintiye uğramıştır. Ancak yerel yönetimlerin hakla en yakın yönetim birimleri olması, dünyada olduğu gibi Türkiye’de öneminden hiçbir şey kaybetmemesi sonucu ortaya çıkarmıştır. Bunun göstergesi olarak yerel halk yerel seçimlere her zaman yüksek oranda katılım sağlamıştır. Artan refah seviyesi, iletişim imkânlarının gelişmesi ve eğitim seviyesinin yükselmesi gibi nedenler yerel halkın seçim dönemleri dışında da yönetimde yer almak istemini ortaya çıkarmıştır. Yerel Gündem 21 süreci ile birlikte kurumsal yapıya kavuşan katılımcı yerel yönetim düşüncesi, Kent Konseyi ile birlikte ülke genelinde uygulanması zorunlu bir yerel yönetsel katılım aracı olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan iktisadi düzen, salt büyümeye dayalı kalkınma anlayışına dayalı olduğundan 1970’lerin başından itibaren büyüme endeksli kalkınma anlayışının kaynakları yok edeceği, gelecek nesillerin de bu kaynaklardan istifade edebileceği ve çevrenin daha az tahrip edilmesine dayalı sürdürülebilir kalkınma anlayışı tartışılmaya başlanmıştır. 1969’da “Büyümenin Sınırları” ile başlayan sürdürülebilir kalkınma düşüncesi, 1992 Rio Zirvesi ile yerel yönetimlerin en önemli çalışma ortağı olarak belirlendiği uluslararası bir hedef olarak benimsenmiştir. Gündem 21 Belgesinin 28. maddesi ile Yerel Gündem 21 Programı başlatılmış, taraf ülkeler nezdinde yerel yönetimlerde kamu, özel sektör, sivil toplum ve örgütsüz yerel halk kesimlerinin paydaş kabul edildiği çok taraflı yerel yönetişime dayalı yapılanmalar kurulmuştur. 1996 yılında Türkiye’de uygulanmaya başlayan Yerel Gündem 21 programı, Türkiye’de yerel yönetsel katılımı başlatan en önemli gelişme olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte Yerel Gündem 21’ler, kent konseylerine dönüştürülmüştür.

Yaklaşık 15 yıldır Türkiye’de yerel yönetsel katılımın bir aracı olarak uygulanan kent konseylerinin durumu, katılımcı yerel yönetim anlayışının Türkiye’de hangi seviyede olduğuna dair önemli göstergelerden biridir. Kent konseylerinin bugünkü durumu incelendiğinde büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri olarak toplam 922 belediyenin 322 sinde kent konseyinin kurulduğu tespit edilmiştir. Yaklaşık

