

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

YEREL YÖNETİMLERDE
YÖNETİME KATILMA VE AÇIKLIK
ÜMRANIYE VE ŞİŞLİ BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ

HÜSEYİN KORKUT

İSTANBUL, 2011

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

YEREL YÖNETİMLERDE
YÖNETİME KATILMA VE AÇIKLIK
ÜMRANIYE VE ŞİŞLİ BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ

HÜSEYİN KORKUT

DANIŞMAN
YRD. DOÇ. DR. TÜLİN ÇAĞDAŞ

İSTANBUL, 2011

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı SİYASET VE SOSYAL BİLİM. Bilim Dalı
Doktora öğrencisi HÜSEYİN KORKUT'ın YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİME
KATILMA VE AÇIKLIK : ŞİŞLİ VE ÜMRANIYE BELEDİYESİ ÖRNEĞİ adlı tez çalışması
,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 01.06.2011 tarih ve 2011-10/25 sayılı kararıyla
oluşturulan jüri tarafından oybirliğiyle onaylanarak Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 10.6.2011

- 1) Tez Danışmanı : YRD. DOÇ.DR. TULİN ÇAĞDAŞ
2) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. ÜMİT ARAT
3) Jüri Üyesi : PROF. DR. TURAN YILDIRIM
4) Jüri Üyesi : PROF. DR. HALUK ALKAN
5) Jüri Üyesi : DOÇ. DR. MELİKŞAH YASİN



ÖZET

Yaygın küreselleşme söylemlerinin etkisinde kalan alanlardan biri, siyasal bilim alanıdır. Kamu yönetimi, günümüzün değişen koşullarına uyum sağlamaya zorlanan alanların başında gelmektedir. Yirminci yüzyılın ikinci yarısında, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında, dünyanın hemen her bölgesinde, sosyal ve siyasal yapılar, teknik ve iktisadi koşullar büyük ölçüde değişikliğe uğramış; geleneksel kamu yönetimi anlayışlarında da yeni koşulların gerektirdiği değişiklikleri yapmak bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Siyasal sistemlerin, modern ulus-devletin sınırlarının sorgulanmaya başladığı 1970’li, 80’li ve 90’lı yıllarda, aşama aşama (Kıta Avrupa’sı ve ABD’de ortaya çıkarak) yayılan reform hareketleri, kamu sektörünün karşı karşıya kaldığı sorunların baskısından doğmuştur. Kamu yönetimi başta olmak üzere yaşamın farklı alanlarında, reformcu (katılımcı) yaklaşımlar, çeşitli biçimlerde kendini göstermektedir. Ekonomiden, teknolojiye; toplumsal yapılardan, uluslararası ilişkilere kadar pek çok alanda bu değişimin izlerini görmek mümkündür.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yeni sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel ve siyasal koşullara uyma çabaları, kamu sektöründe, yeniden yapılanma sürecini oluşturmaktadır. Bir siyasal bilim konusu olarak yönetimler dolayısıyla yerel yönetimler bu sürecin odağında yer almaktadırlar. Yerel yönetim anlayışları, özellikle teknoloji, ulaşım ve iletişim alanındaki önemli gelişmelerden büyük oranda etkilenmektedirler. Tüm bu gelişmelerin sonucunda Türkiye’de, genel olarak kamu yönetiminde ve özel olarak yerel yönetimlerde (özellikle belediyelerde) katılımcı ve şeffaf politikaların pratiğe yansımalarına ilişkin çeşitli hamleler yer almaktadır. Bu ihtiyaca binaen, 1990’lardan, özellikle kamu yönetimi reformu çerçevesinde 2000’li yıllardan itibaren, katılım ve açıklık kavramları yerel yönetimlere ilişkin tartışmaların temel kavramları olmuştur.

Katılım ve açıklık uygulamalarının ortak amacı, kamu yönetimiyle halk arasındaki mesafenin yöneten-yönetilen etkileşimi sayesinde asgari düzeye indirilmesiyle konumlandırılır. Bu bağlamda, Şişli ve Ümraniye Belediyeleri örneğinde, katılım ve açıklık uygulamalarının nasıl şekillendiği; katılım ve açıklık ilkelerine uygun bir kurumsallaşmaya gidilip gidilmediği alanda incelenmiştir. Yapılan incelemede, gizliliğin ağır bastığı geleneksel kamu yönetimi anlayışının, merkeziyetçi-birlikçi-otoriter yönetim alışkanlıklarının belli oranda halen geçerliliğini koruduğu görülmüştür. Katılım ve açıklık konusunda yasal düzenlemelere dayalı teorinin, pratiğe tam olarak yansımadağı; düzenlemelerin, uygulamalarla tam anlamıyla örtüşmediği bu incelemede görülebilir.

ABSTRACT

Widespread globalization discourse influence many different fields including political science. Public administration is one of the leading areas in terms of having real difficulties to adjust today's changing conditions. In second part of the 20th century, especially after the World War Two, in almost every part of the world, social and political structures as well as technical and economical circumstances substantially changed when it became a necessity to make the revisions to the traditional public administration understanding according to the new age's conditions. In 1970s, 80s and 90s when the political systems and modern nation states were being questioned, incrementally spreading reform movements of US and continental Europe's were caused by public sector's problems. Particularly in public administration, reformist approaches are seen in different forms of life. From economy to technology and from social structure to international relations, the tracks of the change can be seen.

In public sector, conventional public administration understanding; efforts to adapt new socio-economic, socio-cultural and political conditions form the restructuring process. As a subject of the political science, governments, accordingly local governments, become the focus of this process. Local administration understandings are especially effected by the developments in technology, transportation and communication. As a result of all these developments, there are moves in Turkey, broadly in public administration and specifically in local governments (especially in municipalities), to actualize participating and transparent political ideas. To join administration and transparency in administration are the most important conceptual arguments of local administrations since the 1980s.

Mutual theme of the participation and transparency notions emerge from the claim that the distinction and distance between the governing and governed could be minimized via communication and interaction. We observe that conventional public administration understanding still protect the centrist-unionist-authorative administration practices. It can be seen in this research that the theory of joining administration and transparency in administration is not actualized; legal regulations don't correspond the implementations. In the case of Şişli and Ümraniye Municipalities, how participating and transparent implementations are formed, whether participation has happened or not is investigated in the field.

ÖNSÖZ

Dünyada, özellikle son yirmi yılda meydana gelen değişikliklerin bir neticesi olarak, kamu yönetimi başta olmak üzere, birçok alanda yeniden yapılanma ve kurumları günün koşullarına uyarlama yönünde büyük bir ihtiyaç doğmuştur. Dönemin sosyo kültürel ve sosyo ekonomik koşulları, ülkelerin, yönetimlerini, katılımcılık ve açıklık ilkelerine uygun biçimde, yeniden düzenlemelerini zorunlu kılmıştır. Zira modern demokratik devlet; anayasaya bağlılık, çoğulculuk ve hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri yaşatmakla kendini konumlandırmaktadır. Demokratik devletin bu nitelikleri, toplumsal barış ve mutabakata ulaşmada vazgeçilmez ilkelere dönüşmüştür. Bu ilkeler, insan onurunu koruma ve toplumsal huzuru sağlamada temel vasıtalar olarak görülür. İletişim ve ulaşım imkanlarının arttığı, dolayısıyla bilgiye erişimin nispeten kolaylaştığı bir dönemin gereği olarak ortaya çıkan, katılımcı ve açık yönetim ideali, modern demokratik toplumların, öncelikli talepleri arasına girmiştir. Bu taleplere karşılık olarak dünyada, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler Teşkilatı gibi çeşitli oluşumlarca öncülük edilen, pek çok düzenleme bulunmaktadır. Yasal düzenlemelerin ve bağlayıcılığı bulunan ya da bulunmayan tüm metinlerin ortak teması; demokratik devletin kamu yönetim faaliyetlerini, yerelleşme esasına bağlı olarak, katılım ve açıklık ilkelerine göre düzenlemesidir. Zira böylece, halkın yönetime katılımı kolaylaşacak buna bağlı olarak yönetimde açıklık sağlanacaktır. Esasında bu iki yönlü bir süreçtir. Zira yönetimde açıklık, yönetime katılmanın, bir bakıma, hem gerek şartı ve hem de (katılımla baskı yaratılacağı için) sonucudur. Her türlü kaynağın verimli kullanımının öneminin görece kavranmaya başlandığı bir dönemde, küresel düzeyde yerelleşme bu açıdan bir çare olarak ileri sürülmektedir.

Kurumlara göre, daha hızlı değişen, sosyal ve kültürel yapılar, siyaseti etkilediği kadar, ekonomiyi ve doğal olarak bütün insan yaşamını etkilemektedir. İnsanların, yaşam alanlarına konumu ve işlevi itibarıyla en yakın idari birimler olan yerel yönetimlerin değişen toplumsal ve kültürel dinamiklerin etkisiyle demokratikleşme eğilimine gireceği ve bunun sonucunda merkezîyetçi devletlerin yönetim anlayışlarının da demokratikleşme yönünde belirli bir baskıya maruz kalacağı varsayılır. Avrupa Birliği gibi bölgesel, BM, OECD, WB ve IMF gibi küresel oluşumların görünen gündemlerini, yerelleşme esaslı bölgesel faaliyetler oluşturmaktadır. Küreselleşme olgusuna bağlı olarak, dünyadaki pek çok ülke, kalkınma odaklı planlarını katılımcı demokrasi ve açık yönetim vizyonuyla konumlandırmaktadırlar.

Türkiye’de, 1990’lı yıllarda iç ve dış faktörlerin etkisiyle, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı öngören politikalarla birlikte, katılımcılığı, açıklığı ve özellikle altyapı hizmetlerinin

yerinden görülmesini hedefleyen bazı adımlar atılmıştır. Türkiye, özellikle 2000’li yıllar itibariyle iç ve dış faktörlerin etkisiyle sosyo ekonomik, sosyo kültürel, siyasi ve idari alanlarda bir değişim sürecine girmiştir. Türkiye’de, tüm bu gelişmelerin etkileri görülmektedir. Kuşkusuz, devam etmekte olan bu sürecin ve ona ilişkin gelişmelerin en temel nedenlerinden biri, 1999’da Helsinki’de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve toplantısıdır. Zira bu toplantıda Türkiye’ye aday ülke statüsü verilmesiyle, Avrupa Birliği üyelik süreci başlamıştır. Bu sürecin bir parçası olarak yürütülen yerel yönetimde reform çalışmaları, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde belirlenen; katılım, açıklık ve özerklik gibi ilkelere dayandırılmıştır. Çalışmada bu kavramlara belirli oranlarda yer verilmesine karşın, katılım ve açıklık kavramlarına daha fazla ağırlık verilmiştir.

Bu çalışma konusu itibariyle, katılım ve açıklığı öncelediğinden ötürü, özerklik tartışmaları bu öncelik çerçevesinde ele alınmıştır. Türkiye’de, toplumun bütün kesimlerini kuşatıcı yeni bir anayasa arayışının en önemli siyasal gündemlerden biri olduğu şu günlerde, yerel yönetimlere ilişkin tartışmalar özel bir anlam kazanmaktadır. Türkiye’nin, siyasal sorunlarının başında gelen Güneydoğu meselesi çerçevesinde şekillenen demokratik özerklik tartışmaları, Avrupa Birliği üyelik sürecinde imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı referans almaktadır. Her ne kadar, Şart’ın düzenlediği özerklik, siyasal açıdan farklı algılarla karşılanmaktaysa da, esas itibarıyla Dokuzuncu Ulusal Kalkınma Planı’nda öngörüldüğü gibi, Türkiye’nin stratejik hedefi, yerel yönetimlerin yetki ve mali kaynak bakımından güçlendirilmesidir.

Tez çalışmalarım süresince, desteğini hiç esirgemeyen danışmanım Yrd. Doç. Dr. Tülin Çağdaş’a, tez takip jürisinde eleştiri, öneri ve katkılarını sunan Prof. Dr. Turan Yıldırım ve Yrd. Doç. Dr. Ümit Arat’a, savunma jürisinde soru ve değerlendirmeleriyle çalışmamıza katkı sağlayan Prof. Dr. Haluk Alkan’a ve Doç. Dr. Melikşah Yasin’e teşekkürlerimi bir borç bilirim. Ayrıca tezin yazım çalışmalarında katkı sağlayan ve teşvik ve desteğini esirgemeyen kardeşim Yrd. Doç. Dr. Hasan Korkut’a ve Muhsin Korkut’a teşekkürlerimi ifade etmem gerekir. Üniversitedeki ders yüküm ve tez çalışmalarım süresince, yoğunluğuma tahammül ve destekleri dolayısıyla aileme de teşekkürlerimi ifade ediyorum.

Hüseyin Korkut

20 Haziran 2011

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iii
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ	xii
KISALTMALAR	xiv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ KISIM: YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİME KATILMA VE AÇIKLIK.....	9
1. BÖLÜM: YÖNETİME KATILMA	9
1.1. Siyasal Katılımın Kavramsal Çerçevesi.....	10
1.2. Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetime Katılma ve Temsil	15
1.3. Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinde Yönetime Katılmanın Rolü	34
1.4. Yönetime Katılma Yöntemleri.....	39
1.4.1. Klasik Katılma Yöntemleri	40
1.4.1.1. Seçim	41
1.4.1.2. Geri Çağırma	43
1.4.1.3. Referandum	45
1.4.2. Yeni Katılım Yöntemleri.....	51
1.4.2.1. Belediye Meclisi Toplantılarına Katılım	54
1.4.2.2. Halk Toplantılarına Katılım	56
1.4.2.3. Kamuoyu Yoklamaları	58
1.4.2.4. Kent Konseyi	59
1.4.2.4.1. Kent Konseyi ve Yerel Gündem 21.....	62
1.4.2.4.2. Kent Konseyi ve Yönetişim.....	65
1.4.2.5. Gönüllü Katılım.....	67

1.4.2.5.1. Gönüllü Katılımın Gerekliliği	68
1.4.2.5.2. Gönüllü Katılımda İşbirliğinin Önemi	69
1.4.2.6. e-Devlet, e-Belediye ve e-Katılım.....	70
1.4.2.6.1. Teknolojik Gelişme ve e-Katılım	73
1.4.2.6.2. e-Topluluklar ve Yönetime Katılma.....	73
1.4.2.7. Halkla İlişkiler ve Beyaz Masa	84
2. BÖLÜM: YÖNETİMDE AÇIKLIK	89
2.1. Yönetimde Açıklığın Kavramsal Çerçevesi.....	96
2.2. Yönetimde Açıklığı Gerekli Kılan Nedenler	97
2.3. Yönetimde Açıklığın Boyutları.....	102
2.3.1. Genel İdari Usul Yasa Tasarısı	103
2.3.2. Kamusal Bilginin Paylaşımı.....	105
2.3.2.1. Bilgi Edinme Hakkının Kavramsal Temelleri.....	106
2.3.2.2. Bilgi Edinme Hakkının Temel Nitelikleri	108
2.3.2.3. Bilgi Edinme Hakkının Temel Özgürlüklerle İlişkisi	110
2.3.2.4. Bilgi Edinme Hakkı Yasası ve Yönetimde Açıklığa Katkısı	112
2.3.3. Açık Toplantı ve Yerel Katılıma Etkisi	120
2.4. Yönetimde Açıklığın Kurumsallaşması Sürecinde Denetim	124
2.4.1. Denetim Kavramı ve Denetim Mekanizmaları	128
2.4.2. Yerel Katılımda Açıklık ve Denetim İlişkisi	130
2.5. Yönetime Katılma ve Açıklıkta Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü	132
2.6. Hukuk Devleti ve Sivil Toplum Bağlamında Katılım ve Açıklık.....	137
İKİNCİ KISIM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİKLEŞMESİ YÖNÜNDE DÜZENLEME VE UYGULAMALAR.....	144
1. BÖLÜM: KATILIM VE AÇIKLIĞIN KURUMSALLAŞMASI SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	144
1.1. Yerel Yönetim: Kavramı, Biçimi, Gelişimi ve Yararı	148
1.2. Türkiye’de Anayasal Süreç: Katılım, Açıklık ve Yerel Yönetime Bakış	155
1.3. Yerel Yönetimlerde Yeni Yasalar ve Düzenlemeler.....	172

1.3.1. 5393 Sayılı Belediye Yasası.....	174
1.3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası	177
1.3.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası	178
1.4. Uluslararası Metinler ve Yerel Yönetimler.....	185
1.4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	187
1.4.3. Yerel Gündem 21 Projesi	189

2. BÖLÜM: KATILIM VE AÇIKLIĞA İLİŞKİN UYGULAMALAR: ÜMRANIYE VE ŞİŞLİ BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ.....192

2.1. İncelenen İlçelerin Sosyo Ekonomik Yapısı.....	192
2.2. Katılım ve Açıklığa İlişkin Uygulamalar: Ümraniye ve Şişli Belediyeleri Karşılaştırması	194
2.2.1. Kent Konseyi Uygulaması	194
2.2.2. Bilgi Edinme Uygulaması	196
2.2.3. Halkla İlişkiler Uygulaması	197
2.2.3.1. Ümraniye Belediyesi Çözüm Merkezi Projesi	197
2.2.3.2. Şişli Belediyesi Mavi Masa Uygulaması.....	198
2.2.4. Gönüllü Katılım Olanakları.....	199
2.2.5. e-Belediye Uygulaması	199
2.3. Şişli ve Ümraniye Belediyelerinde Gerçekleştirilen Alan Araştırması	202
2.3.1. Araştırmanın Amacı	204
2.3.2. Araştırmanın Temel Varsayımları.....	205
2.3.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi	206
2.3.4. Veri Toplama Teknikleri ve Çözümleme Yöntemleri	206
2.4. Araştırma Verilerinin Değerlendirilmesi	208
2.4.1. Belediye Başkanı ve Yardımcıları	208
2.4.2. Kent Konseyi Üyeleri.....	215
2.4.3. Belediye Meclisi Üyeleri.....	220
2.4.4. Vatandaş Anketi	224
2.4.4.1. Katılım Profili.....	224
2.4.4.2. Demokrasi Algılaması	228
2.4.4.3. Katılım Algılaması	228

2.4.4.4. Kent Konseyleri Algılaması	234
2.4.4.5. Gönüllü Katılım.....	237
2.4.4.6. Öneri Profili.....	239
2.5. Genel Değerlendirme ve Sonuçlar	241
SONUÇ	243
KAYNAKÇA.....	252
EKLER	269

TABLolar LİSTESİ

TABLO 1: E-DEVLET HEDEFLERİNİN ÖNCELİK DERECELENDİRMESİ (DPT, 2007)

TABLO 2: TÜRKİYE’DE BELEDİYE SAYILARI (1923-2009)

TABLO 3: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM MEVZUATI

TABLO 4. 29 MART 2009 SEÇİMLERİ SONUÇLARI

TABLO 5: ÜMRANİYE BELEDİYESİ BİLGİ EDİNME HAKKI UYGULAMASI RAPORU

TABLO 6. ÜMRANİYE BELEDİYESİ HALKLA İLİŞKİLER RAPORU (2004-2011)

TABLO 7: ÜMRANİYE BELEDİYESİ E-BELEDİYE UYGULAMASI RAPORU (2008-2011)

TABLO 8. ŞİŞLİ-ÜMRANİYE İLÇE SAKİNLERİ ANKETİ KATILIM PROFİLİ

TABLO 9. GÖRÜŞME YAPILAN ŞİŞLİ-ÜMRANİYE BELEDİYE YÖNETİCİLERİ,
MECLİS VE KENT KONSEYİ ÜYELERİ

TABLO 10. KATILIMCILARIN YAŞ, CİNSİYET VE MEDENİ DURUM AÇISINDAN
DAĞILIMI

TABLO 11. KATILIMCILARIN OTURULAN MAHALLEYE GÖRE DAĞILIMI

TABLO 12. HANEDEKİ ÇOCUK SAYISI(%)

TABLO 13. AİLENİN AYLIK ORTALAMA GELİRİ

TABLO 14. GELİR GRUPLARINA GÖRE KATILIMCILARIN DAĞILIMI

TABLO 15. EV SAHİPLİĞİ

TABLO 16. MENSUP OLUNAN SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞU

TABLO 17. MERKEZİ –YEREL YÖNETİM DEMOKRATİKLEŞME İLİŞKİSİ

TABLO 18. YEREL YÖNETİMLERE KATILIM DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

TABLO 19. İLÇEDEKİ KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE ETKİLİ GÖRÜLEN KURUM VE
GRUPLAR

TABLO 20. YEREL YÖNETİMLERİN DEĞERLENDİRİLME ÖLÇÜTLERİ

TABLO 21. HALKIN YEREL YÖNETİMLERE KATILIM DÜZEYİ DEĞERLENDİRMESİ

TABLO 22. İLÇE BELEDİYESİNİN KATILIM UYGULAMALARINDAN MEMNUNİYET DERECEŚİ

TABLO 23. KATILIMCILARIN BELEDİYEYE ŞİKAYET YA DA TALEP İLETİP İLETME PROFİLİ

TABLO 24. BELEDİYE İLE İLGİLİ ŞİKÂYET VE TALEPLERİN İLETİLME BİÇİMİ

TABLO 25. TALEPLERİN KARŐILANMA DERECEŚİ

TABLO 26. BELEDİYE TOPLANTILARINA KATILIM PROFİLİ

TABLO 27. BELEDİYE MECLİS ÜYELERİ İLE BİR ARAYA GELME

TABLO 28. MECLİS ÜYELERİ İLE GÖRÜŞME SIKLIĞI

TABLO 29. KENT KONSEYİNDEN HABERDAR OLMA

TABLO 30. KENT KONSEYİNİ ALGILAMA PROFİLİ

TABLO 31. KENT KONSEYİNİN VARLIĞINDAN HABERDAR OLMA KANALI

TABLO 32. İLÇELERİNDE KENT KONSEYİ'NİN VARLIĞINDAN HABERDAR OLANLAR

TABLO 33. İLÇE KENT KONSEYİNİN FAALİYETLERİNDEN HABERDAR OLANLAR

TABLO 34. BELEDİYE-KENT KONSEYİ İŞBİRLİĞİ İLE GERÇEKLEŞTİRİLEN PROJELERDEN HABERDAR OLMA

TABLO 35. KATILIM GÖSTERİLEN GÖNÜLLÜ FAALİYET OLUP OLMADIĞI

TABLO 36. GÖNÜLLÜ FAALİYETLERE KATILIM İSTEĞİ

TABLO 37. İLÇEDE HALK GÜNLERİ, HALK TOPLANTILARI YA DA MAHALLE TOPLANTILARI YAPILIP YAPILMADIĞI

TABLO 38. BELEDİYENİN KAMUOYU ARAŞTIRMASI YAPTIRIP YAPTIRMADIĞI

TABLO 39. YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMI VE ŞEFFAFLIĞI ARTIRMA YÖNTEMİ

TABLO 40. YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCILIĞIN VE ŞEFFAFLIĞIN ARTIRILMASINDA ETKİLİ KURUM VE UYGULAMALAR

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
A.e.	Aynı eser ve aynı sayfa (bütün kaynaklar için)
a.g.e.	Adı geçen eser (kitaplar için)
a.g.m.	Adı geçen makale (makaleler için)
a.g.k.	Adı geçen kaynak (diğer kaynaklar için)
AİD	Amme İdaresi Dergisi
BEDK	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
BEHK	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
BİMER	Başbakanlık İletişim Merkezi
BM	Birleşmiş Milletler
çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	Editör
hız	Hazırlayan
IMF	Uluslararası Para Fonu
md.	Madde
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa
ss.	Sayfalar arasında
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
UNDP	United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
WB	World Bank (Dünya Bankası)
YG21	Yerel Gündem 21

GİRİŞ

Bu çalışma, yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının ve demokratik yönetimin en temel değerlerinden olan, katılım ve açıklık kavramlarını incelemektedir. Çalışmada katılım ve açıklık kavramları, birbiriyle ilişki içinde ve katılımcı demokrasi bağlamında tartışılmaktadır. Bu açıdan kavramlar, yönetimde açıklığı ilkesel olarak benimsemeyen yönetimlerde, yönetime katılmanın hem halk açısından hem de yönetimler açısından, mümkün görülmediği; dolayısıyla bir biçimde var olan katılma biçimlerinin, demokratik kaygılardan kaynaklanmadığı; bu nedenle de bu tür katılımların halkın yönetime katılımının bir göstergesi olamayacağı varsayımıyla ele alınmaktadır. Bu varsayımın temeller çeşitli düşüncelere dayanmaktadır. Belediyelerde, kurumsallaşma yönünde çeşitli katılım imkânları bulunsa da, katılım genel anlamda yetersiz görülmektedir. Var olan, bazı katılımlar ise yönetime katılma ve yönetimi etkilemeden ziyade, kişisel sorunların ve bu yöndeki taleplerin takip edilmesiyle ilgili görülmektedir. Yönetime katılmanın gerekliliği ve önemi, hem halk tarafından hem de yöneticiler tarafından ifade edilmekle beraber, katılım kültürünün kurumsallaşma bağlamında yetersiz; katılım çabası ve isteğinin oldukça sınırlı olduğu düşünülmektedir. Yerel yönetime ve yerel sorunlara karşı belli bir ilginin var olduğu; fakat bu ilginin katılımın kurumsallaşmasında ve açıklık taleplerinin güçlendirilmesinde arzu edilen seviyede olmadığı görülmektedir. Özellikle, nüfus yoğunluğu, şehirde yaşamının zorlukları, geleneksel siyasal alışkanlıklar; yerel siyasete, karar alma süreçlerine ve kentsel sorunların çözümüne katılmada ilgisizliğin önemli nedeni ya da nedenleri olarak ortaya çıkmaktadır.

Buna bağlı olarak, çalışmamız, problematik açısından iki temel konu etrafında şekillenmektedir. Birincisi, Türkiye’de yerel yönetimlerde, yönetime katılma ve yönetimde açıklık konusundaki reform çabaları ve bunların kamu yönetimindeki karşılığı olarak değerlendirebileceğimiz, katılımcılığı ve açıklığı önceleyen düzenlemelerin, uygulanma aşamasında karşılaştığı sorunlardır. İkincisi, bu uygulamalar, özellikle Avrupa Birliği üyelik sürecinde öngörülen kriterlere, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Birleşmiş Milletlerin Yerel Gündem 21 projesinde belirlenen hedeflere, ne ölçüde ulaşmıştır? Sorusunun cevabının aranmasıdır. Zira söz

konusu uluslararası metinlerde, en önemli vurgu, küresel ölçekte, yerel ve bölgesel etkinliklerin; yönetimlerin görev, hizmet ve politikalarının yürütülmesinde, bireysel ve toplumsal katılıma imkân tanıyan dolayısıyla kamusal denetime açık bir yapılanmaya yönelmeleri konusundadır.

Yerel yönetimlerin, uygulamalarının halkın günlük yaşamında doğrudan etkiye sahip olması nedeniyle en işlevsel birimi olan belediyelerin, yönetime katılma ve yönetimde açıklık sayesinde daha yararlı kurumlara dönüştükleri düşünülmektedir. Bu bakımdan, katılım ve açıklığa ilişkin düzenlemelerin uygulamalara yansması ve kurumsal bir niteliğe kavuşmasının, demokratik ve etkin yerel yönetimin gerçekleştirilmesinde önemli bir aşama olduğu kabul edilir. Çalışmanın son bölümünde yer alan araştırmanın hazırlanma aşamasında, bu ve benzeri hususlar gözetilmeye çalışılmıştır. Buna bağlı olarak, alan araştırmasında yer alan sorular, yönetime katılma ve yönetimde açıklığın varlığını sorgulayabilecek ve uygulamaların bu kriterler çerçevesinde araştırılmasını mümkün kılacak şekilde kurgulanmaya çalışılmıştır.

Çalışmamız, iki temel kavram üzerine temellendirilmektedir. Bunlar, günümüzde demokratik yönetimi içselleştirmeye çalışan bütün ülkelerin, en önemli idari gündemlerini teşkil eden katılım ve açıklık kavramlarıdır. Bu kavramlar, aynı zamanda, yönetişim gibi yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının da en esaslı kavramlarıdır. Bu nedenle, çalışmamızın birinci kısmındaki bölüm dağılımları, katılım ve açıklık kavramları esas alınarak belirlenmiştir. Çalışmamızın üçüncü bölümünde kapsamı fevkalade geniş olan yönetimde açıklık başlığı, esas itibarıyla, demokratik yönetimin en önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilen bilgiye erişim özgürlüğü çerçevesinde, ancak daha dar bir anlam taşıyan bilgi edinme hakkı konusuna odaklanmaktadır.

Bu nedenle çalışmamızın sınırları, demokrasi kavramına ilişkin süregelen tartışmalara kısaca değinilmekle beraber, katılım ve açıklık kavramları çerçevesinde şekillenmektedir. Uygulamaya yönelik inceleme çalışmanın diğer bir boyutunu oluşturmaktadır. Belediyeler düzeyinde yürütülen değerlendirme idari, siyasi ve hukuki açıdan, bir tür uygulamada tutarlılık araştırması niteliğindedir. Türkiye’de demokratikleşme yönünde, özellikle yerel yönetimler bağlamında gerçekleşen düzenleme ve uygulamaların; yönetime katılma ve yönetimde açıklığa ilişkin

reformların; temsili demokrasi ve katılımcı demokrasi tartışmaları ışığında öncelikle nereye tekabül ettiğini tespit etmek ve sonra uygulamalara yansıyor yansımadığını araştırmak, çalışmamızın amaçları arasındadır. Bu çalışmada ayrıca, kamu sektörünün (hantal bürokratik yapısının da hala önemli bir neden olduğu, insan dâhil olmak üzere her türlü kaynak israfının yol açtığı verimsizlik, politik yozlaşma, yolsuzluk gibi olgulara bağlı olarak) temel sorunları kısmen ele alınmaktadır.

Çoğu ülkenin, dünya üzerinde önemli bir konum elde etmek için hedeflediği kalkınma ve gelişme programlarının temelinde; demokratik, katılımcı ve özgürlükçü bir toplumsal yapılanma yer almaktadır. Uzun yıllar, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek, ülkelerin temel amaçları arasında öncelikli bir sırada yer alırken; son yıllarda demokratikleşme ve demokratikleşmeye bağlı olarak katılımcılık ve katılımcılığın ana unsur olduğu kalkınma, üzerinde daha çok durulan konular olmuşlardır. 1970’li yıllar kamu sektöründe ciddi anlamda bir yeniden yapılanmaya gidilmesinin zaruret haline geldiğinin anlaşıldığı yıllardır. Bunda etkili olan faktörlerden biri 1973 yılında yaşanan petrol krizidir. Krizle birlikte, kamu sektörünün fazlasıyla büyüdüğü, hantallaştığı ve toplumlara faydadan çok zarar üreten bir yapıya dönüştüğü açık bir biçimde ortaya çıkmıştır.

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında, dünyanın hemen her bölgesinde, sosyal ve siyasal yapılar; teknik ve ekonomik koşullar büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Kamu sektörünün geçirdiği bu değişikliklere bağlı olarak, geleneksel yerel yönetim anlayışlarında da yeni koşulların gerektirdiği değişiklikleri yapmak bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.¹ Bu değişiklikler, yaşamın farklı alanlarında, çeşitli biçimlerde kendini göstermektedir. Ekonomiden, tekniğe; toplumsal yapılardan, kamu yönetimine kadar pek çok alanda bu değişimin izlerini görmek mümkündür. Elbette siyasal kurumlar, hem hukuki hem idari bakımdan bu süreçlerden ve etkilerinden bağımsız değildirler. Dolayısıyla, yerel yönetim anlayışları, özellikle teknoloji, ulaşım ve iletişim alanındaki önemli gelişmelerden büyük oranda etkilenmektedirler.

¹ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 1992, s.395.

Katılımcı demokrasi ve sivil toplum örgütleri arasında içsel bir bağ olduğunu belirtmek gerekir. Diyebiliriz ki demokratik katılımı ve siyasal eğilimleri belirlemede genel olarak sivil toplumun ve özel olarak sivil toplum örgütlerinin rolü belki de üstünde en çok durulması gereken konulardan biridir. Zira sivil toplum örgütlenmeleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişki bilhassa kentsel yaşam alanlarında demokratikliğin vazgeçilmez unsurlarından biri haline gelmiştir. Özellikle, meseleye iktisadi açıdan yaklaşıldığında, kalkınma sürecindeki ülkelerde, sivil toplum kuruluşlarıyla yerel yönetimlerin ilişkisi gittikçe daha çok önem kazanmaktadır.

Yirmi birinci yüzyıl, bize, ilk on yılında ekonomiden, teknolojiye ve siyasete kadar pek çok alanda, hızlı değişimlerin yaşandığı bir dünya görüntüsü sunuyor. Bu değişimlerin, kamu yönetimini de büyük oranda değişmeye zorladığı açıktır. Teknolojik gelişme, ulaşım ve iletişim olanaklarının artmasına bağlı olarak küreselleşme olgusunun yarattığı dünya profili, toplumsal ve siyasal yaşamın artık yalnızca yerel ve ulusal ölçeklerle sınırlanamayacağını göstermektedir. Bu durum, iktisadi faaliyetler ile sosyal ve siyasal olgular arasındaki yakın ilişkinin bir sonucudur.

Kamu yönetim faaliyetinin en yoğun olduğu kurumlar olan belediyelerde ve genel olarak yerel yönetim kurumlarında, bu değişimin yarattığı denge arayışının etkisi daha da fazladır. Bu kurumlarda yerel nitelikli gereksinimlerin karşılanmasında, hizmetlerin üretilmesinde, hızlı kentleşmeye ve artan nüfusa bağlı olarak, çeşitli güçlükler yaşanmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla bu güçlüklerin aşılmasının mümkün olmadığı, uzun zaman önce anlaşılmıştır. Özellikle Batı Avrupa ve ABD’de, 1970’li yıllardan itibaren, kamu yönetimindeki tıkanmalar ve çözilemeyen sorunların yarattığı baskı yeni idari yöntemlerin gündeme gelmesine yol açmıştır. Bu dönem, refah devleti anlayışının ve dolayısıyla geleneksel kamu yönetimi anlayışlarının terk edilmeye başlandığı bir dönemdir. Sosyal devlet anlayışının yanı sıra, 1980’lerden itibaren çeşitli biçimlerde, özelleştirmeler ve kamu-özel sektör ortaklıkları, merkezi yönetimlerin, bazı hizmet ve görevleri yerinden yönetim ilkesi esasıyla yerel yönetimlere devredilmeye başlanmıştır.

Halkla en fazla etkileşim halinde bulunan idari birimler, hizmet ve görevlerinin niteliğinden ötürü belediyelerdir. Belediyelerin iş yükü yukarıda bahsedilen nedenlerin

yanı sıra merkezi yönetimden aktarılan görev ve hizmetler nedeniyle de artmaktadır. Bu durum, belediyeleri, kamu yönetimi reformunun iyileştirmesinin beklendiği birincil kurum haline getirmektedir. Bu reformların ana eksenlerinden biri, katılımcı ve açık bir yönetim anlayışının uygulamalara yansıtılmasıdır. Reform taslaklarından ve ilgili tüm metinlerden katılımcı ve açık bir yönetim anlayışının, özellikle yerel yönetimler düzeyinde, kurumsal bir niteliğe kavuşturulmasının amaçlandığı görülmektedir. Bu amaç doğrultusunda, 1990'lerden itibaren, Türkiye'de de çeşitli katılım mekanizmaları ve açık yönetim uygulamaları hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 2005 yılı itibariyle, kamu yönetimi reformu kapsamında, yürürlüğe giren yerel yönetim yasaları Türkiye'nin üyelik sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği kriterleri çerçevesinde şekillenmektedir. Bu yasalarda temel vurgu, yerel yönetimlerin, işleyiş açısından demokratikleşmesi yönündedir. Fakat bu uygulamaların, düzenlemelerde belirlenen hedeflere karşılık gelip gelmediğine ilişkin bazı soru işaretleri vardır. Bu nedenle, bu çalışmada yönetime katılma ve yönetimde açıklığa ilişkin incelemeyi, belediyeler bünyesindeki uygulamalar çerçevesinde gerçekleştirmiş bulunmaktayız.

Bu bağlamda çalışma iki ana kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yönetime katılmanın kavramsal incelemesi yapılarak; demokraside siyasal katılım olanakları araştırılmaktadır. Siyasal katılmanın hangi tür yöntem ve davranışlarla, gerçekleştiği kavramsal düzeyde ele alınmaktadır. Birinci bölümün diğer bir konusu, katılım yöntemleridir. İlk olarak, yönetime katılma ana başlığı altında, yerel yönetimlerde katılma yöntemleri iki ayrı kategoride incelenmektedir. Burada, klasik katılma yöntemlerinden olan seçim, referandum ve geri çağırma gibi kavramlar ele alınmakta; halk toplantıları, kamuoyu yoklamaları ve meclis toplantıları gibi yeni katılım uygulama ve yöntemleri değerlendirilmektedir.

Yine aynı başlık altında yeni katılım mekanizmaları arasında, özellikle Yerel Gündem 21 ve yönetim kavramlarıyla yapısal ilişkisi nedeniyle nispeten daha çok öne çıkan kent konseyi uygulamaları ve gönüllü katılım imkânları araştırılmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojisinin sağladığı olanakların, yönetim alanındaki yansımalarından olan elektronik sözcüğü, devlet ve demokrasi gibi siyasal kavramlarla bir araya getirilerek yeni kavramlar türetilmiştir. Bu tür yeni kavramlar pek çok çalışmada, günümüz kamu

yönetimi tartışmalarında sıkça yer almaktadır. Bu nedenle, bu başlık altında, teknolojinin halkla ilişkilere etkileri üzerinde durulmakta; e-belediyeciliğe ilişkin uygulamalara yer verilmektedir.

İkinci bölümde, yönetimde açıklık, birçok açıdan fakat genel hatlarıyla ele alınmaktadır. Yönetime katılmanın ön koşullarından biri olarak görülen yönetimde açıklığı gerekli kılan nedenler, yönetimde açıklığın boyutları, yönetimde açıklığı etkileyen faktörler ve yönetimde açıklığın hukuki çerçevesinin ne şekilde oluşturulduğu ya da oluşturulması gerektiği de bu bölümün konuları arasındadır.

İkinci bölümde ayrıca bilgi edinme hakkı yasasıyla ilgili olarak, temel insan hakları, bilgiye erişim özgürlüğü, birbiriyle ilişki içinde ele alınmakta; kamusal denetim çerçevesinde, denetim kavramı incelenmektedir. Öte yandan, yerel katılım sivil toplum kuruluşları ilişkisi ve sivil toplum hukuk devleti ilişkisi, yönetime katılma ve açıklık ekseninde değerlendirilmektedir.

Çalışmanın ikinci kısmında, Türkiye’de, yönetime katılma ve yönetimde açıklık çerçevesinde, yapılan düzenlemeler ve uygulamaya yansımaları üzerinde durulmaktadır. Birinci bölümde, yerel yönetimlerin kısaca gelişim süreci ve yerinden yönetim ile ilişkili konulara yer verilmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerde yönetime katılmanın hukuki çerçevesinin belirlenmeye çalışıldığı bu bölümde; anayasa, uluslararası anlaşmalar ve yasalar düzeyinde bir değerlendirme yer almaktadır. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Gündem 21’in, yerel yönetimler için öngördüğü çerçeve, bu değerlendirmede ağırlık kazanmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, birinci ve ikinci kısımlarda ele alınan yönetime katılma ve açık yönetim kavramlarının uygulama düzeyinde belediyeler örneğinde araştırılmasına dayanmaktadır. Daha doğrusu, bu bölüm, alan araştırmasına, örnek olarak seçilen iki belediyenin, katılım ve açıklık politikalarının, yönetim anlayışına ve uygulamalara yansıma düzeyini, ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu çalışmada kapsamlı bir sistem eleştirisi yapılmamaktadır. Eğer böyle bir yöntem izlenecek olsaydı, demokrasinin bir siyasal rejimi olarak, sakıncaları ve yararları açısından, diğer sistemlerle karşılaştırmalı olarak incelenmesi gerekirdi. Bu da ancak, geniş kapsamlı

başka bir çalışmanın konusudur. Dolayısıyla bu çalışmada, sistemi oluşturan temel dinamiklerin eleştirisinden ziyade, demokrasi teorisine ilişkin kısmı bir tartışmanın akabinde, katılım ve açıklık kavramlarına ağırlık verilmiştir. Bu tartışmada amacımız, demokratikleşme hedeflerine yönelik teorilerden kaynaklanan sorunların kökenlerinden, kısaca bahsetmektir. Zira bunun, yerel demokrasi doğrultusundaki çözüm arayışlarının, rasyonel temellere sahip olup olmadığının anlaşılmasına katkı sağlayacağına inanmaktayız. Çalışmanın kapsamı, genişlemekle birlikte ayrıntılar da artmakta, aynı oranda kuşatıcı bir çerçeve oluşturmak güçleşmektedir.

Türkiye’de, halen devam etmekte olan yeniden yapılanma süreci, yerel yönetimler düzeyinde, yakından izlenerek çalışmamızın güncelliği korunmaya çalışılmıştır. Gerektiğinde ekler yapılarak bu sürece ilişkin yeni gelişmeler değerlendirilmiştir. Örneğin, kamu yönetimi reformuna ve konuyla ilgili diğer güncel tartışmalara çalışmamızın sınırları ölçüsünde gerekli görüldüğü oranda yer verilmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda, Türkiye’de yerel yönetim olgusunun bugün geldiği aşama, yeni yasal düzenlemeler ve akabinde ortaya çıkan farklı görüş ve öneriler de dikkate alınarak incelenmiştir. Elbette, özellikle çalışmamızın üçüncü bölümünde Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde ortaya çıkabilecek olan yeni gelişmeler ve konuya ilişkin yeni düzenlemeler yakından izlenerek, sonraki sürece ilişkin eğilimleri tespit edebilmek, çabalarımızın diğer bir yanını oluşturmaktadır.

Yerel yönetim konusunda süregelen tartışmaların pek çoğu, benzer yaklaşımların farklı biçimde yeniden ifadesinden öteye geçememektedir. Dolayısıyla, amacımız, bu tartışmalara kısaca değinmekle beraber asıl konumuza, yani siyasal katılım ve açık yönetim konusuna yoğunlaşmaktır. Bu iki hususun açık bir biçimde ortaya konması; ele alınan kavram, olgu ve uygulamaların mümkün olduğu ölçüde nesnel incelemesinin yapılmasıdır. Genel olarak Avrupa Birliği üyelik sürecinin pek çok farklı boyutunun bulunmasından ötürü, kamu yönetimine ilişkin reformların neden-sonuç ilişkisi ve uyumluluk ilişkisi açısından, belirgin formlara oturtulması çeşitli zorluklar içermektedir. Bu nedenle, mümkün olduğu kadar, çalışmamızın içerdiği ana başlıklar çerçevesince sınırlı bir yol izlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın uygulamaya yönelik inceleme (çözümleme) ve değerlendirmenin bir ürünü olan son bölümünde Türkiye’de, özellikle belediyelerde yönetime katılma ve açıklık vurgusuyla yapılan reformların Avrupa Birliği kriterleri ile örtüşüp örtüşmediği araştırılmaktadır. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın öngördüğü çerçevenin, yerel yönetimlerde katılım uygulamalarına yansımaları araştırılmaktadır. Bilişim ve iletişim sektöründeki gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni katılım imkânları, bu karşılaştırmanın diğer ağırlık merkezlerinden birini oluşturmaktadır. Böylece, genel olarak, yönetimde açıklık ve yönetime katılmaya ilişkin mevcut durum incelendikten sonra, ülkemizin Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde izlediği politikalar ve reform çabaları yeni gelişmeler ve güncel çalışmalar ışığında değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Belediyeler ölçeğinde gerçekleştirilen alan araştırması hem idari hem siyasi ve hem de hukuki açıdan, çalışmamızın anahtar kavramlarının genel ağırlık merkezini oluşturduğu bir tür uygulamada tutarlılık araştırması niteliğini taşımaktadır. Bu araştırma, örnek olarak seçilen, İstanbul’un merkez ilçelerinden Şişli ve Ümraniye belediyelerinde, gerçekleştirilmiştir. Hem yerel halk ile ve hem de ilgili kurumların yetkilileri ile (belediye başkanı, belediye meclisi ve kent konseyi üyeleri) gerçekleştirilen anket ve görüşmelerden elde ettiğimiz verilerin çözümlenmesiyle yaptığımız çıkarımlar, çalışmanın son bölümünde değerlendirilmiştir. Ayrıca alan araştırmasına konu olan belediyelerin; hem kurum içi hizmet raporlarından hem de gerektiğinde bu kurumlar üzerine yapılan güncel çalışmaların verilerinden yararlanarak yaptığımız değerlendirme ve öneriler çalışmanın son bölümünde yer almaktadır.

BİRİNCİ KISIM: YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİME KATILMA VE AÇIKLIK

1. BÖLÜM: YÖNETİME KATILMA

Katılım kavramı, yaşamın pek çok alanında, pratik karşılığı olan bir kavramdır. Hemen her konuda, katılım olgusundan söz etmek mümkündür. Toplumsal ilişkilerden ekonomik ilişkilere kadar, geniş bir yelpazede katılımın farklı biçimleriyle karşılaşılabılır. Siyasal katılma, katılımcı demokrasi teorileri çerçevesinde incelendiğinde, basitçe siyasal yaşama katılımı ifade etmektedir. Siyasal yaşamdaki karar alma süreçlerine, dolayısıyla yönetme eylemine katılımı tanımlamaktadır. Yönetime katılma olgusunun kavramsal kapsamını belirleyebilmek için genel anlamda, siyasal katılmanın ne tür nitelikleri ihtiva ettiğini tespiti öncelik vermek gerekir. Belirlenen nitelikler, siyasal katılmanın kendi içinde ortaya çıkan kavramsal ayırımların saptanmasını kolaylaştırmaya yarayacaktır. Öte yandan farklı toplumsal yapıların, siyasal katılım davranışı üzerindeki etkilerini bilmek gerekir. Ayrıca siyasal kültürün değişmesine bağlı olarak da katılım davranışının değişebileceğini göz önünde bulundurmak gereklidir. Zira siyasal katılımdan ne anladığımızı, katılım kavramının siyaset alanında nasıl bir davranışa dönüştüğünü veya dönüşebileceğini saptayarak ortaya koyabiliriz. Bu nedenle, siyasal katılımı, pek çok farklı yaklaşımla tanımlanabilecek kavramlar ve siyasal davranışlar bütünü olarak tasarlamak mümkündür.²

Bu çalışmada siyasal katılma kavramının, olgusal düzeydeki işlevlerine odaklı bir amaç edinmiş olduğumuz için katılımın işlevlerinin belirlenmesi önem kazanmaktadır. Katılımın hem bireysel açıdan, hem de, toplumsal açıdan farklı işlevleri vardır. Bu işlevler, katılımdan beklenen sonuçların elde edilmesine katkı sağlayabilmektedirler. Bireyle ilgili işlevler “bireysel hakların korunması” temelinde, yönetimden “hesap sorma” ve eşitlik-özgürlük talebidir. Bu yönde adımlar atan,

² İl Han Özay, *İkinci Bine Ulaştıkça Güneşin Yönetimi*, İstanbul: Alfa Yayınları, 1986, s.7. Özay, demokratik yönetim ile yönetimde demokrasi kavramsallaştırmasında bir ayırım yapmaktadır. Bu ayırıma göre; yönetimde demokrasi, sistemin demokratik ilkelere (Amerikan tarzı demokrasi temelinde, özellikle yönetime katılma ve yönetimde açıklık ilkelerine) uygun gelen şekilde işleminin kavramsal karşılığıdır.

yönetime katılan, birey; devletten de kendi eylemine karşılık etkin ve verimli hizmet beklentisi içerisindedir. Bu beklenti, yalnızca rasyonel kararlar alabilen bir yönetimin karşılayabileceği bir beklentidir.³ Kişilerin ve genel olarak halkın, yönetim politikalarının, parti programlarının ve tümüyle siyasal yaşamın şekillenmesinde ihtiyaç temelindeki beklentileri, katılım yöntemlerinden biri veya bir kaç kullanılarak belirlenebilmektedir. Kamuoyu yoklaması niteliğindeki araştırmalar, bu yöntemlerden birine örnek gösterilebilir.

1.1. Siyasal Katılımın Kavramsal Çerçevesi

Yönetime katılmanın kavramsal açıdan incelenmesine paralel olarak, katılmanın geniş kapsamını belirleyen parti üyeliği ve oy kullanma gibi siyasal katılma biçimlerinin de incelenmesi gerekir. Siyasal katılma, çeşitli yaklaşımlarla tanımlanabilecek bir kavramdır. Dar anlamda, yalnızca seçimlere katılma olarak tanımlanabileceği gibi; geniş anlamda, örneğin bürokrasi ve siyasal karar alma sürecinin her aşamasına katılım olarak da tanımlanabilir. Katılma, özel kişilerin siyasal kişileri ve etkinlikleri etkilemek üzere giriştikleri yasal davranışlardan oluşmaktadır. Bu tanım eksik olsa bile, siyasal kurumları etkilemeyi amaçlayan davranışları kapsadığından, asıl olarak yeterli görülmektedir. Tanım, profesyonel politikacıları, bir biçimde siyasetle ilgilenenleri kapsam dışı bırakmakta, yalnızca özel kişilerin katılımını siyasete katılım olarak görmektedir.”⁴ Bu tanımlardan birine göre siyasal katılım genel olarak kamu politikalarının belirlenmesi, yürütülmesi ve nihai olarak denetlenmesinde yer alma durumudur.⁵ Başka bir ifadeyle, siyasal katılım “halkı siyasal yaşamın içinde değerlendiren bir anlayışın göstergelerinden biridir”.⁶ Siyasal iktidarın yetkilendirilmiş üyelerinin kararları ve uygulamaları üzerinde etki sahibi, dolayısıyla denetim sahibi olunabilmesidir. Bu tanımlamalara eklenebilecek başka bir tanım, yönetime katılmanın, “siyasal ve toplumsal örgütlenmelerin” karşılıklı olarak birbirlerini etkilemesi olarak özetlenebilecek olan, siyaset ve toplum arasındaki ayırma dayalı tanımdır. Yönetime katılma kavramına ilişkin tartışmalarda, yönetim modeli ayrı bir değerlendirmeye tabi

³ M. Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset**, Ankara: Nobel Yayın. 2005, ss.11-39.

⁴ Çukurçayır (2005), s.30.

⁵ Oya Çitçi, “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt.5, Sayı.6, 1996, s.10.

⁶ Deniz Baykal, **Siyasal Katılma: Bir Davranış İncelemesi**, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını, no.302, 1970, s.7.

tutulmak kaydıyla, katılımdan genellikle “siyasal ve toplumsal örgütlenmelerin etkileşimi” değil; bireyin ya da yurttaşın yönetimi etkilemesi olarak söz edilmektedir.

Yönetişim kavramı etkileşime, yani tarafların karşılıklı olarak birbirini etkilediği bir katılımı önelemektedir. Yönetişim, yöneten-yönetilen olgusunun geçerliliğini yitirdiği ve yönetime paylaşıma açıldığı bir katılım anlayışıdır. Bu paylaşımda çeşitli taraflar vardır. Kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum örgütleri vb. yönetim temelli katılımın taraflarının, “paydaşlarını” oluştururlar. Dolayısıyla yönetim kavramı etrafında şekillenen siyasal katılım, yönetme eyleminin taraflarca paylaşımı anlamına gelen bir katılım modelidir. İçinde bulunduğumuz dönemde, yönetim, siyasal katılım tartışmalarının odağında yer almaktadır.

Modern devletin genel özelliklerinden biri, karar alma ve hükümet etme eylemlerinin meşruiyetini halklarına dayandırma iddiasına sahip olmasıdır. Bu iddia siyasetin, insanların ve kaynakların yönetilmesi anlamında, kendi doğasından bağımsız değildir. Zira bir idari sistemin veya siyasal rejimin biçimi ne olursa olsun, varlığını sürdürebilmesi için; az ya da çok, şöyle ya da böyle toplumsal desteğe ihtiyacı vardır. İşte siyasal katılma, toplumun devlet ile ilişkisinde, bireysel ya da örgütlü olarak davranışının anlam kazandığı ve eyleme dönüştüğü alanı oluşturmaktadır. Bu alan, kamu yönetimi alanıdır. Buradan siyasal katılmanın yalnızca sistemi destekleyen, davranışlar ve eylemler bütünü olduğu anlaşılmamalıdır. Zira sistem karşıtı hareketler de, üzerinde uzlaşmış bir konu olmasa da, siyasal katılma kavramının kapsamında yer almaktadırlar.⁷

Demokratik değerler ile siyasal katılma arasındaki bağlantı, öncelikle, özgürlük, eşitlik, halk egemenliği, konsensüs ve katılım kavramlarının birbirleriyle ilişkisinde aranabilir. Bunlara, “işlevsel demokrasi” yaklaşımının katkısı olarak, rasyonellik kavramını da ekleyebiliriz. Esasında, katılımı öne çıkaran, yeni demokrasi tartışmalarındaki en önemli kavramlardan biri rasyonellik kavramıdır. Zira özellikle yönetim modeli gibi, yerel yönetim modelleri etkin ve verimli kamu yönetiminin, idari ilişkilerin her aşamasında rasyonellik temeline dayalı ilkelerin gözetilmesinden geçtiğini öngörürler.

⁷ Çukurçayır (2005), s.5-19.

Sonuç olarak yönetime katılma kavramına kategorik bir ereve belirlemeye çalıştığımızda;  önemli boyutunun daha çok ne çıktığını söyleyebiliriz. Birincisi, karar boyutu; ikincisi, uygulama ve s rtk biçimde de olsa farklı kaynaklarda benzer temalarla dile getirilen toplumsal eylem (denetim) boyutudur.⁸

Kamu yönetimi bünyesinde, yönetime katılmanın belirli bir alanı vardır. Bu alan daha çok yerel düzeyde yönetimlerin karar ve uygulamalarına etkide bulunmanın mümkün olacağının varsayıldığı belediyeler leği ile sınırlanmış gibi görünmektedir. zelleştirmelerle küçülen devlet ve bürokrasi; yalnızca denetim, ulusal ve yerel güvenlik ile dış politikaya odaklanma eğilimine gireceği için; yönetime katılmanın alanı, zorunlu olarak yerel yönetimler alanıyla sınırlanacaktır. Bu bakımdan yönetime katılma retoriğinin, tam olarak neye tekabül ettiğini tespit etmek, demokrasinin (liberal demokrasi) geçirdiği kuramsal dönüşümün ve bu konu ile ilgili tartışmaların(katılımcı demokrasi tartışmaları) incelenmesiyle mümkün olacaktır.

Yönetime katılma kavramıyla ilgili olarak, temsili demokrasinin teorik kökenlerinden yola çıkarak; geleneksel demokrasi fikrinin, halkın, egemenlik hakkını yalnızca genel ve eşit oyla temsilcilerini seçerken kullanmasıyla özdeşleştiğini görmüştük. Günümüzün oğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışında, temsil yönteminin yetersizliğine karşı hem demokrasinin kendi savunucuları tarafından ve hem de karşı görüş sahipleri tarafından ciddi eleştiriler getirilmektedir. Ayrıca bu süreç yeni başlamış bir süreç değildir. Demokrasi düşüncesi doğası gereği sürekli evirilmeye temayül gösteren bir kuramsal altyapıya sahiptir. Dahl, Sartori ve Barber gibi demokrasi teorisyenleri bu eğilimi hemen hemen aynı ağırlıkta ele almaktadırlar.⁹ Zaten her yeni demokrasi çalışması yeni bir fikrin gündeme geldiğine, teoride kimi değişimlerin gerçekleşmesinin zorunluluğuna işaret etmektedir. Dolayısıyla demokrasi teorisinde tartışma yeni başlamamıştır; fakat bitmemiştir de. Dünya üzerinde, halkların yönetimlerinin karar ve eylemlerini etkileyebilme fırsatına sahip olmasının gerekliliğine ilişkin genel bir kanaat birliği vardır. Ancak yönetimi etkileyebilmenin, diğer bir ifadeyle yönetime katılabılmenin ne oranda mümkün olacağına ve düzeyine dair görüş

⁸ Baykal (1970), ss.98-105; ukurayır (2005), s.51.

⁹ Bu tartışmanın detayları için, Robert A. Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri**; Benjam R. Barber, **Güçlü Demokrasi**; Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş** ve bunlara ek olarak C.B.Macpherson, **The Real World of Democracy** kitaplarına başvurulabilir.

birliği yoktur.¹⁰ Benjamin R. Barber gibi düşünürler, halkların kendini ilgilendiren politikalarda sürekli olarak söz sahibi olabilmelerini; demokrasinin bir yaşam formuna dönüştürülmesinin gerekli olduğunu savunmaktadırlar. Robert Dahl ve Giovanni Sartori gibi teorisyenler, bir halkın tüm fertlerini kapsayacak bir katılımcı demokrasi fikrinin gerçekçi ve uygulanabilir bir fikir olmadığını ileri sürmektedirler. Temsilin karşılayamadığı katılım ihtiyacını, ona ilaveten başka yöntemlerle sağlamak mümkün mü değil mi sorusunu bu düşünürler de sorarak; konuyu ihtiyatla ele almaktadırlar. Sonuç olarak, demokrasi teorisinde, siyasal katılımın doğrudan demokrasi araçlarıyla mı, yoksa temsil yöntemine ilaveten başka yöntemlerle mi, gerçekleşeceğine ilişkin tartışma bitmiş değildir¹¹

Son olarak katılımın kalkınma aracı olarak görüldüğü bir perspektiften, kalkınmacı katılım perspektifinden, katılıma getirilen eleştirilere bakmakta fayda vardır. Özellikle küreselleşmenin ve bölgesel kalkınma üzerine kurulu örgütlü sivil toplum hareketlerinin bir parçası olarak iş gören bu tür katılımın öncelikli amacı yerel ve bölgesel kalkınmaya (sosyal, kültürel ve iktisadi açılardan) katkı sağlamaktır. Ayrıca bilhassa insan kaynakları bakımından, bu faaliyet hangi bölgede yürütülüyorsa, o bölgenin yerel halkı ile işbirliğinden güç sağlanır. Dünya Bankası gibi bazı finans kuruluşları bu tür kalkınmacı katılım eylemlerinin, mali kaynak sağlanması açısından önemli destekçileridirler. Ne var ki, bu alandaki katılım söylemleri ile pratikte elde edilen sonuçlar arasında önemli ayrılıkların ve tutarsızlıkların bulunduğu temel eleştiriler arasındadır. Bu eleştirilerden bazıları; kalkınmaya dönük katılımcı faaliyetlerin (bireysel ya da örgütlü sivil toplum aracılığıyla, yürütülmekte olan bu tür katılımcılığın), söylemleri ile eylemleri arasındaki çelişkiler üzerinde önemle durmaktadırlar.

Kalkınma amaçlı katılım etkinlikleri her ne düzeyde olursa olsun, gerçekte katılımı sonuçlanmıyorsa o halde neyle sonuçlanıyor? Bu soruya karşılık olarak gelen eleştirilerden biri bu yöndeki katılımın tanımını üzerinden yapılmaktadır. Ancak farklı bir

¹⁰ Benjamin R. Barber'in, 'güçlü demokrasi' kavramında, bu husus, yönetimi etkileme şeklinde değil; yönetimle etkileşim içinde olma biçiminde ele alınır. Çünkü yönetime etkilemek, tek yanlı bir girişimi ifade etmektedir. Oysa etkileşim, sözcük anlamı itibarıyla bile birlikte yapma ve ortaklık ifade eden bir terimdir. Yönetişim yaklaşımının, temel dayanak noktalarından biri olarak görülen, ortak aktörlerce yönetimin paylaşımı, bu düşünceler üzerine kuruludur. Bkz. Benjamin Barber, **Güçlü Demokrasi**, Mehmet Beşikçi (çev.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1995, s.7.