%25'e tekabül eden bu rakam 2005'ten bu zamana geçen süre göz önüne alındığında yerel yönetsel katılım konusunda kent konseyleri bağlamında oldukça geride bulunduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerde katılım sorununun sebeplerinin tespiti üzerine Malatya ilinde kent konseyleri üzerinde alan araştırması yapılmıştır. Araştırma bulgularında Malatya'da ki 14 belediyenin 2 sinde kent konseyi kurulmuş olduğu gözlenmiştir. Yaklaşık &14'lük bir oran ile Türkiye ortalamasının oldukça gerisinde kalan Malatya'da var olan kent konseylerinin aktif olarak faaliyetlerine devam ettiği gözlenmiştir. Kent konseyi kurulmayan belediyelerle yapılan görüşmeler neticesinde kent konseyinin bir halkla ilişkiler birimi olarak algılandığı tespit edilmiştir. Ayrıca belediye bütçesinden maddi destek sağlanması zorunluluğu kent konseylerinin kurulmasını geciktiren bir etmen olarak saptanmıştır. Kent konseylerinin bir yerde halkla ilişkiler aracı olduğu bir gerçektir. Ancak bu amaçla kurulmadığı, yerel seçimlerle sağlanan siyasal katılıma ilave olarak yönetsel katılımında sağlanması amacını taşımaktadır. Yerel halkın yönetime katılımı nihai tahlilde kente olan aidiyet duygusunu pekiştirecek, belediye yönetimlerinde alınacak kararlara etkinlik ve verimlilik sağlayacaktır. Katılımın sağlanması genel kabul gören anlayışa göre de aktif yurttaşlığın tesis edilmesi ile mümkün olacaktır. Geleneksel bağların güçlü olduğu, merkeziyetçi anlayışın hâkimiyetinin devam ettiği Türk toplumunda aktif yurttaşlığın inşa edilebilmesi şüphesiz uzun bir eğitim ve katılım sürecinin sonucunda mümkün olacaktır. Bununla birlikte katılımcı süreçlerin önünün açılması, bu konuda yükümlülük altına alınan belediyelerin ilk adımı atması ile mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- About ICLEI. (t.y.). Erişim: 31 Temmuz 2019, https://www.iclei.org/en/About_ICLEI_2.html
- Adıgüzel, Ş. (2003). “Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından “Yerel Gündem 21”. Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12 (1), 45-63.
- Akgündüz, A. (2015). *Arşiv Belgeleri Işığında Dâhiliye Nezareti Tarihi*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları.
- Akyılmaz, B. , Sezginer M. ve Kaya C. (2013). *Türk İdare Hukuku (4. bs.)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Al, H. (2005). “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”. iç. V. Akyüz (ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*. 2. Cilt. İstanbul: İlke Yayıncılık, 105-144.
- Arslan, G. E. (2013). “Ekonomik Büyüme, Kalkınma ve Gelir Dağılımı”. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6 (2), 45-52.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (t.y.). Erişim: 13 Mayıs 2019, <https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/tr/content/155-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sart/>
- Aykaç, M. (2005). “Ahilik ve Yerel Yönetimler”. iç. V. Akyüz (ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*. İstanbul: İlke Yayıncılık, 269 – 294.
- Başkaya, F. (2005). *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*. Ankara: Özgür Üniversite Kitaplığı.
- Batat, A. (2010). *Türkiye’de Yerel Gündem 21 Uygulamalarının Kent Konseylerine Dönüşüm Sürecinin Analizi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Beriş, H. E. (2015). *Siyasal Düzenin Sınırları (1. bs.)*. İstanbul: Tezkire Yayıncılık.
- Bıçkı, D. Ve Sobacı, M. Z. (2011). “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9 (1), 218-233.
- Birleşmiş Milletler Çevre Programı (t.y.). Erişim: 16 Temmuz 2019, <http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-cevre-programi.tr.mfa>
- Bostanoğlu, Ö. (1990). “Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik”. *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (2), 75-93.

Bozkurt, Ö. Ergun, T. ve Sezen, S. (Ed.) (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (2. bs.). Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Bozlağan, R. (2005). "Sürdürülebilir Gelişme Düşüncesinin Tarihsel Arka Planı". *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 50, 1011-1028.

Bulut, T. (2013). *Kent Konseyleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Çadircı, M. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(5), 3-12.

Çakmak, H. K. (2003). "Kalkınma İktisadi Literatüründe Gelişme Kavramının Evrimi". *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21 (2), 49-68.

Çelik, A. ve Aykanat, Ş. (2007). Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 6/22, 101-115.

Çelik, B. (1995). "Türk Belediyeciliğinin Tarihi Gelişimi". *Yeni Türkiye Dergisi*, 4, 588 – 596.

Çetinkaya, Ö. Ve Korlu, R. K. (2012). "Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü". *Sayıştay Dergisi*, 163, 95-117.

Çevikbaş, R. (2012). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". *Türk İdare Dergisi*, 475, 33-62.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (t.y.). Erişim: 14 Eylül 2019. <http://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/kentsel---kirsal-nufus-orani-i-85670>

Çitçi, O. (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 226.

Çukurçayır, M. A. (2003). "Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim". İç, M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi – I* (1. bs.). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H. T., Aydın, İ. ve Çolakoğlu, E., (2011). Yerel Demokrasi Mekanizması Olarak Kent Konseyleri: Kuruluş, Etkinlik ve İşlevsellik Sorunlarının Analizi. Ankara: TÜBİTAK- SOBAG Projesi.

Çukurçayır, M. A. (2012). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi* (2. bs.). Konya: Çizgi Yayınevi.

Dahl, R. A. (2001). *Demokrasi Üzerine* (1. bs) (Çev: B. Kadioğlu). Ankara: Phoenix Yayınları.

Demir, K. A. (2019). "Kent Yönetiminde Değişim Algısı: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme ve Yerelleşen Yönetişim Uygulaması". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 74 (1), 193-218.

Demiral, B. ve Evin, H. (2014). "Malatya Büyükşehir Belediyesi: Arakentten Bütünkente Bir Dönüşüm Hikâyesi". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1, Özel Sayı, 77-87.

Demirci, M. (2010). "Yönetime Halkın Doğrudan Katılımının Sorunları ve Açmazları". İç, B. Parlak (Ed.). *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar (1. bs.)*. Bursa: Dora Yayınları.

Efe, A. (2015). Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı. İç. E. Tural ve S. Çapar (ed.). *1864 Vilayet Nizamnamesi (1. bs.)*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 387.

Emrealp, S. (2004). *Türkiye Yerel Gündem 21 Programı*. İstanbul: IULA-EMME Yayınları.

Emrealp, S. (2010). *Kent Konseyleri (2. bs.)*. İstanbul: UCLG-MEWA Yayını.

Erdoğan, M. (2005). *Anayasal Demokrasi (7. bs.)*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Ergin, O. (1936). Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı No:3.

Ertan, B. (2002). "Yerel Yönetim Kavramı". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(1), 22-30.

Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2005). "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti". İç. V. Akyüz (ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler (2. bs.)*. İstanbul: İlke Yayıncılık.

Fişek, K. (1977). *Yönetime Katılma*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Gökacı, M. Ali. (1996). Dünyada ve Türkiye'de Belediyecilik. İstanbul: Ozan Yayıncılık.

Göktürk, A. (2008). "Bugün Gelinek Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21". *Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını (64)*, 6-16.

Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye (2. bs.)*. Ankara: Vadi Yayınları.

Göymen, K. (1983). "Dönemin Yerel Yönetim ve Planlama Anlayışını Belirleyen Etmenler". İç. K. Göymen (Ed.). *Bir Yerel Yönetim Öyküsü (1. bs.)*. Ankara: Özgül Matbaacılık Sanayi.

Göymen, K. (1997). *Türkiye'de Kent Yönetimi (1. bs.)*. İstanbul: Boyut Kitapları.

Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.

- Güler, B. A. (1994). "Yerel Yönetim Tarihi". *Belediye Dergisi*, 4-6.
- Gündoğan, E. (2013). Yönetişim: "Kavram, Kuram ve Boyutlar". İç. M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.). *Yönetişim*. Konya: Çizgi Kitapları.
- Hekimler, A. (2006). *Avrupa Birliği ve Birlik Üyesi Ülkelerde Yönetime Katılım* (1. bs.). İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Heywood, A. (2006). *Siyaset* (Çev. B.B. Özipek ve diğerleri). Ankara: Liberte Yayınları.
- International Institute for Sustainable Development (September 2010). *Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012*. Erişim: 12.07.2019, http://www.surdurulebilirlikalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/Background_on_Sustainable_Development.pdf
- IULA-EMME (2003). *Türkiye Yerel Gündem 21 Programı: Örnek Uygulamalar*. İstanbul: IULA-EMME Yayınları.
- İnaç, H. ve Ünal, F. (2007). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sartı Ve Türkiye'de Belediyeler". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 1-24.
- İzci, İ. (2014). "Katılımcı Yerel Yönetime Genel Bir Bakış". İç. İ. İzci (Der.). *Katılımcı Yerel Yönetim* (1. bs.). İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Karaman, Z. T. (1998). "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu". *Türkiyede Dergisi*, 421, 347-363.
- Kartal, Z. (2007). "Gelişme ve Ekolojik Modeller". *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 31 (2), 115-124.
- Kaynak, M. (2014). *Kalkınma İktisadı* (5. bs.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Kazıcı, Z. (2006). *Osmanlı'da Yerel Yönetim (İhtisab Müessesesi)*. İstanbul: Bilge Yayınevi.
- Keating, M. (1993). *Yeryüzü Zirvesinde Değişimin Gündemi* (Çev. Komisyon). Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayınları.
- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (10. bs.). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (1988). *Türkiye'de Kent Yönetimi*. Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği.
- Kili, S. ve Gözübüyük, Ş. (1985). *Türk Anayasa Metinleri* Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Klarin, T. (2018). The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues. *Zagreb International Review of Economics and Business*, 29 (1), 67-94.