¹¹ Selçuk Yalçındağ, **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, Ankara: TODAİE Yayını, 1996, s.129.

yöntemle konu yeniden ele alındığında katılımcı projelerin verimli sonuçlar üretebileceği düşünülmektedir. “Katılımcı projelerin hemen hepsi farklı taraflardan kişileri bir masaya oturttuğunuzda herkes için “adil” bir uzlaşma varılabileceğini öngören kuşkulu varsayıma dayanmaktadır. Böyle bir varsayımın gerçekleşmesi ise tüm katılımcıların eşit pazarlık gücü”ne sahip olmasına bağlıdır. Eğer tarafların eşit pazarlık gücü varsa (ki yoktur), katılım gerçekleşebilir. “Ya da taraflar arası eşitsizlikler yalnızca teknik bir ayrıntı olarak” değerlendirilmektedir. Bu şekilde değerlendirildiğinde katılım, “karşı karşıya kalınan tek sorun, tarafları daha önceden topluluğu denetim altında tutanların hal ve tavırlarını değiştirecek ve önceliği olan tarafların seslerini duyurabilmek için daha fazla şans verilecek bir biçimde bir araya getirmenin en doğru yöntemini bulmak olduğunda mümkün hale gelecektir.”¹²

Bununla beraber, siyasal kuramların, özellikle “ekonomik akıl yürütme modellerinin etkisi altındaki” siyasal kuramların çoğu, “metodolojik bir kurgudan” yola çıkarlar. Bu kurgu, tercihleri belli bir tutarlılıkla sıraya konmuş ve birey temelli bir kurgudur. Fakat ne var ki, “tercihler dizisine sahip” bu tür bir birey temelli kurgunun “siyaset dünyasında fazla bir geçerliliği yoktur.” Zira, günümüzün toplumsal ve siyasal meselelerinin karmaşıklığı, söz konusu bireylerin görüş ve dileklere sahip olmalarına imkan olsa da, kendilerinin tercihlerinden oluşan bir sistematik yapılanmayla sonuçlan..

Ayrıca unutulmamalıdır ki, günlük yaşamda herkesin siyasal konulara aynı düzeyde ilgi duyması beklenemez. Bireyin belli bir siyasal kararla ya da planla ilgili (oylamaya katılması) vermesi ya da seçimlere katılıp katılmaması doğal olarak, kişinin siyasete belli bir düzeyde ilgisini gerekli kılar. Yeni katılım yöntemleri bu açıdan bireyin siyasal alana ilişkin ilgisini (ve bu sayede, kendini ilgilendiren konulardaki karar ve uygulamalara katılmasına yardımcı olacak bilgiyi) artırma araçları olmaktadır. Dolayısıyla siyasal katılmanın belli oranda ilgi, bilgi ve eylemi gerekli kıldığı yadsınamaz bir gerçektir.¹³ Ayrıca, bireyin tutum ve eğilimlerinin siyasal katılma düzeyine etkisi de dikkate alındığında siyasal alana ilginin ve bu konuda bilgilenmenin artırılmaya çalışılması (katılımcı demokrasi teorileri açısından) oldukça önemli hale

¹² Nicholas Hildyard, Pandurang Hedge, Paul Wolvekamp ve Somasekhare Reddy, “Çoğulculuk, Katılım ve İktidar: Hindistan’da Ortak Orman Yönetimi”, **Katılım: Yeni Bir Zorbalık mı?** Bill Cooke ve Uma Kothari (Ed.). Demokrasi Kitaplığı (WALD), 2002, s.105.

¹³ Baykal (1970), .31-32; Çukurçayır, (2005), s.57-59.

gelmektedir.¹⁴ Aynı şekilde katılım fikrinin içselleştirilmesi ve eyleme dönüşmesi için belli bir zamana ihtiyaç vardır.

1.2. Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetime Katılma ve Temsil

Çalışmamızın anahtar kavramlarından olan katılım, siyasal anlamıyla, çağdaş demokrasinin en temel ve en güncel değerlerinden biridir. Bu nedenle de demokratik devletlerin temel normlarından biri olarak kabul görmektedir. Demokratik bir devlette ya da demokratik bir sistemde, yönetenlerin seçilme biçiminden, görev alanlarının ve yükümlülüklerinin tanımlanmasına kadar pek çok parametrenin katılma olgusuyla yakından ilişkisi vardır. Bu ilişkiler her siyasal rejimde yöneten yönetilen arasındaki etkileşime ve her iki alandaki örgütlenme eğiliminin niteliğine göre farklı biçimlerde var olmaktadır.¹⁵ Diyebiliriz ki, genel anlamda totaliter rejimler, baskıcı ve sınırlayıcı bir yönetim anlayışına ve eğilimine sahipken, demokratik rejimler bireysel ve toplumsal özgürlükleri gözetici ve destekleyici bir örgütsel eğilime sahiptir.¹⁶

Çalışmamızın temel kavramları olan, yönetime katılma ve yönetimde açıklık her ne kadar tanımlanabilir kavramlar olsalar da demokrasi kavramıyla ilişkilendirilmeden temellendirilmeleri zordur. Demokrasi kavramından kimin, ne anladığını belirleyebilmek için ise başka bazı temel kavramların anlaşılmasına ihtiyaç vardır. Bu nedenle demokrasi kavramına ve demokrasinin değerler kümesine öncelikle bu açıdan yaklaşmayı, onların daha iyi anlaşılmasını sağlayacağına inandığımızdan gerekli görmekteyiz. Bu aşamada ihtiyacımız olan üç temel kavram vardır. Birincisi siyasal düzen, ikincisi siyaset ve bunlara bağlı olarak, üçüncüsü siyasal düzenin birçok versiyonundan biri olan demokrasi kavramının kendisidir.¹⁷ İlk iki kavramın anlaşılması üçüncü kavramın anlaşılması için şarttır. Siyasal düzen, tanımlamalardan birine göre; kolektif iktidarın, toplumun her kesimine açık müzakereler vasıtasıyla, bir topluluğun

¹⁴ Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, İstanbul: IULA-EMME Yayını, 1993, s.22.

¹⁵ Aron, totalitarizmde egemen eğilimleri şöyle tespit eder: 'Kendinden anlaşılır ki, totalitarizmin tanımlanmasında, ya partinin tekeli, ya ekonomik hayatın devletleştirilmesi, ya da ideolojik terör esas olarak görülebilir. Bütün bu unsurlar birleştiği ve gerekleri tamamıyla yerine getirildiği takdirde, totaliter olay tam olur.' Raymond Aron, **Demokrasi ve Totalitarizm**, Vahid Atay (çev.), Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları, 1978, s. 285.

¹⁶ Raymond Aron, **Demokrasi ve Totalitarizm**, Vahid Atay (çev.), Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları, 1978, s.7.

¹⁷ Sheldon S. Wolin, "Elle Tutulmaz Demokrasi", Benhabib Seyla (Ed.). **Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999, s.51. Bu başlık altındaki incelemeyi Wolin'in, künyesi belirtilen makalesindeki kavramsal sınıflamayla (siyasal düzen, siyaset, demokrasi) başlatmamızın nedeni, siyasal katılımın -her ne kadar bütüncül bir sistem tartışması yapmasak da- bu üç kavramın esas olarak nasıl algılandıklarıyla yakından ilgili olmasıdır.

huzur ve refahını geliştirmek veya korumak üzere kullanıldığı takdirde, farklı kimlik ve aidiyetlerden oluşmuş özđür bir toplumun her şeye karşın müştereklik anlarından keyif alabilmesi düşüncesinin bir ifadesidir. Bu tanımdan yola çıkacak olursak, siyasal düzenin kesintilerden oluşan bir süreçler bütünü olduğunu söyleyebiliriz. Süreklilik arz eden ve kesintisiz süreçlerden mürekkep siyaset ise asıl olarak “kollektivitedeki kamu yetkililerinin elde edebileceği kaynaklara ulaşmak için örgütlü, eşit olmayan toplumsal güçler arasında yürütölen meşru ve herkese açık çekişme anlamına gelir.”¹⁸

Robert Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri** adlı çalışmasında, demokrasi nedir sorusunun yanıtını ve demokrasi düşüncesinin kurumsallaşma aşamalarını araştırırken; devletin ve demokrasinin dönüşüm sürecini izlemektedir. Ona göre; ulus devletin ortaya çıkmasıyla birlikte, kaynağını Yunan ve Roma kentlerinde bulan, kent devleti de dönüşüme uğramış ve demokrasi düşüncesi bu ikinci demokratik dönüşümle, kent devleti yapılanmalarından ulus devletin çok daha geniş kapsamı içine aktarılmıştır. Bu demokratik dönüşüm, tamamen yeni bir siyasal kurumlar kümesinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Birbiriyle ilişki içinde bir kavrayışla ele alındığında, genelde “demokrasi” olarak nitelendirdiğimiz, söz konusu siyasal kurumlar bütünüdür.¹⁹ Buna bağlı olarak çoğu “modern siyasal söylemde, sınırlar genelde hudutlarla, hudutlar ulus-devletlerle ve devlet de siyasal düzeni ayakta tutan erkle özdeşleştirilir.”²⁰

Çalışmanın bu başlığı altında demokratik rejimlerin kendi içindeki ayırımlardan yola çıkarak; temel değerleri, siyasal tarzları, kurumsal eğilimleri ve bireye (yurttaşa) yükledikleri anlamlar bakımından bir tartışma yürütmeye çalışmaktayız. Benjamin Barber’in, **Güçlü Demokrasi** adlı çalışmasında, esas olarak iki farklı kategori içinde ve ideal demokrasi tipleri genel çerçevesinde ele aldığı rejim tartışması, katılımcı demokrasi tartışmalarının da bir bakıma özünü oluşturmaktadır. Temsili demokrasinin, otoriter, hukuki ve çoğulcu biçimleri arasında bir kavramsal ayırıma giden Barber; bu kavramların siyasal tarzlara, değerlere, kurumsal eğilimlere, yönetimlerinin konumlanma biçimlerine, bireyin/yurttaşın konumuna ve örtök/bağımsız

¹⁸ Wolin (1999), s.51,52.

¹⁹ Robert A. Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri**, Levent Köker (çev.), Ankara: Yetkin Basımevi, 1993, s.2.

²⁰ Wolin (1999), s.52.

temellerine, katılımcı ve güçlü demokrasi kavramları açısından çeşitli eleştiriler getirmektedir.²¹

Öte yandan, Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş** adlı çalışmasında, sistem temelinde bir eleştirel yaklaşımla, siyasal iktidarın sınırlarına ve denetimin önemine yoğunlaşmaktadır. Bu yaklaşımda Sartori, öncelikle demokratik sistemin sürdürülebilirliğini, yöneten-yönetilen ayrımı temeline dayalı argümanlarla savunma eğilimindedir. Bu nedenle de devleti ve halkı (idareyi ve idare edilenleri) ayrı konumlara yerleştirmektedir. Bu açıdan bakıldığında Sartori katılımcı demokrasinin, yöneten-yönetilen ayrımının bir biçimde ortadan kaldırmayı amaçlayan, siyaseti toplumsal yaşamın bir parçasına dönüştürmek isteyen dolayısıyla sürekli katılımı öne çıkaran yaklaşımına mesafeli bir noktada durmaktadır. Zira ona göre, siyasette bir profesyonel mesleği gibi yer alanlarla birlikte, yalnızca seçimden seçime siyasete katılanlar ve siyasetin tamamen dışında kalanlar da vardır. Barber'in, güçlü demokrasi yaklaşımında olduğu gibi siyasal iktidarın, doğrudan demokrasi araçlarıyla sürekli bir biçimde paylaşılmasından ziyade, yönetilenler lehine sınırlanması ve denetlenmesi daha uygulanabilir ve daha gerçekçidir. Temsile dayalı demokrasinin uygulanabilirliği, söz konusu katılımcı tarzlara karşı, demokrasinin bir siyasal rejim olarak varlığını devam ettirebilmesi açısından bir üstünlüğü olarak ve aynı zamanda zorunlu görülmektedir.²²

Demokrasinin bu günkü kavram ve uygulamalarına yönelik eleştiriler arasında en önemli hususu, temsil kavramı çerçevesinde gelişen tartışmalar belirlemektedir. Temsil, esas itibarıyla, öteden beri demokratik rejimlerin başvurduğu en temel siyasal katılım yöntemlerinden biridir. Öte yandan, demokrasi düşüncesi, oluşumu, geliştirilmesi ve sürdürülmesi bakımından birçok güçlüğü barındıran bir yönetim biçimi olarak, bir bakıma mevcudiyetini temsile borçludur. Zira dünyanın demokratik ülkelerinde ağırlıklı biçimde yürürlükte olan ve temsilin önemli bir katılım yöntemi olarak yer aldığı liberal demokrasi, kavramsal açıdan ve uygulama açısından önemli eleştirilerle karşı karşıya kalmaktadır. Bunda temsili demokrasi bir mecburiyetten

²¹ Barber (1995), s.184.

²² Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, T. Karamustafaoğlu ve M.Turhan (çev.), Ankara: Yetkin Yayıncılık, 1996, s.303.

doğmuş olmasının önemli bir payı vardır.²³ Başka bir ifadeyle, doğrudan demokrasinin modern dönemlerde uygulanabilir olmaması, temsil yöntemini zorunlu kılmıştır. Bu eleştirilerin bir kısmı da temsili demokrasinin biçimi ile ilgilidir.

Yıldırım'a göre, burada söz konusu olan temsilin ve siyasal partilerde politika yapmanın profesyonel meslek haline gelmesi (profesyonelleşmesi) ve bir tür küçük bir seçkinler grubunun; yani "elit"ın elinde tekelleşmesi sorunudur. Bu sorun, büyük ölçüde, yoksul ve olanaksız kesimlerin içinde yer aldığı geniş halk yığınlarının yetersiz temsilini (ve ya hiç temsil edilmemesini) doğurmaktadır. Bu durumun yol açtığı önemli bir sonuç vardır. Bu negatif sonucun görüntüsü, siyasal katılıma ilgisi bakımından apolitik ve pasif bir toplumdur. Böyle bir toplum ve böyle bir anlayışın yaygın olduğu kamu yönetimi, tabandan yukarıya doğru, hesap sorma ve hesap verme sorumluluğunun uygulama bulamadığı ayrık bir yapının; yabancılaşmış ve oldukça pasif bir yurttaş profilinin oluşmasına yol açmaktadır.²⁴

Siyaseti bir profesyonel mesleği, belli kesimlerin uğraşı olmaktan çıkarıp, günlük yaşamın, "sokaktaki insanın" yaşamının da bir parçası haline getirmek katılımcı demokrasi anlayışının önemli savunularından biridir. Barber'in katılımcı demokrasiyi, bir yaşam biçimine dönüştürmeyi amaç edinen tasarımı (kamusallığı, yurttaşlığı ve sosyal dayanışmanın önem kazandığı bir tasarımı) güçlü demokrasi teorisinde görmekteyiz. Dolayısıyla Barber'in düşüncesi, aynı zamanda, yaşama geçirilebilir (uygulanabilirliğine şüpheyle yaklaşanlar olmakla beraber) bir tasarım ile yeniden bir doğrudan demokrasi girişimi olarak değerlendirilmektedir. Barber'in liberal demokrasiye eleştiri olarak ileri sürdüğü güçlü demokrasi teorisi, liberal demokrasinin, temel kavramlarının (özgürlük, eşitlik ve adalet gibi) pratikten inşa edilmesine dayanmaktadır. Liberal demokrasinin normatif yapısı, önsel ilkelerin uygulamaya yansımalarıyla gerçekleşmesini öngörürken; güçlü demokrasi yaklaşımı pratikten doğan bir kavramsallaştırma modeli olarak ileri sürülmektedir. Ne var ki, demokrasi teorisinde

²³ Barber (1995), s.197.

²⁴ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**. Ankara: TOKİ Yayınları, 1993, s.23.

kavramların kullanılış biçimleri de değişime uğrar. Yeni düşünüş biçimleri ve yeni yaklaşımlar gözlenir.²⁵

Benjamin Barber, güçlü demokrasi tezinde; demokrasinin (güçlü demokrasi), ‘halk’ yönetimi ya da ‘kitle’ yönetimi olmadığını ileri sürmektedir. Zira Barber’a göre, “halk henüz bir yurttaş topluluğu olmadığı gibi kitleler de gerçekte kendi kendilerini yönetmeyen, kâğıt üzerinde özgür insanlardır.”²⁶ Barber’ın sözünü ettiği halk ve kitle kavramları gerçekten de oldukça müphem kavramlardır. Bu anlam kapalılığı ya da anlam belirsizliği, güçlü demokraside, yurttaşlık mefhumu, pek çok önemli siyasal terimle birlikte ele alındığı için ortadan kaldırılmaktadır.²⁷

Ne var ki, John Keane’in **Demokrasi ve Sivil Toplum** adlı çalışmasında da işaret ettiği gibi burada, “işlemsel bir kuralın, tüm yurttaşların yaşamak istedikleri biçimleri belirlemelerini sağlayacağı varsayılmaktadır. Bunun önemli bir örneği, tüm yurttaşların “kendi yaşamlarını etkileyen kararları kendilerinin almaları” gerektiğini belirten, soyut ve uygulanamaz ilkedir.”²⁸ Bu ilke ile ilgili olarak Sartori de yaklaşık aynı düşüncelere sahiptir.

Keane, özellikle son iki yüz yıllık süreçte demokrasi teorisindeki tartışmaları inceleyerek; “on sekizinci yüzyıldan beri demokratik düşüncenin odağında yer alan bazı temaları yeniden” ele almaya çalışıyor.²⁹ Kurumsallaşmış demokratik hareketlerin “Demokratik kurumların günümüz Avrupa’sında karşılaştığı tehlikeler incelenerek, demokrasinin bekası ve gelişmesinin nasıl güvence altına alınabileceği konusunda tümüyle yeni bir düşünüş tarzı” önerdiğini ileri sürüyor.

Keane, demokrasinin küresel düzeyde bir ilgiyle karşılanmasını, halklar adına bir yanılısma olarak görmektedir. Keane’in ifadesiyle; neredeyse “bütün hükümet, parti ve hareketler gerçek demokrasiyi savunduklarını iddia ediyorlar. Demokrasi yönündeki

²⁵ Barber (1995), ss.23-57. Demokrasinin kavramsal kökenleri, felsefi dayanakları dahil olmak üzere farklı yaklaşımlarla sorgulamaya açılmaktadır. Aynı şekilde katılımcı yaklaşımlara, uygulanabilirlikleri açısından, hem yerel hem ulusal düzeyde çeşitli açılardan eleştiriler getirilmektedir. Bu tartışmalardan taan başlıklardan biri, katılımın, özellikle küresel ölçekte bölgesel katılımın, verimli sonuçlar üretmeyen bir tür zorbalık olabilmesi ihtimalini sorgulamaya yöneliktir.

²⁶ Barber (1995), s.199.

²⁷ Barber (1995), s.200.

²⁸ John Keane, **Demokrasi ve Sivil Toplum**, Necmi Erdoğan (çev.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1994, ss.33–34.

²⁹ Keane (1994), s.11.

bu global tercih, anlamsal olarak, halk baskısı adına kazanılmış bir zaferi temsil etmektedir. Zira on dokuzuncu yüzyılın ortalarına kadar, demokrasi talebi güçsüzlerin ellerinde tuttıkları etkili bir silahtı.”³⁰

Keane benzer biçimde Dahl, demokrasi söylemi üzerinden yaratılan sahte meşruiyet olgusuna vurgu yapmaktadır. Dahl’a göre, “demokrasi fikri evrensel bir yaygınlık kazanmıştır. Çoğu rejimler, ‘demokrasi’ adı üzerinde bir tür iddia ileri sürmektedirler ve böyle yapmayanlar da çoğu kez, kendi özel demokratik olmayan yönetimlerinin nihai ‘demokrasi’ye giden yolda zorunlu bir aşama olduğunu vurgulamaktadırlar. Günümüzde diktatörler bile meşruluklarının vazgeçilmez bileşenlerinden birinin, demokrasi dilinden alınan bir veya iki tutam söz olduğuna inanıyor gibi görünmektedirler.”³¹

Katılımcı demokrasinin ifade ediliş tarzlarından biri, yurttaşların yaşam alanları ile demokrasinin yaşam alanlarının karşılıklı oluşu; daha doğrusu yurttaşların karar mekanizmalarındaki nüfuzları ile kamusal alanın uyumudur. Bu tarife getirilen açıklamada katılımcı demokrasinin amacı, yerel yönetimlerden, merkezi yönetimin en yetkili organlarına kadar, yurttaşların etki alanını genişletmekte benzer bir yönetim sistemiğini vurgulamaktır. Liberal düşüncenin; minimalist devlet yapısını öngören yaklaşımı ve bunun sonucunda açılan kamusal faaliyet alanının, özel sektöre özgü yönetim anlayışına devredilerek, kamu yönetiminin uyarlanması niyetinde olduğu anlaşılmaktadır. Görünen amaç ise katılıma ve şeffaflığa daha açık bir yapılanmaya, daha doğrusu yeniden yapılanmaya gitmektir.³²

Katılımcı demokrasilerde bireyin yeri ve konumu neresidir? Sorusuna, vatandaşlıktır ya da yurttaşlıktır, denecektir. Vatandaşlık/yurttaşlık ise siyasal yaşam olarak adlandırdığımız çevrede, kendi iradesini -kendiyile ilgili kararlarda, yönetimin karar süreçlerinde ve uygulamalarının denetlenmesinde- kullanabilen bireyin konumudur denecektir. Dolayısıyla, öncelikle bir yurttaşlık ya da vatandaşlık (citizenship) bilinci oluşması gerektiği yönünde bir eğilim görülmektedir. Bu eğilim “yurttaşın”

³⁰ Keane (1994), s.12.

³¹ Dahl (1993), s.2.

³² Hamza Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Ankara: Bilimadamı Yayınları, 2002, s.119.

siyasal yaşamın odağına çekilmesiyle belirginleşmektedir. Katılımcı demokraside yurttaşlık vurgusunun merkezi konumu bir yandan evrensel değere dönüştürülme çabasıyla örtüşürken, öte yandan sosyal adaletin gerçekleşmesinde eşitliğin rolünü öne çıkarmaktadır. Zira eşitlik bu yaklaşımda yurttaş olmanın ön koşullarından biridir.³³

Ancak bu tür bir yurttaşlık bilincinin oluşabilmesi için söz konusu siyasal yaşama müdahil olunması öncelikle gerekir. Bu nedenle, özellikle gelişme sürecindeki sosyo-politik bir ortamda, kişilerin demokratikleşmesi süreci çelişkiler ve açmazlarla karşılaşılacak uzun bir süreçtir. Benjamin Barber'in bu yöndeki yurttaşlık tasarımlarına bakacak olursak; bu tasarımlardaki yurttaşlar “genellikle, yalnızca anayasal krizler ve hükümet yolsuzlukları olduğunda eyleme geçirilirler; aksi halde, yönetimi başkalarına bırakmaktan ve enerjilerini sınırsız özel dünyaları için ayırmaktan hoşnutturlar. Ara sıra yapılan seçim, bir kongre üyesine gönderilen mektup...”, bu tür yurttaşlar açısından yeterli görülmektedir. Siyasetle ilişkileri, temsil edilme ve bu biçimiyle yönetime katılma onlara yetmektedir. Dolayısıyla, Barber'in kavramsallaştırmasındaki tasarıma göre bu tanıma uygun düşen yurttaşlar, cılız demokrasilerin unsurları olarak görülürler.³⁴ Liberal demokrasiyi, zayıflıkları ve çelişkileri bakımından “cılız demokrasi” olarak niteleyen Barber; liberal demokrasinin siyaset tasarımına, liberalizmin çıkış noktası olarak görülen temel değerler üzerinden bir eleştiri getirmektedir.³⁵

Oysa Barber'e göre, birlikçi demokrasi, yani cemaatçi demokrasi ise oldukça farklı bir karaktere sahiptir. Liberal demokrasi, zayıf ve kusurlu yanlarının pek çoğunu düzeltmeyi ve ya onlardan bir biçimde kaçınmayı başarır. Fakat ne var ki, liberal demokrasinin, yurttaşlık yorumu, yani demokratik yurttaşlık yorumu, yeni ve daha tehlikeli sorunları beraberinde getirir. Öte yandan, “birlikçi bir devlette yurttaşlar birbirine, en azından metaforik olarak ‘kan bağları’ olan güçlü ‘kişisel’ bağlarla

³³ Hasan B. Kahraman, E. Fuat Keyman ve A.Yaşar Sarıbay, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı (WALD), 1999, ss.57-59.

³⁴ Barber (1995), s.274.

³⁵ Barber (1995), ss.132-156.

bağlandıkları için yurttaşlıklarını kendi benzeri yurttaşlarıyla olan ilişkilerinin bir işlevi olarak anlarlar.”³⁶

Yöneten-yönetilen ayırımına ilişkin tartışmalar öteden beri siyasal bilimin gündemini meşgul eden tartışmalardır. Demokrasi kuramına ilişkin her türlü çalışmada yöneten-yönetilen ilişkisi kaçınılmaz bir biçimde, yönetimlerin meşruiyet kaynaklarının belirlenmesinde bir eksen görevi görmektedir. Yöneten-yönetilen ayırımını, siyasal rejimin ve toplum mimarisinin türü ne olursa olsun hep var olduğunu ve belki de böyle olmaya devam edeceğini savunanlar çoktur. Duverger’e göre: “En küçüğünden en büyüğüne, en ilkelinden en gelişmişine, en geçicisinden en kalıcısına kadar bütün sosyal topluluklarda “yönetenler” ile “yönetilenler” arasında temel bir ayırım doğar.”³⁷ Çünkü zaten, “bizzat politikanın ruhu kararların topluluk tarafından değil, topluluk için alınmasıdır. Kararlar herkes tarafından alınamaz. Halk egemenliğinin anlamı, yurttaşlar kitlelerinin devlet maliyesine ve dış politikaya ilişkin kararları doğrudan doğruya kendisinin alması değildir.” Bu açıdan bakıldığında, doğrudan demokrasi yönteminin, ancak “bütün halkın kolayca toplanabileceği küçük ülkelerde (kent devletlerinde) uygulanabilecek bir yöntem; “ayrıca görülecek konuların da halkın anlayabileceği kadar basit olması”nın gerekli olduğu görülecektir.”³⁸

Raymond Aron, **Demokrasi ve Totalitarizm** adlı çalışmasında, benzer bir düşünceyi savunmaktadır. Aron, aynı nedenden ötürü, demokrasinin algılanma biçimleri üzerinden düşünürken; “modern demokratik rejimleri halkın kendi kendini yönettiği bir rejim gibi gerçekleşmesi mümkün olmayan bir fikirle kıyas etmek saçmadır.” demektedir. Aron’a göre, karşılaştırmalı bir siyasal sistem analizi yapılacaksa, doğru yöntem; “fiilen mevcut olan rejimler ile meydana gelmesi mümkün rejimleri kıyas etmek” olacaktır.³⁹ Buna bağlı olarak Aron, bütün eski toplumlarda bir “iktidar kişiselleşmesi”nden bahsederek, görünüşte demokrasi kuramının bu genel olguya karşıt olduğunu ama gerçekte, halkın halk tarafından yönetimi anlamına gelen demokrasinin

³⁶ Barber (1995), s.275.

³⁷ Maurice Duverger, **Siyasal Rejimler**, Teoman Tunçdoğan (çev.), İletişim Yayınları, 1978, s.5.

³⁸ Duverger (1978), s.14.

³⁹ Aron (1978), s.122.

yöneten-yönetilen ayrımıyla çeliştiğine dikkat çekerek; “halkın halk tarafından yönetildiğini söylemek hiçbir şey söylememektir.” aslında, demektir.⁴⁰

Çoğunlukçu demokrasinin “en yalın tanımı halkın çoğunluk tarafından yönetilmesidir.” Bu tanıma en güçlü itiraz, konsensüse dayalı bir demokrasi modelinden, oydaşmacı demokrasiden gelmektedir. Çoğunlukçu modelin tanımından kaynaklanan iddianın anlamı, “çoğunlukların yönetmesi, azınlıkların da muhalefet etmesi gereğidir.” Çoğunluk karşısında, azınlığa dayalı muhalefetin rekabeti, adalet duygusunu zedelediği için, bir tür haksız rekabete dönüşür ve demokrasinin kendisiyle çelişmesine yol açabilir.⁴¹ Uzlaşmanın da bir aşamadan sonra, amacına ters düşebilecek bir yönetime dönüşmesi tehlikesi vardır. Bu tehlikeye dikkat çekenlerden biri Raymond Aron’dur.

Anayasaya bağlı çoğulcu rejimlerde insanlar, yani yurttaşlar nasıl olmalı? sorusuna yanıt ararken Aron, oldukça keskin bir ayırımla, öncelikle idari rejimlerin aşırı uçlara kayma eğilimlerini tespit ettikten sonra; rejimler daima ya aşırı partizan anlayışın ya da, tam tersine, aşırı uzlaşma anlayışının tehdidiyle karşı karşıyadırlar. Dolayısıyla, buna bağlı olarak siyaset de bir amaç sapması söz konusu olacaktır.⁴² Zira artık, çeşitli “ayrılıkların üstesinden gelme ihtiyacıyla kıvranan partiler yalnız kendi anlaşmalarını düşünürler, meseleleri düşünmez olurlar.”⁴³

Aron, sanayi toplumlarının iki çeşit iktisadi teşkilatlanma arasında bir tercih karşısında bulunduğunu ileri sürmüştür. Birincisi, “piyasa ve özel mülkiyet rejimi”, ikincisi “kamu maliyeti ve planlama rejimi”dir. Fakat bu sınıflamaya sınırlı bir alan tanımıştır. Kendi dönemi için, “hem ekonomik, hem milli gelişmenin eşit olmadığı bir safhada bulunmaktayız” diye düşünmüştür. Bu nedenle iki tür teşkilatlanmayla da kamu yönetiminin ve onunla bağlantılı iktisadi ilişkilerin çözölemeyeceğini öngörmüştür.

⁴⁰ Aron (1978), s.6.

⁴¹ Arendt Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran (çev.), Ankara: Türk Demokrasi Vakfı, 1986, s.13.

⁴² Aron, anayasaya bağlı çoğulcu rejimlerin (demokratik rejimler), hem yavan oldukları hem de en yüce nitelikleri olumsuz olduğu için hayal kırıklığı vermemezlik edemez.” der. Yavanlığın sebebinin, “insan yaradılışındaki kusurların ekmeğine yağ sürmesi”nden kaynaklandığını düşünmektedir. Çünkü bir kere “iktidarın gruplar ve fikirler arasındaki yarışmadan doğmasını” kabul etmişlerdir. Ve bir kez “iktidarı elde edince, insanların onları kötüye kullandıkları inancı içinde otoriteyi kısıtlamaya çalışmaları” neredeyse kaçınılmaz olur. Bkz. Raymond Aron, **Demokrasi ve Totalitarizm**, s.158.

⁴³ Aron (1978), ss.179-180.

Klasik kamu yönetimi anlayışının içinde bulunduğu krize işaret ederek, “objektif bir gözden bakınca, şimdiki dünyanın basit herhangi bir şemaya uymadığı açıkça görülür” demiştir. Daha da kötüsünün, sanayi toplumlarının “liberal bir demokrasi ile zorba bir demokrasi arasında tercih karşısında” bulunmaları olduğunu, ifade etmiştir.⁴⁴

Çoğulcu, demokratik rejimlerin arızalarına yönelik bazı eleştiriler getiren Aron, ‘Anayasaya bağlı-çoğulcu rejimlerin düşmanları kimlerdir?’ sorusuna ise “az varlıklı halk arsında, mevcut rejimin tutumuyla kendilerini elverişsiz durumda hissedenler”dir, diye yanıt vermektedir. Zira anayasaya-bağlı, “çoğulcu demokratik rejimlerin hepsinde, ekonomik grupların empoze ettiği kanunların kurbanı olan bazı azınlıklar” her zaman vardır.⁴⁵

Güler’e göre de, sorunların kökenindeki nedenlerin, ekonomik olmaktan ziyade politik olarak algılanması; politikayı, ekonominin önüne geçirmektedir. Buna bağlı olarak insanlar, ekonomik gelişmişliğin ve özgürlüğün ancak bir “sivil yeniden canlandırma” ile gerçekleşebileceğine inandırılmaktadırlar.⁴⁶ Temsili demokrasinin, temsil ediciliğinde var olan, temsil adaletsizliği çeşitli girişimlerle düzeltilmeye çalışılmıştır. Bu girişimlerden biri, Macpherson’a göre, vergi tabanının genişletilerek; eşitlik ilkesinin gereğinin yerine getirilmeye çalışılmasıdır. Böylelikle, eşit bireylerden oluşan toplum, kamu hizmetinden yararlandığı gibi kamusal harcamaların yükünü de adalet ilkesine uygun olarak paylaşmış olacaktır. Dolayısıyla yoksullar tarafından ve yoksullar için yönetim olarak algılanan eski demokrasi düşüncesi, bu tür yaklaşımlarda ekonomik rekabete katılma hakkı olarak demokrasi fikrine dönüştürülmektedir.⁴⁷

Demokrasi eleştirilerine katkıda bulunanlardan biri de, ‘müzakereci demokrasi’ ve ‘kamusal alan’a ilişkin düşünceleriyle öne çıkan Habermas’tır. Habermas, liberal ve cumhuriyetçi paradigmalardan, yani demokrasinin yerleşik modellerinden, demokrasiye ve müzakereci siyasete yeni farklı bir usulle yaklaştığını ileri sürmektedir.

Habermas, demokrasinin ana kavramlarından olan halk egemenliği kavramına yöntemsel bir açıdan yaklaşarak, onu hukuki bir topluluğun kendi kendini

⁴⁴ Aron (1978), s.370.

⁴⁵ Aron (1978), s.192.

⁴⁶ Selahattin Yıldırım (1993), s.22.

⁴⁷ Crawford B. Macpherson, **The Real World of Democracy**, London: Oxford University Press, 1966, ss.64–68.

örgütlemesine imkân tanıyan bir kavram olarak görür. Fakat buna karşın, halk egemenliği, hiçbir biçimde yurttaşların iradesine bağlı olmayan bir çerçeveyi de ifade etmektedir. Kesin olarak varsayılacak bir şey varsa, Habermas’a göre, o da ‘müzakerenin hukuki topluluğun az çok bilinçli bir bütünleşmesine ortam sağladığıdır.’ Ancak yine de bu tarz, Habermas’a göre, siyasal sistemin yalnızca çeşitli alt sistemlerden biri olarak yer aldığı toplumun tümünü kapsamaz.⁴⁸ Zira gerçekten de küçük gruplar ile farklı kimlik ve aidiyetler, içinde yer aldıkları toplumların geniş bağlamı içinde müzakereye katılımları güçlüklerle karşı karşıyadır. Bu nedenle, siyasal iktidarın paylaşımı ve kullanılmasında, söz konusu toplulukları gözetken bir katılım tasarısı, demokratik katılımın gerek şartıdır. Aksi takdirde Habermas’a göre, bunu göz önünde bulundurmeyen bir katılım tasarısı ‘marjinalleşmiş gruplara çok az şey sunabilecektir.’⁴⁹

Halk egemenliği ve halk iradesinin algılanma biçimleri, çoğulcu ve çoğunlukçu demokrasi ile ilişkisi kapsamında değerlendirildiğinde, kavramın izlediği aşamaları göz önünde bulundurmayı zorunlu kıldığı görülür. Habermas’a göre, halk egemenliği kavramı önceleri mutlakıyetçi rejimlerle ilişkilendirilen, ilk çağdaş egemenlik kavramının, cumhuriyetçi demokrat görüş taraftarlarınca benimsenerek yeniden yorumlanmasıyla ortaya çıkmıştır. Thomas Hobbes’un öncülüğünü yaptığı bu görüş çerçevesinde, devlet siyasal açıdan meşru güç kullanımının bütün araçlarını elinde tutmaktadır. Bu nedenle, devlet, Hobbes’un düşüncesinde üstün bir iktidar yoğunlaşması olarak görülür. Siyasal iktidarı “birleşik halkın iradesine” yönelten Rousseau, onu “özgür ve eşit yurttaşların kendi kendilerini yönetmesi ilkesine dayalı klasik düşünceyle kaynaştırarak kendi çağdaş özerklik kavramıyla birleştirir.”⁵⁰

Fakat Habermas, egemenlik kavramını, fiziksel olarak bir araya gelmiş bu şekilde yüceltilmesine karşın, egemenlik kavramı bir araya gelmiş fiziki olarak halkın cisimleşmesi kavramına bağlı kalmaya devam etmiştir. Cumhuriyetçi görüşe göre, halk ilke olarak başkasına devredilemeyen bir egemenliğin taşıyıcısıdır. Başkalarının onu

⁴⁸ Jürgen Habermas, “Demokrasinin Üç Normatif Modeli”, Benhabib Seyla (Ed.). **Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999.s. 48.

⁴⁹ Habermas (1999), s.48

⁵⁰ Habermas (1999), s.49.

temsili egemen karakterine aykırıdır. Liberalizm daha gerçekçi bir görüşle buna karşı çıkarak anayasal devlette halktan kaynaklanan her yetkinin yalnızca “seçimler, oy kullanma ve özgül yasama, yürütme ve yargı organları aracılığıyla” kullanılabileceğini ileri sürer.”⁵¹

Temsile dayalı demokrasinin özünde, halkın kendini yönetecek kişileri belirlemesi yatmaktadır. Halkın egemenlik hakkını kullanarak genel ve eşit oyla temsilcilerini seçmesi, temsili demokrasinin bir gereğidir. Uzun aralıklarla ve siyasal propaganda araçlarının konjonktüre göre yönlendirmeleriyle seçmen konumundaki bireyin, basiretle isabetli bir tercih yapması çok olanaklı olmayabilir. Öyle olsa bile, kendisini temsil etmek üzere seçmiş olduğu parlamenter veya vekil, temsil ettiğini terk etmeye yönelebilir. Bu durum, karar aşamalarında, uygulamalarda ve bütün bu süreçlerin denetlenmesinde (kabiliyetine ve politik ilgi ve ilişkilerine bağlı olarak) bireyin hem siyasete ilgisi azalacak hem de kendini yönetme anlamında yönetime katılma hissi kaybolacaktır. Diyebiliriz ki, çağdaş yönetimin demokrasi anlayışında, halkın kendini ilgilendiren politikalarda sürekli biçimde etki sahibi olabilmesine yapılan vurgular, temsili demokrasinin zayıf ve siyaseti yozlaştıran yanlarının giderilmesine yönelik çabalardan kaynaklanmaktadır.⁵² Şunu da ilave etmek gerekir ki, demokrasi yalnızca bir siyasal rejimden ibaret değildir. Liberalizme eşlik eden hemen hemen bütün değerler, aynı şekilde demokrasi düşüncesine de yansımaktadır. Demokrasinin, hem liberal düşünceyle hem de kapitalist ekonomiyle iç içe geçmiş bir süreçler ve ilişkiler bütünü olduğunu unutmamak gerekir.

Siyasal katılım ile demokrasi arasındaki yakın ilişkinin asıl nedenlerinden biri toplumsal sorunların, yani farklı grupların temsilindeki yetersizliklerin üstesinden gelinmesinde önemli bir araç olmasıdır.⁵³ Zira bu anlamda demokrasi farklı kimlik ve aidiyetlerin temsilini engellemez. Yani bir “sistem olarak” demokrasi, “farklı düşüncelerin ve çıkarların temsilini” engellemeyeceği gibi bir “çatışma kültürünü” de içinde barındırmaktadır. Ancak bununla kastedilen amaç, “şiddet içermeyen bir çatışmanın özüksenebildiği” bir toplum yaratmaktır. Katılımcı demokrasi çerçevesinde

⁵¹ Habermas (1999), s.49.

⁵² Barber (1995), ss.179-180.

⁵³ Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran (çev.), Ankara: Türk Demokrasi Vakfı, 1986, s.1.

yapılan çıkarımların bu amaçla ilişkilendirildiğini söyleyebiliriz. Bu yaklaşımlarda, demokrasinin zıt fikirlerin de temsilini engellemeyeceği, bilakis şiddet içermeyen çatışmayı uzlaşmaya dönüştürebilen imkânları üreteceği savunulmaktadır.⁵⁴

Güçlü ve katılımcı demokraside, bu anlamdaki çatışma kültürü, kaçınılan değil bilakis olması doğal karşılanan bir şeydir. Zira çatışmadan kaçınma rekabetçi duyguları öldürmektedir ya da zayıflatmaktadır. Parti programlarından, bireysel düşüncelere kadar pek çok konuda, daha iyiye ulaşmak için birbiriyle yarışan çabaların bir ifadesidir çatışma. Dolayısıyla, şayet bu çatışma ortamı istenmeyen bir durum olarak dışlanırsa, o takdirde söz konusu rekabet duygusu ve daha iyiye ulaşma arzusundan kaynaklanan çabalar azalacaktır. Bu sonucun ortaya çıkmayacağı ortam, daha iyiye ulaşma yönünde yarışmanın, yani demokratik çatışma kültürünün sürdürülebildiği ve dışlanmadığı bir ortamdır.

Güçlü demokrasi teorisinde bireyin özerkliğine özel bir vurgu yapan, Barber; onu güçlü demokratik tartışmanın dokuz temel işlevinden biri olarak görür.⁵⁵ Bu kategorik inceleme demokratik tartışmanın çeşitli işlevlere sahip bir süreçler bütününden oluştuğunu tasarlamaktadır.⁵⁶ Katılımcı demokraside güçlü demokratik tartışmanın işlevlerinden yararlanılarak, hem sorunların çözülmesi hem de söz konusu işlevlerin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Sorunlar nihai olarak çözümlenemese de çatışma sürecinde üretilen işlevlerin, sorunların çözülmesinde sürekli bir yenilenme görülecektir. Barber güçlü demokratik tartışmanın işlevlerinin kategorisine; çıkarların ifade edilmesi, pazarlık ve alışveriş, ikna etme, karşılıklı keşfetme, bağlılık ve yakınlık oluşturma, özerkliği koruma, kendini ifade etme ve kamusal çıkarlar için ortak iyiler oluşturma gibi işlevleri içeren dokuz madde sıgırdırmaktadır.⁵⁷

Demokrasi teorisine ilişkin fikir üretenlerin hiçbirinde (bütün kuramsal çalışmaların doğasında olduğu gibi) sonuçlandırılmış bir teorik çerçevenin varlığını

⁵⁴ Çukurçayır (2005), s.15.

⁵⁵ Barber (1995), s.226.

⁵⁶ “...güçlü demokratik tartışma daima, konuşma kadar dinlemeyi, düşünme kadar hissetmeyi ve ifade etme kadar eylemde bulunmayı içerir. Bu nitelikler, güçlü demokratik bir sistemde, tartışmanın sahip olduğu özel siyasal işlevlerde açıkça görülebilir ve bu işlevlerin açıklanmasına yardım ederler.” Bkz. Benjamin Barber, **Güçlü Demokrasi**, s.225.

⁵⁷ Barber (1995), s.226.

iddia edene rastlanmaz. Demokrasinin uygulanma biçimleri göz önüne alındığında, teorisiyle birlikte pratiğinin değişim ve dönüşüm geçirdiğini görebiliriz. Macpherson'ın işaret ettiği gibi, “demokrasinin gerçek dünyasının değiştiği açıktır.” Ve bu değişim devam edecektir.⁵⁸ Bu açıdan demokrasi teorisinin değişen koşullara göre kendini yeniden üreten bir süreci içerdiğini, dolayısıyla statik bir kavram olmadığını ileri sürmek yanlış olmaz. Pek çok farklı algılanma biçimine sahip olsa da demokrasi kavramının, tam da bu algı zenginliğinden ötürü kazanmış olduğu konum (yerleşiklik) kolayca terk edilebilir bir konum değildir. Bu teorinin tartışmaya daha doğrusu müzakereye açık niteliğinden kaynaklanmaktadır. Evrensel düzeyde toplumların, bir siyasal rejim olarak erişebilecekleri, mümkün olan en iyi yöntem olduğu iddiası, demokrasi teorisinin, kendi içinden, kendini yeniden üreten ve kendini dönüştürebilen reformcu bir niteliğe sahip olduğu savıyla desteklenir. Katılımcı demokrasi, bu yönde demokrasi teorisinin, pratiğinde kendini gerçekleştirebileceği ya da yönetimde mümkün olan en iyinin, en iyi yöntemin uygulanabileceği bir teorik zemin olarak görülmektedir.

Barber, kendine özgü demokrasi düşüncesinde; yönetimde en iyiye ulaşma yolunda çatışmayı nasıl çözerek, demokrasinin kendini yeniden inşa edeceğini şu şekilde dile getirmektedir. “Siyasal durumun açmazlarına karşı bir tepki olarak düşünüldüğünde, güçlü demokrasiye aşağıdaki formel tanım verilebilir. Katılımcı tarzdaki güçlü demokrasi bağımsız bir temelin yokluğunda çatışmayı, sürekli kendi en yakın yasalarını oluşturma süreci ve bağımlı özel bireyleri özgür yurttaşlara ve kısmi özel çıkarları da kamusal iyilere dönüştürebilen siyasal bir cemaatin yaratılması yoluyla çözer.”⁵⁹

Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin en temel amaçlarından biri sosyal sorunların çözümünde olabildiğince geniş bir halk tabanı oluşturmaktır. Hızlı kentleşme, nüfus artışı ve küreselleşme gibi olgular doğrudan demokrasinin uygulanabilirlik imkânlarının gücünü kaybetmesine ve yeni teorik arayışlara yol açmıştır. Demokrasi teorisinde temsil kavramının gündeme gelmesi, doğrudan demokrasinin uygulanmasının olanaksızlığının bir sonucudur. Dolayısıyla temsili

⁵⁸ Crawford B. Macpherson, **The Real World of Democracy**, London: Oxford University Press, 1966, p.2.

⁵⁹ Barber (1995), s.196.

demokrasi sistemi, parlamenter sistem halkın kendini yönetmesi idealine hizmet edecek, imkânlar dâhilindeki en uygun sistem olarak kabul edilmişti.

Sartori, katılımcı demokrasi düşüncelerine oldukça mesafeli ve ihtiyatlı yaklaşan isimlerden biridir. Sartori öncelikle, katılımcı demokrasiye bir yer belirlemeye ya da konum tayin etmeye yönelik bir giriş yaparak yaklaşır. Demokrasinin kendi içinden bir kategoriye, katılımcı demokrasiyi sığdırmaya çalışır. Ne var ki, katılımcı demokrasiyi, bu kategoride “hiçbir yere” yerleştiremeyeceğimizi veya “farklı ölçütler uygulayarak her yere” yerleştirebileceğimizi” söyler. Şöyle ki, katılımcı demokraside bir tür örtüklük, kapalılık vardır. Bu kapalılık, katılımcı demokrasiden ne anladığımıza ve onu nasıl ele alıp uygulamaya çalıştığımıza bağlı olarak değişiklik gösteren bir teorik artalandan kaynaklanmaktadır.⁶⁰

Ancak buradan Sartori’nin katılıma karşı olduğuna ilişkin bir sonuç çıkarılmamalıdır. Zira Sartori’nin halk iktidarına yüklediği anlam oldukça güçlüdür. Ona göre, halkın iktidarını başkalarına devretmesi olumlu bir şey değildir. Halk iktidarını kullanma hakkını başkalarına devredemez, etmemelidir.

Sonuç olarak, temsil ve katılım kavramlarının merkezinde yer aldığı tartışmalarının uzlaşmaya vardığı bazı hususlar vardır. Bu hususlardan biri, demokrasinin değişen toplumsal koşullara uyum sağlayacak bir kavramsal dönüşüme sürekli bir biçimde tabi olmasıdır. Zira ancak bu şekilde değişen toplumsal dinamikler karşısında, demokrasinin değerleri ve kurumları yeni sorunlara, çözümler üretebilecek bir dinamizmi koruyacaktır. Yeni teknolojik gelişmelerin, hızlı kentleşmenin ve toplumsal yaşama ilişkin yoğun değişikliklerin yaşandığı bir dünyada; güncel tartışma ve pratiklere açılım sağlayabilen, toplumun değişik kesimlerine hitap edebilen kuram ve uygulama bütünlüğü sağlayabilen bir siyasal düzene dönüşmesi gerektiği düşüncesinde bir uzlaşmaya varılmaya çalışılmaktadır.⁶¹

Liberal demokrasinin niteliklerinden biri toplum çıkarını gözetmesine dayanır. Devleti yönetenler planlarını bu prensibi gözeterek tasarlayacaklardır. Liberal görüşe

⁶⁰ Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisi**, Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan (çev.). Ankara: TDV Yayınları, 1993, s.124.

⁶¹ Selahattin Yıldırım (1993), ss.22-30.

göre: “demokratik süreç devlet yönetimini toplum çıkarlarına uygun biçimde programlama görevini yerine getirir.” Bu açıdan bakıldığında; “devlet yönetimi bir kamu idaresi aygıtı, toplum ise özel kişiler arasında piyasanın düzenlediği bir etkileşimler ağı olarak gösterilir. Burada siyaset, (yurttaşların siyasal irade oluşumu anlamında) kişisel çıkarları bir araya getirerek, bunları kolektif amaçlara yönelik siyasal gücü idari düzeyde kullanmada uzmanlaşmış bir yönetim aygıtına karşı ileri sürme işlevini üstlenir. Oysa cumhuriyetçi görüşte siyaset arabuluculuk işlevinden daha fazlasını kapsar; daha çok bir bütün olarak toplumdaki süreçlere esas oluşturur. Bu görüşe göre siyaset, bireylerin karşılıklı olarak birbirlerine bağımlı olduklarının farkına vardıkları bir süreçtir. Bu süreç bireylerin ilişkilerini karşılıklı tanımaya dayalı bir şekilde müzakereye açık olarak daha ileri bir seviyeye taşıdıkları bir süreçtir aynı zamanda. Böylelikle demokratik siyaset, yasalar önünde eşit ve özgür olarak bireylerin, bağımlılıklarının bilinciyle birliktelik yönünde hareket etmelerinde bir araç olarak görülür.⁶²

Bu nedenle nasıl adlandırılırsa adlandırılısın, demokrasi bir rejim olarak ele alındığında, bir yönetim biçiminden daha fazlasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.⁶³

Demokrasi geleneğinde cumhuriyetçiler ve liberaller arasında (Barber’ın sınıflamasına göre, özellikle liberalizmin minimalist formu) ilkesel düzeydeki algı farklılıkları, halk iradesi, kolektiflik ve katılım konularında belirginleşmektedir.

Barber, liberal demokrasinin; birey esasına dayanan bir sistem olarak, kolektifliğe (cemaat) ve bu temelde katılımcı yurttaşlığa karşı destekleyici bir tutum içinde olmadığını tespit etmektedir. Ona göre, liberal demokrasi, toplumsal adalete karşı, bireyin özgürlüğünün ve toplumsal kaynaşmaya karşı, ayrıştırmanın (bireyleştirme) güvence altında tutulmasıyla ilgilenmektedir. Barber’ın ifadesiyle: “Liberal demokrasi siyaset için bir haklılaştırma sunmaktan çok, bireysel hakları haklılaştıran bir siyaset önermektedir. Kamusal adaleti güvence altına almaktan çok

⁶² Habermas (1999), ss.37–38.

⁶³ Chantal Mouffe, **Demokrasi, İktidar ve “Siyasal Düzen”**, Benhabib Seyla (Ed.). **Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999, s.348.

bireysel özgürlüğü artırmakla, iyiler keşfetmekten çok çıkarları gözetmekle ve insanları verimli bir şekilde bir araya getirmekten çok onları güvenli bir şekilde ayrı tutmakla ilgilenmektedir. Sonuç olarak, bireye –onun mahremiyetine, mülkiyetine çıkarlarına ve haklarına karşı her saldırıya şiddetle direnebilmekte; fakat cemaate, adalete, yurttaşlığa ya da katılıma yönelik saldırılara karşı koymada çok daha az etkili olmaktadır. Bu zayıflık nihai olarak bireye ilişkin savunusunu zayıflatır; çünkü bireyin özgürlüğü siyasi eylemliliğin bir önkoşulu değil, fakat daha ziyade onun ürünüdür.”⁶⁴

Liberal demokrasi eleştirilerine katkıda bulunanlardan biri de Macpherson’dır. Liberal demokrasinin birey ve birey özgürlüğüne ilişkin hassasiyetini; yönetimin ya da siyasetin demokratikleşmesinin, toplumsal adaletin ve katılımcılığın sağlanmasında göstermediğini savunabilecek bir yaklaşıma sahiptir. Macpherson, bu yöndeki düşüncelerinden birinde bu konuyu şu cümlede özetler: “Bildiğimiz liberal demokrasilerin liberalliği önce demokratikliği sonra gelir.”⁶⁵

Burada savunulan süreç, temsili demokraside olduğu gibi belirli aralıklarla, seçimler vasıtasıyla, temsilci seçmekten fazlasını ifade eden başka bir süreçtir. İki süreç arasındaki önemli farklardan biri, (katılımcı demokrasi teorilerinin geleneksel demokrasi teorilerine göre farkı) halkın yönetimler üzerinde, özellikle karar süreçleri düzeyinde, etkide bulunması ve bu etkinin seçim uygulamasından ötede, olabildiğince kesintisiz olmasıdır. Temsili demokrasilerde, asıl olarak “iktidar kaynağını tamamen halktan almakta ise de, halkın bu iktidara yalnızca seçim günlerinde sahip” olduğunu unutmamak gerekir.⁶⁶ Öte yandan, temsil yöntemi de demokratik bir yöntem olmakla beraber, halk egemenliğinin tam olarak karşılık bulamadığı bir “eksiklik”, içermektedir.⁶⁷ Dolayısıyla tam bir katılım olamamakta ve buna bağlı olarak çeşitli sakıncaları beraberinde getirmektedir. Girişte üzerinde uzunca durduğumuz gibi bunda pek çok faktörün etkisi bulunmaktadır.

⁶⁴ Barber (1995), s.33.

⁶⁵ Macpherson (1966), s.6.

⁶⁶ Benjamin R. Barber, “Temelcilik ve Demokrasi”, Benhabib Seyla (Ed.). **Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999, ss.492-507.

⁶⁷ Kahraman (1999), s.58.

Yönetime katılma, bir kavram olarak, katılımcı demokrasi teorisi bağlamında kendine özgü bir anlam kazanmakta; kaçınılmaz olarak demokratik siyasetin, demokratik yönetimin, demokratik yerel yönetimin (demokratik olarak adlandırmanın ötesinde) katılımcı uygulamalara ne oranda yer açtığı ve uygulamalara yansıttığının ifadesi olmaktadır.

Dolayısıyla katılımcı demokrasi teorisinde, yalnızca geleneksel demokrasi normlarının yasal düzenlemelerde yer alması, sistemin demokratikliği açısından yeterli görülmemektedir. Bu yalnızca, sistemin demokratik olarak nitelenmesinde ibarettir. Kaldı ki katılımcı demokrasinin, katılımcılığa vurgusu; katılımcılığın toplumca kabul görmesine ve içselleştirilmesine ne derece önem atfettiğinin de göstergesidir. Sonuç olarak, demokrasi yalnızca belli değerlerle ilişkilendirebileceğimiz normlardan ve düzenlemelerden ibaret değildir. Günlük yaşamın, siyasete evrilmesi, her ne kadar toplumun tümünü kuşatacak bir gerçeklikten uzak görünse de; yönetime katılmanın anlamlı bir noktaya kadar, güçlendirilmesi ve katılım sürecinin sürekli olarak dinamik tutulması mümkün ve yararlı görülmektedir.

Benjamin Barber, demokrasinin felsefi açıdan kökenlerini incelerken, demokrasiye, demokratik yurttaşlığa ve bütün olarak demokratik siyasete ilişkin şöyle bir tanımlamaya gitmektedir. Ona göre; "demokrasi, demokrasinin ne olduğu hakkındaki tartışmadır, demokratik yurttaşlık demokratik yurttaşlığın kimleri içerdiği hakkında tartışmayı gerektirir; demokratik siyaset demokratik devlet yapısının sınırlarını tartışıp sonunda belirler, böylece birey-kamu, toplum-devlet, birey-cemaat meselelerinde bir karara varır."⁶⁸

Barber'in temsili demokrasi konusundaki eleştirisi adalet kavramı temelinde şekillenmektedir. Barber'e göre; demokrasinin temsil kaidesi, "nihayet, toplumsal adaletle de bağdaşmaz; çünkü her siyasal düzenin muhtaç olduğu kişisel özerklik ve kendi kendine yeterliliğe tecavüz eder, çünkü cemaatin bir düzenleyici adalet aracı

⁶⁸ Barber (1999), s.503.

olarak işlev görme yetisini zayıflatır, çünkü adalet fikrinin kök salabileceği katılımcı bir kamunun evrimine engel olur.”⁶⁹

Katılımcı demokrasi anlayışında (ki bu en belirgin ifadesini, Barber’ın güçlü demokrasi tezinde bulmaktadır), halkın, kendini ilgilendiren politikalarda ve karar süreçlerinde sürekli biçimde söz sahibi, yani etki sahibi olabilmesinin gerçekleşebilir ve uygulanabilir olduğu savunulmaktadır.⁷⁰ Barber’in güçlü demokrasi teorisinde bu savununun en genel ifadesi, doğal siyasi yaşam biçiminin ve demokrasinin var olma biçimine dönüştürülebileceğine ilişkin vurguda netleşmektedir.⁷¹

Demokratik yaşam tecrübesi açısından belli bir siyasal bilinç düzeyine ulaşmış ileri demokrasilerdeki toplumlarda, katılım davranışının, yönetim etkinliğinin bir parçası haline gelmesi; bu deneyime dayalı sonucun, öncelikle bir talebe sonra da kurala dönüşmesi ile mümkün olmuştur. Böyle bir talebin oluşması, demokrasinin hem kendini dönüştüren kavramsal yapısı hem algılanma biçimlerinin gelişimiyle paralel bir yol izlemektedir. Denebilir ki, bu anlamdaki demokrasi, ancak katılım ve açıklık talebinin tabandan yukarıya doğru kurumsallaşarak gelişmesiyle gerçekleşebilir. Zira kurumsallaşma, teorinin pratiğe dönüştürülmesinde önemli bir aşamadır.

Bu bağlamda katılımcılık ve çoğulculuk esaslı demokrasi, söz konusu kavramsal çözümlemelere de bağlı olarak, halkın yerel nitelikli istek ve gereksinimlerinin karşılanması yönünde kararların alınıp, uygulamaya konulabildiği kurumlara dönüştürülmesi açısından, “her şeye rağmen” önemli bir dayanak teşkil etmektedir. Yerel yönetimler ise yerinden yönetim esasına bağlı olarak katılımcı demokrasinin kurumsallaşması bakımından, en uygun koşullara sahip kamusal alanlardır. Yerel yönetimlerin demokratikliğini tanımlayan yerel demokrasi adlandırması, böylelikle farklı tarzlarda katılımcı uygulamaları geliştirmeyi ve güncel nitelikli kamu yönetimi sorunlarına yerinden çözümler üretmeyi olanaklı kılacak çabalar bütünü anlamına gelmektedir. Sonuç olarak, kimi yaklaşımlarca ve bazı durumlarda, gerçek yaşamda karşılığı olmayan, yararsız hatta sakıncalı bir kavram olarak eleştirilse de katılım kavramının, hem katılımcı demokrasinin savunulmasında; hem etkin yerel

⁶⁹ Barber (1995), s.190.