Korlu, R.K. (2014). *Belediyelerde Katılımcılık ve Retro Demokrasi*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (2014). *Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

Malatya Valiliği (t.y.). Erişim 16 Ağustos 2019, <http://www.malatya.gov.tr/tarihcemiz>

Meadows, H.D., Meadows, D. L., Randers, J. ve Behrens, W.W. (1972). *The Limits To Growth* [Elektronik Sürüm]. New York: Universe Books.

Mülki İdare Birimleri. (t.y.). Erişim: 21 Mayıs 2019. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkidariBolumleri.aspx>

Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Ortaylı, İ. (1977). "Türkiye'de Yerel Yönetim Geleneği". *Mimarlık Dergisi*, 151, 15-16.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.

Ortaylı, İ. (1992). Belediye. *TDV İslam Ansiklopedisi* (c. 5, s. 398-402). İstanbul: TDV İslam Araştırmaları Merkezi.

Ortaylı, İ. (1998). "Devraldığımız Miras". iç. D. Dursun ve H. Al (Ed). *Türkiye'de Yönetim Geleneği* (s. 143-152). İstanbul: İlke Yayıncılık.

Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (2. bs). Ankara: Cedit Neşriyat.

Önen, N. ve Reyhan, C. (2011). *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü* (1. bs.). İstanbul: İletişim Yayıncılık.

Özcan, L. Ve Yurttaş, F. (2010). "Kent Konseyleri Müzakereci Demokrasinin Bir Uygulama Alanı Olarak Düşünülebilir Mi?". İç. B. Parlak (Ed.). *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* (1. bs.). Bursa: Dora Yayınları.

Özdemir, A. T. (2011). "Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri". *Sayıştay Dergisi*, 83, 31-83.

Özden, K. ve Zorlu, M. (2014). "Yerel Yönetimlerde Açılım: 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar". İç. K. Özden (Ed). *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar* (s. 73-95). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Özer, M. A. (2007). "Yönetişim Üzerine Notlar". *Sayıştay Dergisi*, 63, 59-89.

Özer, M. A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi* (2. bs.). Ankara: Barış Kitabevi.

- Özkaya, Y. ve Akyıldız, A. (2006). Muhassıl. *TDV İslam Ansiklopedisi* (c. 31, s. 18-20). İstanbul: TDV İslam Araştırmaları Merkezi.
- Özmehmet, E. (2008). "Dünyada ve Türkiye Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımları". *Journal of Yasar University*, 3 (12), 1853-1876.
- Özmen, A. (2012). "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri". *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2 (2), 171-175.
- Parlak, B. (2003). "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi". İç. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi -1* (s. 347-391). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Peters, B. G. ve Pierre, J. (1998). "Governance Without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 223-243.
- Sisk, T. D. (2001). *Democracy At TheLocal Level*. Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Sitembölükbaşı, Ş. (2005). "Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi". *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, (10), 139-162.
- Şen, L. (2014). "Katılımcı Yerel Yönetim". İç. İ. İzci (Der.). *Katılımcı Yerel Yönetim* (1. bs.). İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Stoker, G. (1998). "Governance as Theory: Five Propositions". *International Sociel Science Journal*, 50(1), 17-29.
- T.C. BAŞBAKANLIK. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: BAŞBAKANLIK.
- T.C. BAŞBAKANLIK. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*. Ankara: BAŞBAKANLIK.
- T. C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. (1999). *Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu*. Ankara: T. C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.
- Tekeli, İ. ve Ortaylı, İ. (1978). *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*. Ankara: Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi – 2.
- Tekeli, İ. (1983). "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (2), 3-22.
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2012). *Türkiye İçin STK'lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları* (1. bs.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tekeli, İ. (2014). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılımcı Demokrasi Pratiğinin Geliştirilmesi Üzerine Yorumlar". İç. İ. İzci (Der.). *Katılımcı Yerel Yönetim* (1. bs.). İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2014). *Mahalli İdareler* (3. bs.). Ankara: Nobel Yayınları.

Touraine, A. (2019). *Demokrasi Nedir?* (7. bs) (Çev: O. Kunal). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Tunç, H. (2008). "Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı". *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XII (1-2), 1113-1132.

Türkiye Çevre Sorunları Vakfı. (1991). *Ortak Geleceğimiz*. Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını.

Türkiye İstatistik Kurumu (t.y.). Erişim 16 Ağustos 2019, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>

Türkiye Kent Konseyleri Birliği. (2012). *Kent Konseyleri Ulusal Raporu*. Erişim: 28.07.2019. <http://www.kentkonseyleribirligi.org.tr/wp-content/uploads/2015/10/Kent-Konseyleri-Ulusal-Raporu.pdf>

Türkiye Kent Konseyleri Birliği. (2016). *Kent Konseyleri: Sorunlar ve Beklentiler*. Erişim: 09.08.2019. <http://kentkonseyleribirligi.org.tr/raporlar/kent-konseyleri-sorunlar-ve-beklentiler/>

Ulusal Kalkınma ve Çevre Programı. (t.y.). *Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Johannesburg Uygulama Planı*. Ankara: Ulusal Kalkınma ve Çevre Programı Yayını.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

United Nations. (1973). *Report Of The United Nations Conference On The Human Environment*. (Report No: A/CONF.48/14/Rev.1). New York: United Nations Publication.

United Nations. (1994). *Earth Summit Agenda 21* (2. bs). New York: United Nations Publications.

Ural, Ş. (1999). "Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler ve Birey". *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 40 (1), 451-459.

Uygun, O. (2014). *Demokrasi* (2. bs.). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Ünal, F. (2011). "Tazimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 241-247.

World Bank. (1989). *Sub Saharan Africa From Crisis To Sustainable Growth*. Washington: The World Bank

Yaman, F. T. (2018). "Katılımcı Demokrasi: Kapsam ve Unsurlar". *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6 (2), 134-158.

Yavilioğlu, C. (2002). "Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri". *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3 (1), 59 – 77.

Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Yüçetürk, E. E. (2000). "Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı". İç. B. A. Güler, A. Sabuktay (Yay. Haz.). *Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri*, (s. 225-236). Ankara: TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma Merkezi Yayınları No:12.

Yüksel, M. (2000). "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine". *Ankara Barosu Dergisi*, 3, s 145- 160.

Zimmermann, M. (2014). "Yerel Yönetimler Küresel Sürdürülebilirliğin Bir unsuru haline nasıl geldi". İç. L. Mastny (Ed.). *Dünyanın Durumu 2014* (Çev: G. Hotinli), (s. 207-220). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Mevzuat

Avrupa Yerel Yönetimleri Özerklik Şartı. (1992). *T. C. Resmi Gazete*, 21364, 3 Ekim 1992.

Belediye Kanunu. (1930). *T. C. Resmi Gazete*, 1471, 14 Nisan 1930.

Belediye Kanunu. (2005). *T.C. Resmi Gazete*, 25874, 13 Temmuz 2005.

Birleşmiş Milletler Çevre Programı. (t.y.). Erişim: 16.07.2019, <http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-cevre-programi.tr.mfa>

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1984). *T. C. Resmi Gazete*, 18350, 23 Mart 1984.

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984). *T. C. Resmi Gazete*, 18453, 9 Temmuz 1984.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004). *T.C. Resmi Gazete*, 25531, 23 Temmuz 2004.

Kent Konseyi Yönetmeliği. (2006). *T. C. Resmi Gazete*, 26313, 8 Ekim 2006.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012). *T.C. Resmi Gazete*, 28489, 6 Aralık 2012.

Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi. (1998). T.C. Resmi Gazete, 23278_1 (Mükerrer), 6 Mart 1998.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). *T. C. Resmi Gazete*, 17863 (Mükerrer), 9 Kasım 1982.



EK 1: Orijinallik Raporu



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORIJİNALLİK RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 27.09/2019

Tez Başlığı : BELEDİYE YÖNETİMİNE KATILIM VE KENT KONSEYLERİ: MALATYA ÖRNEĞİ

Yukarıda başlığı gösterilen ve Danışmanlığında hazırlanan tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 110 sayfalık kısmına ilişkin, 27/09/2019 tarihinde Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezin benzerlik oranı % 1,4'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç
- 4- Alıntılar dâhil
- 5- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmasının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

TEZ DANIŞMANI:

AD/SOYAD: Uğur Sadioğlu
ÜN VAN: Doç. Dr.