⁷⁰ Barber (1995), ss.15-160.

⁷¹ Barber (1995), s.161.

yönetimin gerçekleştirilmesinde ve hem de, kaliteli hizmetin sağlanmasında çok önemli bir role sahip olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

1.3. Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinde Yönetime Katılmanın Rolü

Yerel yönetimler, yirmi birinci yüzyılda demokrasinin hayata geçirileceği en uygun kuruluşlar olarak görülmektedirler. Türkiye’de bu anlamda yerel yönetimin genel parametreleri üzerine benzer tartışmalar yürütülmektedir. Bu tartışmalar yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesine yönelik tartışmalardır. Zira demokratik ilkeler yerel yönetimlerde yerleşiklik kazanırsa, o takdirde merkezi yönetimin de demokratikleşme yönünde belli bir baskıya maruz kalacağı beklenmektedir. Bu amaçlar için, Türkiye’de yerel yönetimlerin biçimsel özellikleri dahil olmak üzere; kurumsal ve katılımcı yapılanmalara ilişkin bazı model öneriler yer almaktadır. Bir yandan demokratik ve katılımcı bir yerel yönetim yapılanmasının gerekliliği vurgulanırken, diğer yandan bu yapılanmanın gereği olarak görülen yerel yönetim modelleri tartışılmaktadır.⁷²

Kamu sektöründe, yerel yönetimlere ilişkin hiçbir zaman olmadığı kadar yaygın bir düşünüş ve etkinliğin söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca bu etkinlik yalnızca yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi düşünceleriyle sınırlı kalmamakta, buna bağlı olarak merkezi yönetimin de demokratikleşmesine zemin hazırlanması yönünde çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. Zaten yönetimin bir bütün olarak demokratikleşmeye yönelik bir eğilim içinde olmaması, yerel yönetimlerde demokratikleşme adına atılan adımları ne şekilde olursa olsun anlamsız kılacaktır. Bu alanda sürdürülen tartışmaların odağında; demokrasi, demokratik yönetim, yönetimde demokrasi, demokratik yerel yönetim, yerel demokrasi, e-demokrasi, yerinden yönetim, yönetişim gibi kavramlar birincil sırada yer almaktadır. Bütün bu tartışmalarda hem merkezi yönetim hem yerel yönetim düzeyinde demokratik ve katılımcı bir yönetimin nasıl oluşturulabileceği, hangi yöntemlerin kullanılacağı ve uygulamanın nasıl olacağı sorunlarının yanıtı aranmaktadır.

⁷² Özgür Uçkan; **E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye**, İstanbul: Literatür Yayınları, 2003, ss.9-30.

Yerel yönetimlere halk katılımının sağlanmaya çalışılmasının, bir yönetim yöntemi olarak benimsenmesinde çeşitli faktörler etkili olmuştur.⁷³ Yerel yönetimlerde katılımın bir zorunluluk olarak ortaya çıkışı belli oranda demografik faktörlere dayanmaktadır. Nüfus artışı, iç göçler gibi özellikle kentsel siyasetin sorunları, yerel yönetimlere katılımı hem olumlu hem de olumsuz yönde etkilemektedir. Esasında günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimler, kentlerin nüfusunun hızla artmaya başladığı bir dönemde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle yönetime ilişkin hem sorunların hem de çözümlerin merkezinde büyük oranda kentleşme ve kentleşmenin yarattığı yapı ve kurumlar bulunmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin en önemli işlevlerinin yürütüldüğü merkezler olarak kentler, yönetilmeyi ve yalnızca hizmetlerden yararlanmayı değil, aynı zamanda, kent yaşamını ortak bir etkinlik alanı olarak gören, ortak sorunlar karşısında birlikte hareket edebilen, katılım ve paylaşım ile yaşanabilir yerler haline getirilebilecektir.⁷⁴ Kentsel alanlarda yaşayan insanların yaşadıkları yeri sahiplenmeleri gerekmektedir. Bu gerekliliğin özünde, kent yönetiminden sorumlu olan kişilerin, karşılıklı güven ortamını sağlamasının yattığı açıktır. Çünkü yerel yönetimlerde katılım, ancak halkla yönetimler arasında bir güven ortamının oluşturulabilmesine bağlı olduğu düşünülmektedir.⁷⁵

Yerel yönetimlerde katılım olgusunun ortaya çıkışında etkili olan faktörlerden birinin demografik kökenli olduğundan bahsedilmişti. Yerel yönetimler kentlerin nüfusunun hızla artmaya başladığı bir dönemde, bir olgu olarak ön plana çıktığında artan kent nüfusunun yerel ölçekli sorunlarına yine bölgenin kendi yerinden çözümler üretmeye yönelik adımlar atılmasını zorunlu hale getirmiştir. Aslında, yerel konuların kaynağı olarak görülen kentleşme ve kentleşme çerçevesinde ortaya çıkan sorunlar, kent halkının etkin katılımı olmadan çözülebilir görünmemektedir.

Yerel yönetimlerin demokratikleşmesine ilişkin genel tartışmalar demokrasi ve kamusal alana ilişkin tartışmalardır. Yerel yönetimleri “demokrasi ve kamusal alan içinde ilişkili kılan –ki bu ilişki aynı zamanda temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin temel referansıdır– karmaşık ve çoğulcu toplumda kamusal

⁷³ Selçuk Yalçındağ, **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1996, s.131.

⁷⁴ Kürşat Bumin, **Demokrasi Arayışında Kent Yönetimi**, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1990, ss.13–19.

⁷⁵ Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil, Belediye Örneği**, Ankara: TODAİE, 1989, ss.139-140.

sorgulama olgusudur.”⁷⁶ Aynı şekilde, yerel yönetimin merkez ve çevre eksenindeki algılanmasına bağlı olarak –bu algılama yönetim yaklaşımı çerçevesinde bir algılamadır– katılımcı demokrasi esasına dayalı, birden fazla boyutu ve katılımcı aktörü bulunan bir yapının, özellikle kararların alınması aşamasında farklı kesimlerden katılımcıların, yönetime katılımı söz konusudur. Bu anlamda yönetim yaklaşımı, yerel yönetim anlayışını da değiştirmeye dönük faaliyet içinde olduğunu ifade etmek gerekir.⁷⁷

Diğer bir görüşe göre, merkezi hükümetler, halktan gelen talepleri “aşırı yüklenme” nedeniyle karşılayamamakta, bu nedenle, yerel yönetim mekanizmalarına yetki ve iş yükü devrederek merkezin ağırlığını azaltmaya çalışmaktadırlar.⁷⁸ Halkların, merkezi yönetimlerden giderek artan oranlarda yeni taleplerde bulunmakta oldukları açıktır. Siyasal katılımı sağlayabilen yerel yönetim mekanizmaları merkezi idarenin bu talepleri karşılayabilmesini kolaylaştırmaktadır. Ancak, bu taleplerin hangi alanlarda yoğunlaştığı ve nelerden ibaret olduğuna ilişkin inceleme bir sonraki bölümün konusunu oluşturmaktadır. Bu aşamada şu kadarını ifade etmekle yetinelim: Büyük-küçük çeşitli grupların katılımının sağlanması ve hiçbirinin bu süreçlerden soyutlanmaması, farklı görüş ve fikirlere açık bir yapılanma sağlanabilmesi, fikir düzeyinde bile uzlaşılabilen bir husus olamamaktadır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılanmaları hizmet sunumunda ve bilgilendirmedeki yetersizliklerin giderilmesi bakımından zorunlu olduğu açık biçimde ortaya çıkmaktadır. Kamu sektörünün şeffaflık prensibi ile uyum içinde çalışması ve yapılacak faaliyetlerle ilgili olarak da toplumu doğru bilgilendirmesi bir siyasal sorumluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bireylerin (yurttaşın) de bu etkinliğe ve siyasal süreçlere katılması gereklidir. Zira hem siyasal açıdan sorumluluk alması ve aynı zamanda denetleme görevini de yerine getirmesi mümkün olacaktır. Çünkü bu sayede, kamu iş ve hizmetlerinin kalitesine katkıda bulunabilecek ve yurttaşlık bilincini artıracaktır. Bu nedenle yönetimde açıklığı uygulamadaki ilkeleri arasına almış; katılımı ve dolayısıyla denetim kanallarını

⁷⁶ Kahraman (1999), s.55.

⁷⁷ Kahraman (1999), s.53.

⁷⁸ Argun Akdoğan, “Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım”, Ankara: TMMOB Yayını, Dosya no. 8, Sayı.64, Aralık 2008, ss.66-70.

açabilmiş bir belediyeçilik faaliyeti iyi işleyen bir örnek olarak değerlendirilir.⁷⁹ Eşzamanlı olarak, halka yakınlık, halka açıklık ve halkın yerel yönetimlerdeki etkinliğinin artırılması; yerel yönetimin demokratikleşmesinin uygulamalara yansıdığına göstergeleri olarak görülmektedirler.

Yerel düzeyde kurumlaşmaya yönelik yeniden yapılanma hamlelerine başka bir açıdan yaklaşmak gerekirse; yerel yönetimlere ilişkin her reform talebinin temelde; “toplumsal sınıf ve kesimler arasında yeni bir denge arayışının ifadesi” olarak görüldüğü söylenebilir. Aynı şekilde bu talebin “yönetici sınıfın gündemine gelmesi, toplumsal denge arayışının gücü”nü göstermektedir. “Toplumsal kesimler arasında sürmekte olan çatışma, uzlaşmayla çözüldüğünde reform çalışmaları da sonuca ulaşmaktadır.” Toplumsal denge sistemin içinde çözüme kavuşturulamadığında, “sorun devrimle çözülmekte ve yeni iktidar yerel örgütlenmeyi toplumsal üne koşturarak yukarıdan aşağıya yeniden kurmaktadır.”⁸⁰

Süreç olarak kapitalist devlet anlayışının gelişimi ile yerel yönetimlerin gelişimi arasındaki paralelliğe dikkat çeken bazı görüşlere de rastlanmaktadır. Bunlardan biri, yerel yönetimlerin, özellikle Batı Avrupa ülkelerinde, yirminci yüzyıla, “kapitalist devletin organik parçaları olarak” girmiş olmalarıdır. Feodalitenin, “ekonomik süreçlerle tasfiye edildiği, monarşilerin gelişkin merkezileşmiş devlet gücünü miras bıraktığı bir ortamda, sanayi burjuvazisi iktidara doğrudan el koymuş ve on dokuzuncu yüzyıl bittiğinde devlet aygıtını çağdaş formuna kavuşturmuştur. Türkiye’de ise bütün bu süreç, emperyalizm gibi bir dış unsurun da eklenmesiyle yirminci yüzyılın büyük bir bölümüne yayılmıştır. Yirminci yüzyılın başlarından itibaren Batı yerel yönetimleri kapitalist bölüşüm ilişkileri çerçevesinde etkinlik gösterirken, Türkiye’deki süreç kapitalizme geçiş sorunları çerçevesinde işlemiştir.”⁸¹

Demokrasinin nihai hedeflerinden biri de hukuk devletini gerçekleştirmektir. Bu nedenle demokrasi, özgürlüğün olduğu kadar hukukun üstünlüğünün de bu bağlamda garantisi olmak iddiasındadır. Demokrasi ile katılımcı demokrasinin yaşama

⁷⁹ Selçuk Yalçındağ, “Saydam ve Dürüst Belediyeçilik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.4, Sayı.1, Ocak 1995, s.9-17.

⁸⁰ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: İmge Kitabevi, 2006, s.155.

⁸¹ Güler (2006), s.156.

geçirilebileceği temel konumda bulunan, yerel yönetimler arasında bu bağlamda bir amaç-araç ilişkisi kurulmaya çalışılmaktadır. Çukurçayır'ın ifadesiyle: “Hukuk devleti olmanın gereği, toplum ve hukukun birbiriyle ilişkilendirilmesidir. Hukuksal düzenlemelerin geçerliliği ve etkinliği, toplumun benimsemesine bağlıdır. Yasal düzenlemeler gereği alınan siyasal kararlar ya da yürütülen sosyal etkinliklerin, bir hukuk devletinde “meşruluk” temeline oturması kaçınılmazdır. İşte bu meşruluğu sağlayacak en etkin kurumlardan birisi katılımdır. Katılım siyasal ve toplumsal kurumların meşruluğu ve demokratikliği için önemli katkılar sağlar. Halk oluşumlarına katıldığı kamusal karar ve etkinlikleri daha kolay benimseyeceği ve gerçekleşmesi için her türlü özveride bulunacağı farz olunur.”⁸².

Hukuk devletinin meşruluğu ile siyasal katılım arasındaki ilişki, yerel yönetimler ve yerel halk arasındaki ilişkide somut bir niteliğe kavuşmaktadır. Zira bir bakıma doğrudan demokrasi ya da halk girişimi olarak görülen yerel katılım, halkın devletle temasında en elverişli durumlardan biridir. Zaten kamusal karar süreçlerine ve ilgili faaliyetlerle katılımın en olası mekânı yerel yönetimlerdir. Fakat bir ideal olarak pek çok kez dile getirilen yerel katılım, açıklık ve hukuk devleti ilişkisi, uygulamalarda aynı düzeyde gündeme gelememektedir. Bunun önemli nedenlerinden biri Türkiye’de, demokrasi düşüncesine ve onun tüm değerlerine karşı, sosyal ve kültürel bir direncin olmasıdır. Her ne kadar bilinçli bir direnç olmasa da, demokratikleşme yönündeki adımları geriletken bir “öğrenmeme” direncidir. Öğrenme olgusunun bizzat kendisinin de bir kültürel kazanımı gerektirdiğini varsayarsak, bu direncin kırılmasındaki güçlüğü daha iyi kavrarız.

Sonuç olarak Türkiye’de, yalnızca bir katılım sorunu yoktur; aynı zamanda bir kurumsallaşma sorunu da vardır. Kurumsallaşma sorunu katılımcı düzenlemelerin kurumsallaşmasını dolayısıyla yerleşiklik kazanmasını engellemektedir. Bu nedenle Türkiye’de yerel yönetimlerin demokratikleşmesinde, katılım olanaklarının artırılması ve bu yönde düzenlemeler yapılması kadar bunların kurumsal bir niteliğe kavuşturulması da son derece önemlidir.

⁸² Çukurçayır (2005), s.257.

1.4. Yönetime Katılma Yöntemleri

Siyasal katılmayı olağan ve olağandışı katılma biçiminde iki kategoride ele almak mümkündür. Ancak böyle bir ayırımın yapılması yalnızca bir sınıflama gereksiniminden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla siyasal katılmanın yasal çerçevesinin içinde ya da dışında kalan biçimleri gibi bir ayırma gitmek söz konusu değildir. Aynı şekilde, siyasal katılmanın olağan-olağandışı biçiminde bir ayırma tabi tutulması; katılımın yasallığıyla ilişkili değildir. Örneğin olağan dışı katılma biçimi, öteden beri başvurulmayan bir yöntem olduğu için olağandışı olabilir. Sonuç olarak, olağandışı siyasal katılmanın kapsamına giren katılma biçimlerinin, yasal sınırlar kapsamında olabileceğini ama aynı zamanda olmayabileceğini (legal/illegal) belirtmek gerekir.⁸³ Çalışmanın bu bölümünde, siyasal katılmanın “olağan” biçimlerinden başlayarak, değişen koşulların gündeme getirdiği “olağandışı” yani yeni katılım yöntemlerini incelemekteyiz. Örneğin temsili demokrasi teorisinde, birey özgürlüğünün ve siyasal eşitliğin göstergesi olarak kabul edilen genel-eşit oy kuralı (oy kullanarak yönetime katılma yöntemi), klasikleşmiş bir olağan siyasal katılım yöntemidir.

Öte yandan, siyasi partilere üye olma yoluyla yönetime katılma da bir siyasal katılma biçimidir. Sivil toplum örgütlenmeleri aracılığıyla yönetime katılma da bir siyasal katılma biçimi olarak görülmektedir. Ayrıca baskı grupları olarak adlandırılan kimi sektörel kuruluşların da yönetime katılmada bir yeri vardır. Kamu sektörü çalışanlarıyla birebir ilişkiler kurma yoluyla da fiili olarak yönetime katılma söz konusudur. Bu tür katılma, aynı zamanda hem baskı grupları diye adlandırılan çıkar çevreleriyle hem de patronaj kavramıyla anlatılan kollama ve kayırma biçimindeki ilişkilerle yakından ilintilidir.⁸⁴ Esasında bahsi geçen siyasal katılma biçimlerinin tümü, siyasal katılım kavramının anlaşılabilmesi açısından, bir bütün içerisinde değerlendirilmesi gerekir. Özellikle Türkiye gibi kendine özgü bir siyaset yapılanması

⁸³ İlter Turan, “Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar”, İstanbul: **Belediye-İş Sendikası Eğitim Yayını**. Cilt.6, 1987, s.41.

⁸⁴ Patronaj ilişkilerin, özellikle belli bir dönem için, “Türkiye’de adeta bir siyaset yapma biçimi haline geldiği” yönündeki tespitin dayandırıldığı (Arıkboğa’nın, farklı kaynaklar ışığında araştırdığı patronaj ilişkilerinin Türkiye siyasetindeki rolü konusundaki) düşünceler için bkz. Erbay Arıkboğa, “Yerel Yönetimler Katılım ve Mahalle Muhtarlığı”, Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi SBE, 1998.s.57-61.

olan ülkelerde bu yöntemlerin tamamını birbiriyle ilintili olarak incelememek, ülkenin politik yaşamına dair doğru bir kanaate varmayı güçleştirir.

Buna karşın biz, çalışmanın sınırları bakımından, bu bölümde, seçim yönteminden başlayarak referandum, yerel referandum ve seçilmiş belediye başkanının görevden geri çağırılması gibi katılım yöntemlerini, klasik katılma yöntemleri alt başlığı altında; bu kategori dışında kalabilecek ve nispeten yeni gündeme gelmiş olan yöntemleri ise yeni katılım yöntemleri alt başlığı altında ele almakla yetinmekteyiz.

Yönetime katılma olgusunu hem ulusal düzeyde hem yerel düzeyde incelemek mümkündür. Fakat ulusal ölçekte yönetime katılma yöntemlerine kısaca değinilmekle birlikte; bu çalışmada ağırlıklı olarak yerel düzeyde katılım olanakları incelendiğinden daha çok yerel katılıma yönelik yöntemlere yoğunlaşmaktadır. Yerel yönetimlere katılma olgusu, yol ve yöntemleri açısından çeşitli biçimlerde incelenebilmektedir. Eğer bir sınıflama yapacak olursak, yönetime katılma yöntemlerini iki ana başlık altında toplayabiliriz. İlk olarak öteden beri yararlanılmakta olan seçim ve referandum gibi geleneksel katılım uygulamalarını, klasik ya da geleneksel katılma yöntemleri olarak adlandıırabiliriz. Halk katılımına açık yerel meclis toplantıları, halk toplantıları, kent konseyleri, gönüllü katılım ve e-katılım gibi internetin bir araç olarak kullanıldığı yeni katılım yöntemlerini ise diğer kümede toplayabiliriz.⁸⁵

1.4.1. Klasik Katılma Yöntemleri

Klasik katılma yöntemleri olarak adlandırılabilir geleneksel katılma yöntemleri, “pasif katılma” olarak da değerlendirilmektedir. Bu tür katılım yöntemleri daha çok anayasal kurumlar tarafından belirlenen uygulamalarda görülmektedir. Katılım süreci her hangi bir kamu otoritesi tarafından başlatıldığı için, bireyler bu işlemlere aktif olarak katılmış sayılmamaktadırlar.⁸⁶ Yani kişiler verili olanaklar çerçevesinde bir katılma davranışı sergilemektedirler. Örneğin oy kullanma, gönüllü ve iradeli dolayısıyla aktif bir katılım davranışına değil; aksine bir tür görevi yerine getirme davranışına dönüşmektedir. Nedenleri ve sonuçları bakımından bir ayırıma tabi tutulduğunda her hangi bir siyasal partiye üye olmak, seçimde oy kullanmaktan, katılım

⁸⁵ Turan (1986), s. 41–73.

⁸⁶ Yalçındağ (1996), s.131.

davranışına rekabet duygusu katmasından ötürü farklılık arz etmektedir. Türkiye örneğinden yola çıkarak; seçmenin oy verme davranışı, katılım olgusunun kavramsal çerçevesi içinde değerlendirildiğinde, “kişinin kendi başına ve kendi hareketiyle, isteyerek yönetsel karar ve eylemleri etkilemek üzere hareket etmesi” anlamını taşımaktadır.⁸⁷

Temsili demokrasinin en önemli araçlarından biri olan seçimler, halkın sadece seçmen konumunda kalması nedeniyle, siyasal katılımın gerçekleşmesinde gerekli etkiyi sağlayamamaktadır. Hatta bir tür siyasal katılım olmasına rağmen çeşitli yerel meclislerde görev almak, halkın gözetim ve denetiminde bulunmak bir siyasal katılımcı yapının oluşmasını sağlamamaktadır⁸⁸. Günümüzde, özellikle yerel siyasal birimlere katılmada yeni arayışlar ve değişimler gözlenmektedir. Geleneksel demokrasi anlayışlarında seçmenin kullandığı oyun değeri, hangi siyasal partinin ya da kadronun iktidara taşınacağına ve bu parti ya da programdan beklentilerde ortaya çıkmaktadır. Elbette bu durumda seçmenin oyu söz konusu sonuçları belirleyici bir niteliğe sahiptir. Fakat seçime katılma davranışındaki motivasyonlar ve oy verenlerin oranı toplumlara göre değişiklik gösterebilir. Ayrıca seçime katılma veya katılmama konusundaki eğilimlerin her toplum için taşıdığı anlam da farklı olabilir. Örnek olarak totaliter bir rejimi ele alacak olursak, siyasal rekabet en başından sınırlanmış olduğu için; böyle bir sistemde seçim yalnızca iktidarın onaylanması anlamına gelecektir. Yine aynı koşullarda, seçime ya da oylamaya katılım oranlarının düşme eğiliminde olması, halkın sisteme karşı memnuniyetsizliğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.⁸⁹

1.4.1.1. Seçim

Geleneksel katılım yöntemlerinden seçim, belli aralıklarla basitçe oy verme işlemidir. Seçmen açısından fazla çaba gerektirmemesine karşın, yine seçmene dönük sonuçları itibarıyla büyük öneme sahiptir. Özellikle, yalnızca seçimlerin demokratik katılım aracı olabildiği yer ve zamanlarda önemi daha da büyük olmaktadır. Elbette ki yalnızca seçimin bir katılım yöntemi olması, “güçlü demokrasi”nin yokluğunu düşündürmektedir. Yine de, seçimler demokrasilerin en temel uygulamalarından biri

⁸⁷ Çukurçayır (2005), s.130.

⁸⁸ Çukurçayır (2005), s.39.

⁸⁹ Turan (1987), s.70.

olmaya devam etmektedirler. Siyasal katılımın en yaygın aracı olan seçim, halk iradesinin, yalnızca seçim dönemlerinde kendini gösterebildiği, “temsili demokrasi” yöntemidir. Tam da bu nedenle Barber, “dürtüsel, keyfi ya da düşünmeksizin yapılan eylem”in, “siyasal eylem” olamayacağını ve “bir halk yığınının seçmenler olarak ve bir insan kalabalığının bir yurttaşlar topluluğu olarak” anlayamayacağımızı ileri sürmektedir.⁹⁰ Bu ifade aynı zamanda bir siyasal davranışı ve bir siyasal durumu tanımlama çabasıdır. Seçimenden beklenen de “özerkliğiyle istemini birleştiren, geçerli bir yurttaşlık nosyonuna sahip olmasıdır.”⁹¹ Katılımcı demokrasi yaklaşımının bu modeline göre düşüncecek olursak; özellikle yerel yönetimlerde, karar organlarının yalnızca seçimle göreve gelebileceğinin öngörülmesinin, bu kurumlara demokratik nitelik kazandırmaya yetmeyeceği açıktır. Buna karşın seçim, yine de katılımın sağlanmasında, yöneten-yönetilen ilişkisinin yerel düzeye çekilmesinde bir dereceye kadar etkili bir yöntemdir. Çünkü seçim temel düzeyde de olsa, hükümetlerin karar ve uygulamalarını etkilemede hala önemli bir araç konumundadır⁹².

Ulusal seçimler ile yerel seçimler arasında bir karşılaştırma yapılarak, katılım oranları incelendiğinde ise yerel seçimlere katılım düzeyinin, ulusal seçimlere oranla oldukça düşük olduğu gözlenmektedir. Muharrem Varol’un bundan yirmi yıl kadar önce, alanda yaptığı çalışmanın sonuçlarına bakıldığında orada da yaklaşık aynı katılım oranları, yani yerel seçimlere katılımın ulusal seçimlere göre daha düşük olduğu açıkça görülmektedir. Bu durum, gelişmiş-az gelişmiş ayırımı olmaksızın seçim sistemine sahip dünyadaki başka ülkeler ile de benzerlik göstermektedir. Böyle olmasının yönetimlerin, meşruiyetlerini halkların desteğinden alma idealiyle bağdaşmadığını söyleyebiliriz. Ulusal ve yerel seçimlere ilişkin değerlendirmelerde ise yerel seçimlere katılım oranlarının düşük düzeyde seyrettiği, bunun gelişmiş ülkeler ile azgelişmiş ülkeler arasında benzer eğilimler gösterdiği ve bu durumun yönetim idealiyle bağdaşmadığı ifade edilmektedir. “Gerçek bir yerel demokrasi ve bu çerçevede yerel

⁹⁰ Barber (1995), s.169.

⁹¹ Barber (1995), s.170.

⁹² Çukurçayır (2005), s.53.

yönetimlerden söz edebilmenin ön koşulu yerel halkın, yerel organların oluşturulması için özgür ve eşit bir biçimde” seçimlere katılımının sağlanmasıdır.⁹³

1.4.1.2. Geri Çağırma

Üzerinde tartışmaların olduğu bir uygulama olan “geri çağırma”, “görevden düşürme” olarak da adlandırılmaktadır. Farklı görüşlerin nedeni, olumlu etkileri yanında amacına tamamen aykırı düşecek bir uygulama olabilmesindendir. Bir katılımcı yerel demokrasi uygulaması olan görevden düşürme yöntemi, bir yerel yönetim biriminde halkın, görev süresi dolmadan, seçilmiş belediye başkanını halk oylaması yoluyla görevden alabilmesidir.⁹⁴ “Geri çağırılması söz konusu olabilecek (bu yöntemle göre), kamu görevlileri: Belediye başkanı, meclis üyeleri, muhtar, mahalle meclisi üyeleri gibi.”⁹⁵

Geri çağırma yönteminin doğrudan demokrasi araçlarından biri olduğuna işaret edenler de vardır.⁹⁶ Bu yöntemin uygulanabilmesi için belde halkının belirli oranının üzerinde imzası gerekmektedir. Diyebiliriz ki belde halkının ya da yerel topluluk üyelerinin; “bilgi, yetenek, önderlik ve dürüstlük gibi alanlarda ciddi eksiklikler taşıdıkları gerekçesiyle yetersiz ve başarısız buldukları seçilmiş yöneticileri kayıtlı seçmen sayısının belirli bir oranının (%25 oranı genellikle uygulanan bir orandır) yazılı başvurusu üzerine yapılacak halk oylaması sonucu, kayıtlı seçmen sayısının çoğunluğunun oyları ile, seçim süreleri dolmadan geri çağırımları söz konusudur.”⁹⁷

Geri çağırma ya da görevden düşürme yöntemi “dünyanın çeşitli demokratik uygulamalarında karşılaşılan ve kamuoyuna duyarlılığı ve hesap vermeyi sürekli ve etkin kılıcı bir yöntem olarak görülmektedir. Dolayısıyla seçilmiş kamu görevlisini görevden düşürme ya da geri çağırma, demokratik yurttaşlık hakları arasında sayılmaktadır. Başka bir ifadeyle, “yurttaşların, seçilmiş kamu yetkililerinin görev süreleri dolmadan bu görevlerine son verebilmeleri hakkına sahip olmaları” anlamına gelmektedir.

⁹³ Çitçi (1989), s.82.

⁹⁴ Çukurçayır (2005), s.139.

⁹⁵ Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, *Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s.122.

⁹⁶ Akdoğan (2008), s.7.

⁹⁷ Selahattin Yıldırım (1993), s.67.

Yaygın bir yöntem olmamasına karşın görevini kötüye kullanan yöneticinin görevine son verilmesine imkân vermesi açısından yararlı bir yöntem olduğu düşünülebilir. Ancak yönetenler üzerinde belli kaygılara yol açabileceği için görev ve hizmetlerde girişim eksikliğine ve dolayısıyla verim kaybına yol açabilmektedir.⁹⁸ Yöntemin diğer bir sakıncası görevinde başarılı yöneticilerin de muhalif grupların etkili kampanyalarıyla baskı yaratılarak görevinin son bulmasına yol açabilmesidir.⁹⁹

Geri çağırma yönteminin, bir katılma yöntemi olarak önerilmesinin gerekliliğine ve doğruluğuna dikkat çekenler de bulunmaktadır. Ancak daha önce sözünü ettiğimiz sakıncaların giderilmiş olması ve siyaset alanında bir gerginliğe meydan verilmemesi kaydıyla bu yöntemin yarar sağlaması mümkün görülmektedir.¹⁰⁰ Ancak, Türkiye’de böyle bir uygulamaya rastlanmamaktadır. Yasalarda da böyle bir düzenleme yer almamaktadır. Örneğin, 5393 sayılı Belediye yasası, belediye başkanının halkın isteği üzerine görevden düşürülmesine yer vermemektedir.¹⁰¹

Bir demokratikleştirme ya da demokratik reform yöntemi olarak geri çağırma konusunda değişik yaklaşımlar söz konusudur. Yıldırım’ın yaptığı sıralamaya göre, geri çağırma uygulamasını destekleyenler şu temel görüşleri ileri sürmektedirler: ¹⁰²

a) Geri çağırma, yöneticilerin sorumluluk ve hesap verme zorunluluklarını sürekliliğe kavuşturmaktadır. Böylece, oy sahibi yurttaşlar yetenek, dürüstlük ve benzeri niteliklerinden ciddi kuşkuları bulunan yöneticileri gelecek seçime kadar görev başında tutmak durumundan kurtulmaktadırlar.

b) Geri çağırma, dar çıkar çevrelerinin seçilmiş yöneticileri haksız bir biçimde etkilemelerinin denetlenmesine katkıda bulunur.

c) Geri çağırma, ortalama yurttaşların, seçimler arasındaki dönemlerde de, toplumsal ve yönetsel gelişmeler konusunda bilgili ve ilgili kılınmasına yardım eder.

⁹⁸ Yalçındağ (1996), s.135.

⁹⁹ Çukurçayır (2005), s.139.

¹⁰⁰ Ruşen Keleş, **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, Ankara: TBD,1994, s.96.

¹⁰¹ Akdoğan (2008), s.7.

¹⁰² Selahattin Yıldırım (1993), s.104–105.

d) Geri çağırma, seçilmiş görevlilerin belirli bürokratik mekanizmalara dayalı olarak yargılanmaları pratiğine daha demokratik ve gerçekçi bir alternatif sağlar.

Geri çağırma uygulamasının olumlu görülen yanları olmasına karşın, olumsuz sonuçlara yol açabileceği de görüşler arasındadır. Zira geri çağırma yöntemine karşı olanlar, bu uygulamanın temsili ve seçime dayalı yönetim ilkeleri ile çeliştiğini düşünmektedirler. Seçimle belirlenen kamu görevini, pek çok kimse açısından daha az çekici kılacağı varsayılmaktadır. Bunlarla birlikte, geri çağırma uygulamasına karşı olanlar, bu yöntemin, kutuplaşmalara ve amaçlanmayan birçok sonuçlara yol açacağını; seçmenler için “kafa karıştırıcı” ve yük getirici olacağını ve yanlış hedefe yönelebilecek ve pahalı bir uygulama olduğunu ileri sürmektedirler.¹⁰³

Yıldırım’a göre; geri çağırma yöntemi, sağlıklı düzenlemelere dayalı bir biçimde ve amaçlarına uygun kullanıldığı sürece, seçilmiş yöneticiler için önemli bir denetim aracı ve yurttaşlar için de yapıcı bir katılım pratiği oluşturabilir. Seçilmiş yetkililere, “halk için ve halk adına geçici olarak görevde bulunan kişiler oldukları” gerçeğini sürekli olarak hatırlatabilir.¹⁰⁴

1.4.1.3. Referandum

Seçimler, temsili demokrasilerin en temel araç ve yöntemlerinden biri olarak hala önemli bir işleve sahip olsalar da demokraside yeni yaklaşımlar yönetimlerin demokratikliği açısından seçim uygulamasını, tek başına yeterli bir demokratik uygulama olarak görmezler. Özellikle yerinden yönetim anlayışının, yerelleşmenin, yerel düzeyde katılım olanaklarının artırılması çabalarının kamu yönetiminin önemli gündemlerinden biri haline geldiği bir süreçte; karar organlarının yalnızca seçimle göreve gelebileceğine ilişkin anlayışlar sistemin demokratikleşmesi açısından kabul edilebilir görünmemektedir. Zira yalnızca seçim yoluyla, özellikle yerel yönetim kurumlarına demokratik nitelik kazandırmak yeterli bir seçenek olmaktan çıkmıştır. Ancak seçim, yine de hem yerel hem ulusal ölçekte siyasal katılımın sağlanmasında ve yöneten-yönetilen ilişkisindeki mesafelerin daraltılmasında aynı zamanda merkezi yönetimin karar tercihlerini etkilemede bir dereceye kadar etkili bir yöntemdir.

¹⁰³ Selahattin Yıldırım (1993), s.104.

¹⁰⁴ Selahattin Yıldırım (1993), s.105.

Alışlagelmiş katılım yöntemlerinden biri olarak ele aldığımız referandum ya da halkoyuna başvurma yöntemi, seçim yönteminden farklı olarak; “halkın yasama alanındaki aktif girişimini sağlayan” yollardan biri olarak kabul edilir. Bu açıdan seçim ve referandum gibi kurumlar demokratik bir düzenin ayrılmaz parçaları olarak kabul edilmektedirler. Bu yüzden de “kısa süre için üstlenilen görevlere genel oy esaslı seçim yoluyla gelme, sürekli denetim altındaki” bir yönetimi gerçekleştirmek için gerekli ancak yeterli değildir. Dolayısıyla, temsile dayalı demokrasi ve referandum kurumu bu tür bir modelin vazgeçilmez unsurlarıdır.¹⁰⁵

Yıldırım’a göre; “Referandum yurttaşlara, meclisler, yetkili kurullar ve benzeri karar verme makamlarının aldığı kararları, koydukları kuralları ve getirdikleri düzenlemeleri ya da bazı durumlarda önerilen belirli program ve politikaları kabul veya reddetme olanağı sağlar. Referandumlar, çok kez, temsili organlar tarafından çözümü güç ya da riskli bulunan sorunların çözümü ya da bir kenara konulması için son derece yararlı araçlar olduklarını kanıtlamışlardır. Zaman zaman yeni iktidar ve rejimlere meşruiyet sağlayarak demokrasiye önemli katkılar getirmektedirler.”¹⁰⁶

Referandum, seçim ve benzeri uygulamaların yararlarına ilişkin pek çok görüş vardır. Siyasal katılmanın klasik yöntemlerinden biri olan referandum, teorik köklerini Rousseau’nun halk egemenliği kavramından almaktadır. Bu düşüncelerinde Rousseau, siyasal katılım yoluyla el değiştiren şeyin halkın iradesi değil; el değiştiren şeyin iktidarın bizzat kendisi olduğuna işaret etmektedir.¹⁰⁷ Referandum ve yurttaş girişimi benzeri uygulamaların hem olumlu hem de olumsuz yönleri bulunabileceği de tartışmalar arasındadır. Konuya, çoğulcu-çoğunlukçu demokrasi tartışmaları açısından bakıldığında; referandum yönteminin yararları yanında bazı durumlarda sakıncalarının da olabileceğinin savunulduğu da görülecektir.¹⁰⁸ Öncelikle olumlu yanından bakacak olursak; “çok tartışmalı ya da üzerinde anlaşılmasında güçlük çekilen konuların daha

¹⁰⁵ Özay (1986), s.68.

¹⁰⁶ Dünyadaki farklı uygulamaların sonuçlarına bakıldığında, yurttaş girişimi ve referandum süreçlerinin başlatılabilmesi için gereken seçmen imzası veya oyu %2-%15 arasında değişmektedir. Bkz.: Selahattin Yıldırım (1993), s.166.

¹⁰⁷ Selahattin Yıldırım (1993), s.167.

¹⁰⁸ Ölüm cezası konusunda Türkiye’de yürütülen tartışmalarda, halka sorulmuş dendiğinde, halkın bu konudaki eğiliminin az çok tahmin edilebilmesinden ötürü, idam cezasına çeşitli gerekçelerle karşı olanlar genellikle referandumdan kaçınmayı, yani bunun gibi konuların halkın oyuna bırakılamayacağını çoğulcu demokrasiye dayandırmaktadırlar. Çoğunlukçu demokrasinin kimi görüşler için bu tür bir sakıncası da vardır.

kolay gündeme getirilmesini olanaklı kılmak ve sonuçta varılan çözüm yoluna daha güçlü bir meşruiyet sağlamak dolayısıyla tartışma için uygun bir kamusal forum oluşturmak.”¹⁰⁹

Şayet referandum ve halk girişimi gibi uygulamalar bir tür doğrudan demokrasi uygulamaları, olarak görülecek olursa, o takdirde bu tür katılımların sonucunda ortaya çıkacak etki halk egemenliği ilkesi çerçevesinde ve temelinde güçlü bir meşruiyet kazanabilecektir. Böyle olması, çözümleri açısından güçlük içeren toplumsal konularda, demokrasinin çoğulculuk anlayışına karşı, çoğunlukçu anlayışın egemenliğini getirebilir. Zira halk egemenliği ilkesi bağlamında meşruiyet, her iki biçimde de (özellikle uygulamada) çoğunlukçu demokrasinin; uygulamaları açısından katılımcı, kuşatıcılık açısından çoğulcu bir toplumsal yapıya aykırılık gösteren bir temele dayandırılmış olacaktır.

Her hangi bir kamusal karar ya da konuyla ilgili olarak, kamuoyunun “gerçek eğilimlerini saptamanın en etkin yolu olan referandum yöntemi, yerel düzeydeki bazı konularda halkın görüşlerinin alınması, sunulan çözüm önerilerinden hangisinin üzerinde yoğunlaştıklarının belirlenmesi amacıyla yönelik bir uygulamadır.”¹¹⁰ Referandumun temel amaçlarından biri, basitçe halkın tercihinin belirlenmesidir. Yerel düzeyde yapılan referandum için de aynı amaç geçerlidir. Belli bir yerel konu hakkında, yerel halkın görüşlerinin tespit edilmesi öncelikli bir referandum gerekçesidir. Yerel halkın “görüşlerinin belirlenmesi amacıyla uygulanan referandum yönteminin yerel halkın, yerel sorumluluk, aidiyet ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesine önemli katkılarının olacağını düşünmek mümkündür. Ancak bu amaca ulaşılması noktasında referandum yöntemi ile ulaşılabilecek sonucun yaptırım gücünün bulunması öncelikli ve önemli bir konudur. Bu noktada referandum da yerel halkın ağırlıklı olarak benimseyeceği çözümün ve ya teklifin uygulamaya aktarılması gerekmektedir.”¹¹¹

Katılımcı demokrasinin gereği olan halka dönük olma düşüncesi, yönetimlerin, “halkın istek ve beklentilerini anlayıp eldeki olanakları en etken biçimde kullanarak

¹⁰⁹ Selahattin Yıldırım (1993), s.167.

¹¹⁰ Şerif Öner, “Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi”. **Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt.3, Sayı.2, 2001, s.109.

¹¹¹ Öner (2001), s.110.

onları tatmin etmek, iş düzenini ve çalışma sistemini bu amacın gereklerine göre kurmuş olmak” anlamını taşımaktadır.¹¹² Bu amacın gerçekleştirilmesinde uygulanabilecek yöntemlerden biri referandumdur. Bununla beraber, yerel yönetimin veya “belediyenin yerel halkın/hemşehrilerin yönetimi olması için, demokratik işleyiş çerçevesinde karar organlarının halk tarafından seçilmiş olması” da gerekir. Karar organlarının seçimle belirlenmesi de tek başına yeterli değildir. Zira bütün bu adımlara rağmen “halkla iletişim kurma çabaları belediye başkanlarının inisiyatifinde” gerçekleştirilmektedir.¹¹³ Olması gereken, belediyelerin ilgili birimlerinin işlevsel bir biçimde ve halkla etkileşim halinde görevlerini yerine getirmeleridir.

Yerel ölçekli referandum, yerel siyasetin konusu olan meselelerin yerel halka belli bir yöntemle sorularak, danışılarak ya da görüşmeler yoluyla çözüme kavuşturulması için bir araçtır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi bazı uluslararası metinlerde öngörülen bir yöntem olan yerel referandum yöntemi, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi konusunda uygulanması yönünde “Referandum yöntemi yerel yönetimlerle ilgili bazı uluslararası metinlerde öngörülmüştür. Örneğin Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nda referandum yönteminin yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi konusunda uygulanması hükmü yer almaktadır. Avrupa Kentsel Şartı’nda beldenin geleceğiyle ilgili bütün büyük projeler konusunda hemşehrilere danışılması, halkın bilgilendirilmesi ve yerel halkın karar alma sürecinin aktif bir parçası haline gelmesi gerektiği vurgulanmıştır. Uluslararası düzeydeki bu yaklaşımlara karşın ülkemizde yerel düzeyde referandum modeli sadece belediye yönetimine geçilmesi noktasında köy halkına uygulanmaktadır.”¹¹⁴

Yerel referandum uygulamasının belli oranda yürürlükte olduğu ülkelerden biri Fransa’dır.¹¹⁵ 1970’li ve 1980’li yıllarda gündeme gelen yerel referandum, bir katılım

¹¹² Atila Alpöge (hzl), “Halka Dönük Yerel Yönetim”, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi İstanbul: IULA-EMME Yayını, 1994, s.2.

¹¹³ Öner (2001), s.110.

¹¹⁴ Öner (2001), s.110.

¹¹⁵ Yerel yönetim organları ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü ilişkileri açısından Türkiye’de yerel yönetim yapılanmalarına benzer ve farklı yanlarını karşılaştırmak için bkz. Murat Akçakaya, “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1/2003, s.153-174.

seçeneği olarak, 1992 yılında ve yine aynı yıl içerisinde çıkarılan bir yasayla hükme bağlanmıştır. Ancak bu yasa kabul edilmeden önce birkaç engelle karşılaşmıştır. Böyle olmasında belli bir kesimin, “siyasal elitlerin muhalefeti”, aksi yöndeki direnci etkili olmuştur. Zira ilk kez, konu ile ilgili düzenleme, “1978–1982” döneminde teklif edilmişse de, kabul görmesi ve yürürlüğe girmesi on yıldan fazla sürmüştür. Fransa’da, yerel referandum, Türkiye’nin de kurumsal biçim açısından örnek aldığı belediye organları ile sınırlı bir alanda uygulanmaktadır. Belediyeler, görev alanlarına giren konuların çözümüne yönelik kararların alınmasında, seçmenlerine danışma yetkisine sahip olmuşlardır. Ek olarak, insanlar komünler düzeyinde de ilgili bütün konularda; ama yalnızca görüş bildirebilme niteliğinde, sınırlı bir imkâna sahip olmuşlardır. Fransa’da yerel referandumun anlamlı olmasını sağlayan husus, daha sonra yapılan bir yasa değişikliği ile bağlayıcılık niteliğine kavuşturulmasıdır.¹¹⁶

İlgili yasanın içerdiği temel hükümlere gelince, Şinik’in belirttiğine göre:

- a) Yerel yönetimlerin karar meclisleri, yetki alanlarına giren bir sorunun düzenlenmesi amacını taşıyan her karar projesini yerel referanduma sunma hakkına sahiptir.
- b) Yerel yönetimlerin yürütme organları yerel yönetimler adına kullandıkları yetkilerin alanına giren her konuda, projelerinin yerel referanduma sunulmasını karar meclislerine önerebilir.
- c) Yerel referandum organizasyonuna ilişkin kurallar ve yapılış tarihi yere yönetimlerin karar meclislerinin alacağı bir kararla belirlenir.

Fakat diğer bazı koşullarda yerel referandum uygulamasına gidilmesi engellenmiştir. Şinik, bu maddeleri şöyle özetlemektedir:¹¹⁷

¹¹⁶ Bilal Şinik, “Türkiye’de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 18, Sayı.3, 2009, s.13.

¹¹⁷ Şinik (2009), s.14.

a) Yerel yönetimlerin karar meclislerini kısmen ya da tamamen yenilenmesi söz konusu olduğunda seçim tarihinden geriye doğru altı ay boyunca referandum yapılamaz.

b) Kampanya dönemlerinde de (genel seçim ve yerel seçim kampanyaları; senatörlerin yenilenmelerine ilişkin seçim kampanyaları; Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçimine ilişkin kampanyalar) Cumhurbaşkanı'nın karar verilen referanduma gidilemez.

c) Yerel yönetimlerce alınan yerel referandum kararı Fransız Devlet Şura'sının kararnamesinde belirttiği koşullarda yerel halka duyurulur.

Fransa'da, yerel referanduma ilişkin bazı düzenlemelerin de yer aldığı bir yasa 2003 yılında Fransız parlamentosunca onanmıştır. Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine Sorumluluklarına İlişkin Kanun adlı bu kanun, 2005 yılında yürürlüğe girmiş ve daha evvel belediyelerin sahip olduğu, danışmayı amaçlayan yerel referandum uygulamasına başvurma hakkı, yerel yönetimlere genişletilmiştir. Bununla beraber, yerel halka danışmak amacıyla yapılan referandumun konusu da, bütün yerel yönetimlerin karar meclislerinin tüm yetki alanını kapsamı içine alacak şekilde genişletilmiştir. Buna karşın, Türkiye'de, yerel referandum bir defa anayasal güvenceye sahip değildir. Öte yandan, ilgili belediye yasasında ise oldukça sınırlı birkaç alanda uygulanmak üzere yerel referandum uygulamasına imkan tanınmıştır.¹¹⁸

Sonuç olarak, yerel düzeyde katılım imkânlarını artıran yöntemlerden biri de 'yerel referandum'dur. Birçok ülkede anayasal dayanağı bulunan yerel referandum kurumu (Macaristan, Fransa, İtalya, Belçika, Polonya gibi), Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda henüz yer almamaktadır. "Belediye Yasasında ise oldukça sınırlı birkaç alanda uygulanmak üzere referandum kurumuna yer verilmiştir. Bunlar köyün belediyeye dönüşüm isteği üzerine yapılan referandum (5393 Sayılı Belediye Yasası m. 4) ve köy ve belde katılmaları ve birleşmelerine ilişkin yapılan referandumlardır (5393 Sayılı Belediye Yasası m. 8)"¹¹⁹

¹¹⁸ Şinik (2009), s.17.

¹¹⁹ Ömer Anayurt, "Referandum Demokrasisi Sürecinde Türkiye'de Referandumsuz Yerel Demokrasi", **Kamu Yönetimi Yazıları**, Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen (Ed.). Ankara: Nobel Yayınları, 2007, s.31.

1.4.2. Yeni Katılım Yöntemleri

Temsili demokrasinin en önemli araçlarından biri olan seçimler, halkın sadece seçmen konumunda kalması nedeniyle, siyasal katılımın gerçekleşmesinde gerekli etkiyi sağlayamamaktadır. Hatta bir tür siyasal katılım olmasına rağmen çeşitli yerel meclislerde görev almak, halkın gözetim ve denetiminde bulunmak bir siyasal katılımcı yapının oluşmasını sağlamamaktadır.¹²⁰ Günümüzde, özellikle yerel yönetimlerde, yönetime katılmada, yeni arayışlar ve gelişimler gözlenmektedir.¹²¹ Temsili demokrasinin, eksiklikleri ve boşlukları farklı katılım olanaklarıyla özellikle yerel yönetimler düzeyinde doldurulmaya çalışılmaktadır.

Bu tür çabalar ve projeler arasında; çevre korumasına ilişkin kimi adımlar ve halkın kendi yaşam alanını biçimlendirebileceği olanakların artırılmasına yönelik çalışmalardan söz etmek mümkündür. Seçim ve referandum gibi klasik katılım yöntemlerinin katılım yönünde bazı işlevlere sahip oldukları açıktır; ancak bu işlevlerin temsilden öteye gidemediğini ifade etmek yanlış olmaz. Bu nedenle, genel olarak kamu yönetimi anlayışında olduğu gibi, yerel yönetimlere yönelik farklı katılım modelleri ve öneriler bulunmaktadır. Bunlardan bazıları toplanma davranışına dayalıyken diğer bazıları fikir danışılması uygulamasına dayalıdır. Yerel meclisler aracılığıyla yönetime katılma kanalı olarak ifade edilebilecek uygulamalar; meclis toplantıları, halk toplantıları ve kent konseyi uygulamalarıdır.

Kamuoyu yoklamaları ise fikir danışılması ve temayül belirlenmesi açısından değer kazanmaktadırlar. Zira yerel halkın karar ve uygulamalar konusundaki düşüncelerinin, beklentilerinin ve isteklerinin ne yönde olduğunu saptanabilmesi yerel yönetimlerin demokratikleşmesine ilişkin düzenlemelerin uygulamada bir karşılık bulması anlamına gelmektedir. Yerel halkın, yönetimin karar ve uygulamalarına katılma

¹²⁰ Çukurçayır (2005), s.39.

¹²¹ Kamu hizmetlerinin ve kamu gücünün yönetimine ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Ancak bu konuda merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımıyla, genel bir tanım da yer almaktadır. Pek çok kaynakta yer alan bu tanıma göre, merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin ve kamu gücünün merkezde, yani “her devlette var olması doğal olan yasama yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin” merkezi bir otoritede toplanması ve işlerin merkezden yönetilmesidir. Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, siyasal bilimlerde “adem-i merkeziyet”(decentralization) olarak bilinen bir kavramdır.” Ruşen Keleş yerinden yönetimin başlıca iki türü olduğunu belirtmektedir. Birincisi, “yetki genişliği (deconcentration, delegation)”, diğeri ise “gerçek anlamda bir yerinden yönetim (devolution)’dir. Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin, özellikle bu çalışmanın yazıldığı yıllarda, yetki genişliğine örnek olabileceğini ifade etmek yanlış olmaz.”

konusundaki eğilimi tespit edebilmenin de yöntemlerinden biri de kamuoyu yoklamasıdır. Türkiye’de genel bir uygulama olarak yer almasa da, yerel katılım yöntemlerinden biri olarak bazı ülkelerin yararlandığı bir uygulama daha vardır. Bu uygulama, yerel ölçekte sorunların çözümlerine ilişkin bazı kararların yerel halkın oylarıyla belirlenmesini öngören yerel referandum uygulamasıdır. Bu uygulamanın bir örneği, Türkiye’nin yerel yönetim yapılanmasının kurumsal modeli olan Fransız yerel yönetimlerinde görülmektedir.¹²²

Söz konusu katılım yöntemlerinin pratiğe yansıtılması açısından; çağdaş demokratik yönetimlerde (sorunların ele alınışında ve karar alma süreçlerinde) daha geniş kitlesel katılım sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu çabalar katılımcı demokrasi anlayışının yaşama geçirilmeye çalışılmasına yönelik adımlar olarak görülmektedir. Bu aşamada daha geniş paylaşım platformları oluşturulması yeni katılımcı ve demokratik yönetim anlayışlarının bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. “Yeni dönemin koşulları, siyasal katılım talebiyle birlikte, yeni toplumsal örgütlenme biçimlerinin ve katılım yöntemlerinin de devreye sokulmasını zorunlu kılmaktadır.”¹²³

Elektronik hizmetler, teknoloji kullanımı, halkla ilişkiler, e-topluluklar gibi yönetim alanında yeni koridorlar açan bazı oluşumlar ve uygulamalar, yerel yönetim-demokrasi tartışmalarının da bir parçası haline gelmiş bulunmaktadır. Bu gelişmelere bağlı olarak, halkı ilgilendiren bütün konularda —karar alma-uygulama süreçlerine— doğrudan katılımının sağlanması yolunda bazı çabalar bulunmaktadır. Artık seçimler dışında da yeni yerel-siyasal katılım araç ve olanakları söz konusudur¹²⁴. İnternet olgusu, olumsuz yanlarını bir tarafa bırakacak olursak — çünkü konuya ilişkin farklı yaklaşımlar olabilmektedir — siyasal alanda da yeni yönetim tanım ve yöntemlerin gündeme gelmesine önemli katkılar sunmaktadır.

Bilgi kaynaklarının paylaşımının kolaylaştığı ve bilgiye dayalı teknolojilerin yaygınlaştığı bir dönemde siyasal katılım talebi her ülkede ve bölgede, aynı düzeyde oluşmamaktadır. Bilgi toplumu anlayışının temelinde katılımcı demokrasi ve yönetim

¹²² Ertuğrul Gündoğan, “Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetişim ve Bağcılar Belediyesi Örneği”, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2007, s.230-239.

¹²³ Argun Akdoğan, “Yerel Yönetimler ve İnternet”, Türkiye’yi İnternet Taşıma Konferansı, Kasım 2001, İstanbul: Türkiye Bilişim Derneği, e – Belediye Taslak Raporu – I ve II. Türkiye Bilişim Şurası, 27 Ocak 2004.

¹²⁴ Çukurçayır (2005), s.39.

gibi kavramlar önemli bir yer tutmaktadır. Demokratik katılımının gerçekleşmesi ve bilgiye dayalı toplumun yönetim anlayışının etkinlik kazanması için, ekonomik ve teknik altyapı olanakları kadar, yasal ve kurumsal yapıların da çeşitli dönüşümlerden geçmesi gerekmektedir.

Halkın, yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarından haberdar edilmesi ve bilgi edinme hakkının ön koşulu olan yönetimde açıklığın gerçekleşebilmesi, yerel otoriteler ile halk arasındaki iletişim ağlarının karşılıklı olarak aktif olmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla yönetimin karar ve uygulamaları hakkında bilgilendirilmiş bir kamuoyu katkısı ve görüşü olmaksızın demokratik yerel yönetimden söz etmek mümkün değildir.¹²⁵

Temsili demokrasinin eksik kalan yanlarının, katılımcı demokrasi yöntemleriyle ve özellikle yerel yönetimler düzeyinde tamamlanacağı konusundaki kanaat, katılımcı yöntemlerin gelişimine öncülük etmektedir. Bu yönde atılan adımlardan bazıları çevresel koşullarla ilgilidir. Kentsel alanların rekreasyonundan, kent planlamasına kadar pek çok katılım alanı bulunmaktadır. Ayrıca çevre korumaya ilişkin bazı çalışmalar yapılmakta ve yerel halkın kendi yaşam alanını kendi katılımıyla biçimlendirebileceği olanakların artırılmasına yönelik tartışmalar yürütülmektedir. Bu çalışmaların tamamı kentte yaşamının ve kentlilik bilincinin oluşturulmasının ne kadar elzem olduğu konusunda bize bir fikir vermektedirler. Aynı şekilde kentlerin yönetiminde karşılaşılan zorlukların, yerel halkın, kentlinin ya da “hemşehrilerin” katılımcılık kültürünün, bu sorunların çözümünde ve sürdürülebilir bir yaşam çevresi yaratılmasında ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktadırlar.¹²⁶

Temsil kavramını, doğrudan demokrasinin uygulanmasındaki zorluklar ortaya çıkarmıştır. Doğrudan demokrasinin, geniş coğrafyalar ve yoğun nüfuslu kentsel yaşam alanlarında uygulanabilir olmaması, çoğunluk esasıyla, temsili demokrasiyi devreye sokmaktadır. Ne var ki, yeniden yapılanmanın, dolayısıyla değişen yönetim anlayışının ortaya çıkardığı koşullar, temsili demokrasinin etkinliğini kaybetmesine ve yukarıda sözü geçen yeni katılım yöntemleriyle, katılımcı demokrasi anlayışı çerçevesinde,

¹²⁵ Dilys M. Hill, **Democratic Theory and Local Government**, Unwin, London, 1974. s.84.

¹²⁶ Zerrin Toprak, Yerelde Yönetişim Olgusunda Demokratik Kazanımlar, **2.Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, İzmir: 25–26 Ekim 2007, s.29.

doğrudan demokrasi araçlarının devreye sokulması söylemler arasındadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerden bu yönde bir beklenti de söz konusudur. Halkın yalnızca seçmen konumundan çıkarılıp, yaşadığı kente ve sorunlarına karşı duyarlı dolayısıyla katılımcı bir konuma taşınması, söz konusu katılım yöntemleri sayesinde sağlanmaya çalışılmaktadır.¹²⁷

Bu bağlamda, özetle; seçim ve referandum gibi klasik katılım yöntemleri bazı işlevlere sahiptirler, ancak bu işlevler temsilden öteye gidememektedirler. Bu nedenle meclis toplantılarına katılım, halk toplantıları, kent konseyleri ve kamuoyu yoklamaları gibi yeni katılım yöntemleri gerçek katılım sağlayacak araçlar olarak devreye girmektedir.

1.4.2.1. Belediye Meclisi Toplantılarına Katılım

Yerel yönetimlere, yerel meclislere halkın kendini yönetmesi prensibiyle katılım sağlanması çabaları yaygınlık kazanmaktadır. Meclis toplantılarına halkın katılımının sağlanması yönündeki temel amaçlardan biri; yerel halkın yerel yönetim organlarınca yürütülen görev ve hizmetler konusunda bilgilendirilmesidir. Bu bağlamda meclis toplantıları, halkın şikâyet ve gereksinimlerini meclis kanalıyla kendisine en yakın yönetim birimine iletebileceği bir vasıta konumundadır. Bu kanalla, halk, sorunlarını bu mercilerde dile getirebilme olanağına sahip olmaktadır.¹²⁸

Genellikle yılda bir kez toplanarak (böyle olmakla birlikte 1580 sayılı yasada yılda üç kez toplanması şeklinde değişikliğe uğramıştır), çeşitli yasal düzenlemelerin müzakere edilip karara bağlandığı organlardan olan belediye meclisinin ve bu meclislerde yapılan toplantıların, seçme hakkına sahip olan kent halkının veya yerel halkın katılımıyla oluşması öngörülmüştür. Dönemi, süresi ve yeri itibarıyla bazı değişikliklerin yapıldığı belediye meclisi toplantıları “katılımcı demokrasiye ilişkin yer verilen açınımlara karşın, hayal kırıklığı yaratacak düzeyde geridir.”¹²⁹

¹²⁷ Çukurçayır (2005), s.2.

¹²⁸ Çukurçayır (2005), s.158.

¹²⁹ Şerif Öner, “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.). **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform**, Ankara: Nobel Yayınları, 2005, s.62.

Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de meclis toplantılarına katılımların belli bir ölçümü bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu toplantılara katılmanın hangi oranda gerçekleştiği belirlenebilmiş değildir.¹³⁰

Öner’in ortaya koyduğu çerçeveye göre, Belediye Meclisinde eski yasayla kıyaslandığında bazı değişiklikler yapılmıştır.¹³¹ Bu değişiklikler, çalışma dönemi, süresi ve toplantı yerlerine ilişkindir. 1580 sayılı eski yasada, belediye meclisinin yılda üç kez toplanması ve bütçe görüşmelerinin ise en çok otuz gün süreyle yapılması öngörülmüştür. Bununla beraber, bu mecliste yapılacak olan diğer toplantıların en fazla on beş gün süreyle yapılması yönünde bir düzenlemeye gidilmişti. (md, 54). Diğer taraftan 5272 sayılı yasada meclisin “her ayın ilk haftası önceden belirlenen günde mutat yerde toplanması, bütçe görüşmelerinin en çok 20 diğer toplantıların 5 gün sürmesi hükme bağlanmıştır (md, 20). Ayrıca, meclislerin a) belediye sınırları içinde olmak ve b) önceden üyelere bilgi vermek kaydıyla “zorunlu hallerde” mutat toplantı yeri dışında toplanabilmeleri ve bilgi edinmenin sağlanması için; toplantı yeri ve zamanının belde halkına duyurulması düzenlenmiştir. (md, 20/3).”¹³²

1580 sayılı yasada yer alan düzenlemeye göre, “meclisin kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanması fesih nedeniydi (1580 md, 53/2). 5272 ile mutat toplantı yeri dışında toplanmak fesih nedeni olmaktan çıkarılmış (md, 20 ve md, 30); böylece, doğrudan belediye hizmetleriyle ilgisi olmayan bir konu fesih gerekçeleri arsından çıkarılmıştır. Kaldı ki ne 1580 ne de 5272de meclisin mutat toplantı yerini neresi olduğu belirtilmiş değildir. Danıştay meclisin “zaruret durumu”nda hizmet bakımında işbirliği yaptığı dairede toplanabileceğini hükme bağlamıştır. Kanunda “zaruret hallerinin” neler olduğunun açıklanmaması eksikliklerdir. Bu durum zorunlu hallerin başkan tarafından belirlenmesi durumu ortaya çıkacaktır. Öte yandan mutat toplantı yerinin değişmesinin üyeler etkin iletişim araçları ile durulması sağlanmasıdır. Bunun küçük belediyeler için değil ama üyesi fazla olan belediyeler için önemi açıktır. Kaldı ki üyelerin toplantıya

¹³⁰ Çukurçayır (2005) s.222.

¹³¹ Öner (2005), s.71.

¹³² Öner (2005), s.71.

ilişkin bilgiye ulaşamamaları ve toplantılara katılmamaları durumunda üyeliklerinin sona erme ihtimali vardır (md, 29/2)”¹³³

1.4.2.2. Halk Toplantılarına Katılım

Halkın katılımına açık meclis toplantılarının dışında yerel yöneticiler tarafından, gerek yerel yönetim birimlerinde gerekse yerel yönetim birimlerinin dışındaki mekânlarda, halkın şikâyet, talep, ihtiyaç ve önerilerini dinlemek ve değerlendirmek için çeşitli görüşmeler ve toplantılar yapılmaktadır. Yerel yönetimlerde, özellikle belediyelerde halkın yönetime, şikâyetlerini, ihtiyaçlarını ve taleplerini iletme imkânı bulunduğu toplantılar farklı periyotlarda farklı adlandırmalarla gerçekleştirildiği görülmektedir.

Bu adlandırmalar “halk görüşmesi”, “kent kurultayı”, “halk toplantıları” ve “kent halk meclisi” gibi isimlerle anılmakla beraber, aynı faaliyeti ifade etmektedir. Böylece, yerel halk yerel yöneticilere, doğrudan şikâyetlerini taleplerini ihtiyaçlarını ve önerilerini iletebilme imkânı bulabilmektedirler. Bu toplantılara mahalle muhtarlarının ve o bölgedeki sivil toplum kuruluşlarının öncülük ettiği organizasyonunda ve temsilinde katkıda bulunduğu da görülmektedir. Bu toplantılar yerel yönetim merkezlerinde olduğu gibi, halkın ayağına gidilerek değişik mekânlarda da yapılabilmektedir.

Yönetimde, şeffaflığın tamamlayıcı öğelerinden biri kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan toplantılara halkın serbest bir şekilde katılmasının önünün açık olmasıdır. Ülkemizde kamu yönetimi alanında yeniden yapılanmaya ilişkin yasal düzenlemeler incelendiğinde, “toplantıların halka açık olması” ve mümkün olan en yüksek katılımın sağlanması konusunda yerel yönetimlere çeşitli görevler verildiği görülmektedir. Ayrıca, kamu görevlilerine bu görevlerin yerine getirilmesinde önemli sorumluluklar yüklenmektedir¹³⁴.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan toplantılara halktan bireylerin katılmasının önündeki her türlü engelin kaldırılması, yeniden yapılanma sürecinin de

¹³³ Öner (2005), s.71.

¹³⁴ T.A.Beydoğan, **Gizlilik, Bilgi Edinme ve Demokrasi**, Yeni Türkiye, Sayı: 29, Demokratikleşme ve Yeni Anayasa Özel Sayısı-I, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999, s.217–223.

önemli maddelerinden biridir. Esasen, toplantılara katılma serbestliği, Bilgi Edinme Hakkı yasasıyla en azından belge düzeyinde temel bir hak olarak kayıt altına alınmıştır. Halkın egemenliği prensibinden hareketle yönetimde aktif rolün büyük oranda yönetilenlerin taleplerine uyacak şekilde halka devredilmesi bir öncelik olarak belirmektedir.

Türkiye’de halk konseyi, kent halk meclisi, kent kurultayı ve kent dayanışma meclisi gibi halkın yönetime katılımını gerçekleştirecek veya en azından kolaylaştıracak toplantılar yapılmaktadır.¹³⁵ Ancak toplantılara gerçek anlamda katılım söz konusu olduğunda halk toplantılarının bu amacı gerçekleştirip, gerçekleştiremediği görülecektir. Çalışmamızın üçüncü bölümünde, yerel yönetimlerdeki bu uygulamalar karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, yeterliliği, verimliliği ve halkın katılımının olup olmadığı değerlendirilmektedir.

Kent kurultayı ve halk konseyi benzeri oluşumlar, siyasi partilerden bağımsız olarak sivil toplum kuruluşlarının ve meslek örgütlerinin ya da halktan bireylerin etkin katılımı olmadan ve karar süreçlerine etki etmeleri sağlanmadan bir fayda yaratmaları mümkün görünmemektedir. Zaten bu toplantıların ve ona ilişkin etkinliklerin meşruiyeti ve demokratikliği bahsi geçen oluşumların ve diğer baskı gruplarının görüş ve önerilerine ne ölçüde önem verildiğiyle ilgilidir. Halk meclisi, kent dayanışma meclisi gibi yerelde demokrasinin hayata geçirilmesine katkısı umulan birimlerin, en azından yasal düzenlemeler çerçevesinde bu amaca yönelik çeşitli çalışmaları bulunmaktadır.

Yerel düzeyde, halka dönük hareketlerin, halkın bilgilenmesine katkı sağlaması beklenir. Karar mekanizmalarına yakınlık sağlayan araçlar olması açısından karar organları ve halk arasında etkileşimin ve bütünleşme imkânının artırılması zorunlu olmaktadır. Bu nedenle, yerel ölçekte planlanan kamu yönetim ilişkileri, yerinden yönetim anlayışına uyumlu hale getirilmeye çalışılmaktadır. Çünkü yerel yönetim birimleri, bu organlara en uzak bireyleri olabilecek en yakın düzeye getirmektedir. Yerel yöneticilerle doğrudan görüşme imkânı olmayan insanlar böylece sınırlı da olsa dilek ve şikâyetlerini dile getirme fırsatı bulmaktadır.

¹³⁵ Çukurçayır (2005), s.156.

Halk toplantılarının demokratikliği ve bu toplantılara halk katılımının gerçekliği konusunda çeşitli şüpheler bulunmaktadır. Bu toplantı ve kurultayların belli kesimlerden, seçkinlerden katılımcılarla gerçekleştiği dolayısıyla temsil edilenlerden, yani halkın bazı kesimlerinden de farklılaştığı ileri sürülmektedir.

1.4.2.3. Kamuoyu Yoklamaları

Halkın doğru tercih yapabilmesinde ve temsilcilerini etkileyebilecek olanaklara ulaşabilmesinde, ilgili konuda bilgi sahibi olması ne kadar önemliyse, yerel yönetimlerin halkın beklentilerinden haberdar olması da o derece önemlidir. Çünkü uygulanmak istenen politikaların, görülen hizmetlerin halkta yarattığı memnuniyetin ölçülmesi, yürütülen faaliyetlerin meşruiyetinin sağlanmasında son derece gereklidir. Kamuoyu yoklamaları ya da araştırmaları, “kamuoyunu temsil etmek üzere seçilen bir örnek grubunu oluşturan bireylerle görüşerek veya anket soru kâğıdı gönderilerek belirli bir ya da birkaç konu hakkındaki eğilimlerini, görüşlerini kanaatlerini ya da kimi zaman tutum ve davranışlarını belirlemek üzere yapılan araştırma” olarak tanımlanmaktadır.¹³⁶

Kamuoyu yoklamaları, kamu yararını ilgilendiren yerel ölçekli hizmetlerde karar sürecinde, bölge halkının konuya ilişkin görüşünün alınmasında kullanılabilecek önemli katılım yöntemlerinden biridir.¹³⁷ Bu bakımdan kamuoyu araştırmaları, “kamunun belirli bir konuda ya da konulardaki düşüncesini ölçmeye yönelik girişimlerdir. Günümüzde kamuoyu araştırmaları oldukça ileri tekniklerin kullanıldığı ve sıkça başvurulanan araçlara dönüşmüştür.”¹³⁸

Kamuoyu yoklamaları bazı sınırlamalar taşımalarına karşın kamu göreviyle yükümlü olanlar açısından da pek çok işleve sahiptir. “Değişik yerel grupların belirli konulardaki görüş ve yaklaşımlarının belirlenmesinde, yerel topluluğun değişen duyarlılık ve hizmet taleplerinin ortaya konmasında, değişik baskı gruplarının dengelenmesinde, etkin ve ilgili bir yurttaş topluluğu yaratılmasında yerel yetkililerin ve halkın bilgilenmelerinde bu araştırmaların muhtemel katkıları yadsınamaz”.¹³⁹

¹³⁶ Yalçındağ (1996), s.107.

¹³⁷ Öner (2001), s.108.

¹³⁸ Selahattin Yıldırım (1993), s.110.

¹³⁹ Selahattin Yıldırım (1993), s.111.

Her hangi bir hukuki yükümlülüğü bulunmayan kamuoyu yoklamaları, halkın dilek ve şikâyetini anlamada önemli demokratik katılım araçlarından birisidir. Alan araştırması biçiminde gerçekleşen kamuoyu yoklamaları demokratik yöntemlerle yürütülmektedir. Bu araştırmaların değerlendirilmesiyle varılacak netice, yerel yönetimlerin içyapılarında gerekli düzenlemelere gidilmesini sağlayacaktır. Örneğin, Almanya’da kamuoyu araştırmaları yasal düzenlemelerde yer almaktadır. Ülkemizin bazı bölgelerinde, zaman zaman bu yöntem uygulanmaktadır.¹⁴⁰

1.4.2.4. Kent Konseyi

Uluslararası katılımcı programların temel yaklaşımları çerçevesinde kurgulanan bir katılımcı uygulama olan kent konseyi, adından da anlaşılacağı gibi, aynı zamanda kentsel siyasetin bir ürünüdür. Yerel yönetimlere katılım araçları arasında, yerel ölçekte de olsa yaratacağı katılım olanakları açısından işlevsel öneminden ötürü, üstünde en çok tartışılan kurumların başında gelmektedir. Günümüzde, kentlerin sürdürülebilir, sağlıklı yaşam alanları olarak var olabilmeleri, toplumsal tabanlı kalkınma anlayışlarının uygulanabilirliğiyle ilişkilendirilmektedir.¹⁴¹ Hukuka ve evrensel değerlere bağlı yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmelerinde de toplumsal huzuru korumak ve sağlıklı bir yerleşim çevresi oluşturmak önemli bir faktördür. Bağlantılı olarak yerelde mal ve hizmetlerin etkin dağılımı ile demokratik katılımın sağlanması, modern kent yönetimlerinin “olmazsa olmaz” dayanaklarıdır. İnsanlık tarihinde her dönemde topluma yönelik hizmetlerle yapılacak işler az çok benzer gelişmiştir.”¹⁴²

Toplumsal kalkınma hedeflerine ilişkin temel stratejik yaklaşımlardan bazılarını göz atacak olursak; Türkiye’nin Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın, “kamu yönetimi sisteminin iyi yönetim çerçevesinde yeniden yapılandırılacağı” konusundaki öngörüsü, kent konseyi uygulamalarına yüklenen anlamı ya da bu tür kurumsallaşmadan beklentileri ortaya koyması açısından önemlidir. Zira hem ulusal düzeyde hem de uluslar arası düzeyde kalkınmayı hedefleyen katılımcı programların temelinde “yurttaş”

¹⁴⁰ Çukurçayır (2005), s.154.

¹⁴¹ Zerrin Toprak, Yerelde Yönetişim Olgusunda Demokratik Kazanımlar, **2.Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, İzmir: 25–26 Ekim 2007, s.9.

¹⁴² Toprak (2007), s.1.

odaklı toplumsal kaynakların öncelikli bir yeri vardır. Kalkınmaya dayalı katılımcı tasarım ve programların sürdürülebilirliği için insan sermayesine ve toplumsal kaynakların tümüne dayandırılmak ihtiyacı hissedilmektedir. Bu amaçla, söz konusu kalkınma planı gibi çeşitli stratejiler geliştirilmektedir.

Bu planın “değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastladığını”; ayrıca “küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bir dönemde” hazırlandığını, göz önünde bulundurursak, Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda “bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirmek istediği hedefleri ortaya koyan temel bir politika dokümanı” olduğunu varsayabiliriz.¹⁴³

Kent konseyi yerel halkın yerel konularla ilgili karar süreçlerine ve sorunların çözümünde yer almaya katılımlarının sağlanmaya çalışıldığı platformlara dönüştürülmek istenmektedir. Bu konseylere katılacak herkesin görüşünü açıklama olanağı bulabileceği dile getirilmektedir. Bu bağlamda belediyelerin rolü oldukça önemlidir. Zira belediyeler bünyesinde faaliyet gösteren kent konseylerine belediyelerin pek çok açıdan katkısı öngörülmektedir. Aynı şekilde kent konseylerinin de belediyelere katkı sağlayacağına düşünebiliriz. Zira belediyeler de meclis toplantılarında alınan kararlarla ilgili duyurularını kent konseyleri kanalıyla duyurma olanağı bulmuş olacaktırlar. Belediye meclislerinde alınan kararlarla ilgili olarak konseylerin alacağı kararların belediye meclislerinin ilk toplantısında incelenmesi ve değerlendirilmesi öngörülmektedir.

Kent konseyinin, biçimsel özellikleri ve adlandırmaları farklı olmasına karşın, daha önce çeşitli uygulamaları olmuştur. Fakat bu uygulamalar, her hangi bir yasal dayanağa sahip olmamışlardır. Burada söz konusu olan, 5393 sayılı belediye yasasının 76.maddesiyle yasal nitelik kazanmış kent konseyi uygulamalarıdır.¹⁴⁴ Tanımlamalardan

¹⁴³ Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, s.9.

¹⁴⁴ Gerçi 5393 sayılı yasa yürürlüğe girmeden önce bazı belediyeler katılım olanaklarını artıracak çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Ankara Kurultayı, Urla Kent Senatosu, Muğla Demokrasi Platformu bu tür girişimlerdendir. Geniş bilgi için bkz. Keleş (1992) s.37. Ayrıca Zerrin Toprak’ın belirttiğine göre: “İzmir Yerel Gündem 21 Çalışmaları belirtilen kurumsal düzenlemeden çok daha önce 1995 yılında başlatılmıştır. ...İzmir Yerel Gündem 21 Yürütme Kurulu’nun koordinasyonunda, “Kentleşme”, “Çevre” ve “Göç” sorunlarının irdelenmesine ve çeşitli kentsel konulara yönelik çözüm önerilerinin geliştirilmesi amaçlanarak çalışma grupları kurulmuştur. ...Tüm çalışma grupları, grup temsilcileri ve diğer gönüllü çalışanların katılımı ile İzmir Büyükşehir Belediyesinde, Kent Konseyi, ortak

anlaşıldığına göre, kent konseyinin temel amaçlarından biri siyasal katılımı sağlamak, diğeri ise kent halkının “hemşehrilik” bilincini geliştirmek ve güçlendirmektir. Bu sayede halkın sınırları içinde yaşadığı kente ve kentin sorunlarına duyarlılığının artırılması umulmaktadır. Diğer taraftan, en eski belediye yasalarından olan 1580 sayılı yasada yer alan “her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir” tanımı yapılmaktadır. Bu tanım yeni belediye yasasında (5393) “herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” olarak değiştirilerek nüfus kütüğüne kayıtlı olunan yeri değil ikamet edilen, yani sınırları içinde yaşanan yeri, “hemşehri” tanımı için temel ölçüt olarak belirleyerek, tanımı dönüştürmüştür.¹⁴⁵

Kent konseyi yönetmeliği, kent konseylerinin oluşturulması ve geliştirilmesinde izlenecek yol ve yöntemleri belirlemek amacıyla çizilmiş bir çerçevedir. Bu yönetmeliğin, kent konseyine ilişkin tanımına göre kent konseyi; “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.”¹⁴⁶

Yukarıdaki tanımlamaya göre, seçilmiş yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerine halkın katılımını ve dolayısıyla halkın denetimini sağlamak amacı güdülmektedir. Çerçevesi katılımıla çizilen kent konseyi modeliyle siyasal katılımın ve buna bağlı olarak demokratik yerel yönetimin, kurumsallaşarak tabana yayılmasına çalışılmaktadır.¹⁴⁷

Son zamanlarda kamu yönetim alanında yapılmakta olan ve yapılması planlanan reformlar, çeşitli “model arayışları”nı beraberinde getirmiştir. Elbette bu arayışlar uluslararası politikalardan ve iktisadi faaliyetlerden bağımsız değildir. Yeni

bilgilendirme toplantıları düzenlenmiştir. Mahalle yönetiminde önemli rolü olan muhtarlar (kamu), sendikalar, kadın dernekleri gibi sivil toplum kuruluşlarının işbirliğinde sorunların tanısı yapılarak İzmir kentinde yaşanan sorunların çözümüne yönelik, “eylem planı” oluşturmayı amaç edinen bu çalışmalar, gruplar tarafından 2005 yılına başarıyla getirilmiştir.” Bkz.: Zerrin Toprak, Esin Üçüncüoğlu ve Sevgi Kıldış, “İzmir Yerel Gündem 21: Bütünleşik Kıyı Bölgesi Yönetimi”, y.y., s.3.

¹⁴⁵ Şerif Öner, “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.). **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform**, Ankara: Nobel Yayınları, 2005, s.70.

¹⁴⁶ Konuyla ilgili olarak çalışmanın ekinde yer alan araştırma verilerine bakılabilir. (ss.250-300)

¹⁴⁷ T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Kentleşme Şurası. Yerel Yönetimler, Katılımcılık Kentsel Yönetim (Komisyon Raporu). Ankara, 2009, s.45.

yerel yönetim modeli hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde işbirliğine açık olmayı gerektirmektedir. Ortak çalışma modelleri artmakta ve büyük oranda önem kazanmaktadır.

1.4.2.4.1. Kent Konseyi ve Yerel Gündem 21

Önceki yıllarda (1992)Yerel Gündem 21 adıyla kurulmuş olan Kent Konseyi toplumun her kesiminden bireylerin ve ya grupların karar süreçlerine katılımını sağlamak daha doğrusu bir tür danışma mekanizması oluşturmak amacıyla tasarlanmıştır. Kent konseyi üyeleri; ilgili ilin mülki amiri olarak vali, belediye başkanı, ilgili ilin milletvekilleri, il genel meclisi, belediye meclisi üyeleri ve muhtarlardan mürekkep bir kamu sektörü temsilcileri grubundan oluşur.¹⁴⁸ Öte yandan, bu oluşuma ilaveten kent konseyinde toplumsal katmanların tümünü kuşatma amacıyla sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, üniversiteler, özel sektör kuruluşları gibi çeşitli kesimlerden oluşan gruplar bir araya getirilerek kent ölçeğindeki sorunlara ilişkin gündemlere müdahil olmaları da sağlanmak istenmektedir.¹⁴⁹ Yerel Gündem 21 kapsamında öngörülen çalışma grupları; kadın meclisleri, gençlik meclisleri, engelli meclisleri, kıdemli hemşehriler meclisi ve çocuk meclislerinden oluşmaktadır.¹⁵⁰ Dikkat edilirse kent konseyinde temsil yelpazesi oldukça geniş tutulmaya çalışılmaktadır. Burada uluslararası katılımcı kalkınma programlarının temel amaçları doğrultusunda bir uygulamaya gidilmeye çalışıldığı açıkça görülmektedir. Fakat toplumun geniş bir kesimini kuşatıcı nitelikteki bu düzenlemelerin uygulama aşamasında pek çok sorunla karşılaştığı konuyla ilgili farklı çalışmalarda ve alan araştırmalarında dile getirilmektedir.¹⁵¹

¹⁴⁸ Salih Batal, “Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri”, **Mevzuat Dergisi**, Cilt.12, Sayı. 145, 2010, s.9.

¹⁴⁹ T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009), s.46.

¹⁵⁰ Selçuklu Belediyesi “engelli çalışma grubu” üzerine bir incelemede bulunan Çukurçayır, Kent Konseyinin bu konuyla ilgili yaptığı ya da yapacağı çalışmaların önemli bir ihtiyaca denk düştüğünü ve eğer Kent Konseyi gerçekten işlevsel hale getirilecek olursa, en dezavantajlı kesim olan engelliler için önemli etkinliklerin gerçekleştirilebileceğine dikkat çekiyor. İnceleme için bkz.: Çukurçayır, M.Akif. “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama**. İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.387–389.

¹⁵¹ Bu çalışmalardan birine örnek olarak; Ertuğrul Gündoğan’ın, Benjamin Barber’in “güçlü demokrasi” kavramına dayandığı, yönetim bağlamında kent konseyi incelemesine ve özellikle ekler kısmındaki; Belediye başkanı, belediye çalışanları ve halk nezdinde kent konseyi çerçevesinde yürütülen faaliyetlerin nasıl bir anlam ifade ettiğini ortaya koyan anket ve görüşme verilerine bakılabilir.

Kent Konseyinin Yerel Gündem 21 programı kapsamında olduğunu ve bu programın 5393 sayılı belediye yasasıyla hukuki nitelik kazandığını¹⁵² unutmamak gerekir. Bu nitelik, kent konseyinin ulusal olduğu kadar uluslararası bir yapılanma olduğunu, göstermektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gereğince kent konseylerinden beklenen “vatandaşlardan oluşan meclisler” fikri bir ölçüde hayata geçirilmiş olmaktadır. Kent konseyi yönetmeliğinde öne sürülen düşüncelere bakıldığında kent konseyi asıl olarak, Yerel Gündem 21 projesiyle uyum içinde yürütülen bir yapılanma olduğu görülmektedir. Yerel Gündem 21’in, en önemli kavramlarından olan “sürdürülebilirlik” ve sürdürülebilir bir kalkınma ön görüşü katılımcılık anlayışıyla kent konseyi uygulamasında karşılık bulmaktadır. Bununla beraber, yönetimin paylaşımına açılması daha doğrusu çok ortaklı bir yapıya dönüştürülmesinin bir ifadesi olan yönetim yaklaşımında aynı bağlamda bir uygulama alanına kavuştuğunu görmekteyiz. Kent konseyi yönetmeliği, aynı şehirde yaşayan insanları, kendilerini birbirlerinin hemşehrasi olarak görmeleri yönünde bir tavsiye kararı da içermektedir. Bu karar, aynı kentsel çevrede yaşayan bireylerin “hemşehrilik hukuku” çerçevesinde bir dayanışmayı öngören bir karardır. Bu vesileyle insanların, yaşadıkları çevreye ve sorunlarına karşı duyarlı yurttaşlar topluluğuna dönüşeceğine kanaat edilmektedir. Ayrıca çok ortaklı katılımcı yönetim anlayışına kent konseyleri kanalıyla aşına olunacağına ilişkin umutlar da vardır.¹⁵³

Yerel Gündem 21 projesinin, Türkiye’deki katılımcı uygulamalara yansımaları dört aşamalı bir süreçle takip edilmektedir. Projenin ilk aşaması 1999 yılında bazı pilot bölge uygulamalarıyla sonlanmıştır. Bugün dördüncü aşaması uygulanmakta olan Yerel Gündem 21, asıl olarak belediyeler ölçeğinde bir katılımcı demokrasi ve sürdürülebilir kalkınma kültürüne öncülük etmektedir. Yerel Gündem 21, 1992 yılından beri, “dünya çapında yaklaşık 135 ülkede binlerce kentte uygulanmaktadır.”¹⁵⁴ Türkiye’de, Yerel Gündem 21 kapsamında uygulamaya konulmuş olan katılımcı yapılanmalar; Kent konseyi yönetmeliğine konulan geçici ek madde ile bir biçim altında toplanmıştır. Yönetmelikte, “Yerel Gündem 21 programının uygulandığı yerlerde, ‘kent konseyi ve benzeri adlarla oluşturulmuş yapılanmalar bu yönetmelik hükümlerine uygun hale

¹⁵² T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009), s.47.

¹⁵³ Konuyla ilgili olarak çalışmanın ekinde yer alan araştırma verilerine bakılabilir. (ss.250-300)

¹⁵⁴ Göktürk, s.237-249.

getirilir' denilerek artık Türkiye'de çeşitli adlar altında faaliyet gösteren Kent Konseyi türü yapılanmalar için tek bir model getirilmiştir.”¹⁵⁵

Kent konseylerinin işlevlerini amacına uygun biçimde yerine getiremediğine dair farklı görüşler vardır. Bir görüşe göre, halkın yerel yönetimlere etkin katılımını kolaylaştırması beklenen kent konseyleri, istenen siyasal katılımı sağlayamamakta, belli kurum, kuruluş ve kişilerin faaliyet alanlarına dönüşerek amacından uzaklaşmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu kurumların belli kesimlerin uğrak yeri olduğu ve temsilde tarafsızlığın kent konseyi uygulamalarında zedelendiği ileri sürülmektedir. Ayrıca halkın dolaylı da olsa il genel meclislerinde ve belediyelerde zaten temsil edildiği bu nedenle kent konseylerinin işlevsiz yapılar olduğuna ilişkin fikirler de eleştiriler arasındadır.¹⁵⁶ Sonuç olarak toplantılarının azlığının bile kent konseyi uygulamalarının ne kadar “sembolik bir faaliyet” olduğunu gösterdiğine işaret edilmektedir.¹⁵⁷

Kent konseyleri yeni katılım anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlere katılımın artırılması amacıyla uygulamaya konmuş yeni katılım araçlarındandır. Ancak, ülkemizde yerel yönetim politikalarına halk katılımı incelenirken, liberal iktisadi anlayışın kalkınma hedeflerinin yerel yönetimler çerçevesinde işlevsel hale getirilmesi anlamına geldiği ileri sürülerek, konunun pek çok farklı açıdan ele alınabileceğini göstermektedir. Özellikle kent konseyi ve benzeri uygulamalarla halkın yerel düzeyde yönetime katılımının sağlanmaya çalışılması bu ve benzeri yaklaşımlarla da açıklanabilmektedir.¹⁵⁸

Bu yaklaşımlara göre bireyler toplumsal görev ve sorumluluk hissiyle değil tam aksine kendi kişisel çıkarlarını artırmak amacıyla yerel yönetimlere katılmaya teşvik edilmektedir. Özellikle Kent konseylerinin küresel sermayenin politikalarını meşrulaştırmaktan öte bir anlam taşımasının mümkün olamayacağı ileri sürülmektedir. Zira bu yaklaşımlara göre, kamu hizmetinden yararlanan insanlar, yine kamu yönetimi

¹⁵⁵ Bilal Şinik, “Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri”, İstanbul Üniversitesi SBE, Doktora Tezi, 2007, s.10.

¹⁵⁶ Çalışmanın Ekler bölümündeki Araştırma verilerine bkz.

¹⁵⁷ Argun Akdoğan, “Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım”, Ankara: **TMMOB Yayını** Dosya no. 8, Sayı.64, Aralık 2008, ss.66-70. s.7.

¹⁵⁸ Akdoğan (2008), s.5-9.

çerçevesinde tüketici-müşteri olarak algılanma eğilimindedirler. Bu da kamu hizmeti anlayışının zedelenmesine yol açmaktadır.¹⁵⁹

1.4.2.4.2. Kent Konseyi ve Yönetişim

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanmaları hizmet sunumunda ve bilgilendirmedeki yetersizliklerin giderilmesi bakımından zorunlu olmaktadır. Yerel yönetimlerde sivilleşme, halkın yerel yönetimlerdeki etkinliğinin artırılması demokratikleşme iddiasındaki yerel yönetim sistemlerinin ön koşullarından biri haline gelmiştir. Bu süreçte, çok aktörlü yönetim yaklaşımlarının ve model önerilerinin ortaya çıktığını görmekteyiz. Bu yaklaşımlar “toplum merkezli ve katılımcılık temel”li yaklaşımlardır.¹⁶⁰ Yerel Gündem 21’in dördüncü aşaması, proje metni şu şekildedir: “Bu program kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları üçgeninde yerel karar alma süreçlerini oluşturarak Türkiye’de yeni bir yerel yönetim modelinin gelişmesini sağlamıştır. Programın beş yıllık uygulama süreci, yerel yönetim yapılanmasını geliştirme ve demokratikleşme sürecini hızlandırmanın yanı sıra, ülkenin AB’ye giriş sürecini de hızlandıran bir sosyal dönüşümü tetikleyecek güçte olduğunu ortaya koymuştur.”¹⁶¹

Bu proje metni dört aşamalı sürecin genel bir değerlendirmesini içermektedir. Bu metinden çıkarılacak sonuçlara bakılınca, kent konseyi ve yönetim ilişkisi konusunda bazı ipuçları içerdiği görülecektir. Kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarından müteşekkil bir ortak model çerçevesinde birleşilmektedir. Metindeki tanıma göre üçayaklı bir model olan bu yapılanma yerel karar süreçlerinin belirleyicileri olmaktadır. Söz konusu karar süreçlerinin, gelişiminde konuşlanılan mekân kent konseyleri için tayin edilmiş olan mekândır. Bu karar alma süreçlerine dâhil olacak aktörler ise yönetim kavramı çerçevesinde belirlenen aktörlerdir. Dolayısıyla bu program metni kapsamında kent konseyleri için belirlenmiş, demokratik ve katılımcı yerel yönetim yönünde en ideal yönetim modeli olarak yönetişimin kabul gördüğünü ifade edebiliriz. Yönetişim, her hangi bir ülkede, her düzeydeki kamusal işlerin yönetiminde, siyasi, idari ve ekonomik açıdan otorite kullanımının kamu sektörü, özel

¹⁵⁹ Akdoğan (2008), s.2.

¹⁶⁰ Toprak (2007), s.3.

¹⁶¹ Resmi Gazete, 24/04/2007/26502.

sektör ve sivil toplum kuruluşlarınca paylaşılmasının genel bir ifadesi olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁶² Bu bakımdan, yönetim kavramı ‘e-devlet ve e-demokrasi kavramlarının bileşimi’ olarak görülmektedir.¹⁶³

Yönetim kavramına getirilen tanımlamalar bazı açılardan farklıdırlar. Her tanımlama çabası yönetim kavramının farklı açılardan algılandığını göstermektedir. Dolayısıyla yönetim modeli, yaklaşıma bağlı olarak olumlu ya da olumsuz bir katılım modeli olabilir. Zira hem kavramın içeriği hem de ilişkilendirildiği organizasyonlar, pek çok boyut barındırmaktadır. Bu bakımdan yönetim kavramı farklı bakışlara göre farklı anlamlar yüklenebilecek bir kavramdır.¹⁶⁴ Uluslararası kuruluşların tanımlaması farklı, küreselleşme karşıtı yaklaşımların tanımlaması farklıdır. Yönetim kavramına ilişkin tanımlama çabalarındaki bu farklılık, kavramın algıya göre farklı yönlerinin öne çıkmasına yol açmaktadır.¹⁶⁵

Yönetim modelinin öne çıkardığı temel ilkelere biri, ortak yönetimin en önemli özelliği olan katılım (participation) kavramıdır. Merkezi yönetimin kaynak ve yetkilerini tanımlayan bütün olanaklarını, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının ortak kullanımı demek olan katılım, karar alma süreçlerinden, uygulamalara ve denetime kadar her aşamada, yönetimi oluşturan unsurların yer alması demektir. İkincisi, katılımın gerçekleşebilmesinin ön koşullarından biri olan şeffaflık (transparency) tır. Üçüncüsü, katılım ve açıklık uygulamalarının bir sonucu olarak etkin yönetim (effectivity) dir. Dördüncüsü, kamu hizmetlerinin sunulduğu yerden üretimiyle zaman ve mal tasarrufu sağlanacağı savından hareketle, yerinden hizmet (subsidiarity) ilkesidir. Beşincisi, yönetimin denetiminin gerekliliğini ortaya koyan hesap verebilirlik (accountability) ilkesidir. Bu ilkelerin tamamının birlikte fonksiyonel biçimde uygulamaya yansıtılması için merkezi yönetimle yerel yönetim arasında siyasi ve idari açıdan bir uyumun oluşabilmesi, hem bu niteliklerin bir gereği olarak var olmakta hem de sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁶⁶ Dolayısıyla katılımcı ve açık yerel yönetim

¹⁶² İstanbul Habitat II (2000) Taslak Raporu, www.toki.gov.tr (31/01/2001).

¹⁶³ Uçkan (2003), s.2.

¹⁶⁴ Garry Stoker, “Governance As A Theory: Five Positions”, **International Social Science Journal**, Cilt.1, Sayı.50, ss.17-29.

¹⁶⁵ Gündoğan (2007), 113.

¹⁶⁶ Yönetim projesi, “Türkiye’de kamu ve özel sektörün gündemine girdiği 1990’ların ikinci yarısından itibaren, somut uygulamalara konu olmuştur. Özel sektörde kurumsal yönetim adı altında yapılan çalışmalar, küresel

arayışlarında öne çıkan yapılardan biri kent konseyidir. Yerel alanda siyasi katılımın gerçekleştirilebilmesi ve güçlendirilmesinde kent konseylerine önemli işlevler düşmektedir.

1.4.2.5. Gönüllü Katılım

Gönüllü katılım, özerk katılım olarak da adlandırılan bir katılım türüdür. Bireyin bizzat kendisinin, her hangi bir baskı altında kalmaksızın, kamu iş ve hizmetlerine fiilen katılımı anlamına gelmektedir. Bir katılım davranışının gönüllü katılım sayılabilmesi için, diğer birey ve grupların baskısından kaynaklanmaması gerekir. Gönüllü katılım, diğer faktörlerin rolü, yalnızca teşvik edici ve bilgilendirici bir mahiyette olabilir. Gönüllü katılım, “mobilize katılım”, ya da “uyarılmış katılım” karşısı olarak da tanımlanmaktadır.

Mobilize katılım, bireyi başka grup ya da kişiler belli bir katılım davranışına sevk etmektedirler. Dolayısıyla bu tarz katılım, kişi, ya baskı ve zorlama yoluyla bu tür katılım davranışına yönltilmekte ya da daha yakın ilişkilerin kullanılmasıyla (örneğin arkadaşlık, akrabalık ve hemşerilik ilişkisi gibi) katılımı sağlanmaktadır. Bu nedenle, gönüllü katılımın, tanımında yer alan “baskı altında kalmama” niteliği ortadan kalkmaktadır.¹⁶⁷

Bu tür katılımın çok anlamlı olmadığına dair çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Uyarılmış katılım, birey başka kişi, grup ve kurumlar tarafından yönlendirilmektedir. Bu yönlendirmenin amacı bireyi belli bir yönde katılma davranışına sevk etmektir. Çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilen bu etki, özellikle zorlama ya da baskı altına alma biçiminde gerçekleşmektedir. Diğer taraftan bazı sosyal bağlar ve ilişkiler de bireyin katılım davranışına yansımaktadır. Uyarılmış katılma davranışını etkileyen faktörlerden biri olan bu yansıma, kaynağını arkadaşlık ve akrabalık gibi

gelişmelere daha hızlı uyum sağlayabilme sonucunu doğururken; kamu sektöründe kavramın orijinalinden Türkçeye aktarılması bile çekinceli yaklaşımlardan sonra ancak mümkün olabilmektedir. Kavram Türkiye’de, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında bazı eksikliklerin vurgulanmasıyla yönetim kavramı daha yaygın olarak kullanılmaya başlamıştır. Söz konusu eksiklikler Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gerekli olduğuna yönelik yaygın bir anlayışın bulunduğu işaret etmektedir. Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açık bulunduğu belirtilmiştir. Bunlar, stratejik açık performans açığı, mali açık, güven açığı.” Bkz.: Başbakanlık (2003), s. 65-73. Aktaran: Gündoğan (2007), s. 168.

¹⁶⁷ Ergun Özbudun, *Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, AÜHF Yayınları, Ankara: 1975.s.3.

ilişkilerde bulunmaktadır. Dolayısıyla bu tür bir katılma davranışının “gönüllü katılma” olup olmadığı tartışmalı bir konudur¹⁶⁸.

Yeni belediye yasası çerçevesinde, belediye bünyesinde yürütülen faaliyet ve hizmetlere gönüllü katılım yolu açılmıştır. Belediyelerdeki hizmetlere gönüllü katılımın belli başlı alanları vardır. Bu alanlarla sınırlı bir çevrede, belediyelerdeki hizmetlere; yerelde dayanışma ve katılımı sağlamak esas alınmaktadır. Belediye hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve tasarruf amaçlanmaktadır.¹⁶⁹ Etkinliğin sağlanması verimliliği, verimli hizmet ise her türlü kaynakta tasarruf yapılabilmesini sağlayacaktır. Başta sağlık ve eğitim olmak üzere, belediye'deki gönüllü katılım alanlarına, spor ve çevre gibi başka alanları da ilave etmek mümkündür. Bu bağlamda belediye yasası, söz konusu alanlardaki hizmetlerin görülmesinde gönüllülerden oluşan katılımcıların programlarını uygulamaları yönünde bir yetki vermektedir.¹⁷⁰

Gönüllü katılım modellerinin “büyük çoğunluğu kuruluşların veya kişilerin kurumsal ve bireysel potansiyellerini/yapabilirliklerini, ortak kullanıma sunmalarını gerektirmektedir. Bu anlamda kamu yararına yönelik kurumsal yapıları bu tür girişimlere yönlendirmek kolay olmayacaktır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda halkın gönüllü teşkilatlanması ve idare ile işbirliği yapması hedefi yer almıştır. Ancak belediye hizmetlerine gönüllü katılımın yasal çerçeveye oturtulması ile bir kere daha toplumsal kalkınma imasında bulunulmakta ve yerel nitelikli hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini sağlamak noktasında idare ile toplulukların işbirliği hükme bağlanmış olmaktadır.”¹⁷¹

1.4.2.5.1. Gönüllü Katılımın Gerekliliği

Ekonomiden, teknolojiye kadar pek çok alandaki değişimler, yerel yönetimleri de etkilemektedir. Özellikle, hem sosyal hem coğrafi mesafe bakımından halka en yakın kuruluşlar olarak belediyeleri daha çok etkilemektedir. Bu açıdan belediyelerin işlevi daha önemli hale gelmektedir. Belediyelerin hizmet üretim ve sunumlarında söz konusu değişimin etkisi belirgin biçimde gözlenmektedir. Bu nedenle yerel nitelikli hizmetlerin

¹⁶⁸ Çukurçayır (2005), s.36.

¹⁶⁹ Öner (2005), s.85.

¹⁷⁰ 5393 Sayılı Belediye Yasası, md, 77/1.

¹⁷¹ Öner (2005), s.85.

karşılanmasında ve uygulanmasında katılımcı ve açık yönetim anlayışına uygun olarak gözetilmesi gereken ilkelerin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Dönemin iktisadi anlayışına paralel olarak, bu ilkeler arasında etkinlik, yani hizmet üretim ve sunumunda en verimli sonuçların elde edilmesi, ilk sırada gelmektedir. Yerel nitelikli hizmetlerin karşılanmasında sosyal adaletin sağlanması, bu hizmetlerin ihtiyaçlara uygun biçimde dağıtılması, özellikle belediyeçilik açısından çeşitli güçlükler doğurmaktadır. Bu güçlükler ek olarak belediyelerin mali alt yapılarının yetersizliği eklendiğinde, hizmet süreçlerinin her aşamasında alternatif çözümlerin üretilmesini zorunlu hale getirmektedir.¹⁷² Neticede yerel ölçekte hizmet üretim ve sunumunda, gönüllülük gibi alternatif katılım yöntemleri, özellikle büyüyen sosyal ve kültürel sorunların çözümünde etkili yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Gönüllü katılımın bir katılım yöntemi olarak neden gerekli olduğunu ve verimliliğe katkısının ne olacağına ilişkin bazı gerekçeler bulunabilir.

İlk olarak, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve artması, “yönetimin sadece kamusal mal (ve) hizmetlerin gereğini yerine getiren değil, (aynı zamanda) teminini kolaylaştıran bir araç konumuna” gelmesidir. İkincisi, bu durumun da bir uzantısı olarak “topluma yönelik bazı hizmetlerin yönetim dışındaki bireyler veya gönüllü kuruluşlar ile diğer özel topluluklar tarafından yerine getirilmesi uygulamasının” ortaya çıkmış olmasıdır. Diğer taraftan “klasik hizmet yöntemlerinin değiştirilmesi veya çeşitlendirilmesi yönündeki yaklaşımların ortaya çıkışı ile kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik gereklerinin uygulanmasına, alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmesi”nin gerekli görülmesidir¹⁷³.

1.4.2.5.2. Gönüllü Katılımda İşbirliğinin Önemi

Gönüllü katılımın hangi ölçekte ve nasıl gerçekleşmesinin yararlı ve etkili sonuçlar üreteceği konusuna gelince, yalnızca fikir üretmekten ya da konuya ilişkin görüş bildirmekten ibaret değildir. Elbette bu da kamu yararı güden bir tür gönüllü katılım olarak görülmesine karşın, genel anlamda hiç de tam bir katılım uygulaması

¹⁷² T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Komisyon Raporu (2009), s.49.

¹⁷³ Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009), s.49.

değildir. Bu noktada karşımıza, konuyla ilgili politika ve uygulamaların “ilginin piyasa sistemine doğru artması sonucunu doğurduğu” da göz önünde bulundurularak, “işbirliği” kavramı çıkmaktadır¹⁷⁴.

Gönüllü katılımı bir tür organizasyona ve yapıya dönüştüren işbirliği, katılımın etkinliğini artırmaktadır. Katılımın, ister bireysel ister kurumsal olsun, yerel ölçekli hizmet sunumunda önemli katkı sağlayacağı açıktır. Fakat belirli hizmetlerin tüm aşamalarında, söz konusu kurumlarla işbirliği halinde organizasyonu sağlanabilecek düzeye getirilmeden beklenen sonuç tam olarak gerçekleşmeyecektir.

1.4.2.6. e-Devlet, e-Belediye ve e-Katılım

Türkiye’de kamu yönetimi alanında bir dönüşüm yaşanırken; benzer bir dönüşüm, hem dünya genelinde ve hem de Türkiye’nin üyesi olma yolunda hareket ettiği Avrupa Birliği’nde de yaşanmaktadır. Bu nedenle, özellikle “e-devlet” alanındaki gelişmeleri tespit edebilmek için, konuya hem yerel-ulusal-küresel ve hem de AB eksenli açılardan yaklaşmak gereklidir. “Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, küreselleşmenin etkileri ve bu iki dinamiğin bileşiminden doğan “ağ ekonomileri”, toplumsal boyutta da kaçınılmaz bir paradigma dönüşümüne yol açmıştır.” Bu nedenle e-devlet yapılanmalarıyla, katılımcı kalkınmaya ilişkin ulusal ve uluslararası örgütlenmeler arasında yakın bir ilişki olduğunu bilmek gerekir. Bu ilişkiyi anlamak için, “e-devletin kalkınmakta olan ülkelerdeki durumuna ilişkin konunun, siyasi, sosyal, ekonomik ve teknolojik boyutlarını kapsayan çözümlemelere ihtiyaç vardır.”¹⁷⁵

Uçkan’a göre, söz konusu paradigma değişimine paralel olarak, devlet kurumu bir dönüşüm süreci içerisinde. “Bu dönüşüme ister fordist üretimden, esnek üretime, ister sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ister ulus devletten küreselleşmeye isterse ‘araçsal akıl’dan ‘iletişimsel akıl’a geçiş adı verilsin, ‘yer’ (territory), ‘merkez’, ‘kimlik’, ‘uzaklık’ vb. kavramlar anlam kaymasına uğramış, akışların, bağlantıların ve hızın egemen olduğu ağ biçimi yapılanmalar ortaya çıkmıştır. Orduya sahip olma, para basma vergi salma temel nitelikleriyle konumlanan ulusal devlet egemenliği, NATO, AGSP, Euro, küresel vergi işbirliği gibi oluşumlarla derin bir dönüşüm geçirmektedir.

¹⁷⁴ T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Komisyon Raporu (2009), s.49.

¹⁷⁵ Uçkan (2003), s.115, 2, 62.

Mali piyasaların serbestleşmesi, uluslararası sermayenin dolaşım yeteneğinin artması, ulusaltı (subnational) yönetimlerin (bölgesel ve yerel yönetimler) giderek daha otonom hale gelmesiyle siyasal iktidarın geleneksel temelleri erozyona uğramaktadır.”¹⁷⁶

Günümüzde yeni ve katılımcı demokrasi düşüncelerinin, kamu yönetiminde fiili bir karşılık bulması; idari süreçlerde etkinliğin ve hizmetlerde verimliliğin sağlanmasında esas teşkil etmektedirler. Bununla beraber, idari mekanizmaların, meşruiyete, hesap verebilirliğe ve şeffaflığa dayalı güveni tesis edebilmeleri de bu esasa bağlıdır. Bilgi ve iletişim teknolojileri, bu hedefler doğrultusunda, kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılmasına katkı sağlayacak yeni imkânlar sunmaktadır. Bu bağlamda, “e-devlet” olarak adlandırılan idari biçim, söz konusu imkânlar çerçevesinde hem ulusal ve hem de uluslararası düzeyde “kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması arayışlarında baskın seçenek olarak” ortaya çıkmaktadır. Uçkan, bilişim ve iletişim teknolojisinin idari mekanizmalara sağladığı imkânları şu beş maddede özetlemektedir¹⁷⁷:

- Kamu yönetimlerinin, bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanımıyla daha etkili ve verimli bir işleyişe kavuşturulması;
- Kamu hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve yurttaşların kamu yönetim birimlerine doğrudan ve etkin erişiminin kolaylaşması;
- Önceki maddelere bağlı olarak, yurttaşların kamu organizasyonunun denetim, eleştiri ve iyileştirme sürecine doğrudan katılımına olanak sağlanması;
- Yerel tıkanıklıkların ve/veya merkezi uygulamaların yerel sonuçlarının değerlendirilmesi sürecinde, yurttaşların “yerinden” ve “dolaysız” katkı ve katılımlarının sağlanması;
- Bölgesel kalkınma hedefleri doğrultusunda, yerel kaynak ve imkânların, ulusal ve uluslararası ekonomiye entegrasyonunda;

¹⁷⁶ Uçkan (2003), s.8-9.

¹⁷⁷ Geniş bilgi için bkz. Yücel Oğurlu, **İdare Hukukunda “E-Devlet “ Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, ss.5-30 ; Uçkan (2003), s.43-44.

pazar işleyişinin şeffaflık ve yüksek performansta gerçekleşmesinde hızlı, dolaysız, bir bilgi-katılım-koordinasyon seçeneğinin oluşması.

Türkiye'nin, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013) bu yöndeki vizyonunu, “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” biçiminde ortaya koymaktadır.¹⁷⁸

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda, uluslararası gelişmelerin yakından izlenebilmesi ve bu yönde temel eğilimlerin belirlenmesi hedeflenmektedir. Söz konusu kalkınma planında bu husus şöyle dile getirilmektedir: “Hızla gelişen ve yaygınlaşan teknolojilerin de katkısıyla küreselleşme, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerini önemli ölçüde etkilemektedir. Bu süreçte, gerek organizasyon yapılarında gerekse iş yapma biçimlerinde büyük bir değişim gerçekleşmektedir. Geçmişte üretim yapısının ve uluslararası sermayenin akış yönünün belirlenmesinde etken olan ucuz işgücü ve hammadde bolluğu gibi geleneksel faktörler önemini görece yitirirken, etkin işleyen bir piyasa mekanizmasına, kurumsal yapıya gelişmiş bir teknolojik ve ticari altyapıya sahip olmanın ve pazarın değişen ve gelişen tercihlerini yakından izleyebilmenin önemi artmıştır.”¹⁷⁹ Bu öngörülere bağlı olarak e-Türkiye Eylem Planı’nın yürürlüğe girmiş olduğunu ifade etmek gerekir.¹⁸⁰

Öte yandan, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın 2001 raporunda yer alan İnsani Kalkınma İçin Yeni Teknolojiler¹⁸¹ konusundaki değerlendirme, teknolojik gelişmenin yönetim mekanizmaları üzerindeki yoğun etkisini gösteren önemli bir belgedir. Zira bu belge, teknolojik gelişmenin sağladığı olanakların kamu yönetimine yansımalarını ivedilikle anlaşılıp gereğinin yapılmasına bir işaret niteliği taşımaktadır.¹⁸²

¹⁷⁸ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007- 2013)**, (R.G.01/7/2006/26215), s.12.

¹⁷⁹ Geniş bilgi için bkz.Yücel Oğurlu, **İdare Hukukunda “E-Devlet “ Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, ss.71-86 ; DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007- 2013), s.13.

¹⁸⁰ Uçkan’ın adı geçen çalışmasında, e-Türkiye Eylem Planına ilişkin çok sayıda önemli veriyi; ayrıca Türkiye’de e-devlet uygulamalarının, çalışmanın yürütüldüğü 2002–2003 yıllarındaki durumunu özetleyen tabloları, Türkiye’de e-devlet alanında geline ya da gelinemeyen noktayı görmek açısından oldukça önem arz etmektedir. Birinci kısım için, 226–280; ikinci kısım için, 281–300 sayfaları arasına bakılabilir.

¹⁸¹ United Nations Development Program (UNDP), **Human Development Report–2001: Making New Technologies Work For Human Development**, 2001, www.undp.org/hdr2001.

¹⁸² Uçkan (2003), s.60.

1.4.2.6.1. Teknolojik Gelişme ve e-Katılım

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin büyük bir hızla gelişmesi toplumsal yaşamın her alanında olduğu gibi, siyasal yaşamda da bazı değişmelere neden olmaktadır. “Teknoloji kullanımı”, “halkla ilişkiler”, “e-topluluklar”, “elektronik hizmetler”, yönetime katılmayla ilişkili olan kavramlardır. Bu kavramlar üzerinde çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. Devletin, vatandaşına olabilecek en yakın düzeye geldiği ve ‘yönetimin parmaklarımızın ucunda olduğu’ gibi iyimser açıklamalar olduğu gibi, bu kavramların nispeten bir katılımcı demokrasi kültürü yaratacağına ve bireyle devlet arasında bire-bir ve kesintisiz iletişimi sağlayacağına ilişkin görüşler de yer almaktadır.

Bu görüş ve düşüncelere bağlı olarak, halkı ilgilendiren bütün konularda (özellikle karar alma-uygulama süreçlerinde), doğrudan katılımının sağlanması yolunda bazı çabalar bulunmaktadır. Artık seçimler dışında da yeni yerel-siyasal katılım araç ve olanakları söz konusudur.¹⁸³ Bu araçlar ve olanaklar demokratik ve katılımcı yerel yönetim çabalarını destekleyici ve yerel demokrasiyi güçlendirici öğeler olarak görülmektedirler.

Uçkan’ın belirttiğine göre, “Bilişim ve iletişim teknolojilerinin kalkınmanın hizmetine sunulmasında en önemli rolün devletlere düştüğü, bu hedefin ulusal bir politika konusu haline getirilmeden ve bu politika siyasi kararlılıkla uygulanmadan söz konusu gelişmenin hayata geçirilemeyeceği açıktır. Konunun bir devlet politikası haline getirilmesi için, önce devletin yeni teknolojileri kullanması ve yurttaşların hizmetine sunması, bu hassas ulusal hedef etrafında kamuoyu, sivil toplum ve iş dünyası oyuncularını birleştirmesi de gerekmektedir.”¹⁸⁴

1.4.2.6.2. e-Topluluklar ve Yönetime Katılma

Siyaset ve iletişim medyaları arasında, bu medyaların ortaya çıktığı andan beri bir ilişki her zaman var olmuştur. Bunu seri basım ve yayım imkânı sağlayan matbaa araçlarının üretimine kadar götürmek mümkündür. Toplumsal ilişkiler ve toplumsal süreçler yalnızca belli nedenlere dayanılarak açıklanamayacağı için, söz konusu

¹⁸³ Çukurçayır (2005), s.39.

¹⁸⁴ Uçkan (2003), s.62.

ilişkinin dönüştürücü ve biçimlendirici faktörlerini geniş bir kapsamda incelemek gerekir. Ancak burada değişim sürecinde, toplumsal aşamaların kırılma noktalarını belirleyen bazı olguların daha belirgin olabileceğini kabul etmek gerekir. Teknolojik gelişmeleri bu açıdan ele aldığımızda, böyle bir olguyla karşılaştığımızı söyleyebiliriz. Buradan yola çıkarak, teknolojik gelişmelerin genel anlamda üretim süreçleriyle iç içe geçmiş olduğunu görüyoruz. Dolayısıyla toplumsal değişimin daha belirginleştiği bir dönemde, bu değişimde büyük etkisi olan olguların, teknolojik gelişme ve onun üretim süreçleriyle bütünsel ilişkisi olduğunu görmekteyiz.¹⁸⁵ Buna bağlı olarak, teknolojinin gelişiminin etkilediği toplumsal yapıdaki değişimler, ekonomik ve siyasal yaşama da hem olumlu hem de olumsuz açıdan ister istemez yansımaktadır.

Zira belli bir politikanın, parti programının ya da düşüncenin yayılma ivmesi, büyük oranda, bir propaganda mekanizması olarak, onu yaygınlaştıracak araçların elverişliliğine bağlıdır. Bu açıdan televizyon ve internet düşünüldüğünde elverişli araçlar olmaları bakımından ilk sırada yer almaktadırlar. Özellikle, günümüzde, kamuoyu oluşturma araçlarının büyük bir kısmı internet ve televizyon gibi bilgi-iletişim araçları sayesinde gerçekleşmektedir. Bilgi-iletişim medyaları, ulusal düzeyde olabileceği gibi, dünya çapında kamuoyu oluşturulmasında etkin bir araç olarak kullanılabilir. Bu anlamda televizyonun, toplumun en geniş kesimlerine ulaşabilen bir medya aracı olarak, politikayla arasındaki bağ ve bu sayede kullanılacak etkin bir aygıt olduğu ortadadır. Öteden beri televizyonun, bir propaganda aracı olmanın ötesinde aynı zamanda bir yönetim anlayışını içselleştirme açısından demokrasi ve katılım kültürüne olumlu ya da olumsuz etkileri tartışılmıştır.

Bilişim ve iletişim tekniklerinin gelişmesi, özellikle internet ağlarının kamu yönetimi düzeyinde giderek artan oranlarda kullanılması, günümüz demokrasi anlayışlarını da etkilemektedir.¹⁸⁶

“Bilişim teknolojilerinin yapısı, getirdiği yenilikler ve uluslararası özelliği, ülkelerin yasal düzenlemeleri gerçekleştirirken sahip oldukları klasik anlayışı terk etmeleri zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Yapılacak yasal düzenlemelerde,

¹⁸⁵ Türksel K. Bensghir, **Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim**, Ankara: TODAİE, 1996, s.1.

¹⁸⁶ Güler, **Türkiye’yi İnternete Taşımak Konferansı**, Bildiri Metni, 2 Kasım, İstanbul, 2001, s. 79.

bilginin evrensel bir şekilde yayılmasını sağlayan bilişim teknolojilerinin yaşamsal önemi ve katılımcı yapısının ön planda tutulması gerekliliği somut bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bilişim teknolojilerinin, örneğin açık ağların, herhangi bir merkezden kontrol edilmemesi, bu ortama dünyanın herhangi bir yerinden katılımın mümkün olması gibi hususlar, bu teknolojiyle ilgili yasal düzenlemelerin özgürlükçü bir yaklaşımla, son derece saydam ve paylaşımcı bir süreçten geçirilerek yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bazı sorunların kalıcı çözümünün uluslararası uzlaşuya bağlı olacağını da göz ardı etmemek gerekmektedir. Aksi halde, çıkarılan yasaların iptal edilebilmeleri ya da ülkemizde olduğu gibi yürürlüğe dahi girememeleri söz konusu olabileceği gibi uygulanabilirlikleri de güçleşecektir. Her şeyden önce, yasal düzenlemelerin etkili ve kapsamlı bir biçimde uygulanabilmesi için, uluslararası bir işleyiş yapısına sahip olan bilişim teknolojileri alanındaki hukuksal çerçevenin uluslararası uyum gözetilerek tasarlanması gerekmektedir.”¹⁸⁷

İnternet ağları, çok sayıda ‘enformasyon kaynağına’ kısa bir sürede erişim olanağı sunmaktadır. İnternetin coğrafi sınırları kolayca aşan gayr-i merkezi yapısı, yönetimlerin bu yapıyı denetlemelerini güçleştirmektedir. İnternete nispeten düşük maliyetli ve kolay erişim imkânları artmaktadır. İnternet ağları üzerinden neredeyse sınırsız bir veri akışı sağlanabilmektedir. Zira gün geçtikçe gelişen veri depolama kapasitesi artışı aynı şekilde sınırsız enformasyonu barındırma imkânı sağlamaktadır.¹⁸⁸

Yapısal tasarım açısından “ağların ağı” olan internetin karakteristik özellikleri, temel yapısını oluşturan “ağ mantığı”ndan dolayı, “küresel”, “merkeziyetçi-olmayan”, “açık”, “sınırsız”, “etkileşimli”, “kullanıcı-denetimli” ve “altyapıdan bağımsız” bir olgu olarak gelişmektedir.¹⁸⁹

İnternet aracının (bilgisayar tabanlı iletişim ağlarının) yönetsel alanda kullanımı devletle halk arasındaki iletişimi geliştirmede yeni olanaklar sunmaktadır. Kamu yönetim faaliyetlerinde, iletişim ve bilişim araçlarından artan oranlarda yararlanılmaya başlanması, genel olarak siyasal düzlemde demokratikleşme eğilimlerini artıracak inancı pekiştirmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında yönetime

¹⁸⁷ Türkiye Bilişim Şurası I, **Hukuk Raporu**, 2002.

¹⁸⁸ Uçkan (2003), s.28.