İMZA:

Uğur Sadioğlu

TEZİ HAZIRLAYAN ÖĞRENCİ BİLGİLERİ:

Adı Soyadı: Abdullah Demirdağ
Öğrenci No: N11225555
Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı: Kamu Yönetimi

EK 2: Etik Komisyonu İzni



T.C.
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
Genel Sekreterlik

17 Şubat 2015

Sayı : 76000869/ 433-416

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İlgi: 06.02.2015 tarih ve 496 sayılı yazınız.

Enstitünüz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı doktora programı öğrencilerinden **Abdullah DEMİRDAĞ**'ın, "**Belediye Yönetimine Katılım ve Kent Konseyi: Ankara Örneği**" başlıklı tez çalışması, Üniversitemiz Senatosu Etik Komisyonunun 12 Şubat 2015 tarihinde yapmış olduğu toplantıda incelenmiş olup, etik açıdan uygun bulunmuştur.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

Prof. Dr. Ömer UĞUR
Rektör a.
Rektör Yardımcısı

Ek: Tutanak

Hacettepe Üniversitesi Genel Sekreterlik 06100 Sıhhiye-Ankara
Telefon: 0 (312) 305 1003 - 1004 • Faks: 0 (312) 310 5552
E-posta: yazimd@hacettepe.edu.tr • www.hacettepe.edu.tr

Ayrıntılı Bilgi için:
Yazı İşleri Müdürlüğü
0 (312) 305 1008

Handwritten signature: Hasan Bey.

EK 3: Mülakat Formu

- 1- Yerel temsilin ve katılımın artırılması noktasında kent konseylerini gerekli ve yeterli görüyor musunuz?
- 2- Kent konseyi yok ise neden ihtiyaç duymadınız? Yerel temsili ve katılımı sağlayacak farklı yapılar ilçenizde mevcut mudur?
- 3- Kent konseyi meclisleri, yürütme kurulu ve genel kurulu nerede toplanmaktadır?
- 4- Kent konseyinin kurulması sırasında bir uzman desteği aldınız mı? Evet, ise hangi kurumdan destek aldınız? (Üniversite, Sivil Toplum Kuruluşu, Özel Sektör) Hayır, ise bu konu ile ilgili bir uzman personel istihdam edildi mi?
- 5- Kent konseyinin kuruluşu esnasında ne tür sorunlarla karşılaştınız?
- 6- Konseyin kuruluşunda ve meclisler ile çalışma gruplarının oluşturulmasında demokratik esaslara riayet ediliyor mu?
- 7- Kent konseyi hangi yerel hizmet alanlarıyla ilgilenmektedir? Ne tür faaliyetlerde bulunuyorsunuz?
- 8- Kent konseyi organları arasında bir uyum söz konusu mudur? (Başkan, Yürütme Kurulu, Genel Kurul, Meclisler, Çalışma Grupları)
- 9- Kent konseyi olarak herhangi bir birliğe üye misiniz? Konseylerin birlikler oluşturması sizce konseyleri daha etkin hale getirir mi? Neden?
- 10- Kent konseylerinin ortaya çıkış sürecinde yerel düzeyde yerel yönetimlerin desteklenmesi mi, yoksa yerel paydaşların yönetime katılması mı öncelikli amaç olmuştur?
- 11- Kent konseylerinin bugünkü durumunu nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 12- Kent konseyi ve halkın mahalli idareler seçimleri dışında da yönetime katılması belediye karar alma sürecine etkisi var mıdır?
- 13- Kent konseyi, belediye yönetiminde yeni bir bürokratikleşmeye sebep oluyor mu?
- 14- Kent konseyinin doğrudan demokrasiye katkısı olduğuna inanıyor musunuz?
- 15- Kent konseyi ile belediye ilişkisi nasıldır? Mali ve diğer kaynaklar esasında belediyeden ne tür destekler alıyorsunuz?
- 16- Kent konseyinin gelecekte nasıl bir durumda olacağını düşünüyorsunuz?

17- İyi yönetim tanımı sizce nedir? Kent konseyi iyi yönetim aracı mıdır?