¹⁸⁹ Uçkan, “Dijital Aktivizm ve Netdaş Hareketi”, **İnternet, Siyaset ve Demokrasi Paneli**, 12-13 Aralık, 2009.

katılım sınırlıydı ve seçimlere odaklanmış haldeydi. Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi ve özellikle internetin yönetimde yoğun olarak kullanılması, bilgi toplumu olarak tanımlanan günümüz halklarının katılım algılarını etkilemektedir. İnternetin yaygınlaşan kullanımı siyasal katılım algılarını ve eğilimlerini dönüşüme uğratabilecek potansiyele sahip olduğu kanaatini güçlendirmektedir.¹⁹⁰

İletişim ve bilişim teknikleri karşılıklı olarak etkin, dolayısıyla etkileşime açık bir yönetim anlayışına imkân sağlayacak bir ortam vaat etmektedir. Yöneten yönetilen arasındaki ayırımı dayalı mesafenin bu elverişli ortam sayesinde azaltılabileceği ve daha katılımcı, etkin ve verimli bir kamu yönetimi yapılanmasını mümkün kılacağı tahmin edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yaşamın tüm alanlarında olduğu gibi gelişen iletişim ve bilişim teknolojileri, kamu yönetimi alanında da yeni idari yöntem ve ilişkileri zorunlu kılmaktadır. Zira geleneksel, idari yapılar değişen toplumsal koşullara ve gittikçe artan sorunlara çözüm üretmekte yetersiz kalmaktadır. Denebilir ki, bireyler tarafından temasın en fazla olabileceği kamu kurumları olarak, yerel yönetimlerdeki (belediyelerdeki) geleneksel temsil ve katılım biçimleri bu dönüşümlerle yeni bir nitelik kazanabilecektir. Çünkü değişen toplumsal yapının bu yolla elde edeceği dönüştürme gücü, söz konusu yakınlık nedeniyle en fazla bu kurumlar üzerinde etki yaratacaktır.

Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi “bir yandan küresel ağlarla ekonomik faaliyetlerin dolaşım yeteneğini artırırken, öte yandan bireylerin bilgi edinme ve iletişim yeteneklerin, özellikle de etkileşim imkânlarını zenginleştirerek yönetsel süreçlere katılım açısından yeni olasılıklar sunan bir süreci hızlandırmıştır.”¹⁹¹

Gelişen teknolojinin, özellikle elektronik alanda sağladığı olanaklar, siyasal yaşamda çeşitli değişimlere etkisi olmaktadır. Adeta geometrik bir artışla ilerleyen elektronik teknolojisi, özellikle iletişim ve bilişim alanında günden güne yeni araçları devreye sokmaktadır. Öncelikle, “veri depolama” alanında neredeyse sınır kalmamıştır. Örneğin, en düşük gelir düzeyindeki kişilerin bile fazlaca zorlanmadan satın alabilecekler bir bilgisayarın “veri depolama kapasitesi” binlerce sayfa metni saklamak için yeterlidir. Tek tek bireylerin çeşitli kaynaklardan edindikleri bilgileri kişisel

¹⁹⁰ Özgür Uçkan, **e-Devlet, e-Demokrasi ve e-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü**, www.stradigma.com/turkce/haziran2003/print09.html (29 Nisan 2004.), s.4.

¹⁹¹ Uçkan (2004), s.24.

bilgisayarlarında diledikleri biçimde kullanma ve gerektiğinde internete taşıma olanağı potansiyel olarak mevcuttur. Siyasal yaşam bütün bu gelişmelerin hem olumlu yanlarından istifade etmekte hem de kimi zaman olumsuz etkilerine maruz kalmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, internet farklı siyasal yaklaşımların, gerçek yaşamda olduğu gibi, yeni tartışma platformlarının oluşumuna olanak sağlamakta elverişli bir ortamdır.

Bu noktada elektronik uygulamaların, özellikle internet ağlarının, yönetim bilimine dolayısıyla yerel yönetimlere sağladığı olanakları incelemeye çalışalım. “Teknoloji odaklı yönetim” ve ya “e-devlet” bilgi-iletişim teknolojisinin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yoğun biçimde kullanılması anlamına gelmektedir.¹⁹² Buna bağlı olarak, günümüz yönetiminin bir unsuru da, bilim ve teknolojinin kamu işlerinin yürütülmesinde yoğun olarak kullanılmasıdır. Yerel yönetim faaliyetlerinde bilişim sektörünün sağladığı olanaklardan giderek artan biçimde yararlanılmaya başlanması, merkezi yönetim düzeyinde de demokratikleşme eğilimlerini artırması beklenmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında genel olarak yönetime katılma belli yöntemlerle sınırlanmış durumdaydı. En belirgin katılım aracı olarak seçimleri örnek göstermek mümkündür. Ancak yeni iletişim-bilişim teknikleri sayesinde internet ağının yaygınlaşması, erişilebilirlik oranlarının artması, halkla yönetim arasında yeni etkileşim koridorları açmaya imkân tanımaktadır.

İnternet ağlarının yönetimler ve halk üzerinde hem olumlu hem olumsuz açıdan çeşitli etkileri bulunduğu açıktır. Yönetimde yoğun bilgisayarlaşma ve buna bağlı olarak bilgi işlem faaliyetlerinin gelişmesi hem yönetenler hem de yönetilenler açısından algısal değişimlere neden olmaktadır. Bilgi toplumu olarak da adlandırılan günümüz toplumunun yaygın internet kullanımı karşısında siyasal katılım algılarının da bu sayede dönüşüme uğrayacağı yaygın kanaatler arasındadır.¹⁹³ Kuzey Afrika’da görülen, halk hareketlerinin temel dinamiklerinden biri olarak görülen sosyal ağlar ve bu ağlar çerçevesinde oluşturulan sosyal medya olgusu bu kanaatleri destekleyici bir nitelik taşımaktadır. Bu durum aynı zamanda, yerel, ulusal ve uluslararası ölçeklerde,

¹⁹² Uçkan (2004), s.4.

¹⁹³ Haluk Alkan ve Zeki Şimşek, “İnternet ve Yönetime Katılım: Potansiyel ve Olasılıklara İlişkin Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 418, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, 1998, s.173–183.

yönetimler üzerinde baskı oluşturma aracı olarak internet ağlarının ve internet medyasının işlevselliğini göstermektedir. Zira söz konusu halk hareketlerinin, diğer faktörleri hariç tutarsak bilişim teknolojilerinin sağladığı imkânları, yönetimlerin demokratikleşmesi yönünde önemli bir katılım yöntemi olarak kullandıkları söylenebilir.

Uçkan'ın ifade ettiği gibi: “E-topluluk deyince akla gelen oluşumların başında çok kapsamlı veritabanlarına (database) sahip çeşitli portalların bünyesinde bir araya gelen katılımcıların, internet kullanıcılarının, bilgi ve düşüncelerini paylaşmasına imkân tanıyan internet arayüzleri (interface) anlaşılmaktadır.”¹⁹⁴ Bu noktada belki de üstünde durulması gereken en önemli husus, internetin insanların topluluklar halinde örgütlenebilme ve iletişim becerilerini artırmasıdır. Dolayısıyla internetin bu yönüyle de demokratikleştirici bir etki yarattığı savunulabilir. Elbette, bunun olabilmesi için, elektronik ortamda da olsa bu toplulukların fikirlerini özgürce paylaşabileceklerinin varsayılması gerekir.”¹⁹⁵

Bilgi-iletişim teknolojilerine uyum sağlama konusunda kurumsal altyapı çalışmalarını tamamlayabildiği takdirde, yerel yönetim birimlerinin hizmet sunumlarında daha verimli sonuçlar aldıkları bilinmektedir. İnternet olgusunun gerçek dünyada ortaya çıkan gelişmelerin bir yansıma alanı olarak ihtiva ettiği etkileşim unsuru, sanal ortamlara da yansımaktadır. Bu durumun bir sonucu gerçek dünyada karşılığını bulan toplulukların oluşmasıdır. Geniş bir yelpazeye yayılan bilgi potansiyeliyle internet olgusu, ortak amaç ve isteklerle oluşan insan gruplarının bilgiyi paylaşabildikleri çeşitli platformlar oluşturmalarına imkân tanımaktadır. Hak ve özgürlükler, kalkınma projeleri gibi çok farklı konuları kapsayan bir dizi faaliyete ve sivil toplum örgütlenmelerine yardımcı olmaktadır. Uçkan'ın ifade ettiği gibi: “İnternetin etkileşimli ve gayri merkezi yapısı dolayısıyla, sivil toplumun örgütlenme ve faaliyet yetenekleri artmış; bu örgütlenme ve faaliyetin etki ve kapsamı, internetin ulus ötesi yapısı sayesinde ulusal ve uluslararası ölçeklerde genişlemiştir.”¹⁹⁶

¹⁹⁴ Uçkan (2003), s.23.

¹⁹⁵ Uçkan (2003), s.24.

¹⁹⁶ Uçkan (2003), s.25.

Türkiye’de yerel yönetimler alanında oldukça kapsamlı veritabanlarına sahip iki önemli internet sitesi bulunmaktadır. Bu siteler, hem yerel yönetimler konusunda çalışma yapan araştırmacılar için, hem de bütün internet kullanıcısı vatandaşlara için yararlı bilgi sağlamaktadırlar. Biri yerel bilgi¹⁹⁷ diğeri ise yerel net projesidir.¹⁹⁸

Yerel yönetimler, internet ağından yararlanarak çeşitli faaliyetlerde bulunabilmektedir. Çalışmamızın önemli başlıklarından olması sebebiyle, bu faaliyetleri halkla ilişkiler yönüyle ele almaktayız. Birinci aşamada, internet ağları, herhangi bir konuya ilişkin detaylı araştırmaya olanak sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin araştırma-geliştirme faaliyetlerinde de internet önemli bir araç haline getirilmeye çalışılmaktadır. Bu çalışmalar yerel halkın talep ve şikâyetlerini anlamak amaçlı olabileceği gibi, hizmet süreçleri hakkında halkı bilgilendirmeye dönük de olabilmektedir.

İkinci aşama olarak ortaya çıkan bilgi sunumu, raporlar, hizmet bilgileri, bültenler hatta konuşmaların, internet sitelerinde halka açık olarak paylaşılabileceği bir platform niteliği taşımaktadır.

Daha ileri bir aşama olarak internet sayesinde yerel yönetimlerle halk arasında bire-bir (e-posta) iletişim olanağı sağlanabilecek olmasıdır. Ayrıca, kamuoyu yoklamaları, alan araştırmaları ve kurumsal işleyişe dair bilgiler bu portallarda yayınlanabilmektedir. Kurum içi ağlar (local network) sayesinde, iç yazışma gibi kurum içi iletişimi hızlı ve etkili biçimde gerçekleştirmek mümkün olmaktadır. Bu avantajlar çeşitli sponsorluk çalışmalarıyla düşük maliyetlerde sürdürülebilmektedir.

Yukarıda bahsi geçen hususlar, hem kuramsal düzeyde hem de uygulamalarda yararlanılabilecek bilgi iletişim potansiyelini anlatmaktadır. Türkiye’de, şu anda bu

¹⁹⁷ Yerel Bilgi Projesi: Ülkelerin yönetim anlayışlarına, sosyoekonomik yapılarına ve siyasal kültürlerine bağlı olarak, bilgi ve iletişim olanakları değişiklik göstermektedir. Bu durum ülkemizde de bölgelere arasında, kentten kente farklılık arz etmektedir. Ayrıca bilgi-iletişim teknolojilerinin sağladığı olanakların, toplumun bütün kesimlerine aynı düzey ve miktarda sunulabildiğini savunmak mümkün gözükmemektedir. Bugün yerel yönetimler açısından, 4 Nisan 2001’de yürürlüğe giren ve ürettiği değerlerle öne çıkan önemli projelerden biri Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesidir. Bkz. Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesi, <http://195.142.105.10/yyaem/yerelbilgi.php>.

¹⁹⁸ Yerel Net Projesi: Türkiye’nin yerel yönetimler portalı olan YerelNet, Türkiye’de toplumun, yerel yönetimler konusunda bilgilenebilmesine katkı sağlayan önemli paylaşım ağlarından biridir. YerelNet, TODAİE-YYAEM tarafından bir kamu hizmeti olarak gerçekleştirilmektedir. Kamu hizmeti olması bakımından YerelNet ağındaki bilgiye erişim serbest ve ücretsizdir. YerelNet, merkezi yönetimin görev ve hizmetlerine ilişkin bilgi sağlamakla birlikte ülke çapında belediyelerin kendilerine ait bilgileri doğrudan girebilecekleri, bireylerin kendi belediyelerinin web sayfalarından yararlanarak istek ve şikâyetlerini dile getirebilecekleri arayüzlere sahiptir. Bunlar aynı zamanda belediyelerin de çeşitli duyurularla halkı bilgilendirebilecekleri etkileşimli yapıları oluşturmaktadırlar. 3215 belediyenin kurumsal web siteleri halen mevcut. Bkz. www.yerelnet.org.tr

olanaklardan gerçek anlamda istifade edilip edilemediğine ilişkin inceleme çalışmamızın ikinci bölümüne bırakılmıştır.

Elektronik hizmetleri;

- Bilgilendirme
- İletişim
- Online işlemler şeklinde üç kategoride ele almak mümkündür.¹⁹⁹

Yerel yönetimlerin internete taşınmasında izlenen teknik aşamalar kısaca özetlenebilir²⁰⁰. Örneğin, yerel yönetim sistemi içinde en önemli konuma sahip olan belediyelerde, süreç beş aşamalı ilerlemektedir. Aslında bu süreç diğer kurumlardakinden çok farklı değildir.²⁰¹

- Bilgisayar / Donanım altyapısını kurma
- Otomasyon / Yazılım altyapısını kurma
- İnternet kullanıcılığı
- Web site kurma
- Yönetimi internete taşıma

Belediyecilik düzeyinde “yönetimi internete taşıma” süreci ise üç temel aşamadan oluşmaktadır.²⁰²

- Belediye içi yazışmalar, personel altyapısı, yazı işleri ve imar planlaması gibi yönetim süreçlerinin otomasyonunun sağlandığı aşama.

¹⁹⁹ Burçin Henden, “Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışında E-Belediyeciliğin Yeri ve Önemi”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, www.insanbilimleri.com (23.9.2010), s.9.

²⁰⁰ Henden (2010), s.7.

²⁰¹ <http://yerelnet.org.tr/yerelbilgi> (2009). (Bu bölümdeki sonuçlar, YerelBilgi Projesi çalışmalarından elde edilen sonuçlardır.)

²⁰² Birgül A. Güler, **Türkiye’yi İnternete Taşımak Konferansı**, Bildiri Metni, 2 Kasım, İstanbul, 2001, s.79.

- Kentte yaşayanların şikâyet, istek ve görüş bildirimlerinin; belediye yetki alanındaki iş ve işlemler konusunda bilgi alma istemlerinin; belediyeden işyeri açma, proje onaylatma gibi ruhsat - izin alma - onay başvurularının; belediye tarafından tahsil edilen yasal ödemelerin internet üzerinden yapılması.
- Yerel yönetime ilişkin temel veri ve bilgilerin, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile bağlantılı olarak paylaşılması.

İnternete taşınma yönetimin internete taşınması olarak anlaşılmalıdır. Çünkü internete taşınan hizmetler değil yönetimdir. İnternet ortamına aktarılan hizmetler değil bunlara ilişkin bilgilendirme veri raporlarıdır. Hizmetler bir kurumun yetkileri değil, görevleri arasında bulunmaktadır.²⁰³

Güler'in ifade ettiği gibi, 'internete taşınma'nın hizmetleri değil yönetimi taşımak anlamına geldiğini açıkça ortaya koymak, belediyeler özelinde kent bilgi sistemlerinin gerçekçi ve doğru biçimde algılanmasını, tasarlanmasını ve beklentilerin buna uygun formüle edilmesini sağlayacağı için büyük önem taşımaktadır. E-yerel yönetim ya da yerel yönetimleri internete taşımak, bu birimlerin hizmetlerini değil hizmetlerin yönetimini internete taşımaktır. Tanımın bu doğrultuda düzeltilmesi, yerel yönetimlerin internet aracından nasıl ve niçin yararlanacaklarını açık bir biçimde anlamaları ve beklentilerin bu açıklık temelinde inşasını kolaylaştıracağı için gerekli görünmektedir.²⁰⁴

Bilgi-iletişim temelindeki bu hizmetlerin; siyasal yaşam, günlük yaşam ve "uzaktan yönetim" kapsamında sınıflandırılması diğer kategorilerden biridir. Elektronik uygulamaların yerel yönetimlerde verimli kullanımı sayesinde oluşabilecek yönetsel anlayış değişimi, geleneksel kamu yönetimi-e-yönetim karşılaştırması yapılarak incelenebilir.

²⁰³ Güler (2001), s.80.

²⁰⁴ Güler (2001), s.79.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile e-belediyecilik gibi yeni yönetim anlayışlarının genel çerçevede karşılaştırılması kısaca şöyle özetlenebilir.²⁰⁵Günümüz belediyecilik faaliyetlerinde “e-belediyecilik” kavramının katılımcı yerel yönetim anlayışına önemli katkısı olduğu görülmektedir.²⁰⁶ Yerel yönetimlerin, e-belediye vasıtasıyla yürütebileceği çeşitli faaliyetlerin geliştirilebilmesi mümkündür.²⁰⁷

²⁰⁵ Henden (2010), s.56.

²⁰⁶ Henden (2010), s.6.

²⁰⁷ Uçkan (2004), s.28–29.

Tablo 1: e-Devlet Hedeflerinin Öncelik Derecelendirmesi (DPT, 2007)

Sıra	Hedef	Ortalama
1	Hizmet kalitesinin iyileştirilmesi	11.8
2	İç verimliliğin artırılması	11.5
3	Bilgi kaynaklarına erişimin iyileştirilmesi	10.9
4	Şeffaflığın artırılması	10.7
5	Müşteri memnuniyetinin artırılması	10.7
6	Kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılması	10.6
7	Karar verme süreçlerinin iyileştirilmesi	10.5
8	Tasarruf sağlama	10.4
9	Kamuoyu katılımının teşvik edilmesi	9.7
10	Gelirlerin artırılması	9.5
11	Diğer kuruluşlarla entegrasyonun sağlanması	9.1
12	Kamu yönetimi reformuna katkıda bulunulması	8.6
13	İktisat politikalarına katkıda bulunulması	8.2
14	BİT/e-devlet liderlik becerilerinin geliştirilmesi	8.1
15	Diğer	3.8

Kaynak: Asım Balcı, Harun Kırılmaz, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları”, s.8.

Tabloda da görüldüğü gibi, Devlet Planlama Teşkilatının, e-devlet hedeflerinin öncelik derecelendirilmesi; hizmet kalitesinin artırılması, verimlilik, bilgiye erişim ve şeffaflık öncelikler arasında ilk sırada yer almaktadırlar.

Bugün dünyanın, insanların kamu hizmetinden yararlanmak ve işlerini halletmek için “kurum kapılarına gitmek zorunda kalmayacağı bir sisteme doğru ilerlediği” düşünülmektedir. Özellikle bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişimin, “hayatın organizasyonunu, hem yönetim hem de vatandaş için kolaylaştırmakta” olduğu

yaygın bir kanaattir.²⁰⁸ Ancak bu ilerleme (gerçekleşebilme ve uygulanabilme olasılığı açısından) her ülkede ne aynı düzeyde ne de aynı hızdadır. Çünkü insanların ülkeye ve bölgeye göre bilişim sektörünün sağladığı olanaklardan aynı oranda yararlanabildikleri söylenemez.²⁰⁹

1.4.2.7. Halkla İlişkiler ve Beyaz Masa

Yönetimin, halka nasıl bir perspektiften yaklaştığına bağlı olarak, halkla ilişkilerin örgütlenme biçimi farklılık göstermektedir. Bu farklılığı belirleyecek çeşitli ölçütler bulunabilir. Ancak iki temel ölçüt daha diğerlerine göre daha belirleyicidir. Birincisi, devletin halkını nasıl gördüğüyle ilgilidir. Devlet halkını tek tek bireylerden, yani insanlardan, daha doğrusu kendi varlığının nedeni olan vatandaşlardan oluşan bir bütün olarak mı görüyor? Yoksa devlet siyasal kurumu kendisini ve kurumlarını kollama ve sakınma dürtüsüyle, dışlayıcı ve baskılayıcı bir konumu mu tercih ediyor? Bu soruların yanıtına bağlı olarak, siyasal sistemin niteliği ve bu niteliğe bağlı olarak da devletin halkla ilişkisi ortaya çıkar. Zira devlet ve halk arasındaki ilişkinin ya da etkileşimin temel değişkeni, siyasal sistemin kendisidir. Sistemin kendisini halkın etkisine ne kadar açtığı ise siyasal yapının niteliğine bağlıdır.²¹⁰ Demokratik bir sistemde bu yapının niteliğinin, yönetime katılma ve açıklığa imkân sağlayacak uygulamalara öncelik veren bir nitelik olması beklenir.²¹¹ Bu nedenle siyasi idarenin halkla ilişkilerine öncelikle merkezi yönetim, sonra yerel yönetim çerçevesinde bakmak gerekir.

Merkezi yönetimin halkla ilişkilere önem vermesinin gerekliliğinin iki temel nedeni vardır. Birincisi güven, ikincisi destektir.²¹² Bu iki kavram, parlamenter sistemlerde devlet iktidarının bekası için gereklidir. Yani devletin, tabiatıyla halkının güvenini kazanması gerekir. Hükümetler, parlamenter sistemlerde, sistemin işleyişinin doğası gereği halkın güvenini (eğer halkı aldatma kabiliyetini haiz değillerse) kazanmaya mecburdurlar. Çünkü aksi takdirde, hükümetler seçim kazanma hedeflerinden sapmış olacaklardır. Dolayısıyla desteklerini de kaybetmiş olacaklardır. Bu açıdan halkla ilişkilere getirilmiş bir yaklaşıma baktığımızda; “bir kamu

²⁰⁸ Henden (2010), s.57.

²⁰⁹ Gelir dağılımına bağlı olarak ortaya çıkan bu farkı ifade bir kavram bile vardır: Dijital uçurum.

²¹⁰ Metin Kazancı, “Halkla İlişkiler ve İdare Danışma Merkezleri”, *Amme İdare Dergisi*, Cilt.5, Sayı .2, 1972., s.5.

²¹¹ Öner (2001), s.103.

²¹² Yalçındağ (1996), s.69.

kuruluşunun ilişkide bulunduğu toplum kesiminin güven ve desteğini sağlamak için giriştiği, iki yönlü iletişime dayalı, sonuçta kamuoyunda kuruluşun, kuruluştaki da toplumun istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesine, böylece kuruluş ile çevresi arasında olabilecek en uygun ölçekte uyum ve denge sağlanmasına yönelik sistemli ve sürekli çabalar” bütünü olarak tanımlanmaya çalışıldığını görmekteyiz.²¹³

Esasen, siyasal katılımın ilk aşamalarından biri halkın etkisine açık devlet yapısı, yani yönetimde açıklığın sağlandığı bir yapıdır. Öte yandan, konuya kamuoyu açısından yaklaşıldığında; kişilerin yönetim karşısındaki tutumları, siyasal iktidara yaklaşımları ve devlet idaresini nasıl algılayıp yorumladıkları, halkla ilişkiler anlayışının ve buna dayalı uygulamaların ikinci önemli ölçütünü oluşturmaktadır.²¹⁴

Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler etkinliğini incelemekten önce merkezi yönetimin halkla ilişkiler faaliyetini incelemek gerekir. Genel olarak kamu yönetiminde halkla ilişkiler etkinliği ülkelerin gelişme düzeyiyle, daha doğrusu sosyoekonomik faaliyetlerinin artışıyla doğru orantılıdır. Yani ülkenin sosyoekonomik gelişmişliği arttıkça, iş, hizmet ve görevlerin artışıyla bağlı olarak halkla ilişkiler faaliyetleri de artmaktadır.²¹⁵

Halkla ilişkilerin, idari, siyasi ve sosyal açıdan pek çok amacı vardır. Fakat halkla ilişkilerin kavramsal açıdan ne tür nitelikleri ihtiva ettiği konusunda genel bir kanı söz konusu değildir. Halkla ilişkilerin çalışmamız açısından önemi, onun demokratik bir yönetim ve özellikle yerel yönetim sürecine sağladığı yararlarla ilgilidir. Zira halkla ilişkiler, kamu görevlileri ve kamuoyu arasında kamu yararını gözetten bir araç olma potansiyeline sahiptir. Bu işlevi halkla ilişkilerin, çoğulcu ve katılımcı bir demokratik toplumun oluşmasına katkı sağlayacağı düşünülür.²¹⁶

Yerel yönetimlerin teşkilat yapıları, insan kaynakları yönetimi ve halkla ilişkiler faaliyetleri kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabalarından bağımsız değildir. Kurumsal boyutları itibarıyla, yerel yönetimlerde, örgütlenme, insan

²¹³ Selçuk Yalçındağ, “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler”, **Halkla İlişkiler Sempozyumu**, Ankara: TODAİE Yayını, 1998, s.57.

²¹⁴ Kazancı (1972), s.5.

²¹⁵ Necdet Aksoy, “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler”, www.necdetaksoy.com.tr/s/pdf/vyihitk.pdf (20.03.2009)

²¹⁶ Kazancı (1972), ss.5-19.

kaynakları yönetimi ve halkla ilişkiler kronikleşmiş kimi sorunların çözümünde olumlu etkiler yaratacak bazı adımların atıldığı alanların başında gelmektedir. “Kamu yönetimi alanındaki iş ve hizmetlerin ağır işleyişi, karmaşıklığı gelişmemişliğinden kaynaklanan ağır-aksak bürokratik yapılar, araçlar ve yöntemlerin, yeni yöntem ve araçlarla değiştirilmesiyle giderilmeye çalışılmaktadır.”²¹⁷ Bu amaçla halkla ilişkiler çerçevesinde yürürlüğe konan oluşumlardan bazıları şunlardır: Beyaz Masa, Mavi Masa ve Ak Masa.

Bu başlık altında genel olarak benzer niteliklere sahip oldukları için belediyelerin halkla ilişkiler uygulamalarını, yalnızca Beyaz Masa örneğiyle ele almaktayız.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Beyaz Masa Uygulaması:²¹⁸

Beyaz Masa kurulduğu tarihten beri halkın belediyeden istek, dilek ve şikâyetlerini almakla görevlendirilmiştir. Belediye bünyesinde 2002 yılında kurulan Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü Beyaz Masa faaliyetlerini bir merkezde bünyesinde toplamıştır.

Beyaz Masanın temel ilkeleri şunlardır:²¹⁹

- Belediye birimlerinin üst yöneticilerine doğrudan ulaşma ve vatandaşların ilettiği sorunların takibi;
- Vatandaştan gelen başvurulara 48 saat içinde cevap verilmesi;
- Halkla ilişkiler faaliyetlerinde durağan bir yapı değil aktif, vatandaşın ayağına giden bir anlayış,
- Hazırlanan günlük, haftalık, aylık ve yıllık raporları başkana sunarak birimlerin vatandaştan gelen başvuruların takibinde denetimin en üst düzeyden sağlanması,

²¹⁷ Aksoy (2009), s.56.

²¹⁸ www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgihizmetleri/yayinlar/faaliyetler/2011/bilgi-islem.bmasa.doc (13.4.2011).

²¹⁹ Beyaz Masa uygulamasıyla ilgili en temel çalışmalardan ikisi için bkz. Cevdet Tellioğlu, **Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, Beyaz Masa Uygulamaları**, İstanbul: 1996; Seher Er, **Halkla İlişkiler ve Yerel Yönetimler** (Örnek Olay İstanbul Büyükşehir Belediyesi), İstanbul, 2002.

- Halkla ilişkiler çalışmalarında başarılı ve çalışmaları engelleyen birimler seçilerek ödüllendirme ve uyarılma,
- Kurulan bilgisayar programı ile çeşitli istatistikî veriler elde etme, vatandaş memnuniyetini artırma.

Beyaz Masada sunulan hizmetler:

- Belediye ye gelen vatandaşların karşılanması, şahsen yapılan başvuruların kabulü ve belediye hizmetlerinin bire bir tanıtımı(Ön Büro Hizmetleri).
- Telefonla yapılan başvuruların kabulü ve 153 Alo Büyükşehir Sesli Bilgi Servisi (Call Center).
- Vatandaşlardan gelen başvuruların birimlere iletilmesi ve birimlerden 48 saat içerisinde cevap alarak vatandaşa geri bildirimde bulunulması(Çözüm Masaları²²⁰).
- Şehir meydanlarına kurulan geçici masalarla vatandaşın sorunlarını dinleme ve çözme birimleri (Gezici Beyaz Masa Ekipleri).
- Beyaz Masa Şubeleri: Şehrin muhtelif merkezlerinde başvuruda bulunma, belediye faaliyetleri ile ilgili bilgi alma birimleri.
- Beyaz File Hizmeti: Tüketici bilgilendirme ve sorun danışma masası.
- Beyaz Gezi: Belediye faaliyetlerini yerinde göstermek amacıyla teknik geziler
- Diğer tanıtım ve halkla ilişkiler hizmetleri: Beyaz karanfil²²¹ (hastane, Darülaceze ziyaretleri), beyaz taziye vefat eden

²²⁰ Örnek olarak bkz. Çözüm Ofisleri, Ümraniye Belediyesi Halkla İlişkiler Raporu (2004-2011)

²²¹ Beyaz karanfil eşliğinde, hastane ve huzur evlerine, dilek ve şikâyetleri tespit etmek amacıyla düzenlenen ziyaretler.

vatandaşların yakınlarına bas sağlığı ziyaretleri ve tabii afetler sonrasında sosyal yardımlar.

- Araştırma geliştirme, basın takip ve raporlama birimi.

Öner'e göre; "Kişisel başvuru mekanizması yönetilenlerden yönetime doğru bilgi akışının sağlanmasının yollarından biri olarak algılanabilir." Ayrıca "modelin işlevsel kılınması ve katılıma yönelik bir uygulamaya dönüşebilmesi için gerekli olan birincil şart, belediye yönetiminin işleyişindeki yönetsel açıklıktır. Yönetsel açıklığın olmadığı, bir bakıma belediye yönetiminden yerel halka doğru sağlıklı bilgi akışının gerçekleşmediği durumda kişisel başvurunun anlamı ve uygulamadan beklenen yararlar, hedeflenen amaçlar olumsuz etkilenecektir."²²²

Gelişen teknoloji ve sağladığı yeni olanaklar, eski iletişim araçlarına göre halkla ilişkiler çalışmalarını büyük oranda ve avantaj sağlayıcı biçimde etkileyerek; bu çalışmalara yeni bir yön vermiştir. Denebilir ki hemen hemen bütün kurum ve kuruluşlarının halkla ilişkiler etkinliği çevrimiçi bilgisayarlarla ve otomasyon programlarıyla belli bir plan çerçevesinde yürütülmektedir.

Bilişim sektöründeki gelişmelerin, halkla ilişkiler uygulamalarına sağladığı pek çok avantaj bulunmaktadır. Öncelikle geleneksel yöntemlerin ağır işleyen bürokratik yükünden, e-devlet ve e-belediye benzeri uygulamalar sayesinde büyük oranda kurtulmak mümkündür. Öte yandan birebir, hızlı ve kesintisiz iletişimi olanaklı kılması; devlet-vatandaş iletişiminde etki-tepki süresini en aza indirmektedir. Son olarak internet belli bir grubun değil; tek tek kişilerin kurumlarla iletişim alanı olabilmesi açısından ve özellikle uzun vadede katılımcı ve açık yönetim anlayışının yerleştirilmesinde son derece işlevsel bir niteliğe sahiptir.

²²² Şerif Öner, "Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi", Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt.3, Sayı.2, 2001, s.105-106.

2. BÖLÜM: YÖNETİMDE AÇIKLIK

Yönetimde açıklığı bir amaç olarak belirleyen sistemler, çağdaş demokratik sistemler olarak adlandırılmaktadırlar. Çağdaş demokratik yönetimlerin en önemli özelliklerinden biri ise görev, hizmet ve politikaların yürütülmesinde bireysel ve toplumsal katılıma imkân tanıyan dolayısıyla kamusal denetime açık bir yapılanmaya yönelmiş olmalarıdır. Siyasal anlamda toplumsal ve bireysel katılmanın gerçekleşmesinin temel koşullarının oluşabileceği sistemler ise “yönetimde açıklığın” sağlanabildiği, yani yönetimde demokrasinin geçerlilik kazandığı sistemlerdir. Birinci bölümde incelediğimiz “yönetime katılma” olgusu “şeffaflık” veya “saydamlık” olarak da adlandırılan “yönetimsel açıklık” olmadan bir anlam taşımayacaktır. Yönetimde demokrasinin işlediğinin bir göstergesi kabul edilen yönetimsel açıklık siyasal katılımın da olmazsa olmaz koşullarından biri addedilmektedir. Yönetimin işleyişini etkileyecek kararlara, karar alma ve uygulama süreçlerine aktif katılımın sağlanabilmesi yönetimin açıklığıyla yakından ilgilidir.²²³

Genel olarak siyasal bilimlerde var olan düşünsel ayrılıklar ve farklı yaklaşımlar, yönetimde demokrasi konusunda da vardır. Fakat yönetimde açıklık, yani kamu yönetiminin kendini denetim altında hissetmesinin gerekli olduğu, (aksi takdirde yönetimlerin keyfi davranışlara yönelebileceği endişesi), açık yönetim konusundaki yaklaşımların ana fikrini oluşturmaktadır. Yönetimlerin ya da yönetenlerin denetlenmediği takdirde, özellikle alınan kararların uygulanması aşamasında, keyfi hareket etmelerine yol açacağı endişesi toplumların tarihsel tecrübelerinin bir ürünüdür. Kamu yönetiminin yozlaştığının kanıtı olduğu düşünülen usulsüzlükler, idarecilerin keyfi ve hukuka saygılı olmayan zihniyetlerinin uygulamalara yansımalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Usule uygun olmayan işlem ve eylemler; “yetkinin kötüye kullanılması” veya istismar edilmesine, bilinen adıyla “yolsuzluğa” yol açmaktadır.²²⁴

²²³ Selçuk Yalçındağ, “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt.4, Sayı.1, Ocak 1995, s. 9-17.

²²⁴ Sami Selçuk, **Sivil İtaatsizlik**, Hayrettin Ökçesiz (hızl.). Demokrasi Kitaplığı (WALD), 1999, s.38. Selçuk, bu oturumda “görevi kötüye kullanma” olarak bilinen suç tanımının yanlış bir tanım olduğuna işaret eder. Görevi kötüye kullanmaya, “vazife-i suiistimal” denmiş önce, daha sonra Türkçeleştirilerek “görevi kötüye kullanma” biçimine dönüşmüştür. Selçuk iki teriminde yanlış olduğunu, çünkü kullanılanın ‘görev’ değil, ‘yetki’dir, der. Doğrusu “yetkiyi kötüye kullanma” olmalıdır. Görev ile ilgili bir suç olacaksa, bu “görevi savsama” suçu olacaktır.

Siyasi ve idari kadroların yetkilerini kullanırken, görevlerini yerine getirirken, kamu kaynaklarını dağıtırken kendi kişisel çıkarlarına hizmet edecek, gözetecek şekilde hareket etmeleri yolsuzluğun bir göstergesidir.²²⁵ Yolsuzluk ya da hukuka uygun olmayan davranışlar, genellikle gizlenme ve örtbas edilme eğilimindedirler. Bu gizliliğin nedenleri yargısal müeyyideye maruz kalmak endişesiyle açıklanabileceği gibi; toplumsal ve kültürel normlarla ilgili müeyyidelere maruz kalma endişesiyle de açıklanabilir. Ancak müeyyide baskısı, daima yıpranmaya ve etkisizleşmeye maruz kalabilecek bir baskı olmaya epeyce elverişlidir.

Toplumun siyasal kültürüne göre değişiklik gösterebilecek olan yolsuzluk olgusu genel olarak, yönetimde “gizlilik geleneği”nin hâkim olduğu merkezi-otoriter ve totaliter rejimlerde ağırlık kazanmaktadır. Yönetimde açıklığın uygulanabildiği ya da şeffaf yönetim anlayışının hayata geçirilebildiği toplumlarda yolsuzluğun devam edemeyeceği; dolayısıyla buna uygun olarak yapılanmış bir kamu yönetim düzeninde de yolsuzlukların barınamayacağı²²⁶ yaygın bir kanaattir. Öte yandan, yukarıdaki aynı nedenlerden, yani denetimsiz ve keyfi davranışlardan ötürü yönetimlerin bir süre sonra kontrol edilemez olabileceğine ilişkin fikirler, siyaset bilim felsefelerinde önemli yer işgal eder. Bu düşüncelerde önemle üzerinde durulan sakıncalardan biri, yönetimlerin, baskıcı, despot ve totaliter bir yapıya dönüşmelerinin her zaman imkân dâhilinde olmasıdır.²²⁷

Yeni kamu yönetimi anlayışında, yönetim modelinde ve genel olarak günümüzün kamu sektöründe egemen olan bir kanaat hâkimdir. Şöyle ki kamu iş ve görevleriyle yükümlü personelin ve idarecilerin, sadece işleri ‘doğru yapması’ değil, aynı zamanda ‘doğru olan işi’ yapması gereklidir. Yöntem ve tercih konusundaki bu görüş birliği çoğu ülkenin kamu sektöründe ortak değer haline gelmiştir. Bu bakımdan demokratik yönetim, büyük ölçüde, “kişisel dürüstlüğe, kamu ile görevlileri arasındaki

²²⁵ Gencay Şaylan, **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncelerinin Gelişimi**, Ankara: TODAİE, 1998, s. 84-91.

²²⁶ İştâar Gözaydın, **Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar. İdari Usul Kanunu Hazırlığı**, Uluslararası Sempozyumu, Ankara: 1998, III. Oturum, s.124.

²²⁷ Aron, s.170-192.

bağlılık ve güvene dayanır. Ahlaki söylem yönetimde farklılık yaratır ve siyasal hayatta çok önemli bir yere sahiptir.”²²⁸

Kamusal alana dayalı ahlaki söylem; “kamu yararı”, “kamu malı” ve bireylerin kişisel hak ve sorumluluklarına dayandırılan “kamu hizmetine” yönelik çağrılar da gerçekte ahlaki ilkeler üzerine temellendirilmiştir. Zira bilhassa, “Yerel yönetimin işleyişinde uygulayıcılar, her zaman tümüyle anlamadıkları, hatta bazen hiç anlayamadıkları ahlaki sorunlarla karşı karşıya kalabilirler. Günümüzün kamu yöneticileri giderek karmaşıklaşan ahlaki açmazlarla baş etmek durumundadırlar.” Dönemsel olarak bakıldığında; “1990’lı yıllar ‘kamu hizmetinin’ karşı karşıya bulunduğu ahlaki açmazlar, hem seçilmiş hem de atanmış görevlileri bu alanda ciddi politikalar üretmeye ve uygulamaya geçirmeye” zorlamıştır. “Bu bağlam içinde bir ahlaki politika ve yönlendirici ilkeler bütünüünün yaratılması yerel yönetimde çalışanlara, eylemlerinin ne tür ahlaki çağrışımlar taşıdığını değerlendirebilmeleri için önemli bir örgütsel temel sağlayacaktır.”²²⁹ İdari ve mali sorunlar, yolsuzluk ve kayırmacılıkla birleştiğinde düzenlemelerin ve uygulanması öngörülen projelerin sonuçlandırılması güçleşmekte, kamu yararı geri planda kalmaktadır. Söz konusu sorunlar, özellikle kamu hizmetlerinin yoğunlaştığı alan olan yerel yönetimler (belediyelerde), alanında verimli ve etkin hizmetin önüne geçen sorunlardır.²³⁰

Son yıllarda reform hareketlerinin ve yeniden yapılanma hamlelerinin en yoğun olduğu alanlardan biri yerel yönetim alanıdır. Bu reformların, iş ve eylemlerinde halkın denetimine açık ve halkıyla bütünleşebilen yeni bir kamu yönetimi, yerel yönetim ve belediyeçilik anlayışının kurumsallaştırılacağı öngörülmektedir. Yönetimin, özellikle yerel yönetimler düzeyinde “kendini halka açması”, “kendisine güven duyulan bir yapıya kavuşabilmesi” için gerekli görülen adımlardan biridir.²³¹

Başta Avrupa Birliği olmak üzere; BM, IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi organizasyonların da öne çıkardığı anlayışa göre yönetimde açıklığı ilke edinen bir

²²⁸ Selahattin Yıldırım (1993), s.155.

²²⁹ Selahattin Yıldırım (1993), s.155–157.

²³⁰ Gülsüm Gürler Hazman, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Yönetim Reformuna Yönelik Bir Değerlendirme”, ss.524-539.

²³¹ Musa Eken, **Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı**, AİD, Cilt.27, Sayı.2, Haziran, s.40.

yönetim, öncelikle kendisine güven duyulmasını amaç edinen bir yönetimdir. Şayet güvenilir ve hesap verebilir bir niteliğe sahip olması öncelikler arasında değilse, o takdirde yönetimde açıklık pek de arzulanan bir plan olmayacaktır. Zira yönetimde açıklığı ilke edinen bir yönetimin yaratacağı en önemli etki dürüstlükle konumlanmaktadır. Yönetimin hizmet ve görevlerinde toplumsal adaleti sağlaması beklenir. Yönetim, iş ve uygulamalarında daha isabetli kararlarla adaleti tesis edecek ve bunu yaparken uygulamaların da kararlı bir biçimde yürütülmesini sağlayacaktır. Sonuç olarak yönetimde açıklıkta, bir amaç “hukuk devleti”ni gerçekleştirmek iken diğer bir amaç çoğulculuk temeline dayalı “devletiyle kaynaşmış” halklar yaratmak olmalıdır.

Öyleyse açık yönetim, bütün bunlarla birlikte, kararlı, etkili; iş ve hizmetlerde tasarruf sağlayan bir yönetimdir.²³² Bu tanımın genel bir sonucu olarak, yani açık yönetim anlayışının uygulanabilmesi halinde toplumun devletle kaynaşması, daha doğrusu toplumun devlete bağlılığı gerçekleşecektir.²³³ Kimi zaman demokratik yönetim ya da yönetimde demokrasi kavramlarıyla da karşılanan yönetimde açıklık, katılıma ve denetime açık, dolayısıyla idareye ilişkin bütün bilgi ve belgelerin erişime açık olduğu yönetim olarak tanımlanmaktadır. Ancak buradan, yönetim kapsamındaki bütün bilgi ve belgelerin tamamen erişilebilir olduğu anlaşılmamalıdır. Çünkü açık bir politika da izlese devletlerin her zaman gizleyecek sırları olacaktır.

Bilgi edinme hakkı yasasının değerlendirildiği kısımda üzerinde durduğumuz gibi yönetime ilişkin “bilgi ve belgelere erişim özgürlüğü” pek çok istisnaya ve devletin doğası gereği sınırlanmaktadır. Ancak asıl üstüde durulması gereken nokta, insanların yönetimlerin karar alma süreçlerine “yetki ile donatılmış olarak katılabildikleri” ve yönetim sürecinin her aşamasında izleyeceği yöntemin yasal olarak temin edilebildiği bir idari sistemin tesis edilmesidir.²³⁴

Bütün bu tanımlama çabalarından çıkan sonuçlarla, açık yönetimin ya da yönetimde demokratikliğin temel önceliklerini ve politikalarını tespit etmek mümkündür. Açık yönetimin başka bir adlandırması olan demokratik yönetim, şayet

²³² Sait Güran, **Yönetimde Açıklık**, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1982, S.1–3, s.105.

²³³ Güran (1982), s.105.

²³⁴ Özey (1986) (2002), s.6.

katılımcı demokrasi bağlamında “halkın kendini yönetmesi” ise halkın yönetimin karar süreçleri, uygulamaları ve genel olarak işleyişi hakkında doğru bilgiyle aydınlatılması şarttır. Yani kamuoyunun serbest bir biçimde oluşmasının engellenmemesi gerekir.²³⁵ Fakat bu noktada şuna dikkat çekmek de gerekir ki, demokratik ve çağdaş bir yönetimin gereği olarak, toplumun yönetimin işleyişi hakkında bilgi sahibi kılınabilmesi “yönetme” kavramının doğal bir eğilimi olarak, daima bir yere “yönlendirme” gücünü taşır. Bu nedenle kamuoyunun serbest bir biçimde oluşmasının, başka faktörlerin de etkisiyle, kimi zaman hiç de serbestçe mümkün olmadığının bilinmesi gerekir.

Yönetimin üç sektör arasında ortaklık ve paydaşlık temelinde paylaşımına açılmasını öngören yönetim modelinde (yönetişim/governance) de yönetimde açıklık asıl değerlerden biridir. Bilgi ve iletişim olanaklarının büyük oranda yaygınlık kazandığı günümüz toplumunda, “enformasyon” niteliğindeki bilgi kaynaklarının paylaşılması yönünde talepler artmıştır. Özellikle devletin elindeki kamusal bilgiden oluşan veriler de paylaşılması istenen verilerdir. Yönetişim modelinin belirleyici özellikleriyle konuyu değerlendirecek olursak, bilginin paylaşımı iktidarın paylaşılması anlamına gelmektedir. Tersten söyleyecek olursak bilginin paylaşılması iktidarın paylaşılmasıyla yani yönetime katılma ve karar süreçlerinde söz sahibi olmakla mümkün olabilecek bir durumdur. Ne var ki, bugün dünyada, demokrasinin dahası katılımcılığı, açıklığı, çoğulculuğu, farklılıkların ve kimliklerin temsilini sağlama iddiasına dayanan demokrasinin küresel ölçekte yaygınlık kazanmanın eşiğinde olduğuna ilişkin değerlendirmeler olsa bile, bilginin paylaşımını iktidarın paylaşımı pahasına göze alabilen bir “yönetim” bulmak zordur.

Cem Eroğul’un, alt sırada ve dolaylı da olsa, yönetime katılmanın gerçekleşebilmesinin koşullarından saydığı maddelerden biri, katılmayı dışlamayan bir yönetimdir. Net olarak ifade edilmemiş olması ayrı bir konu olmakla birlikte, yönetimde açıklığın, yönetime katılmanın gerek şartlarından biri olduğuna işaret edilmektedir. Eroğul, yönetimin işlemleri hakkında bilgi sahibi olunabilmesini devletle halk arasında belli bir iletişim bağının oluşması için gerekli görmektedir. Bunlara ilave olarak Eroğul, insanların eğitiminin ve güvenliğinin temin edildiği bağımsız bir devletin varlığının da

²³⁵ Cem Eroğul, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 1999, s.74.

devlet yönetimine katılmanın olmazsa olmaz koşullarını oluşturduğunu ifade etmektedir. Bura da üstünde durulması gereken diğer bir nokta Eroğul'un "tüzel çerçeve" olarak, yani yurttaşın idari işlemlerden doğan mağduriyetini en aza indirecek, tek ve genel bir idari usulün "yasal çerçeve"sinin belirlenmesinin gerekliliğine ilişkindir.²³⁶

Yönetimde açıklığın varsayılan yararlarını kabaca özetlemek gerekirse, her şeyden önce, yönetimden hesap sorabilmek için, bununla ilgili yol ve yöntemlerin artırılması neticesinde; yolsuzlukların, yani "rantiyeciliğin", "kayırmacılığın" ve "rüşvetin" açığa çıkarılmasına yardımcı olacağı umulmaktadır. Buna bağlı olarak zaman içinde yönetime belli ahlaki ilkelerin hâkim kılınacağı düşünülmektedir. Ayrıca sivil toplum, yönetim üzerinde daha etkin bir role sahip olacaktır. Bunun da sivil toplumun güçlenmesine katkı sağlayacağı beklenmektedir.

Çalışmamızın büyük bir kısmında olduğu gibi burada da temkinli bir dil kullanmamızın nedeni şudur: Açık yönetimle ilgili bütün bu olumlu beklentilerin uygulamaya yansımalarının hiç de ifade edildiği gibi kolay olmamasıdır. Her şeyden önce toplumun konuya ilişkin ilgisi ve bilgisi büyük önem arz etmektedir. Katılımcı demokrasi ve açık yönetim ile yakından ilişkilendirilen kavramlardan biri yönetişim kavramıdır. Pek çok farklı unsuru içinde barındıran etkileşimli bir yönetimi ve organizasyonu anlatan bir kavram olan yönetişim, yönetim sürecinde yer alan tarafların tamamının katılımıyla işletilmesi anlamına gelmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının aşamalarından biri olarak da düşünülen yönetişim modeli, gelişmiş katılımcı demokrasinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetimini etkileşime açık bir yapı olarak temellendiren bu modelde geleneksel kamu yönetimi kurumlarına ek olarak özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına yönetimin bir "paydaş"ı olarak yer verilmektedir. Dolayısıyla sivil toplumun anlam ve işlevi yönetişim kavramı çerçevesinde değişikliğe uğramaktadır. Önceki bölümde temel ilkeleri üzerinde durduğumuz yönetişim kavramı bu değişikliklere paralel bir yol izlemektedir. Katılımcı politikalarla toplumda ahenk sağlayacağı hedeflenir. Bu

²³⁶ Eroğul (1999), s.45.

demokrasinin etkinleştirilmesinin olası en iyi yönetim organizasyon modeli olarak değerlendirilmektedir.²³⁷

1980’lerde Latin Amerika’da, 1990’larda Afrika’da faaliyetlerini yoğunlaştıran demokratikleşme hareketleriyle birlikte gelişen yönetim anlayışı IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı), Birleşmiş Milletler bünyesinde faaliyet gösteren UNDP gibi kuruluşlar ve Avrupa Birliği tarafından yönetilmektedir. Daha doğrusu bu kuruluşların resmi beyanatlari yönetim kavramının hem teorik hem uygulamaya dönük yanlarının kapsamını belirlemektedir.²³⁸ Avrupa Birliği Yönetişim Beyaz Kitabında bu kavramın taşıdığı anlamın yöneten yönetilen ilişkisinin ortadan kaldırılması olarak dile getirilmektedir. Bu kavramın temel ilkeleri açıklık ya da şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, verimlilik ve tutarlılık olarak beş kategoride temellendirilmiştir.²³⁹ Bunların bir sonucu olarak yönetim, yönetimlerin yozlaşmasına, bilhassa yolsuzluk olgusuna çare olacağı ve yönetimde açıklığın uygulamalar açısından ideal modeli şeklinde tarif edilmektedir.²⁴⁰

Yönetimde katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi demokratik değerler günümüz toplumunun talepleri arasına girmiş bulunmaktadır. Kimi toplumlarda bu talepler belli bir dengeye erişmiş, kimilerindeyse henüz gelişme aşamasındadır. Bilgi toplumu anlayışının yaygınlaştığı bu dönem siyasal katılım talebinin de arttığı bir dönemdir. Bu talepler büyük oranda “bilginin paylaşımının iktidarın paylaşımı”na yol açtığı savıyla eşgüdümlüdürler. Ancak bu talepler her ülke ve bölgede aynı düzeyde oluşmamaktadır.

Açık yönetim anlayışının temelinde katılımcı demokrasi ve yönetim gibi kavramlar da önemli yer tutmaktadır. Bu talepler doğrultusunda demokratik katılımının gerçekleşmesi ve bilgiye dayalı toplumun yönetim anlayışının etkinlik kazanması için teknik altyapı olanakları kadar, yasal ve kurumsal yapılarının geliştirilmesi ve bölgeler arasında eşit düzeyde yaygınlaştırılması gerekmektedir. Teoriyle pratiğin; yasal

²³⁷ Özgür Uçkan, **E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü**, www.stradigma.com/turkce/haziran2003/print09.html (29 Nisan 2004), s.23.

²³⁸ Yönetişim (governance) kavramının ilk kez kullanıldığı metin: Dünya Bankası Raporu, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, 1989.

²³⁹ Avrupa Birliği Komisyonu, **Beyaz Kitap** (White Paper), 25.7.2001.

²⁴⁰ Başak Er, **Bilgi Edinme Hakkı Kullanma Kılavuzu**, İstanbul: TESEV Yayınları, 2007, s.11.

düzenlemeyle onun uygulamaya yansımalarının (çözülmesi gereken sorunların temeline inilmediği takdirde) uyumsuzluğu ayrı bir sorun olarak kalmaktadır.

Bilgi toplumu olarak nitelenen günümüz toplumunun öne çıkan özellikleri incelendiğinde açık yönetim ve yönetime katılma konusuyla yakından ilgili pek çok kavram bulunabilir. Yönetimde açıklığın gereği olarak, kamusal faaliyetlerin, karar ve uygulamaları konusunda hesap verebilir bir yapılanma içinde olmaları, bilgi edinmenin bir yasal hak addedilmesi, hatta kimi ülkelerin anayasalarının güvence altına alınmış bir hak olması bu durumun bir göstergesidir.

2.1. Yönetimde Açıklığın Kavramsal Çerçevesi

Yönetimde açıklık, kavramsal açıdan, kimi zaman şeffaflık, kimi zaman açıklık, kimi zaman, saydamlık olarak kullanılmaktadır. Bir şeyin gizli olmayıp göz önünde olması anlamında “aleniyet” ya da “aşikâr” olarak eski kavramlarla da ifade edilebilmektedir. Modern kamu yönetimi anlayışı büyük oranda batı demokrasilerini referans alarak geliştiğinden yönetimde açıklığı ifade eden kavramlar da esasında oradan kaynaklanmaktadır. İngilizcede yönetimde açıklığı, erişilebilir ve denetlenebilir olma anlamında, “şeffaflık” ve “saydamlık” kavramları için “transparency”, yine aynı anlamda “açıklık” için “openness” sözcükleri kullanılmaktadır. Açık yönetim kavramı için “open government” kavramı kullanılmaktadır.

Çeşitli düzeylerde, yönetime etkin katılmanın gerçekleşebilmesi için gerekli koşulların oluşabilmesi, büyük oranda yönetimin karar süreçlerinin ve yürütme faaliyetlerinin, toplumun her kesiminden bireylerce bilinebilir, izlenebilir, erişilebilir ve denetlenebilir olmasına bağlıdır. Yönetimlerde özellikle yerinden yönetimlerde belli kurum ve kuruluşlarda belli kişi ve makamlarca temsil edilmenin artık etkin, verimli ve adil sonuçlar üretmediği anlaşılmaktadır.²⁴¹ Bu bağlamda yerel yönetim tartışmalarında, “şeffaflık”, ya da “yönetimde açıklık”, kamu hizmetinin ve genel olarak yerel yönetim

²⁴¹ M.Emin Ruhi, **Doğrudan Demokrasi (e-Demokrasi)**, Ankara: Seçkin Yayınları, s.13.

etkinliğinin, halkın anlayabildiği; erişebildiği ve gerektiğinde hesap sorabildiği bir anlayışın yönetime taşınmasını ifade etmektedir.²⁴²

2.2. Yönetimde Açıklığı Gerekli Kılan Nedenler

Kamu yönetimindeki gelişmeleri etkileyen faktörlerin başında sosyal ve kültürel yaşamdaki gelişmeler gelmektedir. Sosyal ve kültürel yapılar kamu sektörüne göre daha hızlı değişmektedir. Zamanla kamu yönetiminin görev ve hizmet anlayışıyla, toplumsal beklentiler arasında mesafeler oluşmaktadır. Yaygın reform ve yeniden yapılanma hamleleri bu mesafeden doğan dengesizlikleri gidermeye yönelik adımların zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminin eski kurumsal yapılarını ve işleyiş alışkanlıklarının değişimi yönünde toplumsal bir baskı oluşmaktadır. Bu baskı değişen toplumsal koşulların, toplumda yarattığı değişim talebinin bir göstergesidir. Dolayısıyla hem merkezi yönetim ve hem de yerel yönetim düzeyinde, bu beklentileri karşılayacak bir yeniden yapılanma faaliyeti yürütülmektedir. Bu durum hem küresel, hem de ulusal düzeyde çözüm arayışlarını gündeme getirmiştir.

Kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunları ve nedenlerini çalışmamızın, yeri geldiğinde ilgili kısımlarında farklı açılardan ele almaktayız. Ancak burada belirtilmesi gereken bir husus, Avrupa’da kamu yönetiminde, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan tahribatın giderilmesine dönük adımların merkezindeki kamu yönetimindeki yeniden yapılanma sürecidir. Bu süreç iki yönü bulunan bir süreç olmakla birlikte, Avrupa ulusal ekonomilerinin yeniden güce kavuşturulması öncelikli amaçtır. İkinci olarak, bu yöndeki düzenlemelerin yönetilmesini kolaylaştıracak adımların kamu sektörü içinde bir yeniden yapılanma hamlesine ihtiyaç göstermesidir. Zira artık ulusal ve uluslararası sorunların çözümünde sıcak savaşın bir yöntem olarak başvurulamayacak denli büyük yıkımı iyice anlaşılmıştı. Bu süreçte pek çok faaliyet

²⁴² Siyasal Bilimlerde, “yönetimde açıklık” kavramı, “idari açıklık”, “yönetimsel açıklık”, “şeffaf yönetim”, “yönetimde demokrasi” ve Amerikan yönetim sisteminden esinlenilerek Türkçeye uyarlanan “günüşğında yönetim” gibi kavramlarla eş anlamda kullanılmaktadır. Aynı manayı ifade etmek üzere bu kadar çok kavramın kullanılıyor olması bir dil zenginliği yaratmak yerine, kafa karışıklığına yol açmaktadır. (Musa Eken, **Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı**, AİD, Cilt: 27, Sayı. 2, Haziran, s.39.)

merkezi yönetimler eliyle yürütülürken bir yandan da yerel yönetimlerin güçlendirilmesine çalışılmıştır.²⁴³

Türkiye’de, özellikle son yirmi yıldır, hemen her siyasal partinin gündemini ve parti programını meşgul eden temel konulardan biri kamu yönetimi reformudur. Bu reform arayışının en önemli dinamiğini, yerel yönetimlerde demokratikleşmenin kurumsal bir niteliğe kavuşturulması oluşturmaktadır. Uzun dönem kalkınma planlarına ilaveten, söz konusu dönemde hem yönetimde açıklığa hem de kalkınmaya katılımcı halk desteği sağlanması amacıyla çeşitli reform taslakları, sivil toplum örgütlerince hazırlanan öneri raporları sunulmuştur.²⁴⁴ Bu reform yasası tasarılarının ve raporların büyük oranda yürürlüğe sokulduğunu ya da bu yönde bir çaba içinde olduğunu söyleyebiliriz. Ne var ki, bunların uygulama aşamasında bazı güçlükler yaşandığı gözlenmektedir. Düzenlemelerin uygulamaya sokulmasındaki güçlüklerin kökeninde, bazı kalıplaşmış siyasal davranış biçimleri olduğunu ifade etmek gerekir. Bu nedenle, yasal düzenleme ve uygulama bütünlüğü açısından, bu alışkanlıkların değişmesi şarttır.

Kamu yönetiminde bir zihniyet değişimini gerekli kılan, yolsuzluk eğilimi gibi bazı alışkanlıkların yalnızca yasal düzenleme ve benzeri yöntemlerle değiştirilmesi mümkün görünmemektedir. Bu nedenle düzenlemelerin uygulamaya mutlaka yansıtılacak bir biçimde gerçekleştirilmesi; bu konuda atılacak reformcu adımların ilki olmalıdır. Bu konuda gerçekçi bir tutum takınılmalı ve uygulamada tutarlılık mutlaka denetlenmelidir. Zira örneğin giderek artan bürokratik yoğunluğun sonuçlarından biri olarak ortaya çıkan “politik yozlaşmanın”, kalıcı bir şekilde önüne geçilmek isteniyorsa yönetimde şeffaflık prensibini bir söylemden ibaret kalmaması, önleyici faktörlerin belirlenerek hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu adım yönetimde açıklığın neden gerekli olduğunun, aynı zamanda bir savunması olacaktır.

Diğer taraftan, “eğitim ve kültür düzeyindeki değişimlerin siyasal talepleri artırması”nı gösterebiliriz. İletişim ve ulaşım olanaklarının artmasının bir sonucu olarak bireylerin, ülkelerinin yönetim sistemlerini başka ülkelerin sistemleriyle kıyaslama imkânına kavuşmuş olması diğer bir neden olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bireylerin

²⁴³ Ertuğrul Gündoğan, “Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetişim ve Bağcılar Belediyesi Örneği”, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2007, s.83.

²⁴⁴ TESEV Raporu.

yönetimlerin işleyiş süreçleri hakkında bilgi sahibi olmak istemeleri de önemli nedenlerden biri olarak görülmektedir.²⁴⁵

Öte yandan, yönetimlerin, açıklığı ilkesel olarak benimsemeleri yönündeki teşvik edici ve yönlendirici metinleriyle uluslararası örgütlerin etkisidir. Bu bağlamda, ortaya çıkan talepler, “yönetim” anlayışından “yönetişim” anlayışına geçilmesi yönündedir. “2001 Avrupa Birliği Yönetişim Beyaz Kitabı’nda yöneten yönetilen ayrımını ortadan kaldırmayı amaçlayan bu kavramın temel ilkeleri arasında açıklık/şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, verimlilik ve tutarlılık sayılmıştır.²⁴⁶ Bu anlayış sıır kültüründen açıklık kültürüne geçilmesini, devletin açık/şeffaf, vatandaşına hesap verebilir olmasını ve bireyleri karar alma süreçlerine katmayı hedefleyen yeni bir anlayış getirmiştir. Bilgi edinme hakkı da yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesinde önemli bir role sahiptir.”²⁴⁷

İleri sürülen başkaca nedenlere rağmen belki de üzerinde önemle durulması gereken neden yönetişim kavramı etrafında şekillenmektedir. Çünkü yönetişim kavramı, tanımlamayı hatırlayacak olursak, “çok aktörlü” bir yönetim yapısını öngörmektedir. Çok aktörlü yönetim yapısı, “paydaş”lardan oluşan yönetim yapısıdır. Kavramın ilk anda yarattığı izlenimden anlaşılabilceği gibi yönetişim kavramı yönetim ve iletişim kelimelerini aynı anda çağrıştırmaktadır. Dolayısıyla bu kavram çerçevesinde, yöneten-yönetilen ilişkisinin bir tür yönetsel etkileşime dönüştürüldüğünü düşünebiliriz. Bu çerçeve içine özel sektör, sivil toplum örgütlenmeleri ve kamu sektörü dâhil edilmektedir. Kamu-özel sektör ortaklıklarının yönetişim anlayışına uygun bir eğilimin ürünü olduğunu söylemek yanlış olmaz. OECD ve Dünya Bankası’nın, yönetişim için öngördükleri uygulama çözümlerine bakıldığında, kavramın özelleştirme politikaları, dolayısıyla pazar ekonomisine oldukça uyumlu bir katılımcı davranışının yaşama geçirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Buna bağlı olarak küreselleşmenin önemli bileşenlerinden biri olan çok uluslu şirketlerin, uluslararası sermaye ve finans hareketlerinin yönetişim modeli çerçevesinde bir açık yönetim talebine öncülük etmeleri

²⁴⁵ Er (2007), s.8-15.

²⁴⁶ Avrupa Birliği Komisyonu, Beyaz Kitap, 2001.

²⁴⁷ Er (2007), s.11.

ve bunun için yatırımlara gitmeleri sürdürülebilirlikleri açısından bir kazanım olarak zorunlu görünmektedir.

Yönetimde açıklığı gerekli kılan nedenleri kısaca belli bir kategori içinde sınıflandırmak mümkündür.²⁴⁸ Bu kategoride, günümüz yönetimlerinin en önemli sorunlarından biri olan ‘yozlaşma’ olgusu, geniş bir kapsama sahiptir. Fakat konumuzla alakalı olarak, daha dar kapsamlı bir kavram olan ve yönetimlerin yozlaşmasının en belirgin göstergelerinden biri olduğu düşünülen ‘yolsuzluk’ kavramı üzerinde durmak gerekiyor.²⁴⁹ Bu noktada yolsuzlukla, yönetimlerin karakteristik özellikleri arasında belli bir paralellik olduğunu ve gizlilik politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıktığını ifade edebiliriz.

Yönetimde açıklığı gerekli kılan nedenlerden bazıları şunlardır²⁵⁰:

(1) Yönetimde açıklık politikadaki yozlaşmanın çarelerinden biri olarak görülmektedir.²⁵¹ Gizlilik, Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımlarının bir bakıma öteden beri uygulamakta oldukları bir idare yöntemi gibidir. Dolayısıyla, yönetimde açıklığın önemle öne çıkarıldığı yeni kamu yönetimi yaklaşımları, yönetimde açıklığı yolsuzluğun bir çaresi olarak görmektedirler. Bu nedenle, yönetimde açıklığın nedenlerinin ilki ve belki de en önemlisi olarak gösterebileceğimiz, “politik yozlaşmanın” çaresi olacağının düşünülüyor olmasıdır.

Yönetimde açıklık ile yolsuzluk arasında negatif korelasyon olduğu bazı araştırmaların bulgularıyla kanıtlanmaya çalışılmaktadır. Bu araştırmalara göre yönetimde açıklık uygulamalarının artması, yolsuzluk oranlarının düşmesini sağlamaktadır. Söz konusu araştırmalardan biri Dünya Ekonomik Forumu tarafından, dünya genelinde yönetimde açıklığın ve yolsuzlukların boyutunun ölçülmeye çalışıldığı bir araştırmayla ortaya konulmuştur.

²⁴⁸ Sınıflama için bkz.: Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulama Düzeyi”, Kütahya: *Soysal Bilimler Dergisi*, Ağustos 2007, S.18.

²⁴⁹ Dünya yönetimde şeffaflık uygulamaları açısından ülke sıralamasına için bkz: Dünya Ekonomik Forumu (World Economic Forum) araştırması, 1996.

²⁵⁰ Özay (1986), s.1.

²⁵¹ Özay (1986), s.1.

Anket yönteminin uygulandığı bu araştırmanın sonuçları Forumun yayımladığı bir raporla duyurulmaktadır. Bu rapora göre, yönetimde açıklık yaklaşımının hâkim olduğu ülkelerde yolsuzluk daha alt düzeydedir. Diğer yandan yolsuzlukların fazla olduğu ülkelerde ise yönetimde açıklık politikaları geri planda kalmakta, uygulamalarda gizlilik esas teşkil etmektedir. Ne yazık ki, Türkiye bu raporda yolsuzluk oranlarının yüksek olduğu ülkeler arasında yer almaktadır.²⁵²

Açık yönetim ile yolsuzluk arasındaki yakın ilişkiyi irdeleyen araştırmalardan bir diğeri Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü (International Institute for Management) tarafından yapılmıştır.²⁵³

(2) Eğitim ve kültür düzeyindeki değişimlerin siyasal talepleri artırmasıdır. Bunun yanında toplumda eğitim ve kültür düzeyindeki değişmelerle birlikte, iletişim tekniklerindeki gelişmeler, insanların başka ülkelerdeki uygulamalarını görmelerini ve bunları kendi sistemleriyle karşılaştırma fırsatı vermektedir. Bunun sonucu olarak da kendi yönetimlerinin açık ve sempatik bir yönetime doğru değişimini talep etmektedirler²⁵⁴. Kamu yönetiminin, “ekonomik, sosyal ve kültürel hayatta artan müdahalelerini yanında, kendini eskiye göre daha duyarlı hisseden bireylerin yönetimin işleyişi konusunda bilgi sahibi olma talepleri yönetimde açıklığı gerektirmektedir. Kamu otoritelerinin ekonomik ve sosyal hayatın bütün sektörlerine yaptıkları müdahalelerin olumsuz etkilere yol açmasını önlemek ve tedbirler almak günümüz insanının temel sorunu ve ilgi merkezi haline gelmektedir²⁵⁵.”

(3) İletişim ve ulaşım olanaklarının artmasının bir sonucu olarak bireylerin, ülkelerinin yönetim sistemlerini başka ülkelerin sistemleriyle kıyaslama imkânına kavuşmuş olmasıdır. Bilgi ve iletişim olanaklarındaki gelişmeler her alanda olduğu gibi siyasal yaşamda da etkilidir. Ulaşımın pek çok yoldan ve daha kolay hale gelmesinin etkisi de yadsınamaz.

²⁵² Filipinler, Hindistan, Venezüella, Meksika, İtalya, Kolombiya, Çin, İspanya, Macaristan ve Yunanistan gibi ülkeler bu raporda yönetimde açıklığın yetersiz, dolayısıyla yolsuzluk oranları yüksek olan ülkeleri oluşturmaktadır. Finlandiya, Norveç, İsviçre, Lüksemburg, Yeni Zelanda, İrlanda, İngiltere, Singapur gibi ülkeler ise yolsuzlukların açık yönetim anlayışının etkisi nedeniyle düşük oranlarda olduğu ülkeleri oluşturmaktadır. Bkz: World Economic Forum.

²⁵³ Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü Raporu, s.7; Transparency International Corruption Perceptions Index 2002, <http://www.transparency.org> (01.05.2006)

²⁵⁴ Musa Eken, **Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı**, AİD, Cilt.27, Sayı. 2, s.41–42.

²⁵⁵ Eken, s.41-42.

Bu imkânlar insanların başka ülke ve bölgelerdeki uygulamaları daha iyi görebilme ve yönetim hakkındaki tercihlerinin çeşitliliğini artırmaktadır. Ancak küreselleşmenin etkisiyle gittikçe birbirine benzeyen yönetim kültürünün başkalığından bahsedebilmek zorlaşmaktadır. Gerçi yönetimde açıklık anlayışının, hem yerel yönetimler düzeyinde hem de merkezi yönetimler düzeyinde, tüm dünyada öyle ya da böyle karşılık bulması siyasal kültürlerin aynışmasının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Neticede yaşamın pek çok alanındaki gelişmeler, ister yerel yönetimler, ister merkezi yönetimler, ister uluslararası ya da uluslar ötesi kuruluşlar isterse çok uluslu şirketler düzeyinde olsun halkların bütün yönetim mekanizmalarına karşı konumunun yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir.²⁵⁶

(4) Bireylerin yönetimlerin işleyişinde bilgi sahibi olmak istemeleridir.²⁵⁷ Belki başka nedenlerin de eklenebileceği bu dört temel nedenin genel sonucu olarak insanlar, artık açık yönetim talepleriyle ve vaatleriyle yönetilmektedir. Küreselleşme ve bölgeselleşme politikalarının etkisini unutmamak gerekir. Ayrıca sermayenin küreselleşmesi yerel yönetimlerin esnek hareket edebilecek bir niteliğe kavuşturulmasını gerekli kılmaktadır.

2.3. Yönetimde Açıklığın Boyutları

Yönetimde açıklığı, demokratik yönetimi gerçekleştirmek için gerekli koşulların uygulanabilir bir ortama taşınabilmesi için gerekli olan adımlardan biri, yönetimde açıklığın hukuki çerçevesinin belirlenip gerekli usul ve esasların ülkenin anayasasında açık bir biçimde belirtilmesidir. Zira nasıl ki pratiğe yansımayan düzenlemeler kağıt üstünde bir anlam taşımıyorsa; yasal altyapı oluşturulmadan, idari süreçlerde ya da uygulamalarda kalıcı çözümler aramak da anlamsızlaşır. Bu bakımdan, yönetimde açıklığın gereği olarak hukuki açıdan atılması gereken ilk adım, idari “yöntem belirleme” adımıdır.

Yönetimde açıklığa ilişkin temel olarak üç unsur üzerinde durulmaktadır.²⁵⁸ Bunlar hakkında kesin bir uzlaşma olmasa da, olumlu yönde genel bir kanaat oluşmuş

²⁵⁶ Çukurçayır (2005) s.45.

²⁵⁷ İnaç (2007), s.19.

²⁵⁸ Özay (1986), s.2-5.

gibi görünen unsurlardır. Demokratik yönetimlerin genel özellikleri de en azından uygulama düzeyinde, kabaca ve genel anlamda bu üç unsuru gerekli kılmaktadır. Esasında yönetimde açıklığın sağlanabileceği temel ilkeler nelerdir? Gibi bir soruya yanıt aramak bu çalışmanın kapsamını çokça aştığından, sınırlı bir çerçeveye konuya yaklaşmaktayız. Zira halen ileri sürülen görüşler, belirlenmiş kaideler, bizim burada bahis konusu etmeye çalıştığımız ve siyasal yozlaşmanın ya da kirli siyasetin çaresi olabilecek bir yönetim biçimi tasavvur etmek, aynı zamanda bir siyasal rejim tasavvur etmek anlamına da gelebilecek ve uzunca bir kuramsal tartışmayı gerektirecektir.

Kısaca üç temel unsurun daha çok öne çıkarıldığını söyleyebiliriz. Birincisi, yönetimin karar mekanizmalarının önceden tespit edilmiş bir usule, yani bir yönetsel yasaya bağlanmış olmasıdır. Daha geçerli bir adlandırmayla, genel idari usul yasasıdır. İkincisi, bilgi edinme hakkı ve üçüncüsü açık toplantı daha doğrusu idari düzeydeki toplantıların halka açık olarak gerçekleştirilmesidir.²⁵⁹

2.3.1. Genel İdari Usul Yasa Tasarısı

Genel bir idari usul yasası, yönetimin, yönteminin bilinebilir ve güvenilebilir olması için zorunludur. Çünkü yönetimin önceden belli, genel bir idari usule bağlanması yönetilenler açısından da güven tesis etmektedir. İdare hukuku kapsamında incelenmesi gereken bu konu, yönetimde reform arayışlarının ve bu amaçla atılan adımların doğru anlaşılabilmesi için demokratik yerel yönetim çözümlemelerinde de incelenmesi zorunlu olan bir konudur. Ayrıca idari usul yasasında belirlenen ilkeler yönetimin bütün işlemleri için geçerli olan ilkelerdir. Dolayısıyla yönetimde açıklığı sağlamanın öncelikli koşullarından birini oluşturan genel idari usul yasası çözümlenmeden diğer tartışmalara geçmek konunun bütünlüğünü zedeler.²⁶⁰

Ülkemizde vergi ve ihale gibi bazı konularda belli bir usul yasası öngörülmüş olsa da yönetim açısından her konu ve alanda özellikle kişilerin kamu işlerinde uyması gereken usul ve kurallar belli değildir. Yani hem yönetimin hem de yönetim karşısında bireyin gözececeği bir kurallar bütünü, usulen yasal bir zemine sahip bulunmamaktadır. Bazı ülkelerde çeşitli örnekleri bulunan usul esaslarının kapsayıcı bir yasayla

²⁵⁹ Özey (1986), s.71-76.

²⁶⁰

düzenlendiği görülmektedir. Yasanın genel ve kapsayıcı bir yasa olması ve herkes tarafından bilinmesi varlığının ve uygulanabilirliğinin en temel koşuludur.

İdare usul yasası çalışmamızın temel kavramlarıyla yakından ilgilidir. Yönetimin demokratikliği ya da açıklığı, bireyin yönetimle ilişkisinde gizlilik esasından, açıklığa geçişin hukuki tabanını oluşturmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, yönetimde demokrasinin ya da açık yönetimin hukuki çerçevesini ve yasal dayanağını idare usul yasası belirlemektedir.

Genel İdari Usul Kanun Tasarısı'nın üçüncü maddesinde, genel idari usulün öngörülen tanımı şöyledir: "İdare yapacağı işlemlerde; insan haklarına saygılı olmakla; adalet, kanun önünde eşitlik, tarafsızlık ve hukuki güvenlik; istikrar, kamu yararı, açıklık ve katılım, ölçülülük, doğru bilgilendirme usul ekonomisi ilkelerine uymakla; yargı kararlarının gereklerini yerine getirmekle ve bu şekilde iyi yönetimi gerçekleştirmekle yükümlüdür."²⁶¹

Özay'ın ifadesiyle; idarenin karar alma süreci ve bu süreçte yapılacakların önceden yasalarla belirlenmiş olmasının; buna bağlı olarak idarenin elinde bulundurduğu ve gizlilik niteliğine sahip olmayan kamusal bilgi ve belgelere ulaşmayı mümkün kılan bir düzenin sayısız yararları vardır. Her şeyden önce, hukuk devletinin temeli olarak görülen yasaya uygunluk ilkesi gerçekleşmekte ve bu sayede bireysel çıkarlar korunarak, kamu yararını gözeten amaçlara daha kolay ulaşılabilmektedir. Bu nedenle, tarafların dinlenmesi, toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren işlemlerde özel bir yöntem uygulansa bile gereklidir. Zira çağdaş, çoğulcu ve demokratik niteliklere sahip bir hukuk devletinde, katılımın sağlanması, sistemin tutarlılığı açısından vazgeçilmez bir araç haline gelmektedir. Bu sayede, örgütlenmiş bireyler de kamusal yaşama katılabilmektedir. Dolayısıyla, tüm marjinal toplum kesimlerini kuşatan ve onların da kamusal yaşamın merkezinde yer edinmelerini kolaylaştıran, gerçek anlamda bir sivil toplum düzeninin oluşturulması ve sürdürülmesinde, kamusal bilginin paylaşılmasının son derece önemli bir yeri vardır. Bu bakımdan, ihale ve vergilendirme işlemlerinde olduğu gibi, yönetimin, diğer tüm işlemlerinin gereğini yerine getirirken de uyması lazım gelen usul kuralları, tek ve genel bir yasada belirlenerek, toplumun tüm

²⁶¹ Genel İdari Usul Kanun Tasarısı. www.kgm.adalet.gov.tr/basbakanlik/guik.pdf (25.10.2010).

kesimlerine bildirilmelidir. Fakat ne var ki, genel idari usul yasası ve ona ilişkin düzenlemeler, bilgi edinme imkânının ya da kamu yönetiminin sahip olduğu bilgi ve belgelerin ulaşılabilir olmadığı bir sistemde bir anlam ifade edeceği şüphelidir.²⁶²

2.3.2. Kamusal Bilginin Paylaşımı

Günümüz demokrasilerinin (ileri demokrasiler) en önemli özelliklerinden biri, yönetime ilişkin bilgi ve belgelerin, (yani kamusal bilginin paylaşımı) erişilebilir ve denetlenebilir olmasının vaat edilmesidir. Fakat ABD başta olmak üzere, batı ülkelerinin bu konuyla ilgili deneyimleri bu işin hiç de o kadar kolay olmadığını göstermektedir. Hangi türden olursa olsun yönetimlerin genel mantığının temelini büyük oranda kitlelerin koşullu veya koşulsuz kontrolü oluşturmaktadır. Bu nedenle batı ülkelerinde bilgi edinme hakkı kapsamında atılan adımların hemen her aşamasında yeni denetim açıkları keşfedilmekte, bu açıklar yeni yasaların ve düzenlemelerin yapılmasına yol açmaktadır. Bu açıdan bilgi edinme yasalarında dönem dönem çeşitli değişiklikler ve düzenlemeler yapılmaktadır. Bu durumun en güzel örneğini ABD’de görmekteyiz.

Gün ışığında yönetim adıyla uygulamaya konan yönetimde açıklık anlayışının bir uzantısı olarak devreye giren bilgi edinme hakkı çeşitli dönemlerde yeni düzenlemelere maruz kalmıştır. Her ne kadar değişen toplumsal ve siyasal koşullar gereği kimi düzenlemeler zorunlu olsa da, “güvenlik paranoyası”na tutulmuş bir ülke olarak ABD, yönetimde açıklığı (en genel anlamıyla) gizlilik istisnalarına feda etmek durumunda kalmıştır. Gizlilik kapsamına giren bilgi ve belgenin limiti genişledikçe sistemin “bilgiye erişim” olanaklarını daralttığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla, yönetimde açıklığın başta gelen sembollerinden olan ABD gibi batı ülkelerinin bilgi edinme hakkına ilişkin yasalarını tam manasıyla uygulayabildiklerini kanıtlamak oldukça zordur.²⁶³

²⁶² Özay (1986), s.2-5.

²⁶³ Güran (1992), s.23-29.

Hak arama özgürlüğünün, iki boyutundan biri olarak görülen bilgi edinme hakkı, Güran’a göre; “hak arama hürriyetinin, başlangıç noktasını, temelini, hatta olmazsa olmaz koşulunu oluşturur.”²⁶⁴

Bu açıdan ele alındığında bilgi edinme hakkı, kamu yönetimi karşısında halkın haklarının bir biçimde korunmasının yolu olmaktadır. Bilgi edinme hakkı sayesinde halkın kamu yönetimi üzerinde denetim baskısı yaratması öngörülmektedir. Ancak bunun sağlanabilmesinin ön koşullarından biri, kişilerin bilgi ve becerilerinin bu hak kapsamında erişilebilir kılındığı bir devlet yapılanmasıdır.

Oldukça eski bir kavram olmasına karşın Türkiye’nin siyasal gündeminde henüz yeni olan bilgi edinme hakkı “gerçek ve tüzel kişilerin devletin elinde bulunan resmi verileri kanunun izin verdiği sınırlar çerçevesinde talep etme ve alma hakkıdır.”²⁶⁵ Yani bilgi edinme hakkı, ülkede yaşayan insanların yönetimin elindeki resmi nitelikli idari bilgiye ve belgeye ulaşma hakkıdır.

Bu noktada bilgi edinme hakkının getirdiği yükümlülöklere ilişkin iki alt başlık açmak mümkündür.²⁶⁶ Bunlardan birincisi, yönetimin, yani devletin yapmama yükümlölüğüyle ilgili, ikincisi ise yapma yükümlölüğüyle ilgilidir. Devletin yapmama yükümlölüğü Bilgi edinme hakkının bir gereğı olan bilgiye erişimin engellenmemesini ifade etmektedir. Devletin yapma yükümlölüğünden kastedilen ise bilgiye erişimin mümkün kılınmasıdır. Yani yönetim ya da yerel yönetim, kamuoyunu doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren bilgi ve belgeyi eski alışkanlıkların bir devamı olarak gizleme, örtbas etme yoluna gitmeyecek bilakis bunların açığa çıkması için vatandaşa yardımcı olacaktır. En azından bilgi edinme hakkı yasasının ifade ettiğı anlamdan çıkarılan amaçlardan biri budur.²⁶⁷

2.3.2.1. Bilgi Edinme Hakkının Kavramsal Temelleri

İkinci dünya savaşı sonrasında ortaya çıkan yeni dönemin koşullarının bir ürünü olan bilgi edinme hakkı, ilk olarak Avrupa'nın kuzeyinde, Finlandiya (1955),

²⁶⁴ Güran (1992), s.23,29.

²⁶⁵ Er (2007), s.5.

²⁶⁶ Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Karar Tarihi ve Sayısı: 19.4.2004–2004/7189, Resmi Gazete: 27 Nisan 2004–25445.

²⁶⁷ Gerekçelerin tamamı için bkz: Er (2007), s.7.

Norveç (1970) ve Danimarka (190) gibi ülkelerde yürürlüğe girmiştir. Bu ülkeler bilgi edinme hakkını yasal bir hak olarak ilk kabul eden ülkelerdir. Bilgi edinme hakkının dayandığı daha eski temeller ise 1776 İsveç (Bireysel bilgilenme hakkı), 1786 ABD (Virginia Bildirgesi) ve 1789 Fransa (İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi) gibi batı ülkelerinde, anayasal düzeyde haklar olarak nitelenirler.²⁶⁸

Türkiye’de, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin bir parçası olarak gündeme gelen bilgi edinme hakkı, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’yla yasal niteliğe sahip olmuştur. Ancak daha önce 1966 ABD’de, 1951 Finlandiya, 1970 Norveç ve Danimarka’da bilgi edinmenin bir hak olarak yasal bir zemine kavuştuğu bilinmektedir.²⁶⁹

Bilgi Edinme hakkının tarihsel arka planı ve gelişim süreci iki aşamada incelenebilir. Birincisi ikinci dünya savaşının ardından ortaya çıkan yeni ulusal ve uluslararası düzene paralel bir yol izleyen dönem, diğer taraftan bilhassa son yirmi yılı içine alan ve pek çok alanda hızlı gelişmelerin yaşandığı dönem. İlk dönem bilgi edinme hakkına ilişkin ilk yasal düzenlemelerin yapıldığı dönemdir. Bu dönemde ekonomi, iletişim ve ulaşım gibi alanlar, imkânların arttığı ve gelişimlerin daha hızlı olduğu bir alanlardır. Bu alanlarda artan imkânlar, bilgi toplumu anlayışıyla birleşerek yönetim ve yeni kamu işletmeciliği gibi yönetim yaklaşımlarının siyasal bilimlerde yer etmesine neden olmuştur.

İkinci dönem ise daha çok genel anlamda politikadaki yozlaşmaların belli tedbirlerin alınması gereğinin açıkça ortaya çıktığı dönemdir. Bu dönemde diğer etkenleri bir kenara bıraktığımız takdirde bir tür ‘politik iyileştirme’ izlenimi edinmek olasıdır. Yerel yönetimlerin demokratikleşmede önemli işlevlere sahip olduğu vurgusunun yapıldığı çalışmalarda bu düşünce de ağırlık kazanmaktadır. Yönetime katılma ve şeffaf yönetim kavramlarının bolca tartışıldığı bu dönem bilgi edinme hakkı ya da daha geniş kapsamlı olarak bilgiye erişim özgürlüğünün sınırlarının belirlenmeye çalışıldığı bir dönemdir.

²⁶⁸ Ömer Kocaman, “Belediyelerde Halkla İlişkiler ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2006, s.88.

²⁶⁹ Bilgi edinmeyi, yasal bir hak olarak, anayasalarında güvence altına alan ülkelerin, tarih ve sırasıyla verildiği çalışma için bkz. Er (2007), Ek.1.

Bilgi edinme hakkının, ilk örnekleri, uluslararası anlaşmalar ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan yeni dönemde bir biçim almıştır. Fakat özellikle son yirmi yıllık süreçte büyük oranda yaygınlık kazanmıştır. Tesev'in İyi Yönetişim Programı kapsamında, Bilgi Edinme Hakkı Kullanma Kılavuzu adıyla ve Başak Er imzasıyla yayımlanan çalışmada bu durumun nedeni olarak genel bir kanaate yer verilmektedir. Buna göre, bilgi edinme hakkı dünya genelinde, kamu yönetimlerinin yüz yüze bulunduğu yolsuzluk ve skandallarla başa çıkabilmesinin bir çaresi olarak görülmektedir.

Bu sürece, uluslararası, ekonomik kalkınma ve finans kuruluşlarının (OECD, IMF, Dünya Bankası), önemli katkıları olmuştur. Ayrıca sivil toplum örgütlenmelerinin de bu sürece katkısını unutmamak gerekir. Çünkü bireysel ve toplumsal hakların ve özgürlüklerin korunmasında, sivil toplum örgütlenmelerinin önemli payı vardır. Bu pay, belli oranda, sivil toplum örgütlerinin, hak ve özgürlüklerin gözetilmesi hususundaki çalışmalarının etkisinden kaynaklanmaktadır.²⁷⁰

2.3.2.2. Bilgi Edinme Hakkının Temel Nitelikleri

Bilgi Edinme Hakkı ile ilgili yasal düzenlemeler ve onların temel özellikleri (örneğin açıklanan bilginin azami olması gibi) üzerinde hassasiyetle durulması gereken hususlardır. Bilgi edinme hakkı, yasal bir süreç olarak ele alındığında, bu sürece ilişkin, önceden belirlenmiş bazı ilkeleri, kısaca, özetlemek gerekir. Bunlardan biri, idari faaliyete ilişkin bilginin sınırlarıyla ilgilidir. Daha doğrusu, açıklanabilir bilgi ve belgenin sınırının, nerede başlayıp, nerede biteceği ile ilgilidir. Buna dayanarak, bilgi edinme hakkı kapsamında öngörülen ilkelerden biri, açıklanabilir bilginin azami olmasıdır. Yani, çeşitli gizlilik gerekçeleri ileri sürülerek, bilgi ve belgenin, talep edene verilmemesinin, bu ilkeyi, zedeleyeceği düşünülmektedir.

Yönetimde, gizlilik geleneğinin, öteden beri hâkim olduğu bir yönetim anlayışında, yani Türkiye gibi merkezi-otoriter devlet örgütlenmelerinde, bu kolaylıkla akla gelebilecek bir sonuçtur. Kaldı ki, yönetimde açıklık fikrini, çok evvelce

²⁷⁰James Buturo, “Afrika’da STÖ’ler Demokrasi ve Kalıcı Kalkınma”, Işık Ergüden (çev.). **Sivil Toplum Örgütleri: Neoliberalizmin Araçları mı Halka Dayalı Alternatifler mi?** İstanbul: Demokrasi Kitaplığı (WALD), 2001, ss.155-166.

benimsemiş, ABD’de ve AB’de bile, açıklanabilecek bilginin sınırları çok geniş değildir. Ulusal güvenlik gibi kimi geçerli gerekçeler olsa da bu sınırlar çoğu zaman başka nedenlerle istismar edilebilmektedir. Bu iddiayı destekleyecek örnek arandığı takdirde ABD’de talep edilen bilgilerin ne denli karartmaya tabi tutularak bilgiyi talep eden kişi ya da kuruma teslim edildiği raporlarda bulunabilir.

İkinci olarak yönetime ilişkin bilgilerin her hangi bir talep olmaksızın erişime sunulması anlamına gelen “yayımlama yükümlülüğü”dür. “Kurum ve kuruluşlar, bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirler almakla yükümlüdürler.”²⁷¹

Üçüncüsü bilginin kafa karışıklığına yol açmayacak biçimde sınırlandırılmış olması gereğinin ortaya konmasıdır. Dolayısıyla bilgiye erişim süreçlerinin kolaylaştırılması öngörülmektedir. Diğer bir husus söz konusu bilgi ve belgeden talep edilen ücretin makul bir düzeyde olmasıdır. Esasında buna benzer kamu hizmetlerinin her hangi bir bedel talep edilmeden yerine getirilmesi gerekir. Çünkü zaten pek çok engelle karşılaşılabilecek olan bu sürecin ayrıca ücret yüküyle caydırıcı bir etkiye yol açması olasıdır. Son olarak, kamu yararına açıklama yapan kişilerin (whistleblowers) korunması ilkesini, bilgi edinme hakkı kapsamında ortaya çıkan ilkeler arasında saymak gerekir.²⁷² Yukarıda sıralanan, bilgi edinme hakkına ilişkin prensiplerin, ortak amacının, açık yönetim anlayışına hizmet etmek olduğu ifade edilmektedir.²⁷³

Bilgi edinme hakkı süreci hakkında, ele alınması gereken diğer bir konu, idari birimlerden talep edilen bilgi ve belgeye yasalar ve mevzuatta belirlenen sınırlamalar dâhilinde ulaşmak mümkün olmadığı takdirde izlenecek yol ve yöntemle dairdir. Bu yol ve yöntemleri şöyle sıralamak mümkündür: Birincisi, “iç idari başvuru” yapılabilmektedir. İkincisi, yargı yoluna gidilebilmektedir. Üçüncüsü varsa “özel mahkemelere” başvurulabilmektedir. Son olarak “bağımsız bir üst kuruluş”a ya da otoriteye başvurulabilmektedir. Örneğin, tam olarak faaliyete geçtiği yerlerde bu üst

²⁷¹ 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası, Madde 5.

²⁷² Er (2007), s. 19, 23.

²⁷³ Er (2007), s. 19, 23.

kurum, ombudsmanlık kurumudur. Ombudsmanlık veya kamu denetçiliği kurumu, bu konuyla ilgili anlaşmazlıklarda bir çözüm mercii olarak işlev görmektedir.²⁷⁴

2.3.2.3. Bilgi Edinme Hakkının Temel Özgürlüklerle İlişkisi

Bilgi edinme hakkı temel bir insan hakkı mıdır? Bilgi edinme hakkının diğer haklarla ilişkisi nedir? Bu ve benzeri soruların yanıtının arandığı farklı çalışmalarda ortaya konan ana fikir şu şekilde özetlenebilir:

Bilgiye erişim yollarının açık olmadığı toplumlarda bireysel özgürlüklerden, özellikle ifade özgürlüğünden söz etmek anlamlı değildir. Bu nedenle ifade özgürlüğü, bilgi edinme hakkına ilişkin değerlendirmelerde, her ne kadar bir ön koşul olarak ele alınsa da sonuçları bakımından da ifade özgürlüğü ve bilgi edinme hakkı kavramları arasında sıkı bir ilişki vardır. Alanı ve sınırları konusunda pek çok tartışma olsa da ifade özgürlüğü, bilgi edinme hakkı, daha doğru ve aydınlatıcı bilgiye erişim özgürlüğünün bir parçası olarak algılanmaktadır. “Hoşgörünün, çoğulculuğun ve açık fikirliliğin gereği olarak, sadece lehte olduğu kabul edilen ya da zararsız ya da ilgilenmeye değmez görülen bilgi ve düşünceler için değil, ayrıca devletin ve nüfusun bir bölümü aleyhinde olan, çarpıcı gelen, şok eden, rahatsız eden bilgi ve düşünceler için de uygulanmakta, anayasalar ve yasalar ile güvence altına alınmaktadır.”²⁷⁵

Bilgiye erişim ve bilgiyi her yoldan araştırabilme, hukuki açıdan uluslararası anlaşma metinlerinde yer alan konulardır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde bu husus şöyle ifade edilmiştir: “Her insanın, düşüncelerini özgürce açıklamaya hakkı vardır. Bu hak, düşüncelerinden ötürü rahatsız edilmemek, ülke sınırları söz konusu olmadan bilgi ve düşünceleri, her türlü araç ve yollarla aramak, elde etmek ve yaymak hakkını gerektirir.”²⁷⁶

Sait Güran, bu iki kavramı (ifade özgürlüğü ve bilgiye erişim özgürlüğü) “İdareye nüfuz edilmesi, etkilenmesi, denetlenmesi suretiyle, bireyin hak arama hürriyetini kullanmasını ve Hukuk Devleti çizgisinin korunmasını sağlayan mekanizma

²⁷⁴ Er (2007), s. 19, 23.

²⁷⁵ Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, **Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Raporu**, Tesev Yayınları, İstanbul: 2004, s.3.

²⁷⁶ İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Madde 19.

olarak” değerlendirmektedir.²⁷⁷ Yani ifade özgürlüğü ve bilgiye erişim özgürlüğü, çağdaş katılımcı demokrasilerin en temel amaçları arasında yer alan hukukun üstünlüğü prensibini sağlayabilmede önemli bir unsur olmaktadır. Bu da ancak “Hukuk Devleti”nin temin edebileceği bir sonuçtur. Başka bir ifadeyle hem yönetimde açıklığın sağlanmasında hem de katılımcı demokrasinin uygulanabilmesinde bireyin bilgiye erişim ve ifade özgürlüğüne sahip olması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle bilgi edinme hakkı, ifade özgürlüğü ve basın özgürlüğü gibi kavramlar birbirleriyle çok yakından alakalıdır. Bu ilişki uluslararası örgütlerin tebliğ ve oturum raporlarında da hassasiyetle dile getirilmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı’ndan, Birleşmiş Milletlerin 1946 yılındaki bir oturumunda temel bir insan hakkı olarak söz edilmektedir:

“Bilgi edinme hakkı günümüzün bilgi toplumu yönetim anlayışı açısından önemi, bu anlayışın temelinde şeffaflık, demokratik katılım ve hesap verebilirlik gibi müşterek yönetim öğelerine anlam kazandırmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü alanı ne olursa olsun paylaşıma açılmayan bilgi-belge kaynakları katılımı engelleyici bariyerler olacaktır. Bu bakımdan bilgi edinme hakkı, kamu yönetiminin demokratikliğinin, bilgi toplumu anlayışının hukuki altyapısının sağlamlığının en önemli göstergelerinden biri olmaktadır. Bu konuda kalıcı adımlar atılabilmesi için gerekli teknik donanım sağlanmalı ve hukuki düzenlemeler yürürlüğe sokulmalıdır.”²⁷⁸

Türkiye Bilişim Şurası’nın, 2002 tarihli sonuç bildirgesine bakıldığında, hukuk bağlamında belirlenen ülke vizyonunun şöyle olduğu görülür: “Toplumsal ve bireysel yaşamın her alanında belirleyicilik işlevi üstlenen bilginin, fikri emeğin, yaratıcılığın değerinin tanındığı, saygı gösterildiği ve korunduğu, sayısal uçurumu engelleyen dinamik bir hukuki altyapının, düşünce, ifade, bilgiye erişim özgürlüğü ve kişisel verilerin korunması başta olmak üzere, hukuk devleti temel ilke ve kuralları çerçevesinde gerçekleştirilmesi” gerekir.²⁷⁹

²⁷⁷ Güran (1992), s.23.

²⁷⁸ Özgür Uçkan, “E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, <http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/print09.html> (29.Nisan 2004.)

²⁷⁹ Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, **Bilgi Toplumuna Doğru: Türkiye Bilişim Şurası Sonuç Raporu**, Ankara: 2002. (www.bilisimsurasi.org.tr)

2.3.2.4. Bilgi Edinme Hakkı Yasası ve Yönetimde Açıklığa Katkısı

Kavramsal olarak, Bilgi Edinme Hakkı, nispeten eski bir dönemin ürünüdür. Bu haktan söz eden, ilk yasal belge, 1776 tarihli İsveç Basın Özgürlüğü Yasası'dır.²⁸⁰ Bu yasayla İsveç, halkına, resmi belgelere erişim hakkı tanımıştır. 1789 Fransız İnsan Hakları Bildirgesi, resmi nitelikli diğer bir belgedir.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi düşünce ve anlatım özgürlüğünün konu edildiği on dokuzuncu maddesi (Article 19) bu sürecin basamaklarından birini oluşturmaktadır. Türkiye'de mevzuatta bu konuya ilişkin yasa 9.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'dur. Bu yasa daha sonra değişikliğe uğrayarak, bazı düzenlemeler daha yapılmıştır.²⁸¹

Yasanın içeriğinde “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenliyor.” denilmektedir.²⁸² Daha sonra ekler ve düzenlemeler yapılarak, bu yasaya ilişkin çeşitli yönetmelikler ve genelgeler yayınlanmıştır.

Bilgi Edinme Hakkı'na ilişkin yasa, yönetmelik ve genelgeler bu konudaki mevzuatı oluşturmaktadır. Bu mevzuat, Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması, Dilekçe Hakkı, Bilim ve Sanat Hürriyeti ve Yargı Yolu gibi yasalarla ilişki içinde değerlendirilmesi gereken bir mevzuattır.²⁸³

Ancak Türkiye'de, ABD ve bazı Avrupa Birliği üyesi ülkelerde olduğu gibi Bilgi Edinme Hakkı'nın anayasal düzeyde ele alınmadığı görülmektedir. Yani yukarıdaki mevzuat dışında vatandaşın bilgi edinme hakkı “doğrudan tanınan ve güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerden” olmamakla birlikte, esasında

²⁸⁰ Er (2007), s.7.

²⁸¹ 4982 Sayılı Kanunun genel gerekçesine göre, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda vatandaşın bilgi edinmesi ve bilgi edinme hakkının sınırlandırılmasına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Öte yandan, Anayasanın 26. maddesinin ikinci fıkrasında “düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti”nin hangi ölçüler kullanılarak sınırlandırılabilmesine de yer verilir. Söz konusu hürriyetlerin kullanılması “devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanması” gibi amaçlarla sınırlandırılmaktadır. Aynı şekilde söz konusu yasanın 28. maddesinin dördüncü fıkrasında ise devlete ait gizli bilgilerle ilişkilendirilebilecek her tür haber, yazı ve basım-yayım-dağıtım faaliyeti, buna ait kanun hükümleri gereğince sorumlu tutulmaktadır. İlgili yasa için bkz.: www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss248m.htm

²⁸² Er (2007), s.19.

²⁸³ Er (2007), s.19.

“Anayasa’da vatandaşın bilgi edinmesine ilişkin açık bir hüküm de bulunmamaktadır.”²⁸⁴

7 Mayıs 2010 tarihli referandumda, halkoyuna sunulan anayasa değişikliği paketindeki maddelerden birinin içeriğinde bilgi edinme hakkına ilişkin hükme yer verilmektedir. Bu madde daha evvel, Dilekçe Hakkı adıyla yürürlükte bulunan madde 74’tür. Adından da anlaşılacağı gibi bu madde, kamu kurum ve kuruluşlarına dilekçeyle başvuruda bulunabilme imkânı vermektedir. Diğer bir ifadeyle, önceki anayasada, söz konusu kanunun bu maddesinde yalnızca, dilekçe hakkından söz edilmektedir. Bir farkla ki, Anayasa’nın değişiklik yapılan maddelerinin referandumla kabul edilen yeni düzenlemesinde söz konusu madde kısmen değiştirilmiştir.²⁸⁵ Bu değişikliklerle Anayasa’nın ilgili maddesine eklenen kısım “bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde bir düzenlemeyi içermektedir.

Bu değişiklik dolayısıyla, yetmiş dördüncü maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılarak, yeni bir düzenlemeyle aşağıdaki halini almıştır:

“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”²⁸⁶

Değişikliğe uğrayan maddenin içeriğinden de anlaşıldığı gibi, (anayasanın değişiklik yapılan yetmiş dördüncü maddesinde), öncelikli olarak düzenlemesi yapılan

²⁸⁴ Kapsamlı bilgi için bkz. Başak Er (2007), s.19.

²⁸⁵ 5982 Sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu, R.G: 07/05/2010.

²⁸⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (md,74/ 3).

konu kamu denetçiliğine ilişkin konudur. Gerekçesiyle birlikte ilgili maddeyi değerlendirdiğimiz takdirde durum daha net anlaşılabacaktır.

İlgili maddenin gerekçesi aynen şöyledir²⁸⁷:

Bireylerin, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen iş ve işlemlerle ilgili olarak bilgi edinebilmesi, kamu yönetiminde açıklığın sağlanması bakımından büyük öneme sahiptir. Bilgi edinme hakkı, bu konuda çıkartılan özel bir kanunla düzenlenmiş bulunmasına rağmen, Anayasada bu hakkı doğrudan düzenleyen açık bir hüküm yer almamaktadır. Günümüz toplumunda büyük öneme haiz olan bu hakkın garanti altına alınmasının ileri bir adım olacağı düşünüldüğünden, madde de yapılan değişiklikle bilgi edinme hakkı Anayasa’da açıkça düzenlenmektedir.

Sonuç olarak meselenin önemi takdir edilmekle birlikte, bilgi edinme hakkının anayasada “müstakil” bir madde olarak yer almamasının hangi gerekçelerle ertelenmiş olduğuna ilişkin nedenler tam olarak ortaya konabilmiş değildir.

Buna karşın ilgili kanunda, yönetimde açıklığın sağlanması, kamusal denetim işlevinin güçlendirilmesi, kamu güveninin artırılması gibi demokratiklik ve katılımcılık göstergesi olan değerlerin önemle altı çizilmektedir. İlgili kanun maddesinde bu konu şu şekilde ele alınmaktadır. “Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetim, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın Devlet’i denetimi kolaylaşmakta hem de Devlet’in demokratik karakteri güçlenmektedir.”²⁸⁸.

Bilgi Edinme Hakkı yasasına ilişkin genel bir değerlendirme yapıldığında karşılaşılan soru ve sorunlar kısaca şu şekilde özetlenebilir:

Her şeyden önce Bilgi Edinme Hakkı Yasası’nın kapsamına giren bilginin hangi tür bilgi olduğunu tespit etmek, yasanın nereye tekabül ettiğini anlamak açısından

²⁸⁷ 5982 Sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu, R.G: 07/05/2010.

²⁸⁸ 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu, Resmi Gazete: 24/10/2003/25269.

son derece gerekli görünmektedir. Zira kişilerin ve toplumun bilgi edinme sürecini oluşturan bilgi kaynakları, her zaman, “yönetim alanıyla doğrudan ilişkili olmayan kaynaklar” olmayabilir. Bu bakımdan incelendiğinde Bilgi Edinme Hakkı Yasası kapsamına giren bilgi kaynakları daha çok yönetimin işleyişine (yani idari alana) ilişkin bilgi ve belgelerden oluşmaktadır. Dolayısıyla buradan şöyle bir çıkarım yapmak mümkündür. “Bilgi edinme hakkı” “bilgiye erişim özgürlüğü” gibi kapsamı ve sınırları o kadar da geniş olmayan bir kamusal alanda tatbik edilmektedir. Bu nedenden ötürü de bu konuda yapılan başvuru, hesap sorma ve bu sayede kamusal denetime açıklık sınırı bu çerçeveye sığdırılmış durumdadır.

Yönetimin karar alma ve uygulama süreçlerinde hukuk sınırları içerisinde kalmasını sağlayacak en etkili yöntemlerden biri kamuoyu baskısı olarak görülür. Yönetimin kamusal faaliyetlerinden etkilenen kişi ve kurumların sürecin işleyişine ilişkin bilgi akışından bilgilenmesi ve katılımı önemlidir. Çünkü yönetimin sahip olduğu imtiyaz nedeniyle tek yanlı hareket etme olasılığı her zaman vardır.²⁸⁹

Bilindiği gibi Türkiye’de bilgi edinme hakkı kanunu, Avrupa Birliği uyum sürecinde gündeme gelmiş ve kabul edilmiştir. Dolayısıyla bilgi edinme hakkını bu sürecin kapsamında ele almak gerekir. Bu bağlamda dünya genelinde, düşünce ve ifade özgürlüğü ya da iletişim özgürlüğüne ilişkin yoğun tartışmalar yapılmaktadır. Konuyla ilgili çok sayıda, bağlayıcılık niteliği olan uluslararası anlaşma, beyanname ve yasal düzenleme bulunsa da, uygulanmalarında çoğu zaman sorunlar yaşanmaktadır. Öte yandan bireysel hak ve özgürlüklere ilişkin tartışmaların, (dönemin sosyal ve siyasal koşulları değiştikçe, sorunların niteliği de değiştiği için), sonlanması düşünülemez. Örneğin bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması, toplum yapısının sanayi toplumundan bilgi toplumuna aşama aşama dönüşümü (en azından bu yönde bir algı ve yönelim olması), beraberinde farklı çözümler gerektiren yeni haklar ve hürriyetler talep etmektedir. E-topluluk, sosyal ağ ve benzeri adlarla adlandırılan, internet grupları bunun en iyi örneklerinden biridir. Zira internet ağlarının bir araç olarak kullanıldığı, bilgi ve

²⁸⁹ Er, s.19-27.

enformasyon paylaşım biçiminin oluşturduğu yeni ilişkiler ağı, yeni bir sosyolojik olgu olarak ortaya çıkmaktadır.²⁹⁰

Her bir bireyin ifade özgürlüğüne bir insan hakkı olarak sahip olduğu ve bu hakkın hiçbir kamu müdahalesi, sınırlaması olmaksızın var olmalıdır. Düşünce ve fikir özgürlüğünü ve buna bağlı olarak, düşüncenin ve yahut fikrin iletilebilmesi ve açıklanmasını da içeren bir ilkesel temele dayanır. Bu şart kapsamında, basın ve fikirleri açısından basında çok sesliliğin, çoğulculuğun da yönetimin demokratikliği açısından önemli bir ilkesel önceliği vardır. Buna ilaveten Birleşmiş Milletler Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin içerdiği bazı maddeleri inceleyecek olursak, aynı şekilde, herkesin ister sözlü ister yazılı isterse başka yol ve yöntemleri (basım, yayım vb.) kullanarak, her tür düşüncüyü araştırma, edinme ve aktarma hakkına (ülke sınırları engel olmaksızın ve hiçbir müdahaleye maruz kalmaksızın) sahip olmasını şart koştuklarını görürüz. Ancak ne var ki, demokrasi teorisinin en temel kavramlarından olan “özgürlük” (ya da daha geniş bir perspektifte felsefi temelleri açısından “insanın özgürlüğü” başka tartışmaları gerektiriyor ve bundan vazgeçilemiyor olsa da), bazı toplumsal yükümlülükler getirmekte ve bireyin hangi kısıtlar dâhilinde söz konusu siyasal hak ve hürriyetlerden yararlanacağını belirlemektedir. Birleşmiş Milletler Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 19. maddesi (Article'19) bu yükümlülükleri şu şekilde belirlemiştir: ²⁹¹ İlke ve öncelik olarak başkalarının haklarına saygılı olmak; ulusal güvenlik, kamu sağlığı ve kamu düzeninin sağlanması.

Bilgi edinme hakkı yasası uygulamasından önce, “yönetimin ve bireyin yargı dışı denetim yollarından” yararlanmadığı ya da yeterince yararlanmadığı ileri sürülen geçerli bir eleştiriydi.” Karşı öneri olarak da, yani yargı dışı yollardan denetim önerisi olarak, yönetimin alacağı karara ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi bireye vermek ve idari işlemlerin tesisi sırasında bireyin katılma hakkını sağlamak suretiyle, demokratikleşme sürecinde tam bir şeffaflığa gidilmesi İdari Usul Kanunun ana hedefini oluşturmaktadır. Buna bağlı olarak yargı dışı çözüm yollarının aranması ve bu konudaki örneklerden yararlanılması gerekir.

²⁹⁰ Er, s.19-27.

²⁹¹ TESEV, Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Raporu, İstanbul: Aralık, 2004, s. 5.

Odyakmaz'ın belirttiğine göre; “yargı dışı çözüm için, pozitif hukuk düzenlemelerinin bulunmayışı ve yetersizliği, idarenin kişilerin zararlarını giderecek yetki ve kaynaklara sahip olmaması ve mutlak bir mahkeme kararının beklenmesi, yargı dışı denetimden yararlanamamanın başlıca nedenidir.”²⁹²

İdari Usul Kanunu ile kazanılacak olumlu niteliklerinden bazıları da siyasal katılım, açıklık ve yöneten-yönetilen kaynaşmasıdır (devletin halkına, halkın devlete güveni). Odyakmaz'ın ifadesiyle, “İdari Usul Kanunu ile vatandaşımız, gizliliği kural haline getirmiş bürokrasi ile daha açıkçası devleti ile barışacak ve bireyler kendi devletin yönetimine daha etkili bir şekilde katılır hale gelecektir. İdari Usul, yönetime katılmaya imkân vererek, idarenin açıklığını ve bilgi edinme hakkını, uygulamaya geçirecek, idari yargının yükünü azaltarak, Danıştay'ın gerçekten içtihat mahkemesi olmasını sağlayacaktır.”²⁹³ Odyakmaz, konuyla ilgili kavramları ve uygulamaya dönük tasarılarını, Türkiye'nin kamu yönetim sistemini uyarlayarak uyguladığı Fransız idari sistemini örnekleyerek aktarmaktadır.

Bilgi edinme hakkı yasasına ilişkin sorulacak sorulardan biri, daha önce de üzerinde durduğumuz gibi, bu yasa kapsamına giren bilginin niteliğiyle ilgilidir. Genel olarak kişilerin bilgilenme sürecini oluşturan kaynaklar yönetim alanıyla ve ya kamusal alanla doğrudan ilişkili olmayan kaynaklardır. Bu bakımdan bilgi edinme hakkı yasası kapsamına giren bilgi kaynakları daha çok yönetimin işleyişine yani idari alana ilişkin bilgi ve belgelerden ibaret olmaktadır. Bundan da şu sonuca ulaşmak mümkün ki, bilgi edinme hakkı bilgiye erişim özgürlüğü gibi kapsamı ve sınırları o kadar da geniş olmayan bir alanda tatbik edilmektedir. Dolayısıyla bu konuda yapılan inceleme bu çerçeveye sınırlı kalmaktadır.

Bilgi edinme hakkı yasasının sağlayacağı yararlarından biri de, yönetimde, kamusal denetimi kolaylaştırıcı bir işleve sahip olmasıdır. Bilindiği gibi yönetim kamu yararını gerçekleştirmek üzere hareket eder, etmelidir. Bu süreçte çeşitli kaynaklardan bilgiler toplayarak, işlemler ve değerlendirmeler yapar. Yaptığı değerlendirmelerin sonucunu raporlar halinde düzenleyerek ilgili mercilere nakleder. İşte idarenin kamusal

²⁹² Zehra Odyakmaz, **Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.2, 1997, s.15.

²⁹³ Odyakmaz (1997) s.16.

görevlerini yerine getirirken topladığı bu bilgilerin raporlarını ve ilgili diğer bilgileri (bilgi edinme hakkının bir gereği olarak ve yasayla sınırlı alanlar kapsamında) kamuoyuyla paylaşması, devletin bilgi verme yükümlülüğünü ifade etmektedir. Dolayısıyla idarenin işleyişini ilişkin bilgi ve belgelerin muhtevası, yalnızca belli sınırlar içinde erişilebilir ve bilinebilir kılınmaktadır.²⁹⁴

Bilgi Edinme Hakkının doğal bir hak kabul edinmesinin genel nedenlerinden biri zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır. İster merkezi yönetim karşısında ister yerel yönetimler karşısında bireylerin “ezilmesinin” bilgi edinme hakkı çerçevesinde gerçekleştirilecek uygulamalarla engellenebileceği düşünülmektedir. Yani merkezde ve yerel yönetimler düzeyinde, yönetim iradesinden kaynaklanan “çıkar çatışmaları” yönetim karşısında bireyin haksızlığa uğramasıyla sonuçlanmaktadır. Bu haksızlığa yol açan dengesizliği bilgi edinme hakkı yasasının kapsamı genişletildiği ve uygulamalarda tutarlılık sağlandığı takdirde giderilebileceği umulmaktadır.

Bu bağlamda, yanıtlanması gereken sorulardan biri de, yönetimden, yürütülen kamusal faaliyete ilişkin bilgi ve belgenin istenebilmesi hakkına, hangi kurum ve ya kişilerden oluştuğu konusundadır. Bilgi edinme hakkı yasası, kamu yönetimi faaliyetlerinden, doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen, tüm kişi ve kurumları bu kapsama almaktadır. Yani, bunlar, kurumlar olabileceği gibi, tek tek bireyler de olabilmektedirler.²⁹⁵

Bu noktada, bilgi edinme hakkının tam olarak ne ifade ettiğini şöyle izah etmek mümkündür. Öncelikle, yönetimlerin kamu faaliyetlerine ilişkin karar ve uygulamalarından, doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen kişilere karşı, bilgi verme yükümlülüğü getirmektedir. Bu yükümlülük, yönetim tarafından yasal bir görev olarak üstlenilmektedir. Dolayısıyla, yönetimin, bilgi verme görevi, bilgi edinme hakkı yasasının getirdiği, en temel idari yükümlülüklerden biri olarak görülmektedir. Ancak tekrar belirtmek gerekir ki, bilgi ve belge talebi sınırsız değildir. Bilgi ve belgelerin, isteyene verilmesi uygulamasının, mutlak bir uygulama olmadığını; dolayısıyla bilgi

²⁹⁴ Odyakmaz (1997), s.16.

²⁹⁵ Türkiye’de, Bilgi Edinme Hakkı Konusunda ağırlıklı çalışmalar yapan sivil toplum örgütleri vardır. TESEV, “Bilgi Edinme Hakkı. Org., Düşünce Suçuna Karşı Girişim” Raporu. Bu kuruluşlar aynı zamanda bilgi edinme hakkı konusunda bölgesel ve uluslararası çalışmalara da öncülük etmeye çalışan kuruluşlardır.

edinmenin, bir sınırı olduğunun, bilinmesi gerekir. Yani, idari işleyişe ilişkin, her talep edilen bilgi ve belgenin, verilmesinin mümkün olmadığı açık bir husustur.²⁹⁶

Bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemelerin (mevzuatın), Türkiye’deki ve diğer ülkelerdeki uygulamalarında bazı benzerlikler olması yanında, farklılıklar da söz konusudur. Türkiye’de bilgi edinme yasasının ne tür düzenlemeler getirdiğine ilişkin incelemeye geçmeden önce, bu konudaki mevzuata genel çerçevede kısaca bakmak yararlı olacaktır. Esasında bilgi edinme yasasının çerçevesi, pek çok ülkenin mevzuatında bir biçimde yer aldığı²⁹⁷ için, bir bakıma küresel bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle en azından ve özellikle batı ülkelerinin ve uluslararası kuruluşların bu konudaki öngörülerinin incelenmesi gereklidir.

Bilgi edinme hakkı uygulaması çok yeni olmakla birlikte gerek vatandaşlarca ve gerekse sivil toplumun bilgi edinme konusundaki duyarlılığında büyük bir gelişme olduğu ileri sürülmektedir. Örnek olarak ise, “google arama motorunda 17 Eylül 2007 tarihiyle bilgi edinme girişi ile arama yapıldığında 1.200.000 başlık elde edil”diği görülmüştür. Bu veri, bilgi edinme hakkının o tarihte bile “iyice kullanılmaya başlanıldığının bir göstergesi” olarak değerlendirilmektedir.²⁹⁸

Pek çok eleştiriye konu olan bilgi edinme hakkı yasası, olumlu yanları olmakla birlikte söz konusu yasanın, (öncelikle taşıdığı pek çok istisna kaide ve belki daha önemlisi buna rağmen uygulanmasındaki bazı aksaklıklar) genel anlamda bilgiye erişim ve özelde bilgi belge edinme imkânının, (bir bakıma “kamu kurumlarının insafına terk edilmesi” nedeniyle) katılımcılık ve açıklık lehine beklenen yararı sağlaması noktasında olumlu tepkiler almamaktadır.²⁹⁹

²⁹⁶ Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, Bilgi Edinme Hakkı Projesi: Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı (Saha Araştırması), Ankara: TESEV, 2006, s.31-36. Aynı şekilde, bilgi edinme hakkı kanununa ilişkin, Mayıs 2011 tarihli bir taramada, yaklaşık 217.000, bilgi edinme hakkına ilişkin yaklaşık 639.000 ve bilgi edinmeye ilişkin ise yaklaşık 2.710.000 sonuç bulundu. Ne var ki, bu yöntemle elde edilen veriler, yalnızca söz konusu yasal düzenlemeye ilginin giderek arttığının bir göstergesi olabilirler. Dolayısıyla, bu tür verileri, bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

²⁹⁷ D.Banisar, **Freedom of Information Around the World 2006**, A Global Survey of Access to Government Information Law, Privacy International, <http://privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>. s.26.

²⁹⁸ Er (2007), s.1.

²⁹⁹ Özgür Uçkan, Internet Hukuksal Düzenleme: “Yönetişim Fobisi”, **Internet ve Hukuk Paneli**, 13 Aralık 2009.

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu

Adalet bakanlığı, yargı, üniversiteler ve barolara mensup üyelerden oluşturulan bu kurul dokuz kişiden ibarettir. Bu kurul bilgi edinme hakkı yasasının on dördüncü maddesiyle düzenlenmektedir. Ancak bu hükümde daha sonra değişiklikler yapılmıştır. 5432 sayılı yasayla son halini alan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun görevi daha doğrusu kuruluş amacı bilgi edinme hakkı yasası gereğince yapılacak bilgi edinme başvurularının 'itirazlarına ilişkin inceleme ve değerlendirme' yapmaktır.³⁰⁰

Bir bilgi edinme başvurusu incelenmek üzere, bu başvuruyu değerlendirmekle yükümlü olan Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu önüne geldiğinde, bu kurulun hangi esaslar doğrultusunda iş göreceği açık bir biçimde tespit edilmiş değildir. Şöyle ki, "bir bilgi veya belgenin "devlet sırrı" olarak nitelendirilebilmesi için bir yasal temelin bulunması ve yasada bir usulün belirlenmiş olması gereklidir. Mesele bu açıdan ele alındığında, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, "ne böyle bir yasal temel oluşturmakta ne de böyle bir usul getirmektedir. Devlet sırrına ilişkin en açık tanım Türk Ceza Kanunu'nun 326. Maddesinde "Devletin güvenliği veya iç veya dış siyasal yararları bakımından, niteliği itibarıyla, gizli kalması gereken bilgi ve belgeler"³⁰¹ olarak tanımlanmıştır. Bugün için, devlet sırrına ilişkin uygulama idari düzenlemeler doğrultusunda yapılmaktadır."³⁰²

2.3.3. Açık Toplantı ve Yerel Katılıma Etkisi

Siyasal bilimlerde, yönetimde açıklık konusuyla ilgili olarak pek çok teorik tartışma yer almaktadır. Bu tartışmaların bir kısmını ise yönetimde açıklığın tamamlayıcı öğelerinden biri olarak, açık toplantı kavramı oluşturmaktadır. Kamusal faaliyetin, karar süreçleri ve uygulamalara yansımaları üzerine pek çok açıdan tartışmalar yürütülmektedir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına, paralel bir yol izleyen bu tartışmaların; yönetimde açıklığı ve yönetime katılmayı amaçları arasında birinci sıraya yerleştirdiği gözlenmektedir.

³⁰⁰ www.basbakanlik.gov.tr

³⁰¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 76/ .

³⁰² . Arnavutluk, Makedonya, Sırbistan ve Türkiye'nin incelendiği, Liberal Stratejiler Merkezi Sofya Ofisi (Center for Liberal Strategies, Sofia) ve Frederich Ebert Vakfı Sofya Ofisi tarafından desteklenen "Karadeniz'e Kıyısı Olan Ülkelerde Açık Parlamenter Sistem Arayışı" araştırma projesi kapsamında TÜMİKOM tarafından Mayıs-Eylül 2009 tarihleri arasında gerçekleştirilen çalışmaya bakınız.: s.6.

Halka en yakın, kamusal faaliyet alanları olmaları bakımından, yerel yönetimlerde yönetimde açıklığı ve yönetime katılmayı bireyler için olası en ileri düzeye taşıma çabası kararlar düzeyinde mevcut bulunmaktadır. Bu kararlar aynı zamanda karar alma sürecini de kapsayan kararlarla bağlayıcı hale getirilmeye çalışılmaktadır. Örnek olarak yerel yönetim düzeyinde, belediyelerde halka açık toplantıların düzenlenmesi ve kent konseyi gibi katılım uygulamalarının teşvik edilmesi söz konusudur.³⁰³

Yerel halkın kendilerini doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren kamusal karar ve uygulama faaliyetlerine katılması çeşitli yasal düzenlemelerle teminat altına alınarak yerel yönetim mevzuatına konmaktadır. Bu mevzuatta yer alan düzenlemelerden birinde; yerel yönetimlerde, bilhassa belediyelerin işleyişlerinde halktan bireylerin yerel yönetimlerde etkin bir biçimde söz sahibi olması öngörülmektedir. Gerekçesi, katılımcı ve açık yönetim anlayışının yaşama geçirilebilmesinin önemli adımlarından biri olarak sunulmaktadır.³⁰⁴

Açık toplantı bu açıdan yönetimde açıklığın ve katılımcı demokrasinin, yerel yönetimler düzeyinde de olsa, önemli unsurlarından biri haline gelmektedir. Açık toplantı, kavramsal olarak, yönetimin çeşitli kamusal kararları almak üzere yaptığı toplantılara yurttaş katılımının serbest bırakılması gerektiğini ifade etmektedir. Yani kamu kurumlarında yapılan toplantıların yönetimde açıklığın bir gereği olarak halka açık bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

Yönetimde açıklık denince ilk akla gelen ülkelerden biri olan Amerika Birleşik Devletleri'nde, 1974 yılında açık toplantıya ilişkin bir yasa bile çıkarılmıştır. Bu yasaya göre; halkın karar organlarının görüşmelerine, karar süreçlerine katılabilmesine imkân verilmesi, vatandaşlık hakkının bir gereği olarak görülmektedir.³⁰⁵ Aynı yasa kapsamında, toplantılara katılanların görüşlerini açıklayabilme fırsatına ve dolayısıyla hakkına sahip olduğu net bir biçimde ifade edilmektedir. Her ne kadar ABD kamu yönetim sisteminin üstünlüğünü bir açıdan burada görenler olsa da, yine de söz konusu

³⁰³ Çalışmamızın kapsamında gerçekleştirilen alan araştırması verileri ve meclis üyeleri ile yapılan görüşme notları için bkz. Ek 2.

³⁰⁴ Er (2007), s.19.

³⁰⁵ Çukurçayır (2005) s.23.

yasada mükemmel biçimde var olan, açık toplantıya ilişkin halka tanınmış hakların uygulamada çoğu zaman dikkate alınmadığı yapılan çalışmalardan anlaşılmaktadır.³⁰⁶

Aynı şekilde Türkiye’de de şimdilik henüz yasal çerçevesi ve mevzuatı oluşturulmaya çalışılan yönetimde açıklık anlayışı uygulama aşamasına geçmeden pek çok engelle karşılaşmaktadır. Bu nedenle toplantıların halka açık olması her ne kadar katılımcı demokrasi ve yönetimde açıklık anlayışının bir unsuru olsa da kamusal faaliyet bir bütün olarak ele alındığında bu toplantıların yararı sonuçları bakımından şüphelidir. Çünkü katılımcılık kültürü hem kamu görevlileri açısından hem de kamu hizmeti alanlar açısından henüz gelişmiş değildir. Bu durumda, açık toplantı, yalnızca “işini bilen” bir kısım kuruluş ve insanın yararına açık toplantı olmaktan öteye geçemeyecektir.³⁰⁷

Bu eleştiriye dayanak olması açısından, kent konseyi bünyesinde yapılan toplantıları ve konseye bağlı alt meclislerde yürütülen faaliyetleri incelemek yararlı olacaktır. Kent konseyleri, yeni katılım anlayışı çerçevesinde, yerel yönetimlere katılımın artırılması amacıyla çıkarılmış bulunan yeni yasalarda, göze çarpan uygulamalardan biridir. Kent konseylerine ilişkin hukuki ve idari değerlendirme için önceki bölüme bakılabilir. Çalışmanın ikinci kısım, ikinci ve son bölümünde yönetime katılma ve yönetimde açıklığa ilişkin belediyeler düzeyinde gerçekleştirilen alan araştırması değerlerine başvurulabilir.³⁰⁸

Ülkemizde yerel yönetimlerin karar süreçlerine ve ya meclis toplantılarına halk katılımı incelenirken, bunun liberal iktisadi anlayışın kalkınma hedeflerinin yerel yönetimler çerçevesinde işlevsel hale getirilmesi anlamına geldiği ileri sürülerek, konunun pek çok farklı açıdan ele alınabileceğine de dikkat çekilmektedir. Öte yandan, özellikle kent konseyi ve benzeri uygulamalarla halkın yerel düzeyde yönetime katılımının sağlanmaya çalışılması yönünde, bu ve benzeri uygulamaların son derece önemli kapılar açtığı da dile getirilmektedir.³⁰⁹ Bir farkla ki, o da bireylerin bu yönde bir

³⁰⁶ Çitçi (1989), s.240.

³⁰⁷ Özay (1986), ss.15-39; Çukurçayır (2005), s.156.

³⁰⁸ Çalışmamızın kapsamında gerçekleştirilen alan araştırması verileri ve meclis üyeleri ile yapılan görüşme notları için bkz. Ek 2.

³⁰⁹ Akdoğan (2008) s.2.

aba içinde olmaması durumunda tüm bu düzenlemeler ve sağlanan katılım olanaklarının sonuçsuz kalacağı konusunda ortak bir kanaat hâkimdir.

Konuyu eleştirel açıdan ele alan yaklaşımlara göre, bireyler toplumsal görev ve sorumluluk hissiyle değil; tam aksine kendi kişisel çıkarlarını artırmak amacıyla yerel yönetimlerdeki karar süreçlerine, bu kurumlardaki meclis toplantılarına katılmaya teşvik edilmektedir. Zira özellikle kent konseylerinin, küresel sermayenin, küresel ölçekte yerellik ve blgeselliği öngören kara dayalı politikalarını, meşrulaştırmanın bir aracı olmaktan öteye gidemeyeceği yönünde ciddi eleştirilere rastlanmaktadır.³¹⁰ çünkü bu yaklaşımlara göre, kamu hizmetinden yararlanan insanlar, yine kamu yönetimi çerçevesinde bir tüketicisi, bir müşteri olarak algılanma eğilimindedirler. Dolayısıyla kamu hizmetinden yararlanan insanlar, ticari kuruluşlarda olduğu gibi yalnızca müşteri addedilmekte ve olumlu bir anlam yüklenen geleneksel “kamu hizmeti” anlayışı zedelenmektedir.³¹¹

Bilgi edinme hakkı, bilgilendirme ve katılım mekanizmaları arasında sıkı bir ilişki vardır. Bu ilişki yerel yönetimlerin şeffaflığının ve demokratikliğinin düzeyini göstermektedir. Bu bakımdan halkın karar süreçlerine katılımı belli bir düzeyde bilgi edinme kanallarına erişebiliyor olmasıyla ilintilidir. Çünkü çoğu zaman, herhangi bir kamu kurumunun işleyişine ve sonuç raporlarına erişmeyi başarmak bile belli kesimler için oldukça zor olmaktadır. Bu konuda, yerel yönetimlerin halkla ilişkiler faaliyeti ve teknolojik olanakların kullanımının yaygınlaştırılması ve bölgesel farklılıkların azaltılması büyük önem kazanmaktadır.³¹²

Bilgilenmenin sağlanabilmesi için, gerçek niyetler barındıran planlamalar gerekmektedir. Her alanda olduğu gibi yerel yönetimler alanında da bir “ğrenme kültürü” aşama aşama yerleştirilmelidir.³¹³ çünkü esasında alanı ne olursa olsun öğrenmenin gerçekleşebilmesi için “motivasyon” şarttır. Özellikle siyaset gibi, insanların iş ve görevleri gereği doğrudan ilgili olmadıkları takdirde, yeterli

³¹⁰ Akdoğan (2008), s.4.

³¹¹ Güler (2006) s.157-213.

³¹² Belediye meclisinin, internet televizyonu aracılığıyla, etkinliklerinin paylaşılması bir örnek olarak görülebilir.

³¹³ Fatih Yüksel, “Yerel Yönetim Sorununa Farklı Bir Bakış: ğrenme”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.). Ankara: Nobel Yayınları, 2008, ss.363.

“motivasyon” sağlanamadığı için, yeterli derecede bilgi sahibi olamayacakları bir alanda, öğrenmeyi kalıcı bir “alışkanlığa” dönüştürmek gerekmektedir.³¹⁴

Yalnızca bu adım geçilebildiği oranda bilinçli ve sürdürülebilir katılım olanağı doğabilir. Aksi takdirde açık toplantıların, yalnızca işi ve mesleği gereği konuyla ilgili bu sayede, bu kurumlardaki yol ve yöntemleri “iyi bilen” kişi ve kuruluşların bir anlamda katılabildiği; kendileri ve çevreleri için yarar sağlayabildiği toplantılar olmaya elverişli hale gelmesi kaçınılmaz bir durumdur.³¹⁵

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, hizmet sunumundaki ve bilgilendirmedeki yetersizliklerin giderilmesi için yürütülecek faaliyetler, yönetimde açıklığın ve yönetime katılımın sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerde “sivilleşme” ve halkın yerel yönetimlerdeki etkinliğinin artırılması, demokratik sistemlerin ön koşullarından biri olarak hep dile getirilen bir husustur. Dolayısıyla “halka rağmen” hareket etmemeyi, (fakat aynı zamanda sosyal ve kültürel kalkınmayı amaçlaması gereken) öngören bu anlayışların genel bir sonucu olarak ve halkın kendi kendini yönetmesi fikrinden yola çıkarak şu sonuca varılabilir. Batı tarzı katılımcı demokrasilere benzer biçimde, ancak oradaki yapılarında maruz kaldığı sorunları aşacak bir katılımcılık bilinci gereklidir. İnsanların “birey” olma bilinci ile “vatandaşlık” ya da Benjamin Barber’in kavrama yüklediği anlamda “yurttaşlık” idealini birleştirebilecek bir anlayışa yaklaştırılmaları zorunlu görünüyor. Zira “devlet iktidarının, kamu gücünün tek yanlı ve ezici uygulamalarından kendini koruyabilmek ve ona karşı haklarını savunabilmek” açısından bu zorunluluk son derece aciliyet arz eden bir niteliğe sahiptir.³¹⁶

2.4. Yönetimde Açıklığın Kurumsallaşması Sürecinde Denetim

Günümüz demokrasi tartışmalarının önemli bir özelliği de bu tartışmalarda yönetime ilişkin bilgi ve belgelerin erişilebilir ve denetlenebilir olması konusuna ağırlıklı olarak yer verilmesidir. Yönetimde, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik

³¹⁴ Arıkboğa (2008), 30-83.

³¹⁵ Hamit Palabıyık ve Mustafa Görün, **Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, 2004, 257-272.

³¹⁶ Barber (1995), ss.49-73.

gibi unsurların, günümüz toplumunun öncelikli talepleri arasında olduğu farklı açılardan pek çok kez dile getirilmektedir. Kimi toplumlarda bu talepler belli bir dengeye erişmiş, kimilerindeyse henüz emekleme aşamasındadır.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde, denetimin belirleyici bir rolü bulunmaktadır. Yerel yönetime ilişkin önerilen modellerin niteliğinden bağımsız olarak merkezi yönetimin denetimi, hep var olacaktır. Çünkü (uygulanabilir modeller için geçerli olmak koşuluyla) merkezi otoritenin yokluğu varsayılmamıştır. Dolayısıyla, kararların ve uygulamaların yasalara uygunluğunu denetleyecek olan merkezi yönetim çerçevesinde yer alan kurumlar olacaktır. Bu durumun bir sonucu olarak, (özellikle Türkiye gibi merkezi otoriteyi koruma eğiliminde olan ülkelerde) merkezi yönetimin demokratikliği, yerel yönetimin demokratikleşmesinde yukarıdan aşağıya doğru bir yol izlemektedir. Batı demokrasileri için bu yargı pek uygun olmasa da Türkiye gibi demokratik yönetim anlayışını henüz içselleştirememiş ülkeler için, denetim görevinin önemini, nasıl konumlanacağı bakımından bir kat daha artırmaktadır. Dolayısıyla denetimin nasıl bir yöntemle, ne tür bir anlayışla uygulandığı çok önemli bir husustur.³¹⁷

Denetim, gerçekleşmesi istenilen amaca yönelik, arzu edilen biçime uygun sonuçlar sağlamak için, herhangi bir yönetme eyleminin tamamlayıcı bir ögesi olarak ortaya çıkar. Dolayısıyla amaçların belirlenen seyrine uygunluğu için imkân sağlanmış olmaktadır. Bu sayede belli şeylerin yapılmasına, bazılarının da engellenmesine çalışılmaktadır. Ayrıca denetleme, iş ve eylemlerin tayin edilmiş ilkelere, konulmuş kurallara, verilmiş talimatlara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin tespit edilmesine yaramaktadır. Denetim vasıtasıyla, yönetim sürecine ilişkin aksaklıkların ve hataların düzeltilmesi, tekrar edilmesinin önüne geçilmesi amaçlanır.³¹⁸

Kamu yönetiminde çeşitli denetim yöntemleri vardır. İdari, siyasi ve mali boyutları bulunan denetimin, geniş bir uygulama alanı olmasına karşın, bu çalışmada konumuzla ilgisi bakımından daha çok yerel ölçekteki uygulamalara yoğunlaşmaktayız. Asıl olarak katılımcı demokrasi ve açıklığı ilke edinen bir yerel yönetim yapılanmasında, denetimin sınırları (Avrupa Birliği üyelik sürecinin bir parçası olarak,

³¹⁷ Çalışmamızın kapsamında gerçekleştirilen alan araştırması verilerine (belediye başkanı, meclis ve kent konseyi üyeleri ile yapılan görüşme notları için) bkz. Ek 1 ve Ek 2.

³¹⁸ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 2000, s.186. s.301.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı metnilerince) belirlenmiştir. Bu bakımdan, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde “vesayet dayalı” ya da benzeri denetimini, anti-demokratik bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Zira merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde söz konusu biçimde bir denetime gitmesi, “özü itibariyle” yerel yönetimlerin özerkliğiyle bağdaşmayacak bir uygulama olarak görülmektedir.³¹⁹ Ancak, denetim, elbette, hukuka uygunluğu, yönetmede bütünlüğü, dengeyi ve uyumu sağlamak amacıyla görev ve hizmet süreçlerinin etkin yönetimini güvence altına almanın bir aracı olan çok yönlü bir faaliyet olarak gerçekleştiğinde olumlu sonuçlara ulaşılacağı için gerekli ve belli açılardan zorunludur. Zira Keleş’e göre, “her idari kuruluş görevlerini gereği gibi yapabilmek için belli denetleme mekanizmaları kurmak ve çalıştırmak zorundadır. Denetim dışı yönetim karmaşa ve anarşi yaratır. Çoğu kez sorumsuzluğa ve ekonomik açıdan savurganlıklara yol açar.”³²⁰

Denetimin, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde ki bir faaliyeti olabileceğini/olduğunu da unutmamak gerekir. Zaten, yerel yönetimlere ilişkin “özerklik” tartışmaları tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Her hangi bir ülkede yerel yönetimin özerkliği, denetim mekanizmalarının kim tarafından ve nasıl denetlendiği, oradaki yerel yönetimin siyasal niteliğini belirlemektedir.

Bu bağlamda, her hangi bir kamu kuruluşu kendi denetimini kendisi yapabileceği gibi başka kurumlar tarafından da denetlenebilir. Bu idari açıdan denetimin bir gereği olarak yerine getirilir. İdari denetimin farklı biçimleri vardır. Başlıca sınıflama, sırasıyla, hiyerarşik nitelikteki kurum içi denetim olabileceği gibi, kurum dışından başka kamu kurumlarınca vesayet niteliğinde denetim de söz konusu olabilir. Hiyerarşik denetim, basitçe üstlerin astlarını denetlemesi biçiminde gerçekleşmektedir.

³¹⁹ Ruşen Keleş. “Yerel Yönetimlerde Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25 (Özel Sayı), Nisan-Haziran 1997, s.10; www.sayistay.gov.tr (20.02.2011).

³²⁰ Keleş (1997), s.10. Üzerinde durulması gereken ve bir denetim biçimi olarak görülen diğer bir denetim yöntemi daha vardır. Bir denetim mekanizması gibi işlev görmektedir. “Baskı grupları” olarak adlandırılan, ortak çıkar gruplarının bir araç olarak kullandığı bu tür denetimin hem grup içi faaliyetlere ve kararlara, hem de kamuoyu yaratma konusunda etkileri vardır. Bilindiği gibi gruplar, ortak çıkarlar etrafında bir araya gelen toplumsal oluşumlardır. Sosyolojik açıdan, ortak menfaatlerini gerçekleştirmek için belli bir bilinçle örgütlenen insanlar sosyal gruplar olarak tanımlanır. Bu bakımdan baskı grupları siyasi ve idari otoriteler üzerinde baskı yoluyla etki yaratmaya çalışan örgütlü grupları ifade etmektedir. Baskı grupları, farklı yöntemlerle bu amaçlarına ulaşmaya çalışırlar. Dolayısıyla devletlerin yürüttüğü politikalarla ilgilenerek grup üyelerinin bu faaliyetlerden haberdar olmasını sağlamaktadırlar. Bu yolla kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında etki yaratmaya çalışılmaktadır. Bu faaliyetlerin iki ayrı yönü bulunmaktadır. Bir taraftan yönetime etki etmeye, diğer taraftan kamuoyuna mesajlar vererek belli bir amaç doğrultusunda bir bilinç oluşturmaya çalışılır.

Bu tür denetim de iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Bir yandan “hukuka uygunluk denetimi” olabileceği gibi, öte yandan “yerindelik denetimi” de olabilmektedir. Bunlara ilave olarak, hiyerarşik denetim yönteminde üstlerin yetkisi yasal bir dayanağa gerek duyulmadan kendiliğinden kabul edilmektedir.³²¹

Çalışmamızın ikinci bölümünde merkezi yönetimin halkla ilişkilerini incelenirken, üzerinde durulduğu gibi, denetim söz konusu olduğunda üzerinde bolca tartışmaların (özellikle son yıllarda) yapıldığı kamusal denetim gündeme gelmektedir. Kamusal denetim, çağrıştırdığı temel kavramlardan biri ombudsmanlık kavramıdır

Kamu denetçisi olarak da adlandırılan bu kavram, katılımcı demokrasiyi ve yönetimde açıklığı öncelikli bir amaç olarak gören, hemen her ülkede, ya uygulamaya sokulmuştur ya da uygulamaya yönelik düzenleme aşamasındadır. Temel kamusal meselelerin, çözülmemediği noktalarda, önemli bir işleve sahip olması bakımından, ombudsmanlık kavramına büyük anlamlar yüklenmektedir. Ancak yine de hem merkezi yönetimin halkla ilişkiler konusunda hem de kamu yönetiminde var olan diğer denetim yöntemlerinin yanında ne tür bir yarara sahip olacağı öteden beri tartışılan bir husustur. Çoğu Avrupa Birliği ülkesinde ombudsmanlık kurumu ya da muadili bir kurum uzun bir zamandan beri var olan ve bir denetim yöntemi olarak uygulana gelen bir yöntemdir. Bu ülkelerdeki uygulamalara ilişkin pek çok çalışmaya rastlamak mümkündür.³²²

Kamu yönetimindeki değişime bağlı olarak, yönetimde açıklığın kurumsallaşması sürecine paralel olarak ortaya çıkan denetim yaklaşımlarından birini de yönetim modeli çerçevesinde ele almak gerekir. Zira yönetim yaklaşımı özellikle son yıllarda, uluslararası alanda ağırlıklı olarak gündemde kalan bir yönetim modelidir. Daha da önemlisi, demokratik bir sistemin en temel bileşenlerinden biri olarak görülmektedir. Özellikle Batı Avrupa’da yaygınlaşan yeni yönetim biçimleri, ağ yapıları, kamu-özel sektör ortaklıkları, sivil toplum kuruluşları, gönüllü katılım faaliyetleri genel olarak bu çerçevede ele alınmaktadır. Zira geleneksel kamu yönetimi denetim yöntemleri, özellikle hiyerarşik denetim ve vesayete dayalı denetim

³²¹ Eryılmaz, (2000), s.309.

³²² Geniş bilgi için bkz. Turan Yıldırım (2010), ss. 186-196.

yöntemleriyle, yeni sosyal, ekonomik ve siyasal koşulları kontrol etmek zorlaşmaktadır.³²³

2.4.1. Denetim Kavramı ve Denetim Mekanizmaları

Kendi içinde oldukça kapsamlı bir kavram olan denetim kavramı, yönetimde açıklık fikriyle yakından ilgilidir. Esasında yönetimde açıklığın en temel amaçlarından biridir. Yönetimde açıklık bir açıdan denetime açıklıktır. Kamusal faaliyetin doğrudan ya da dolaylı olarak etki sahası içinde bulunan her kesin, bu faaliyete etkin katılımını anlatan yönetimde açıklığın anlamlı olmasını sağlayan kavram, denetim kavramıdır. Çünkü yönetime katılma eyleminin de en kesin amaçlarından biri yönetimi çeşitli denetim yöntemleriyle dengede tutmaktır. Bu denge kamusal gücün bireyler karşısında a (lehte ya da aleyhte) “dizginlenmesi” anlamına gelmektedir.

Kamu yönetiminde çeşitli denetim yöntemleri vardır. Bunları genel olarak, (Türkiye’deki, denetim yapılanmasını göz önünde bulunduracak olursak) idari denetim, siyasi denetim, yargı denetimi ve halk denetimi ayrımıyla incelemek de mümkündür. İdari denetim üç ayrı biçimde gerçekleşmektedir. Bunlar iç denetim, dış denetim ve kamuoyu denetimidir. İdari denetimin “yetki kaynağı” iki farklı biçimde incelenebilir. Birincisi “yasal denetim” yetkisi ikincisi “kanundan doğmayan denetim” yetkisidir. Bu tanımlara bağlı olarak özellikle üzerinde durulması gereken denetim dış denetimdir. Zira yerel yönetimlerin özerkliğiyle ilgili tartışmaların ana teması, dış denetimin nasıl gerçekleşmesi gerektiği konusuna odaklanmaktadır. Öncelikle idari vesayetten kaynaklanan denetimin, “ikili görev yoluyla” denetim ve “mali yardımlar yoluyla” denetim olduğunu ifade etmek gerekir.³²⁴

İdari kurumların her birinde iç denetim yanında, alternatif dış denetim yöntemlerinin uygulamaya sokulması, yönetime katılma ve açıklık arayışındaki yönetimlerin (demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak), amaçları arasında yer almaktadır. Bu yönde öne çıkan alternatif denetim yöntemleri, daha ziyade kamuoyu ve sivil toplum baskısına ve dolayısıyla merkezi yönetimden bağımsız denetim

³²³ Gündoğan (2007), s.112.

³²⁴ Siyasi denetimin araçları soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru’dan oluşmaktadır. Geniş bilgi için bkz.: T.C. Sayıştay Başkanlığı, Yerel Yönetimlerin Denetimi, Araştırma Raporu, Ağustos, 2000.

mekanizmalarının oluşturulmasını gerektirmektedir. Yönetimlerin yargı denetimine açık olmaları yanında bu tür alternatif yöntemlerin geçerlilik kazanmasında, sistemin demokratikliği, katılımcılığı ve açıklığı bakımından büyük yarar görülmektedir.³²⁵

Son süreçte alternatif kamu yönetimi denetim yöntemlerinin başında kamuoyu denetimi ya da kamuoyu baskısı gelmektedir. Buna bağlı olarak kamusal sorunların çözümünde, kamu denetçiliği veya ombudsmanlık öne çıkmaktadır. Ombudsman terimi, yönetimlerle, halk arasında bir tür arabuluculuğu ifade etmektedir.³²⁶ Ombudsman, bağımsız bir kamu görevlisi olarak çalışmaktadır. Kamu hizmetlerinin sevk ve idaresinden sorumlu bürokratik yapıların işlemlerinden kaynaklanan şikâyetlerin, karşılanmasında hakemlik rolü üstlenmektedir.³²⁷ Ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur.³²⁸

Yıldırım'a göre, ombudsmanlık: “yönetimin elindeki her tür bilgi ve belgeye ulaşabilecek yasal yetkiye sahip, uzmanlığa ve bağımsızlığa dayalı güçlü, etkin ve saygı duyulan bir kurumdur. Bu sistemin yürürlükte olduğu yerlerde yerel yönetime önemli katkılarda bulunmakta ve yerel yönetimin işleyiş usul ve süreçleri üzerinde oldukça olumlu etkiler yaratmaktadır.”³²⁹

Türkiye’de, yönetimde açıklığın kurumsallaşma sürecinde, denetim esaslı kurumlara ilişkin yasal düzenlemelerden biri, 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’yla kabul edilmiştir.

Kanunun amacı birinci maddenin içeriğinde: “Gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete

³²⁵ Gündoğan (2007), s.124.

³²⁶ Ombudsman kavramına, süreç içinde Türkçede farklı karşılıklar verilmiştir. Bunlardan bazıları şunlardır: parlamento komiseri, kamu hakemi, medeni haklar savunucusu, kamu denetçisi (TÜSIAD, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi**, İstanbul: 1997, s.11.)

³²⁷ Vicktor Pickl, **Ombudsman ve Yönetimde Reform**, AİD, Turgay Eren (çev.), Cilt.19, Sayı.4, 1996, s.37-46.

³²⁸ Hans.Gammeltoft, **Ombudsman Kavramı**, (çev.). Turgay Ergun, AİD, Cilt.29, Sayı.3, Eylül, 1996, s.195–202.

³²⁹ Selahattin Yıldırım (1994), s.128.

uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturmak” şeklinde ifade edilmektedir.³³⁰

Tek tek bireylerin ve grupların yerel yönetimi denetlemesine imkan sağlayacak bir “yerel ombudsman” kurumu oluşturulması öneriler arasında yer almaktadır.³³¹

Yerel yönetimlerde bir kamusal denetim yöntemi olarak bazı uygulamalar vardır. Batı Avrupa’da farklı isimler altında ancak benzer bir işleve sahip örneklerle rastlanmaktadır. Bu örneklerden biri, Danimarka Kopenhag Belediyesinde görülen uygulamadır.³³²

2.4.2. Yerel Katılımda Açıklık ve Denetim İlişkisi

Çalışmanın bu başlığı altında amacımız, bütün yönleriyle denetim mekanizmalarını incelemek olmadığı için daha ziyade denetimin, yerel yönetimlerin katılımcı ve açıklık yönündeki uygulamalarına olumlu veya olumsuz yansımalarını incelemekteyiz. Bu bağlamda, öteden beri denetimin vesayet biçiminden kaynaklanan sorunlarla yüz yüze bulunan yerel yönetim birimlerinden biri il özel idaresi kurumudur. Ancak kamu yönetimi temel kanunundaki bazı değişiklikler il özel idarelerinin denetimi konusunda kimi iyileşmeler getirmiştir. Bu iyileştirmeleri, “5302 sayılı kanun ile özel idareleri üzerindeki merkezi idarenin idarî vesayet denetimi yetkilerini” köklü bir biçimde değiştirilmesi olarak görenler vardır. Zira bu değerlendirmelere göre, “idari vesayeti, merkezi idarenin temsilcisi olarak mülki amirlere verilen yargıyı harekete geçirme yetkisiyle kısıtlamaktadır.” Bu bakımdan, vesayet denetimine ilişkin düzenleme, 5302 sayılı il özel idaresi yasasının getirdiği, önemli bir yenilik olarak görülmektedir. Zira bu düzenlemelerle, merkezi yönetimin vesayet denetimi, içerik açısından, belirli bir oranda daraltılmış olmaktadır.³³³

³³⁰ 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (md, 1), Resmi Gazete: 15/6/2006.

³³¹ Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s.21; Osman Erdoğan, “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu Türkiye Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2006, s.29.

³³² T.C. İçişleri Bakanlığı, **İyi Yönetişim**, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın no.654, Nisan 2009, ss.27-28.

³³³ Hamza Ateş ve Muharrem Es, “Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri”, Bozlağan, Recep ve Demirkaya Yüksel (Ed.). **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, İstanbul: Nobel Yayınları, 2008, s.217.

Öte yandan 5393 sayılı yasayla, belediye meclislerinin denetim işlevinde de bazı değişiklikler yapıldığı görülmektedir.³³⁴

Yerel yönetimlerde demokratik ve etkin bir denetim sisteminin kurulması amacıyla; merkezi yönetimin, yargının ve kamuoyunun denetimine ilaveten bir iç denetim sistemi getirilmesi uzun zamandır önerilen bir düşünceydi.³³⁵

Bir ülkede, yerel yönetimin özerk olup olmaması; denetim mekanizmalarının kim tarafından ve nasıl tayin edildiği; denetim mekanizmalarının işleyiş biçimi; o ülkenin siyasal karakterini belirlemektedir.³³⁶ Yerel yönetime temel karakterini kazandıran önemli unsurlardan birisi özerkliktir.³³⁷ Bu bakımdan, özerklik, yerel yönetimin “kurucu ve ayırt edici özelliğidir.” Dolayısıyla, merkezi yönetimin siyasal otoritesinin yerel yönetim kurumları üzerinde özerklik prensibi çerçevesinde kısıtlayıcı etkiye sahip olmaması gerekir. Merkezi otoriterin yerel yönetimler üzerindeki sınırlaması, ancak, tüzüğe ve hukuka uygunluk denetimi biçiminde olabilir. Bu durum Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Şartı’nda açık bir biçimde ortaya konmaktadır. Şart’a göre de yerel yönetimlere, söz konusu usuller çerçevesinde özerklik sağlanabildiği oranda ancak demokratik ve dolayısıyla açık idari kurumsallaşmaya gidebilecek yerel yönetimden söz edilebilir.

Elbette ki yerel yönetimin özerkliği, onun demokratikleşmesi için tek başına yeterli bir işleve sahip değildir. Yerel yönetimlerin siyasal bakımdan özerkliğe sahip olmaları yanında, yeterli miktarda mali kaynağa sahip olmaları ve tabi ki bu mali kaynakların kullanımında özerk bütçe prensibiyle hareket edebilmeleri gerekir. Hem siyasal özerkliğe ve hem de mali özerkliğe aynı anda sahip olmadan her hangi bir yerel yönetim biriminden, etkin yönetimi ve verimli hizmeti gerçekleştirmesi beklenemez. “Bu nedenle siyasal özerkliğe, merkezi otoriteye bağımlı olmayan yerel yönetim bütçelerinin de eklenmesi gerekir.”³³⁸

³³⁴ Erbay Arıkboğa, “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, Bozlağan, Recep ve Demirkaya Yüksel (Ed.). **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, İstanbul: Nobel Yayınları, 2008, s.181–190.

³³⁵ Arıkboğa (2008), s.73.

³³⁶ Keleş (1992), s.21.

³³⁷ Çukurçayır (2005), ss.96–98.

³³⁸ Keleş (1992), s.44.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin bütünlüğü, yani devletin ana yapısı içinde belli bir oranda özerkliğe sahip olabilecek kuruluşlardır. Çünkü “gerçekte”, yerel yönetimler, “bağımsız siyasal kurumlar” değildirler.³³⁹ Bu nedenle yerel yönetimlerin denetiminin gerekliliğine ilişkin tartışmaya gerek görülmeden, “denetimin amacı, sınırı ve biçimi” üzerinde yapılması gerekir.

2.5. Yönetime Katılma ve Açıklıkta Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü

Açık yönetim ve denetim konusunda olduğu gibi, yönetimde açıklık ya da yönetimde demokrasi anlayışının genel anlamda sivil toplumla ilişkisi örtük bir biçim arz etmektedir. Ancak demokrasi kuramına ilişkin düşüncelerde olduğu gibi, katılım ve şeffaflık kavramlarının denetim kavramıyla olduğu kadar sivil toplumla da ilişkilendirildiği pek çok kuramsal çalışma mevcuttur. Bu çalışmalar sivil toplum, sivil toplum örgütlenmeleri, bölgesel kalkınma amaçlı örgütler ve devletin bunlarla ilişkisi konuları üzerine yoğunlaşmaktadır. Sivil toplum merkezli tartışmaların yanında devlet merkezli tartışmalar da vardır. Sivil toplumu devlet kurumsal varlığı dışında, devletin iktidarını dengeleyici karşı bir varlık olarak görme eğiliminde olanlar olmasına karşın, sivil toplumu devletin içinde fakat katılımcı ve tamamlayıcı bir parçası olarak görme eğiliminde olanlar da vardır.³⁴⁰ Çalışmamızda daha çok öne çıkan katılımcı demokrasi tartışması, bu ikinci tür grup görüş içinde ve özellikle yerel ölçekte sivil toplum kuruluşlarının rolüne (katılımcı ve açık yönetim düşüncesinin yaşatılmasında önemli unsurlar olarak kabul edilmesi nedeniyle) yer vermeye çalışmaktayız.

Yerel yönetim çalışmalarının anahtar kavramlarından biri sivil toplum kavramıdır. Tarihsel olarak daha yeni bir kavram olmasına karşın sivil toplum kavramı, asıl olarak siyasal bilimin kapsamını oluşturan kavramlardan biridir. Öte yandan siyasal bilimi, sivil toplum ve ona ilişkin örgütlenmelerin meydana getirdiği olgular, düşünceler, yapılar ve bunlarla ilgili çok yönlü ilişkiler bütünü bilimi olarak tanımlamak da mümkündür. Bun nedenle esasında çok geniş bir bilimsel çalışma alanı olduğunu belirtmek gerekir. Fakat konumuz bağlamında ve daha dar anlamda ele

³³⁹ Keleş (1997), s.10.

³⁴⁰ Bu görüşü savunanlar arasında başta gelen isimlerden biri, John Keane'dir. Keane, sivil toplum ve devlet ayırımının yıkılması yönündeki eğilime karşı, bilakis bu ayırımın korunması gerektiğini savunmaktadır. Ona göre, devlet iktidarının keyfi yönde kullanılmasının önündeki temel engel özerk kamusal alanlardan oluşan sivil toplumdur. Bkz. John Keane'in, **Sivil Toplum ve Devlet** adlı çalışması. Ayrıca, **Demokrasi ve Sivil Toplum**, s.202-245.

alınacak olursa, bugün tartışılan hususların, daha çok modern kentsel yaşamın yol açtığı sorunlarla ilişkili olduğu ifade edilebilir. Kentleşme ve modern yaşamın kurumları sivil toplum devlet ilişkisinin kent bazlı bir sosyolojik yapıda değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu açıdan kentin ortaya çıkması, söz konusu süreç ve olgularla sıkı sıkıya bağlıdır. Zira kent, “ortaya çıkışından başlayarak kentlilere özgü bir takım haklar ve yükümlülükler getirmiş, getirdikleriyle de halka kentsel iktidardan bazı isteklerde bulunma olanağı sunmuştur. Zamanla bu durum, kent halkının, siyasal durum karşısında bir sivil toplum olarak belirmesini sağlamıştır. Sivil toplum, kent kültürüyle var olabilen ve kentlere özgü bir toplumdur.”³⁴¹

Türkiye’de kamu yönetimindeki yeniden yapılanma hamleleri çerçevesinde 1980’li yıllarda gündeme gelen sivil toplum tartışmaları, güncelliğinden bir şey kaybetmiş değildir. Sivil toplum kavramı pek çok farklı yaklaşımla incelenebilecek bir kavram olmasına karşın, çalışmamızda katılımcı demokrasi ve açık yönetim ilişkisi içinde ele alınmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışları arasında katılımı ve açıklığı en fazla öne çıkaran kavramlardan biri olan yönetişim kavramının da temel öğeleri arasında bulunan sivil toplum örgütlenmeleri ya da STK’lar yerel yönetimde katılımın en önemli unsurlarından biri olarak kabul edilmektedirler.

Yirmi birinci yüzyıl, geçen yüzyıldan kalma parlamento yapılarının reformuna ilişkin bazı tartışmaların yapıldığı bir dönemin de adıdır aynı zamanda. Zira bu süreç, demokratik ülkelerin, “demokratik tarzda reformlar yapma, parlamentoyu devlet yöneticilerinin avukatlığını yapmaktan olabildiğince uzaklaştırıp, sivil toplum ve devlet katında güçsüzleri kollama işlevini geliştirme şansı”na göz ardı etmemelerinin öneminin iyice arttığı bir süreçtir.³⁴²

Sivil toplum, öncelikle devletle toplum arasındaki, kamusal alanda örgütlü örgütsüz Sivil toplum örgütlerinin önem kazanmasında etkili olan faktörlerden biri,

³⁴¹ Çukurçayır (2005), s.170.

³⁴² John Keane, **Demokrasi ve Sivil Toplum**, Nemci Erdoğan (çev.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1994, s.227.

“sivil toplumun vurucu gücünü oluşturdıkları”, yönündeki inancın yaygınlık kazanmasıdır.³⁴³

Sivil toplum örgütleri bir açıdan da istikrar unsuru olarak görülmektedirler. Özellikle son yıllarda, artan demokratikleşme tartışmaları, sivil toplum ve sivil topluma ilişkin kavramların önemini artırmıştır. Niteliği, sivil toplumun ne olduğu ya da olmadığı konusunda ve varlığı konusundaki tartışmalar da artmıştır. Dolayısıyla sivil toplum tanımlamaları aynı oranda farklılık arz etmektedir.³⁴⁴

Yönetimde açıklığı gerçekleştirmeyi amaç edinen siyasal iktidarın, sivil topluma karşı daha sorumlu ve daha duyarlı yaklaşması kendi meşruiyeti açısından olumlu ve tutarlı bir politika olarak görülür. Sivil toplumun bu yöndeki yararı, sivil toplum ve devlet arasındaki ayırım varlığını koruyabildiği oranda mümkün görülür. John Keane’in belirttiği gibi, “sivil toplumun kendi içerisinde yürütülen ve devletin olmayan faaliyetleri demokratik bir şekilde genişletip yeniden düzenleyerek siyasal ve toplumsal alanlar arasındaki ayrılığın” sürdürülmesi gerekir.³⁴⁵ Dolayısıyla her hangi bir örgütlenmenin sivil toplum olarak nitelendirilebilmesi bu örgütlenmenin devletten ayrı bir yerde daha doğrusu “devletin kurumsal yapısının dışında” bir yerde var olmasına bağlıdır.³⁴⁶

Sivil toplum örgütlenmeleri, siyasal katılım açısından son derece öneme sahip örgütlenmelerdir.

Siyasal katılmayı etkileyen önemli bir unsur da sivil toplum kuruluşlarıdır. Özellikle gönüllülük bağlamında yürütülen sivil toplum kuruluşları, siyasal katılmayı etkileyen önemli faktörlerden biri olarak görülmektedir. Çeşitli kuruluşların üyesi olarak faaliyet yürüten bireylerin siyasal katılma eğilimlerinin arttığı gözlenmiştir. Aynı şekilde, birden çok alana ilişkin dernek vb. bir biçimde üyesi olunarak faaliyet alanlarını genişleten bireylerin yönetime katılma ve genel olarak siyasete ilgileri artmaktadır.

³⁴³ Sivil Toplum Örgütleri: Neoliberalizmin Araçları mı, Halka Dayalı Alternatifler mi?, Işık Ergüden (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 2001, s.11.

³⁴⁴ Selahattin Yıldırım (1994), s.39.

³⁴⁵ Keane (1994), s.21.

³⁴⁶ Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975–1992)**, İstanbul: IULA-EMME Yayını, 1993, s.57.

Lipset'in dikkat çektiği (eski olmasına karşın hala geçerli olan) bir örnekte, özellikle gönüllü kuruluşların katılımcılığa etkisi ortaya konmaktadır.³⁴⁷

Dernekler ve meslek grupları gibi pek çok hükümet dışı oluşum sivil toplum kuruluşları arasında yer alır. Fakat bu oluşumların çoğu aktif politik yaşamdan uzak durmayı tercih etmektedirler. Katılımcı demokrasi ve açık yönetim temelindeki siyasal taleplerin bir bakıma öncü oluşumları olma potansiyeline sahip olmalarına karşın, özellikle yerel siyaset söz konusu olduğunda, bu durum daha da belirginlik kazanır. Bu tür sivil toplum örgütlenmeleri arasında, spor dernekleri, sanat faaliyetine ilişkin dernekler, sağlıkla ve benzeri konularla ilgili dernekler, çoğunlukla yerel siyasetten uzak kalmaktadırlar. Keane'e göre, özellikle yukarıda adı geçen türde dernekler, "boş zaman etkinlikleri ve bazı sosyal etkinliklerde bulunarak, önemli işlevler görürler. Ancak, yerel düzeyde yaşam kalitesini ilgilendiren ve yerel siyaseti biçimlendiren konulardan uzak dururlar ve yerel kararların oluşumunda çoğu kez etkisiz kalırlar."³⁴⁸

Türkiye'deki gibi merkeziyetçi devlet siyasal kurumları, ülkedeki siyasal katılım kültürünü belirleyici bir role sahiptir. Bir üst yapı olarak siyasal sistemin kendisi, katılımcı demokrasi kültürünün gelişiminde merkezi bir rol üstlenmektedir. Demokrasinin algılanma biçimine bağlı olarak, sistemin bu yöndeki öncülüğü siyasal katılımın niteliğini dönüştürücü etkiye sahiptir. Hukuki düzenlemeler temelinde, konu ele alındığında Türkiye'de, dünyanın hemen her bölgesinde olduğu gibi, temsili demokrasinin, kifayet etmediği noktalarda katılımcı demokrasinin uygulama bulmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu durum, ilkesel olarak temsili demokrasi yöntemlerinin terk edildiği anlamını taşımamaktadır. Bu bakımdan Türkiye'deki sivil toplum hareketlerinin Avrupa Birliği ülkeleri ve ABD gibi demokrasilerdeki gibi bir işleve henüz sahip olabildiğini ifade etmek zordur.³⁴⁹ Ancak belli oranda yasal düzenlemeler

³⁴⁷ Bu bağlamda Lipset'in gönüllü kuruluşların siyasal katılmadaki rolleri ile ilgili tespitleri dikkat ekicidir. Almanya'da 1953 yılında yapılan bir araştırmaya göre her tabakadan bireylerden spor klüpleri, sosyal klüpler v.b. çeşitli kuruluşlara üye olanlar, politikayla daha çok ilgilenmekte, radyodaki siyasal yayınları daha çok dinlemekte, daha çok gazete okumakta ve daha büyük oranda oy verme niyetinde olduklarını söylemektedirler. Örneğin, erkek Alman işçilerinden sendikalardan başka hiçbir kuruluşa üye olmayanların % 72'sinin oy vermiş olmasına karşılık, başka kuruluşlara da üye olanların % 83'ü oy kullanmıştır (Seymour M. Lipset, **Siyasal İnsan**, Mete Tunçay (çev.). Ankara: Verso Yayınları, 1986, s.180 -189).

³⁴⁸ Çukurçayır (2005), s.171.

³⁴⁹ Vehbi Bayhan, *Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm*, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2002, Cilt.26, Sayı.1, s.1.

düzeyinde ve belli oranda da uygulamalar düzeyinde temsil yönteminden katılımcı yöntemlere doğru bir değişim gözlenmektedir. Bu değişim sürecinin ana unsurlarından biri, özellikle her türden katılımcı demokrasi söylemleri açısından, sivil toplum ve ona ilişkin örgütlenme biçimleridir.³⁵⁰

Sivil toplumun gelişiminde, yerel yönetimlerin (üstlendiği görev ve yükümlülükler bakımından özellikle belediyeçilik faaliyetlerinin), görece de olsa işlevsel katkısının daha fazla olduğu düşünülmektedir. Genel anlamda halka en yakın yerel yönetim birimleri olmaları açısından; ayrıca özel konumları dolayısıyla işlevlerinin toplumla iç içe oluşu açısından da belediyeler sosyokültürel gelişim, ekonomik kalkınma ve demokratikleşmede önemli yer işgal etmektedirler. Bununla beraber, yerel yönetimlerin toplumsal dönüşümün aracı olabileceği, önemle üstünde durulan bir konudur. Buna karşın, “yerel yönetimlerin mevcut sistem içinde toplumsal dönüşüm amacıyla kullanılabilme olasılığı”nın, “kurumun doğası gereği yok denecek kadar sınırlı” olduğu eleştirilerini göz ardı etmemek gerekir.³⁵¹

Katılımcı demokrasiyi hedefleyen katılım mekanizmalarına ve bu mekanizmalarda sivil toplum örgütlenmelerinin konumuna ilişkin yeni yerel yönetim mevzuatında çeşitli düzenlemelere yer verilmektedir. Bu düzenlemeler arasındaki önemli yapılardan olan kent konseyleri ve ihtisas komisyonları gibi meclisler, sivil toplum örgütlerinin de katılımına açık uygulamaların örnekleri olarak ele alınabilir. Zira belediye mevzuatına yeni giren düzenlemeler neticesinde, yerel hizmetlere halkın katılımını sağlamak amacıyla kurulan ihtisas komisyonlarının, uzman kişilerin ve sivil toplum örgütlerinin katılımıyla gerçekleştirileceği yönünde bir plan çizilmiştir. Ayrıca sözü geçen mevzuatta, yerel düzeyde yeniden yapılanma çalışmalarında, sivil toplum kuruluşlarının katılımının, demokratik yerel yönetimin bir gereği olarak önemsendiği belirtilmektedir.

Özellikle stratejik planların hazırlanması sürecinde; ilgili bölgelerdeki üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasına yer

³⁵⁰ Mehmet Aslan, Gazanfer Kaya, 1980 Sonrası Türkiye’de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, t.y., Cilt.5, Sayı.1, s.213.

³⁵¹ Güler (2006), s.348.

verilerek yerel katılıma ilişkin önemli yenilikler getirilmiştir.³⁵² Bu yasal düzenlemelerin uygulamalara yansımalarının hangi düzeyde olduğuna ilişkin ayrıntılı inceleme çalışmanın ikinci kısım, birinci bölümüne bırakılmıştır.

Demokratik katılımı ve siyasal eğilimleri belirlemede sivil toplum örgütlerinin, sivil toplumun rolü ve dolayısıyla önemi, üstünde en çok durulması gereken konulardandır. Zira sivil toplum örgütlenmesi ile yerel yönetimler arasındaki ilişki bilhassa kentsel yaşamın; kentlilerin, hemşehrilerin demokratik ilişkiler geliştirilmesinde vazgeçilmez unsurlar olarak görülürler. Özellikle iktisadi açıdan, kalkınma sürecindeki ülkelerde, sivil toplumla ve sivil toplum örgütlenmeleriyle demokratikleşme sürecindeki yerel yönetimlerin ilişkisi gittikçe artan oranda önem kazanmaktadır. Türkiye’de sivil toplum örgütleri ile yerel yönetimler arasındaki bağlantının ve “işbirliğinin” düzeyi konusunda düşünmek gerekir. Sivil toplum örgütlenmeleri aracılığıyla siyasal katılım kanallarının güçlendirilmesi çeşitlendirilmesi yasal düzenlemelerce de tespit ve tescil edilmektedir. Fakat öte yandan, bu düzenlemelerin ve bu konudaki söylemlerin katılımcılık ve açıklık ilişkisi içinde işbirliğine dönük harekete geçme konusunda, yerel siyasetin genel yapısı içinde sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu konuya ilişkin somut örnekler çalışmanın ikinci kısmında, belediyeler düzeyinde, karşılaştırmalı olarak yer almaktadır.

2.6. Hukuk Devleti ve Sivil Toplum Bağlamında Katılım ve Açıklık

Hukuk devleti, siyasal parti rekabeti ve çoğunluğa dayalı siyaset anlayışının egemen olduğu merkeziyetçi ülkelerde, sistemin demokratikliği konusunda yaygın bir kanaat vardır. Bu aynı zamanda demokratik devlet olmanın gereklerinin yerine getirildiğine ilişkin bir kanıt niteliği taşımaktadır. Oysa modern devletin tanımına, kamu yönetiminde yeni sorunlar, sosyal ve ekonomik krizler karşısında yeterli gelmeyen bu normlara ilaveten, sosyal devlet ilkesi de eklenmiştir. Demokrasinin söz konusu algılanma biçimleri, Türkiye’de çoğu zaman devletin yeni koşullara uygun olacak şekilde çoğulcu bir anlayışla halkının sorunlarını kavrayan bir eğilim içine girmesinin önünde engel teşkil etmiştir. Zira kamu yönetiminin işleyişinde hukuk devleti normlarının, siyasal parti rekabetinin ve çoğunluk kararının bir yanıyla demokratikliğin

³⁵² Sayıştay Dergisi, Sayı 70, s.90.

göstergesi olması, yeni idari sorunlar karşısında, katılımcılık, açıklık ve farklılıkların temsiline dayalı alternatif çözüm yollarının aranmasında, demokrasi algısı açısından da önemli bir engel teşkil etmektedir.

Aslında anayasalar da, Özey’a göre, “toplum içindeki güçlü-güçsüz dengesini kuran ve gözeten belgeler olup bunu gerçekleştirmeye yönelik ilke ve kurallar öngörmelidirler. Bunun için de, hukukun üstünlüğü çerçevesinde hem “birey”i güçlü olan “devlet” karşısında, hem de, “sivil toplum” gereği “iktidar” karşısında “muhalafet” yani siyasal “azınlık”ları koruyucu hükümler getirmelidir. Bunun sağlanabilmesi için de, “resmi” ya da fiili ideolojiler dışında siyasal düşünce yelpazesini oluşturmak ve geliştirmek, düşünce özgürlüğü içinde, örgütlü ya da örgütsüz biçimde her görüşün rahatça tartışılabildiği bir ortam yaratmak zorunludur.”³⁵³

Anayasanın, gerçekleştiremediği çağdaş ve çoğulcu demokratik yönetim ve birçok farklı biçimde algılanan sivil toplumdan, teorik açıdan ne anlaşılması gerektiği şöyle özetlenebilir. Geleneksel demokrasi ya da batı tarzı demokrasi, kendi kendini yönetme, yani yöneten-yönetilen ayrımı ortadan kaldırılmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla bu iki ayrı kategorinin, yeni yaklaşımlarda, birbiri ile özdeşleşmesi gerektiği öngörülür. Bu bakımdan, belirli bir süre için üstlenilen görevlere, genel oy esasıyla seçilme bir bakıma esastır. Buna bağlı olarak, kesintisiz bir kamusal denetimin baskısı altındaki bir yönetim anlayışıyla işlemlerini yürüten bir demokrasi modeli, dönemin vazgeçilmez yönetim modeli konumuna gelmiştir. Diğer taraftan, halkın yaşamaya, karar süreçlerine ilişkin aktif girişimini, yani katılımını sağlayan yollar ve referandum gibi katılım yöntemleri de bu sistemin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedirler.³⁵⁴

Hukuk devletinin kavramsal anlamı, idarede yer alan bütün mevkilerin her türlü eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olmasıdır. Söz konusu eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu tespit edilmesinden sorumlu olan kurum yargı kurumudur.

³⁵³ Özey (1986), s.67.

³⁵⁴ Özey (1986), s.68.

Dolayısıyla idarenin hukuka bağı hareket etme mecburiyeti, bu bakımdan yargı denetimine tâbidir.³⁵⁵

Hukuk devletinin öncelikli gereklerinden biri vatandaşlarının haklarının güvencesi olmasıdır. Hukuk devletinin bu rolünün iki boyutu vardır. Birincisi bireyler arasındaki hukuki meselelerde güvencedir. Bireysel hak ve özgürlüklerin korunması açısından güvencedir. İkincisi hukuk devleti, bireylerle kamu yönetimi arasındaki hukuki meselelerde de güvence temin eder. Bu bakımdan temel hak ve özgürlüklerin korunması yanında, yönetime katılma davranışlarına ve davranış biçimlerine de güvence sağlayıcıdır. Konunun girişinde de üzerinde durulduğu gibi, hukuk devleti aynı zamanda, siyasetin yozlaşmasına ve onun ürünü olan tüm olumsuzluklara karşı güvencenin bir göstergesidir. Hukuk devletinin en temel kaidelerinden biri, hukukun uygulanmasında hiç kimseye ayrıcalık tanınmadığı eşitlik ilkesiyle sıkı sıkıya bağlıdır.³⁵⁶

Özay'ın ifadesiyle: “Hukuk devleti, vatandaşlarına hukuk güvencesi sağlar. Bireyler arası hukukta olduğu kadar, kamu yönetimi ile bireyin arasındaki hukuk da güvencedir. Bireysel haklar ve özgürlükleri isteme ve yönetime katılma hakları, vatandaşların en doğal haklarındandır. Hukuk devleti, keyfi yönetimi önler. Hukuk kurallarının uygulanmasında hiç kimseye ayrıcalık tanınmaz. Bunlardan dolayı vatandaşlar kendilerini güvende hissederler. Kamu yönetimi tüm işlemlerini ve uygulamalarını yasalara dayandırmak zorundadır Hukukun üstünlüğü devletin veya bireylerin öncelikleri ve değerlerini değil, hukukun önceliği ve üstünlüğünü ifade eder. Hukukun üstün olduğu toplumlarda yönetim, keyfi davranışta bulunamaz. Birey, kamu yönetimiyle olan ilişkilerinde hukukun üstünlüğünü bilmekte ve hakkını gerektiğinde yargı yoluyla koruyabilmektedir. Bu çerçevede kamu kurumu olan yerel yönetimlerin halkla ilişkiler uygulamasında dikkate alması gereken ilk unsur, halkın da önemli bir hukuk subjesi olduğudur.”³⁵⁷

Çoğulcu ve anayasal rejimlerde hukukun üstünlüğü ya da hukuka bağlılık çok esaslı bir yere sahiptir. Anayasaya bağlılığın, hukuka bağlılığın zedelendiği durumlarda sivil toplumun ve sivil toplum örgütlenmelerinin hayati önemi ortaya çıkmaktadır.

³⁵⁵ Özay (1986), s.75–78

³⁵⁶ Özay (1986), s.13.

³⁵⁷ Özay (1986), s.77.

Türkiye’deki “sivil itaatsizlik” tartışmaları bağlamında değerlendirildiğinde; hukuka bağlılığın ve “hukuk kurallarının hiçe sayıldığı bir ülkede sivil itaatsizlik(ğin) bir yaşam biçimi”ne dönüşmesi gerektiği yönündeki görüşler, bu öneme atfen ileri sürülmektedir.³⁵⁸

Fakat sivil topluma ve sivil toplumun kamusal sorunlardaki, çözüm alternatifi olarak önemi üzerine fikir birliği yoktur. Olması da beklenemez. Aksi yöndeki düşünceleriyle öne çıkan isimlerden biri John Keane’dir. Keane, “özerk kamusal alanlardan oluşan, güvenli ve bağımsız bir sivil toplum olmaksızın, özgürlük ve eşitlik, katılımcı planlama ve toplulukların kendi kararlarını kendilerinin almaları gibi hedeflerin içi boş sloganlar olmaktan öteye gidemeyeceklerini” savunmaktadır. Fakat aynı zamanda düşüncelerine şunu da eklemektedir: “Ne var ki, devletin koruyucu, yeniden bölüştürücü ve çatışmaları dolayımlayıcı işlevleri olmayınca da, sivil toplumu dönüştürmek için verilen mücadeleler, gettolaşmış, bölük pörçük ve durgun bir hal alacak veya kendilerine özgü, yeni eşitsizlik ve özgür(lük)süzlük biçimleri yaratacaklardır.”³⁵⁹

Demokratik yönetimlerin en temel amaçlarından biri olarak kabul gören hukuk devletin gerçekleştirilmesine yönelik düşünsel arka plan “insanın hakları” üzerinde temellenmektedir. Devletlerin ve toplumların, yaşamlarına ilişkin tarihsel tecrübesi, toplumsal bir varlık olan insanın diğerleriyle ilişkisinden doğan hukuki çözümsüzlükler, lider, idare, yargı ve devlet gibi kurumları zorunlu kılmıştır. Bu kurumlar, tarihsel süreçte sosyal, siyasal ve iktisadi bilimlere ilişkin kavramların gelişim ve değişimine de neden olan koşulların birikimine bağlı olarak, insanın insanla ilişkisinden insanın devletle ilişkisine kadar açılan yelpazede hukuki bir zemini zaruret haline getirmiştir. Günümüz dünyasında, bu zarureti karşılamak iddiasıyla, ülkelere ve toplumlara “kendini dayatan” sistemin adı demokrasidir. Şimdilik, “sistemin kendini dayatması” bizi ilgilendirmediğinden, yalnızca demokratik devlet anlayışının toplumsal sorunları birey hak ve özgürlüklerini zedelemeyen ve de ihlal etmeden çözüme hususundaki önerisine bakalım.

³⁵⁸ Oktay Konyar, **Sivil İtaatsizlik**, Hayrettin Ökçesiz (hızl.). Demokrasi Kitaplığı (WALD), 1999, s.14-23.

³⁵⁹ Keane (1994), s.37.

Siyaset biliminin uğraş alanlarından biri, bireysel ve toplumsal hak ihlallerinin ve bunlardan doğan zararın tespit edilmesidir. Buna bağlı olarak, siyasal bilimler, hak ihlallerinden doğan zararın telafisi için lazım gelen müeyyideyi tayin edecek bir arayış içindedirler. Bu amaçla, vatandaşın haklarının korunması için, çeşitli düşünceler ileri sürülmüş ve bu yönde düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin, günümüzde geldiği nokta, öncelikle, birey hak ve özgürlüklerinin anayasal temellere dayandırılması ve hukuken teminat altına alınmasıyla konumlanmaktadır. Bununla beraber, hak ve özgürlüklere yönelik işlemlerde, idari mevzuatın, hukuka ve hakkaniyete uygun olarak düzenlenmesine gidilmiştir. Yargısal denetim, bu açıdan da, önem kazanmaktadır. Çünkü yönetim, bireyler karşısında işlem ve eylemlerinden kaynaklanan mağduriyetler için, yargı yoluyla, hesap sorulabilir olmayı taahhüt etmektedir.³⁶⁰

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 125. maddesinde şu hüküm yer almaktadır: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” ve “idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.”³⁶¹ Türkiye’de, yönetimin eylem ve işlemlerinden doğan zararın “tazmini”nin, yargı yolu açık olmasına rağmen çoğu zaman mümkün olmadığı görülmüştür. Bu negatif sonucun doğmasında, “yargı bağımsızlığı”, “askeri vesayet” ve “derin devlet” gibi faktörlerin etkisini bir yana bırakırsak, asıl olarak tek başına yargı denetiminin bu sorunun üstesinden gelinmesinde yeterli olmadığı ortaya çıkmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde çeşitli uygulamaları görülen, kamusal denetim bu ihtiyaca yanıt verebilecek bir potansiyele sahip olması açısından, giderek önem kazanmaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi, Türkiye’de bu boşluğu doldurmak üzere, kamu denetçiliği adıyla bir kurum oluşturulması karara bağlanmıştır. Türkiye’nin içinde bulunduğu siyasal ve sosyal koşullar göz önünde bulundurulduğunda, “kamu denetçiliği” kurumunun özellikle nüfusu bakımından küçük bazı Batı Avrupa ülkelerinde gördüğü işlevi görmesi güç görünmektedir.

Keane, devlet güdümlü sosyalizme ve yeni kamu işletmeciliği bağlamında liberal ekonomiye getirdiği eleştiriler çerçevesinde hükümet dışı örgütlenmelerin (non-

³⁶⁰ Yargısal denetime ilişkin geniş bilgi için bkz. Turan Yıldırım vd., **İdare Hukuku II**, İstanbul, XII Levha Yayıncılık, 2011, ss. 110-114; Yıldırım, Turan “İdari Yargılama Usulü Kanunundaki Son Değişiklikler”, Hukuk Araştırmaları. Cilt.8, 1994, ss.1-7.

³⁶¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 125. Madde.

governmental organizations) gelişimini, şu şekilde ele almaktadır: “Toplumsal yaşamın korporatist müdahale biçimleriyle düzenlenmesi ve denetlenmesini yaygınlaştırmaya yönelik girişimler, devletin etkililiğini daha da azalttı. Çeşitli devlet organları, sivil toplumun en iyi örgütlenmiş çıkarları arasındaki etkileşimi dolayımına rolü üstlenmeye, bunları toplumsal iktidar gruplarından “özel çıkar hükümetleri”ne dönüştürmeye başladılar. Devlet, devlet güdümlü sosyalizm stratejilerinin etkisiyle, siyasal iktidarın toplumsal çıkarlara aracılık ettiği, rekabetçi bir pazaryerine benzemekten çıktı. En ayrıcalıklı toplumsal grupların (finans ve bankacılık çevreleri, sınaî şirketler, meslek kuruluşları ve bazı sendikalar) devlet olanaklarından daha kolay yararlanabildikleri ve karşılık olarak da diğerlerinin pahasında bu toplumsal talepleri kayıran, örgütlü bir savaş alanına benzer hale geldi. Parlamenter (veya bölgesel) temsil biçimlerinden korporatist (veya işlevsel) temsil biçimlerine doğru yaşanan bu düzenli kayma, beklentilerin aksine, toplumsal ve siyasal istikrar getirmedi. Hem devletin ve hem de devlet dışındaki tarafların etkin rızasına bağlı olan korporatist pazarlık, tersine, devleti güçlü toplumsal grupların veto hakların ve direnişlerine karşı çok daha bağımlı ve korunması kıldı. Bütün bu sebeplerle, devlet güdümlü sosyalizm döneminde, devletin eli daha fazla görülür hale gelmekle birlikte, etkili demokratik reformları artık yürütemez oldu.”³⁶²

Sivil topluma, daha doğrusu, örgütlü sivil toplum hareketlerine yüklenen anlamlardan biri de başta iktisadi alanda olmak üzere katılımcı kalkınma araçları olarak önemli işlevlere sahip oldukları yönündedir. Zira sivil toplum örgütlerinin, bir kalkınma süreci başlatmakta ve temel hizmetleri sağlamakta hükümetlere nazaran daha etkili oldukları düşünülmektedir.³⁶³ Aynı zamanda sivil toplum örgütleri (küresel ölçekte katılımcı kalkınma hamlelerinde fiili olarak varlık gösteren bölgesel-yerel örgütlenmeler), “halk örgütleri aracılığıyla sivil toplumun iktidarını daha fazla artıracak

³⁶² Keane (1994), s.25.

³⁶³ Dünya Bankası Raporu, 1989₂ (Raporda, yerel ve bölgesel kalkınma amaçlı çalışan sivil toplum örgütleriyle ilgili olarak şu ifadeye yer vermektedir: “Bunlar bir kalkınma süreci başlatmakta ve temel hizmetleri sağlamakta hükümetlere nazaran daha etkindirler.”)

bir konumda görülürler. Sivil toplum örgütleri, yerel seçkinler ve bürokrasi karşısında bir karşı-iktidar olarak hizmet ederler.”³⁶⁴

Öte yandan yerel düzeyde siyasal katılımın, yeni yöntemlerinden biri addedilen sivil toplum kuruluşları, kentsel yaşamın ve kentsel siyasetin en temel unsurlarından biri olarak görülmektedirler.³⁶⁵

Son olarak bu konuya yönetim yaklaşımına dayalı katılımcılık anlayışı çerçevesinde ve bilgi toplumu mefhumunun bir aracı olması açısından, ele almak gerekir. Bu düşüncelere göre, bilgi toplumu ve bilgi ekonomisi yalnızca, uygun bir hukuki altyapı üzerinde gelişebilir. Bunun için lazım gelen altyapı, eğitim, istihdam gibi, alanları içermekle birlikte; idari ve iktisadi alanları da içermektedir. Bilgi toplumu ve bilgi ekonomisinin gelişiminde ön koşul olarak görülen altyapıya, seçim sistemini ve kamu sağlığını da ilave edebiliriz. Pek çok alanı içine alan bu alt yapı tasarımı, karmaşık bir sistemin ifadesidir. Bu bakımdan, yasal altyapı, yalnızca, ihtiyaç önceliklendirmesinin, belirlenen hedeflere uygunluğuna göre saptanması ve “hukuksal risk analiziyle ulusal faydanın belirlenerek ilgili tüm tarafların katılımına açık bir yapıda şeffaf ve sorumlu bir kanunlaştırma süreciyle oluşturulabilir”³⁶⁶

³⁶⁴ James Buturo, “Afrika’da STÖ’ler Demokrasi ve Kalıcı Kalkınma”, Işık Ergüden (çev.). **Sivil Toplum Örgütleri: Neoliberalizmin Araçları mı Halka Dayalı Alternatifler mi?** İstanbul: Demokrasi Kitaplığı (WALD), 2001, s.157.

³⁶⁵ Çukuçayır (2005), ss.170-174.

³⁶⁶ Özgür Uçkan, Internet Hukuksal Düzenleme: “Yönetişim Fobisi”, **Internet ve Hukuk Paneli**, 13 Aralık 2009. Uçkan Türkiye’de bu konuda, idari bir zihniyet sorununun var olduğunu belirterek, düşüncesini şöyle aktarıyor, “Bu durum, “merkeziyetçi yönetim geleneğine saplanmanın, ne iş dünyasına, ne STK’lara, ne akademiye, ne de vatandaşa güvenmemenin, katılımı imaj operasyonlarıyla geçiştirme kolaycılığının, yani tam bir “politika zafiyeti”nin sonucu” ortaya çıkan bir durumdur.

İKİNCİ KISIM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİKLEŞMESİ YÖNÜNDE DÜZENLEME VE UYGULAMALAR

1. BÖLÜM: KATILIM VE AÇIKLIĞIN KURUMSALLAŞMASI SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLER

Katılım, açıklık ve yerinden yönetim güncel kamu yönetim tartışmalarının merkezinde yer alan konulardır. 2010’lu yıllarda, kamu yönetimine ilişkin yaklaşımın biçimi ne olursa olsun bu üç kavram ve bu çerçevede ele alınan, etkin yönetim ve verimlilik gibi diğer kavramlar, yerel demokrasinin kurumsallaşmasında vazgeçilmez ilkelere dönüşmüşlerdir. Bu tablonun oluşmasında, 1980 sonrası dönemde değişen kamu yönetimi anlayışının önemli etkileri vardır. Kamu yönetiminde değişimin kurumsal kökenleri, büyük oranda başta Birleşmiş Milletler (BM) teşkilatı, Avrupa Birliği (AB) olmak üzere, aynı zamanda küreselleşmenin de öncü kurumları olan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi organizasyonların çalışmalarıyla şekillenmiştir. Zira özellikle IMF’nin stand-by anlaşmaları, Dünya Bankası’nın yapısal kredileri, Avrupa Birliği’nin bölgeselleşme ve yerelleşme politikaları ve tüm bu örgütler çerçevesinde şekillenen uyum programlarının, dünya ülkelerinin genel idari yapılarına büyük etkileri olmuştur.³⁶⁷

Avrupa’da İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, başta kamu yönetimi olmak üzere pek çok alanda bir değişim gözlenmiştir. Sosyal, ekonomik ve siyasal açıdan ülkeleri özellikle Avrupa ülkelerini etkisi altına alan bu değişim, kamu yönetimi anlayışlarını etkilediği gibi belediyeçiliğe kadar varan geniş bir yelpazede yerel yönetim yapılarını da etkilemiştir. Bu değişiklikler ve etkileri büyük oranda devlet kurumu etrafında şekillenmiştir. Batı Avrupa’da, özellikle 20. yüzyılda idari yapılardaki değişimler, devlet anlayışlarının değişimiyle paralellik göstermektedir. Bu yöndeki gelişmeler, refah devleti anlayışının gelişim süreciyle yakından ilgilidir.³⁶⁸

Avrupa’daki değişim, diğer ülkelere de yansımış, refah devleti düşüncesinin etkileri Türkiye’de de gözlenmiştir.

³⁶⁷ Şinik (2007), s.74.

³⁶⁸ Robert Bennett, “Territory and Administration”, Ed. Robert Bennett, **Territory and Administration in Europe**, London, Pinter Publishers, 1989, s.5. aktaran, Şinik (2007), s.7.

Keynes'in ekonomik buhrandan kurtulmanın bir yolu olarak, kamu yatırımlarının ve kamu harcamalarının artırılması yönündeki önerileri söz konusu değişim etkisinde önemli bir paya sahiptir. Geçici bir süre için bir çözüm yöntemi olarak belli oranda kabul görmesine karşın, bir süre sonra özellikle ikinci dünya savaşından sonra bir bakıma kalıcı bir sürece dönüşmüştür. İkinci Dünya Savaşını takip eden yıllarda, kamu harcamalarını teşvik eden yaklaşım güçlü bir biçimde yeniden canlanmış ve Avrupa'da yaygın bir biçimde refah devleti anlayışına ilaveten sosyal devlet anlayışının gelişimine yol açmıştır. Zira söz konusu süreçte ekonominin devlet örgütü tarafından güçlendirilmeye ve canlandırılmaya çalışılması, devlet kavramının sorgulanmasına ve refah devleti ilkesiyle birlikte sosyal devlet ilkesinin yerleşmesine neden olmuştur. Dolayısıyla devlet örgütü, sosyal devlet ilkesi gereği, vatandaşlarının refahından sorumlu bir devlet olarak görülmeye başlanmıştır. Sonuç olarak, devletin hem sosyal ve hem de iktisadi yaşamda sahip olduğu rolü ve etkisi artırılmıştır. Bu durum aynı zamanda merkeziyetçi yönetim anlayışının güçlenmesi anlamına gelmektedir. Bu anlayışın bir gereği olarak da kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda, yetki ve görev dağılımı merkez tarafından tayin edilmektedir. Fakat iş ve hizmetlerin yürütülmesinde yerel yönetimlere büyük sorumluluklar yüklenmiştir. Örnek olarak, 1970'li yıllara kadar, özellikle OECD ülkelerinde, yerel yönetimlerin giderleri, personel sayısı ve bürokratik süreçlerinde büyük bir genişleme ve bunun sonucu olarak bir hantallaşma söz konusuydu.

20.yüzyılda, kent nüfusunun büyük oranda arttığını görmekteyiz. Kent nüfusunun artmasında bazı faktörler söz konusudur. Başta gelen faktörlerden biri kente göçlerin artmasıdır. Bunu durumun nedeni ise sosyoekonomik gelişmelerdir. Sosyal ve ekonomik gelişmeler aynı zamanda, kent nüfusunun artmasında etkili faktörlerden biridir. Sonuç olarak bütün bu gelişmelerin, kentlerin siyasal etkisini artırdığını söyleyebiliriz. ABD ve İngiltere gibi liberal devletlerde ekonomiye daha fazla müdahaleyi öngören Keynesçi ekonomi politikalarının uygulanmaya başladığı dönem, aynı zamanda genel ekonomiye katkı sağlamak amacıyla, kamu harcamalarının yanı sıra, yerel yönetim yatırımlarının teşvik edildiği ve kalkınmaya dönük planlamalara büyük oranda öncelik verildiği bir dönemdir.³⁶⁹ Denebilir ki, bu dönem yerel

³⁶⁹ Çukurçayır (2005), s.95.

yönetimlerin idari ve siyasi konumları itibariyle güçlenmesini beraberinde getirmiştir. Zira kamu hizmetlerinin görülmesinde yerel unsurlara duyulan ihtiyacın farkına varılmış ve yerel yönetimlerin yetki ve kaynak açısından yeni bir anlayışla donatılmasına karar verilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin gelişmesinde sendikal hareketlerin güçlenmesi de bir neden olarak görülebilir.³⁷⁰

Yerel yönetimlerin bir kavram olarak ortaya çıktığı koşulların ve gelişim basamaklarının belirlenebilmesi için öncelikle kentin ortaya çıkışının ve “kent modeli arayışlarının” izlenmesi son derece önemlidir. Çünkü kent, siyasal kuramların ve toplumsal tasarım modellerinin odağında yer almaktadır. İdeal toplum arayışlarının, ütopyaların da önde gelen temalarını kentler oluşturur.³⁷¹ Uygarlığın gelişiminde, kentlerin rolü, tarih boyunca neredeyse bütün topluluklarda egemen unsur olmuştur. Bu yönüyle kentler kültürün ve medeniyetin hem inşasında, hem paylaşılmasında hem de yeni süreçlere dönüşmesinde öncü mekânlar olmuşlardır. Siyasal örgütlenmelerin, sosyal, idari ve ekonomik ilişkilerin gelişim evrelerini incelerken kentlerin yer aldığı merkezi konum görmezden gelinemez.³⁷²

Bugünkü anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkması, kentlerin gelişmesi ve özgürleşmesiyle yakından ilgilidir. Yönetimde, merkezi devletlerin güçlenmesi ters etki yaratarak yerel özerklik taleplerine zemin hazırlamıştır.³⁷³ Demokrasi kavramı birçok çalışmada Eski Yunan ve Roma kentleriyle birlikte anılmaktadır. Site devleti biçiminde örgütlenen bu kentlerin özgürlük ve eşitliğe önem veren meclislerine dikkat çekilir. Ayrıca yurttaşların bu meclislere siyasal anlamda bizzat katılımı söz konusu olduğu için, bu dönem bazı açılardan doğrudan demokrasinin uygulanabilirliğinin örneği olarak ele alınır.³⁷⁴ Ancak, Ortaylı, yerel yönetimlerin, merkezîyetçi devletin ürünü olduğunu bundan ötürü, Yunan ve ya Roma sitelerinin (kent devletlerinin) yerel yönetim örneği sayılamayacağına dikkat çekmektedir. Bu tespiti paralel olarak, yerel yönetimlerin temeli, daha sonraki bir dönemde, yani ortaçağda ortaya çıkan “komün” olgusuna dayandırılmaktadır. Zira ortaçağ kentleri ticaret sayesinde zenginleşerek yönetim

³⁷⁰ Akdoğan (2008), s.2.

³⁷¹ Ortaylı, **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayınları, 1985, s.138-140.

³⁷² Kentlerin siyasal konumları açısından kapsamlı bir biçimde ele alındığı çalışma için bkz.: William O. Winter, **The Urban Polity**, New York: y.y. 1969.

³⁷³ Ortaylı (1985), s.140.

³⁷⁴ Çukurçayır (2005), s. 94.

üzerinde söz sahibi oldular. Giderek güçlenip yönetim bakımından bazı özerklikler elde ettiler. Hatta kimi örneklerde yargı gücü bakımından da özerklik kazandıkları aktarılmaktadır. Bu siyasal otoritenin paylaşılması anlamına gelmektedir.³⁷⁵ Yerel yönetimlerin demokrasiyle birlikte anılmasının bir nedeni “komün” deneyimine dayanmasından kaynaklanmaktadır. Komün kelimesinin anlamı, güvenliğin, barışın ve geleneğin sürdürülebilmesini sağlama amacı taşıyan birliktir. Komünler bu yanı sıra aynı zamanda “özgürlüğün, eşitliğin ve katılımın dolayısıyla kendini yönetmenin sembolü olmuşlardır.” Hatta özerklik arayışlarının ilk örnekleri oldukları düşünülebilir. Çünkü bu dönemde kentler özerk mali ve idari yapıya kavuşmuştur. Paris Komünü halk egemenliğinin, halkın kendisini yönetmesi anlamında en iyi örneklerinden biridir.³⁷⁶

Ortaylı’ya göre, yerel yönetim: “siyasal, hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupa’sının ürünüdür. Öz mali kaynaklarını kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk mali ve idari yapı ile bu yapının tüzel kişilik kazanması sonucu şehirlerin özgürleşmesi; gerçekte 12. yüzyıl Avrupa’sında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur.”³⁷⁷ Yunan ve Roma medeniyetlerinin kent devletlerine dayalı demokrasi tecrübeleri, dünyadaki “siyasal kültürün başlangıcı” olarak görülmektedir. Fakat söz konusu kent yönetimi tecrübesi, demokrasi de olsa modern anlamıyla yerel yönetim olgusuyla çok fazla ilişkilendirilemez. Zira günümüzdeki anlamıyla bir demokrasi algısından söz etmek zordur.

Ortaylı, Yunan ve Roma kent demokrasilerinin siyasal kültürün başlangıcı olduğu kanaatine katılarak, düşüncesini şöyle sürdürmektedir. “Ancak buradaki şehir yönetimi ister demokrasi ister onun bozulmuş biçimi tiranlık olsun, çağdaş yerel yönetim olgusu ile fazla ilgili değildir. Çağdaş yerel yönetim ve demokrasi ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonu yürüten bir merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusudur. Yani modern devletin güçlenen erki

³⁷⁵ Can Hamamcı, “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE), 1981, s.86.

³⁷⁶ Çukurçayır (2005), s.94–95.

³⁷⁷ Ortaylı (1985), s.9.

karşısında; tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır.”³⁷⁸

Yerel yönetimlerin karakteri gelişim süreçleri açısından toplumlarda farklılık göstermektedir. Söz konusu komün deneyimlerinden sonra, belli bir süre etkinliğini kaybeden yerel yönetimler, 19. yüzyılda yeniden ivme kazanırlar. Yerel yönetimlerin bugünkü anlamda doğuşu ve gelişiminde, özellikle Turgot ve Bentham gibi düşünürlerin fikirleri etkili olmuştur. “Yerel Yönetim”i tanımlamak üzere, Bentham’ın icat ettiği “Local Government” kavramı bu aşamada siyasal bilimlerde yer almıştır.³⁷⁹ Kavramın bu anlamda ortaya çıktığı dönemi yerel yönetim etkinliklerinin belediyeçilik olarak yürütülmeye başlandığı ve giderek geliştiği dönem izler. Bu aşamada İngiltere’de, ‘belediye sosyalizmi’ yürürlüğe girmiş ve yerel yönetim etkinliği kurumlaşmıştır.³⁸⁰ 19.yüzyıl Amerika’sında demokratikleşme hareketleri benzer eğilimler göstermektedir. Özellikle 1850’lerden sonra “özerk belediyeçilik” olarak Türkçeye çevrilen “Municipal Home Rule” gibi oluşumların, Amerika’daki demokratikleşme hareketlerine önemli katkıları olduğu bilinmektedir.³⁸¹

Ülkemizde yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Buna karşın, hizmet ve görev alanlarının halka yakın olmasından ötürü, yerel yönetim denince akla ilk gelen belediyeçilik faaliyetleridir.

1.1. Yerel Yönetim: Kavramı, Biçimi, Gelişimi ve Yararı

Kamusal yetkininin kullanımına ve kamu gücünün yönetimine ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Ancak bazı ilkeler kamu yönetimine egemen durumdadırlar. Merkezden yönetim ilkesi ve yerinden yönetim ilkesi olarak genel bir sınıflama yapmak mümkündür. Kamu gücünün yönetimine ilişkin genel tanımın, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımıyla şekillendiğini söyleyebiliriz. Pek çok farklı kaynakta yer alan bu tanıma göre; merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin ve kamu gücünün

³⁷⁸ Ortaylı (1985), s.9.

³⁷⁹ W.Hardy Wickwar, **The Political Theory of Local Government**, Colombia: University of South Caroline Press, 1970, s.18.

³⁸⁰ Wickwar (1970), s.18.

³⁸¹ Winter (1969), s.154.

merkezde, yani “her devlette var olması doğal olan yasama yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin” merkezi bir otoritede toplanması ve işlerin merkezden yönetilmesidir.³⁸²

Yerinden yönetim ise kamu sektöründe hizmetlerin, hizmet yerinden yani belediyeler gibi yerel yönetim birimlerince yürütülmesi anlamını taşımaktadır. Bu tanıma, kamu gücünün yönetimini, dolayısıyla merkezi otoritenin idari yetkilerinin (örneğin özerk bütçe ve yerel hizmetlere ilişkin bağımsız kararlar alabilme) büyük oranda yerel birimlere devredilmesi de ilave edilebilir. Siyasal bilim literatüründe öteden beri kullanılagelen ve adem-i merkeziyet³⁸³ olarak kavramsallaştırılarak ifade edilen yerinden yönetim, değişen algılara paralel olarak geniş bir tanım yelpazesine sahiptir. Ruşen Keleş yerinden yönetimin başlıca iki türü olduğunu belirtmektedir. Biri, ‘deconcentration’ veya ‘delegation’ yani ‘yetki genişliği’; diğeri ise ‘devolution’ yani gerçek anlamda yerinden yönetimdir.”³⁸⁴

ABD, Almanya, Kanada, İsviçre ve Avustralya gibi ülkelerde yerel yönetimler eyaletlerin yetki alanlarına dâhil edilmiş, oldukça özerk ve federal yapılardır. Bazı istisnalar dışında, sosyalist sistemlerde ise yerel yönetim yetki genişliği biçiminde işlemektedir. Türkiye’nin de dâhil edilebileceği yerel yönetim sistemi, üniter yapının bir unsuru olarak, Fransız sistemidir. Burada, yerel yönetimler merkezi yönetimin taşradaki bir uzantısı olarak işlev görmektedir. Ancak, yalnızca Fransa’da değil, Türkiye gibi, yönetimde demokrasiyi bir amaç olarak görme eğiliminde olan bazı ülkelerde de 1980’lerden sonra bu yönetim yapısı değişime uğramış, merkeziyetçi anlayış giderek yerini yerel yönetimlere bırakmaya başlamıştır.³⁸⁵

Gerçek anlamda yerinden yönetim, siyasi ve mali özerkliğe sahip, yasalarca belirlenmiş tüzel kişiliği ve yönetmeliği bulunan, karar alma ve yürütme yetkilerinin merkezi yönetimden bağımsız olduğu birimler olarak düşünülmektedir.³⁸⁶ Ancak yine de çoğu zaman birlikte anıldığı özgürlük, eşitlik, temsil ve katılım gibi daha başka kavramlar yerel yönetimin kapsamını genişletmektedir. Bu kavramlar demokrasinin temel prensipleriyle de iç içe geçmiş olmaları nedeniyle, ilgili tartışmaların siyasal

³⁸² Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınları, 2001, s.20.

³⁸³ İngilizcedeki, “decentralization” kavramı, dilimizde “adem-i merkeziyet” kavramıyla karşılanmaktadır.

³⁸⁴ Keleş (1992), s.11.

³⁸⁵ Keleş (1992), s.41.

³⁸⁶ Alexis de Tocqueville, **Amerika’da Demokrasi**, Taner Timur(çev.), TSİD Yayınları, İstanbul, 1962. s.25.

kavramların tamamını kapsayacak şekilde gelişmesini neredeyse kaçınılmaz kılmaktadır. Hatta bundan ötürü, “çoğu zaman yerel yönetimlerin var oluş nedenleriyle amaç ve yararları da iç içe” geçmektedir.³⁸⁷ Bu gerekçelerle, yerel yönetime ilişkin çözümlemeyi, yerel yönetimlerin var olma nedenleri üzerinden yapmak, konunun anlaşılması bakımından gerekli görünmektedir.

Yerel yönetim kavramına ilişkin tartışmalar oldukça geniş bir alana yayılmaktadır. Zira kavramın, kapsamı itibarıyla, tarih, siyaset, ekonomi, sosyoloji ve benzeri pek çok bilimsel disiplinle ilgisi vardır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin, hem tarihsel süreç açısından, hem de siyasal sistem içindeki işlevleri açısından birçok farklı görüşe rastlamak mümkündür. Bu nedenle, kavrama ilişkin çözümlemeler geniş bir perspektife yayılmaktadır.

Eski bir tanım olmasına karşın geçerliliğini hala koruyan genel bir yerel yönetim tanımı şöyledir. “Yerel yönetim, yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulur. Bu hizmetleri, genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getirir. Hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçirir. Yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetimdir.”³⁸⁸

Yerel demokrasinin temeline, insanı hiçbir ayırım gözetmeme koşuluyla, yerleştiren bu yaklaşım, yeni katılımcı demokrasi teorilerinin “yurttaşlık” kavramına yükledikleri anlamla örtüşüyor gibi görünmektedir. Fakat demokrasi kavramında olduğu gibi yerel yönetim kavramına ve mekanizmalarının işlevlerine dair de çeşitli anlayış farkları mevcuttur. Bu nedenle yerel yönetim kavramının içeriğinin belirlenmesi, varlık nedenlerinin ortaya konmasını gerektirmektedir.

Yerel yönetim mekanizmalarını ortaya çıkaran çeşitli nedenler vardır. Bu nedenleri anlamak yerel yönetimlerin amaç ve yararlarını anlamak için gereklidir.

³⁸⁷ Görmez (1997), s.54.

³⁸⁸ Selahattin Yıldırım (1994), s.103.

Çeşitli sebepler sayılabilir; ancak daha çok üç temel neden üstünde durulmaktadır: Bu temel nedenlerin birincisi, toplumsal kökenlidir. Toplumsal gelişmeler ile yerel yönetimler arasında sıkı bir ilişki vardır.³⁸⁹ Her hangi bir ülkenin, kentin veya bölgenin sosyal, kültürel gelişim düzeyiyle yönetim anlayışları birbirini etkiler. Ayrıca demografik nedenler, sanayileşme, hızlı kentleşme, toplumdaki bireylerin kültür ve eğitim düzeyleri, devlet otoritesine karşı tutumları, eşitlikçi eğilimlere sahip olup olmadıkları yerel yönetimlerin oluşumunda ve gelişiminde etkilidir.³⁹⁰

Yerel yönetimleri ortaya çıkaran nedenlerin ikincisi, yönetime ilişkindir. Özellikle ulaşım, yol ve kanalizasyon gibi bazı hizmetlerin, kaynak israfının önlenmesi açısından hizmet yerinden yapılması gerekir. Çünkü her hizmetin merkezce görülmesi kardan ziyade zarara yol açar. Kalkınma sürecindeki ülkelerde daha da önem kazanarak insan emeği israf edilmemiş olur.³⁹¹ Bu hizmetlerin kapsamının hangi hizmet alanları olacağı ülkeden ülkeye değişebileceği gibi merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev dağılımı da değişiklik gösterebilir. Ayrıca küçük yönetim birimlerinde demokrasinin daha kolay uygulanabileceğine ilişkin kanaatler de vardır.³⁹²

Üçüncü neden siyasal kökenlidir. Yerel yönetimlerin oluşumu ve gelişimi ulusal bütünlükle de yakından ilgilidir. Bu birliğin güçlü olduğu yerlerde yerel yönetimler de güçlenip gelişmekte, aksi durumda yerel yönetim etkinliği azalmaktadır.³⁹³ Bu düşünceye göre; halka sunulan hizmetlerin araç ve yöntemlerini belirleyecek olan da aynı toplumsal ve siyasal yapıdaki yerel yönetim mekanizmalarının hangi yönetim anlayışına göre belirlendiği olacaktır. Yerel yönetimin nedenlerini incelerken amaçlarından ve yararlarından bahsedilmiştir. Yerel yönetimlerin insan hak ve özgürlüğüne katkısı, sosyal gelişme ve ekonomik kalkınmada oynadığı roller bakımından da ele alınması gerekmektedir. Bu konuda da farklı görüşler bulunmaktadır.

Yerel yönetim sistemlerine ilişkin kavramsal tartışmaların benzeri yerel yönetim biçimleri üzerinde yapılmaktadır. Yerel yönetim biçimleri ile ilgili farklı

³⁸⁹ Keleş (1992), s.13.

³⁹⁰ Görmez (1997), ss.54-55.

³⁹¹ Henry Maddick, **Democracy, Decentralization and Development**, London, 1963, p.35.

³⁹² Robert Dahl, "The City in the Future of Democracy", **Political Science Review**, Vol.61 December 1967, No.4, s.954.

³⁹³ Görmez (1997), s.45.

görüşleri incelemenden önce yerel yönetim sistemlerindeki farklılıklara değinmek yararlı olacaktır. Her ülkenin siyasal rejimine, demokrasi kültürüne bağlı olarak yerel yönetim sistemleri değişiklik göstermektedir. Herkesin üzerinde uzlaşmaya vardığı bir tanımlama ise bulunmamakla birlikte, bazı kaynaklarda, dünya genelinde yerel yönetim sistemleri üniter, federal ve sosyalist sistemler biçiminde üç maddede özetlenebilir. Her biri farklı özellikler göstermesine rağmen, yerel yönetimlerin daha etkin olduğu İngiltere ve İsveç, Norveç gibi İskandinav ülkelerinin yönetim sistemleri üniter yapıdadır. Ayrıca bu sistemlerde yerel yönetimde özerk statüler söz konusudur. Bu ülkelerde yerel meclisler halk tarafından, belediye başkanı ise meclis tarafından seçilmektedir. Başka bir ifadeyle temsil mekanizmasında özerk bir yapı bulunmaktadır.³⁹⁴

Öncelikle, yerel yönetimlerin “demokratik toplumun oluşması için merkezi yönetimi sınırlayan güç” olduğuna, diğer yandan halka en yakın kamu yönetim birimleri olması nedeniyle de katılım ve temsilin en iyi gerçekleştiği kurumlar olduğuna dikkat çekilmektedir.³⁹⁵ Yerel yönetimlerin demokrasi okulu görevi gördüğü dolayısıyla demokrasi bilincinin geliştirilebileceği kurumlar oldukları düşünülmektedir. Bu nedenle eğitsel, sosyokültürel ve sosyoekonomik kalkınmada katkıları nedeniyle yerel yönetimler kent temelinde özgürlüğün ve eşitliğin gerçekleştirilebildiği alanlar açabilirler.³⁹⁶ Ayrıca, yerel yönetimlerin bütün kamu kurum ve kuruluşlarında meslek birimlerinde diğer sivil toplum örgütlerinde eşitlik, katılım ve temsil gibi demokrasi ilkelerinin toplumun siyasal kültüründe yer edinmesini kolaylaştırıcı işlevleri vardır.³⁹⁷

Yerel yönetimler, insanların emek, kaynak ve düşünce potansiyellerini yerel ve ulusal kalkınma çabalarına yansıtmalarını sağlayarak, özellikle merkeziyetçi yönetimlerde bütün sorumluluğu devlete yükleme ve her hizmeti devletten bekleme alışkanlığını azaltacak, bireylerin toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkı sağlamasını teşvik edecektir. Halkın yönetime katılımının, kamu hizmet ve görevlerinin yerine getirilmesinde etkinliğin ve sürekliliğin sağlanacağına dair kanaat hâkimdir. J.S.Mill’e göre, yerel yönetimlere halk katılımının yerel ve ulusal düzeyde demokrasinin

³⁹⁴ Görmez (1997), ss.40-41.

³⁹⁵ Dilys M. Hill, **Democratic Theory And Local Government**, London: Allen and Unwin, 1974, s.221.

³⁹⁶ Georges Langrod, “Local Government and Democracy”, *Public Administration*, Vol. 31, 1953, s.30.

³⁹⁷ Keleş (1992), s.17.

kurulmasında ve gelişmesinde önemli katkısının olacağını ileri sürmektedir. Mill'in katılım kavramına vurgusu yerel yönetimlerle demokrasi arasında doğrudan ve zorunlu bir ilişkinin varlığına dairdir. Mill'e göre "vergisini ödeyen halk hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde, aynı derecede söz sahibi olmalıdır." Tocqueville, Mill'e benzer yönde yerel yönetimleri demokrasinin temel unsurlarından biri ve siyasal eğitim aracı olarak görür.³⁹⁸

Yerinden yönetim, merkezin uzağındaki bölge ve beldelerde kamu iktidarının ve (hizmetlerinin) yerel yönetim birimlerince yönetilmesi anlamını taşımaktadır.³⁹⁹ Yetki genişliği merkezi yönetimin, merkezden uzak bölge ve beldelerdeki kurum, kuruluş ve örgütlenmelere, belli yetkileri merkezi otorite adına kullanma yükümlülüğünü devretmesidir. Merkezi idarenin taşra uzantısı niteliğindeki kurum ve kuruluşları eliyle yürütülen faaliyet, yetki genişliğine örnek gösterilebilir. Ancak yetki genişliği biçimindeki yerel yönetim, merkezi yönetimin dolaylı bir biçimi olarak da değerlendirilmektedir.⁴⁰⁰ Özay'a göre; "Yetki genişliği, bir yöre veya hizmetin başında bulunan görevliye aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır ve bu anlamı ile merkezden yönetim tüzel kişiliği içinde taşra örgütünün alan olarak en genişini oluşturan "il"lerin başındaki valilere tanınmıştır."⁴⁰¹

Keleş, idareyi bir bütün olarak gören yaklaşımında, merkezden yönetim ile yerinden yönetim ayrımını bütünün parçaları arasındaki ilişki olarak değerlendirmektedir. Ona göre; "Özekten (merkezden) yönetim ve yerinden yönetim, birbirlerinin karşıtı olan, birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamayı amaçlayan yönetim birimleridir. Her ikisinin de üstün yanları ve güçsüz yönleri vardır. Birinin güçsüz yanları, ötekinin üstün niteliklerini oluşturur. Bu nedenle de, her ülkede, bu iki yönetim biçiminin her ikisinden de birlikte yararlanılır."⁴⁰²

³⁹⁸ Görmez (1997), s.53.

³⁹⁹ Görmez (1997), s.38-40.

⁴⁰⁰ Keleş (1992), s.11.

⁴⁰¹ Özay (1986), s.173.

⁴⁰² Keleş (1992), s.15.

Yerel yönetim biçimleri genel ve özel amaçları açısından da ele alınarak üç ayrı kategoride incelenebilir:⁴⁰³ Birincisi, hizmet yerinden yönetimdir. Özellikle kent nüfusunun artması, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi, ayrıca bu hizmetlerin genellikle kendine özgü teknik ve uzmanlık gereksinimleri dolayısıyla bir işletme niteliğinde olmaları hem coğrafi bakımdan hem de yöntem bakımından yerinden yönetimi zorunlu kılmaktadır.⁴⁰⁴ Çeşitli meslek kuruluşları ve üniversiteler hizmet bakımından yerel yönetim kapsamına girmektedirler. İkincisi, mahalli yerinden yönetimdir. Yerel ölçekte özel amaçlara uygun çözümler üretebilmek maksadıyla oluşturulan birimlerdir. “Yerel bir topluluğun yerel nitelikteki tüm gereksinimlerini karşılamakla görevlendirilmiş” genel amaçlı birimler olmasına karşın, “eğitim ve sağlık gibi yalnızca bir kamu hizmetinin yerinden görülmesi için görevlendirilmiş” birimler de vardır. ABD’deki Okul Kurulları (School Boards) uygulamaları gibi. Bu birimler, amaç ve işlevleri bakımından, belediye gibi genel amaçlı yerel yönetimlerden farklıdır.⁴⁰⁵ Ülkemizde yerel yönetim denince öncelikle belediyeler akla gelmektedir. İl özel idaresi ve köy idareleri de yerel yönetim birimlerinin kapsamı içerisindedir. Üçüncüsü, siyasal yerinden yönetimdir. Bazı kaynaklarda siyasal yerel yönetim biçimi ayrı bir başlık altında ve yoğun olarak üstünde durulmakla birlikte, şimdilik federal devlet yapılarına özgü bir uygulama olduğunu belirtmekle yetinmekteyiz.

Bu tanımlamalara bağlı olarak, katılım, açıklık ve özerk yerinden yönetim kavramlarının ilkesel düzeyde kurumsallaşma hedefiyle ele alındığı Avrupa Birliği metinlerinde (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı) yerel yönetimler, özellikle mali açıdan merkeze bağımlılıkları azaltılmış birimler olarak görülmektedirler.⁴⁰⁶ Çukurçayır’ın belirttiğine göre, Türkiye’de yerel yönetimlerin (yöneticilerin) kaynak ve yetki olanakları arttıkça demokrasinin temel erdemlerinden uzaklaştıkları görülmektedir. Bu durum, uzun vadede, vatandaşın aleyhine sonuçlar doğmasına yol açmaktadır. Öte yandan yerel yönetimler, katılımcılığı ve yönetimde

⁴⁰³ Çukurçayır (2005), s.101.

⁴⁰⁴ Görmez (1997), s.42.

⁴⁰⁵ Keleş (1992), s.17.

⁴⁰⁶ Arıkboğa (2008), s.157.

açıklığı sağlayamadıkları takdirde rant çevreleri için bir çıkar sağlama aracına dönüşebilmektedirler.⁴⁰⁷

1.2. Türkiye’de Anayasal Süreç: Katılım, Açıklık ve Yerel Yönetime Bakış

Modern anlamda yerel yönetimlerden söz ederken, bunun kentleşmeyle ve dolayısıyla belediyeçilik faaliyetiyle iç içe geçmiş bir süreç olduğunu unutmamak gerekir. Zaman içinde değişen iç ve dış koşullar, sosyal ve kültürel yapıların kaydettiği aşamalar, başka alanları olduğu gibi yerel yönetim alanını da etkilemektedir. Dolayısıyla katılım anlayışının ve açık yönetim politikalarının izlediği yolu belirlemek, öncelikle bu gelişmelerin hukuki süreçlere nasıl yansındığını anlamaktan geçmektedir. Bu nedenle merkezi yönetimin katılım olgusuna bakışı ve yerel yönetimlerin en temel birimi olan belediyenin kurumsallaşma aşamaları tespit edilerek ortaya konmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de demokratikleşme süreci kendi başına geniş bir çalışma alanı olduğundan bu konuyu hukuki çerçevede ve kısa değerlendirmelerle ele almaktayız.

Bu başlık altında amacımız, Türkiye’de günümüzdeki anlamıyla, yerel yönetimlere ilişkin ilk anayasal belgelerin kayda geçtiği Tanzimat Dönemi’nden başlayarak; Cumhuriyet Dönemi’ne ve günümüze kadar gelen süreçte, yerel yönetimlere ilişkin anayasal düzenlemelere kısaca değinmek ve sonraki başlıklarda inceleyeceğimiz yerel yönetim yasaları, uluslararası anlaşmalar ve yerel yönetim birimlerinin anayasal dayanaklarını kısaca ortaya koymaya çalışmaktır. Anayasal düzenlemelerden yola çıkarak yerel yönetimlerin gelişim sürecini takip etmenin; Türkiye’de katılımcı demokrasi ve açık yönetime ilişkin gelişmelerin sınırlarını belirleyebilmek açısından önem taşıdığını düşünmekteyiz.

Öteden beri toplumsal yaşamın örgütlenmesinde, en geniş anlamda, devletin yanı sıra yerel ve bölgesel nitelikli yaşam alanlarının organizasyonunu sağlayan birimler bulunmaktadır. Ülkelerin yönetim biçimlerinin bütünlüğünü oluşturan bu birimler çeşitli biçimlerde var olabilmektedirler. Bölgesel düzeydeki bu organizasyonların işlev kabiliyeti bakımından öne çıkan kurumları, yerel yönetim

⁴⁰⁷ M.Akif Çukurçayır, “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama**. İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2007,s.375.

kurumlarıdır. Bu anlamda, Türkiye’de yerel yönetim kuruluşları il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Bu birimlerin öteden beri çeşitli sorunları bulunmakla birlikte, işlevleri bakımından önem kazanan ve yapısal eksiklikleriyle nedeniyle de özellikle üstünde durulması gereken birimler, belediyelerdir. Belediyelerde göreceli olarak kimi iyileşmeler olsa da, belediyeler düzeyinde ağırlıkta⁴⁰⁸ olmakla birlikte yerel yönetim birimlerinin genelinde yapısal sorunlar çözülememiştir.

Bugünkü yapısından farklı olmakla birlikte; “ayrı bütçesi, görevlileri ve organları olan belediye yönetimi, batılılaşma döneminin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat’tan sonra yönetim sistemimize girmiştir.”⁴⁰⁹ İl, ilçe ve köylere tüzel kişilik verilmesi, 1924 anayasasının 93.maddesiyle yasada yer almıştır. Ancak bu dönemde illerin yönetimi “yetki genişliği” ve “görev ayrımı” prensiplerine göre yürütülmekteydi.⁴¹⁰ Yani bu dönem için bu günkü anlamıyla bir yerel yönetim anlayışı söz konusu değildir.

Her ne kadar bazı çalışmalarda, yerel yönetimlerde katılım anlayışının gelişimi incelenirken Osmanlı’nın klasik dönemlerini de kapsayan çeşitli çalışmalar bulunsa da biz bu çalışmanın sınırları bakımından bu konudaki incelemeyi, il özel idarelerinin, kurulduğu dönem olan Tanzimat ve sonraki dönemler için kısaca yapmaktayız. Osmanlı döneminde, Batılı anlamda belediye hizmetleri olarak nitelendirebileceğimiz hizmetler, kadılık başta olmak üzere, esnaf örgütleri ve vakıflar tarafından yürütülmeye çalışılmıştır. Fakat bu dönemde, bu tür faaliyetlerden yola çıkarak bugünkü anlamda bir kurumsallaşmadan söz etmek pek mümkün görünmemektedir. Esasen, Türkiye’de, Batılı anlamda, köklü bir yerel yönetim geleneğinin olup olmadığı tartışmalı bir konu olmakla birlikte pek çok çalışmada benzer biçimde dile getirilen bir husustur.⁴¹¹ Bu tartışmaya katkıda bulunanlardan biri Metin Heper’dir. Heper’e göre⁴¹² Türkiye’de (Osmanlı dönemi için) kendini yönetme anlamında bir yerel yönetim geleneği

⁴⁰⁸ Kocaman (2006), s.20.

⁴⁰⁹ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 2000, s.186.

⁴¹⁰ Çukurçayır (2005), s.189.

⁴¹¹ Keleş (1992), ss.43-44.

⁴¹² Metin Heper, **Dilemmas of Decentralization, Municipal Government in Turkey**, Friedrich Ebert Stiftung Bonn, Analyson, 1985 s.7.

olmamıştır, demektedir. İlber Ortaylı ise, köklü olmasa bile bir yerel yönetim geleneğinin var olduğunu belirtmektedir.⁴¹³

19.yüzyıl, özellikle Tanzimat'ın ilanını takip eden yıllar, Osmanlı devleti ve toplumu açısından, hukuka dair son derece önemli değişimlerin yaşandığı bir dönemi ifade etmektedir. Bu döneme ilişkin olarak belki de üzerinde durulması gereken en önemli gelişmelerden biri, 1877 tarihli Belediye Kanunu'dur. İlk defa, gizli oy açık tasnif esasına dayanan tek dereceli seçim vurgulanmıştır. Bu kanun ülkemizin belediyeçilik tarihi açısından da önemli bir gelişmedir. Çünkü sözü edilen Belediye Kanunu, her ne kadar gelirleri oldukça sınırlı kalsa da, mali bakımdan belediyeye çeşitli yetkiler vermekte ve görevler yüklemektedir. Bunlardan birine örnek olarak, istimlak yetkisi gösterilebilir. Bir diğeri ise nüfus sayımıdır.⁴¹⁴

Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin (batılı anlamda) ilk düzenlemelerin, Kanun-i Esasi'de yer aldığını söyleyebiliriz. Zira yukarıda geçtiği gibi, Kanun-i Esasi'de, il özel idaresi ve belediye yerel yönetim birimi olarak yer almaktadır. Ancak her iki birim de şimdi ki şeklinden bazı açılardan farklılıklar içermektedir. Bu farklılıkları bu ilerleyen pasajlarda yeri geldiğinde ele alınmaktadır. Kanun-i Esasi'nin, 108, 110 ve 112'inci maddelerinde, sırasıyla; "illerin yerinden yönetim ilkesine göre idaresi", il genel meclisinin görevleri ve belediye hizmet ve görevlerinin "seçimle belirlenen Belediye Meclisleri" tarafından yürütüleceği karara bağlanmaktadır.⁴¹⁵

Esasen idare hukuku kapsamında çeşitli tanımlamalara konu olan İl özel idaresi kavramsal açıdan çeşitli aşamalardan geçmiştir. İl özel idarelerine ilişkin resmi nitelikteki ilk belge, Tuna vilayeti için çıkarılan 1864 yılında yürürlüğe giren Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'dir. Bu nizamname ile Vali'nin başkanlığını yapacağı Müslüman ve gayri Müslim halklardan müteşekkil bir İl Genel Meclisi oluşturulmuştur. Bu mecliste ekonomi, bayındırlık ve tarım konularının tartışılıp görüşlerin belirlenmesi öngörülmüştür. Meclisin görev ve yetkileri 1870'te Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile artırılmış; 1876 Kanunu-i Esasi ile İl yönetiminde yetki genişliği ilkesi

⁴¹³ Osmanlı yerel meclisleri ve Rus yerel meclislerinin (zemstvo) bu bağlamda kapsamlı olarak incelendiği bir çalışma vardır. Bkz. Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara: İmge Kitabevi, 2006.

⁴¹⁴ Ortaylı (1985), s.190.

⁴¹⁵ Nadaroğlu (2001), s.240, 259.

benimsenmiştir. Fransa'daki “departman” sistemi örnek alınarak kurumsallaştırılan il yönetimi, eyalet yönetimiyle yer değiştirmiştir. Dolayısıyla “bugünkü il özel idareleri'nin yasal temeli” bu nizamnameyle atılmıştır.⁴¹⁶

Türkiye'nin demokratikleşme yönünde, yasal düzenleme ve uygulamaları, Cumhuriyet döneminde, ulus-devlet yapılanması sürecinde bulunulması nedeniyle, ister istemez belli bir yön ve ivme kazanmaktadır.⁴¹⁷ Ayrıca merkezi yönetimin siyasal katılım ve demokrasi konusunda nasıl bir tutum takındığını da anlamamıza yardımcı olmaktadır.

Cumhuriyet dönemi itibariyle, Tanzimat döneminde başlatılan batılı anlamdaki il yönetimi ve belediyeçilik faaliyetleri hızlandırılmıştır. Ancak bu adımlar, yalnızca alt yapı hizmetleri gibi şehircilik hizmetleri ve ya belediyeçilik hizmetleri bakımından modern ya da batılı niteliğe sahiptirler. Dolayısıyla, henüz demokratikleşmeyi amaçlayan bir yerel yönetim anlayışından söz etmek mümkün değildir.⁴¹⁸ Cumhuriyet döneminde, Türkiye'de yerel yönetimler düzeyinde, batı ülkelerinin yapılarına benzer biçimde, anayasada yer alan önemli adımlardan biri 442 sayılı “Köy Kanunu”dur. 1924'te yürürlüğe giren bu kanunu, 1930'da kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu izlemektedir. Bunların önemi “tüzel kişiliğe sahip köy ve belediye idarelerinin bu kanunlarla kurulmuş” olmasından kaynaklanmaktadır.

Zaten, 1924 Anayasası'nda, önceki anayasal dönemden farklı olarak yerel yönetimlere ilişkin pek fazla düzenleme bulunmamaktadır. Belki, yalnızca 1924 Anayasası'nın 85.maddesinde Belediyeye yer verilerek, açık bir düzenlemenin getirilmiş olması bir değişiklik olarak görülebilir.⁴¹⁹ Öte yandan, 1876 tarihli Anayasada yer alan ve merkezi yönetim esasına dayalı ilkelerin, “Görev Ayrımı” ve “Yetki Genişliği” ilkelerinin aynen kabul edildiği görülmektedir. Elbette burada söz konusu edilen görev ayrımı güçler birliği ilkesinin aksini ifade etmemektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, görev alanları bakımından bir ayrımı olduğu anlamına

⁴¹⁶ Nadaroğlu (2001), s.176-177.

⁴¹⁷ Serap Yazıcı, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayını, 2009, ss.1-15.

⁴¹⁸ Selahattin Yıldırım (1994), s.25.

⁴¹⁹ Nadaroğlu (2001), s.243.

gelmektedir.⁴²⁰ Dolayısıyla ülkede idari yöntem olarak, bu aşamada halen merkezden yönetim ilkesinin kesin biçimde yürürlükte olduğunu göstermektedir.

Uzun bir aradan sonra, 1961 Anayasası'nda bu konuya ilişkin hüküm, daha açık ifadelerle yeniden düzenlenmiş ve bu birimlerin birer “kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları” net bir şekilde ifade edilmiştir.⁴²¹ Bu dönemde “belediyecilik anlayışının, hukuki altyapı ve uygulamalar bakımından, esas itibariyle 1930'dan sonraki dönemde şekillendiğini” ifade etmek yanlış olmaz. Zira 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılmasıyla birlikte, ilgili alandaki eski düzenlemeler kaldırılarak (İstanbul ve Ankara istisna olmakla beraber) ülkedeki bütün belediyeler eşit kabul edilmiştir. Belediye kurulmasıyla ilgili olarak ise, her hangi bir beldenin iki bin kişilik nüfusa sahip olması yeterli ölçüt kabul edilerek söz konusu yasayla hükme bağlanmıştır. Belediyelere eşit statüler verilmesi, hukuki açıdan hepsinin tek bir düzenlemeyle ele alınmasının sağlaması bakımından önemli bir gelişmedir.⁴²²

1580 sayılı Belediye Kanunu, dönemin ulus-devlet yapısı itibariyle birçok açıdan Türkiye ile benzer yanları bulunan Fransa'dan uyarlanarak yürürlüğe sokulmuştur. Fransa'nın yerel yönetim yapısı esas itibariyle üç kısımdan oluşmaktadır. Bunlar bölgesel düzeyde yerel idareler, il yönetimleri ve daha küçük birimler olan komünlerdir. Bu sistemde, yerel birimlerin gerektiğinde birleşebilmelerine olanak sağlanmaktadır. Diğer husus merkezîyetçi yapının değişmeye başlamasıyla yerel yönetimlerin seçimle belirlenen birimlerine daha fazla yetki ve mali kaynak aktarılmasıdır.⁴²³ “Fransa'da yerel yönetim birimlerinin ya da organlarının başı olan belediye başkanı, il genel meclisi başkanı ve bölge meclisi başkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçilmez. Halkın oylarıyla belirlenen ‘Genel Meclis’, ‘Belediye Meclisi’ ve ‘Bölge Meclisi’ üyeleri arasından başkanlarını seçer. Nitekim Fransa Anayasası'nda ‘Genel Meclis’, ‘Belediye Meclisi’ ve ‘Bölge Meclisi’ üyelerinin seçimle işbaşına geleceği ifade edilmiştir.”⁴²⁴

⁴²⁰ Keleş (1992), s.100.

⁴²¹ Nadaroğlu (2001), s. 167, 240.

⁴²² Tarkan Oktay, “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s.148.

⁴²³ Keleş (1992), ss..80–83.

⁴²⁴ Şinik (2007), s.12.

1580 sayılı Belediye Kanunu, önemli bir adım olarak, modern kentlerin oluşturulması amacıyla kent planlamasını, dolayısıyla imar temelli belediyeçilik anlayışını hayata geçirmektedir. Belediyelerin dağınık yapısını ve işlevlerini tek elde toplayan bu yasada, ayrıca belediyelerin tüzel kişiliği ve sınırlı özerkliği bulunmaktadır. Henüz günümüzdeki anlamda, bir özerklik algısından söz etmemiz mümkün değildir. Zira söz konusu yasada belediyeler dönem itibarıyla merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak görülmektedirler. Öte yandan, halkın yönetime katılımının, siyasetin ve toplumun demokratikleşmesinde önemine ve demokratikleşme sürecindeki işlevine vurgu yapılmaktadır.⁴²⁵

Bu dönemin, kurtuluş savaşının ve 1929 ekonomik krizinin yol açtığı ağır koşullarla mücadele edilen bir dönem olduğunu belirtmek gerekir. Zira yerel yönetimler bu mücadelenin bir aracı durumundadırlar.⁴²⁶ Şu bakımdan ki, kalkınmaya odaklı sanayileşme çabalarını tüm ülkede yaygınlaştırılabilmesi amacıyla yerel ölçekli birimlerden yararlanılmaktadır. Dolayısıyla belediyeler, dönemin kalkınmaya dönük politikalarının, özellikle altyapı ve kamu sağlığına yönelik çalışmaların önemli bir parçasını oluşturmaktadırlar. 1580 sayılı yasanın çıkarılmasını hazırlayan koşullardan biri, dönem itibarıyla kentleşme hızının oldukça düşük olmasıdır. Çözülmesi öncelikli meselelerin halledilmesi idarenin üstündeki baskıyı azaltmış ve kentsel gelişimin önünü açacak yapılanmalara gidilmiştir.⁴²⁷ Dönemin kentsel nüfus oranlarına bakıldığında %2,5 civarında olduğu görülmektedir.⁴²⁸

Çok partili siyasal yaşama geçişle, belediyeçilik uygulamalarının demokratikleştirilmesine yönelik adımlar atılmış; bu amaç için 17 Temmuz 1945'te Türk Belediyeçilik Derneği kurulmuştur. Derneğin önemi, özerk belediyeçiliği ve belediye başkanlarını halkın seçmesini savunmasından kaynaklanmaktadır. Ancak yine de belediye başkanlığının atama yöntemiyle belirlenmesi, uzun süre değişmeyen anti demokratik bir uygulama olarak kalmaya devam etmiştir.⁴²⁹

⁴²⁵ Hamamcı (1981), s.19.

⁴²⁶ İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeçiliğin Evrimi**, Ergun Türkcan (Ed.). Ankara: Türk İdareciler Derneği, 1978, s.

⁴²⁷ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Kitabevi, 2006, ss. 40-49.

⁴²⁸ Tekeli (1978), s.48.

⁴²⁹ Ortaylı (1985), ss.126-127.

Genel olarak döneme ilişkin bir değerlendirme yapıldığında, “demokratik bir süreç içine girilmiş olmasına rağmen (zira adı “demokrat” olan bir parti bile kurulmuştur), belediye yönetimlerinin demokratikleştirilmesi yönünde önemli değişiklikler yapılmamış olmasıdır.⁴³⁰ Tekeli’ye göre bu, dönemin belediyeciliğinin anlaşılması zor bir özelliğidir. Yerel yönetimlerin maddi olanakları merkezi hükümete karşı konumları, yetkileri büyük ölçüde aynı kalmıştır. Demokrasinin topluma yerleştirilmesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin önemi siyasi gündemde önemli bir yer tutamamıştır.⁴³¹

Öte yandan, Ortaylı, mahalli topluluklarda ve köylerde yönetime ilişkin reformlar, Tanzimat’ın ilanından önce başlamasına karşın, batılı anlamda yerel yönetim yönünde (komünal bir yönetime) bir gelişme gerçekleşemedi veya bu yöndeki girişimler tamamlanamadı. Ortaylı, Soysal’ı (Mümtaz Soysal) kastederek, “Bir ünlü hukukçumuzun dediği gibi; Türkiye’de mahalli idare geleneği sadece köylerde vardı.” demektedir. Bu durumu köylerin, bir bakıma kendini yönetme potansiyeline ya da kabiliyetine sahip olmasına, “otarşik ve izole yapısı”na bağlamaktadır. Ancak, Ortaylı’ya göre, “bu geleneksel yönetimin otarşik ve izole bir sosyal ekonomik düzende değil; ulaşım ve yoğun kontrolü mümkün kılan bir teknolojinin geliştiği, yüzyılımızın şartlarında da devam edip, komünal yönetime doğru gelişmesi gerekirdi. Böyle bir gelişmenin varlığını ileri sürmek herhalde mümkün değildir. Osmanlı İmparatorluğu, Cumhuriyete katı merkezîyetçi bir sistemi miras olarak bıraktı. II. Meşrutiyet döneminde merkezîyetçilik yapısal olarak güçlendi. Vilayet teşkilatında bu amacı gerçekleştirmek için doğrudan merkeze bağlı livaların sayısı artırıldı. 1913 Geçici Vilayet Kanunu, mahalli demokrasiye ve bireye gelişme imkânı vermekten uzak olarak hazırlandı.”⁴³²

Savaşı ve ekonomik krizi geride bırakan yeni Cumhuriyet, 1930 yılında, 1580 sayılı Belediye Yasası’nı çıkarmıştır. “Bu yasanın hazırlanmasında göz önünde tutulan beş temel ilke vardır. Bunlardan birincisi, belediyeler arası eşitlik ilkesidir. İkincisi, belediyelerin icraatlarında serbest bırakılmasıdır. Ancak bu serbestlik iki yönde

⁴³⁰ Tekeli (1978), s.47.

⁴³¹ Tekeli (1978), s.47.

⁴³² Ortaylı (1985), s.207.

kısıtlanmıştır: birincisi, devlet yasalarıdır. İkincisi ise “mahalli mahiyette müşterek” ihtiyaçlarla ilgili olmaktır. Üçüncü ilke, belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetimidir. Belediye yasasını yönlendiren dördüncü ilke tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanmasıdır. Beşinci ilke ise belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi olmuştur.”⁴³³

Ortaylı’nın belirttiğine göre: “Türkiye’de yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini öngören, geçmişte ve zamanımızda eşi bulunmaz bir statü Ankara’daki Türkiye Büyük Millet Meclisinin hazırladığı 1921 Anayasasının hükümleriyle getirildi. 1921 Anayasasının 11-14, maddeleri; vilayetlerin mahalli işlerde manevi şahsiyeti ve muhtariyeti olduğunu ve vilayet halkının seçeceği vilayet şuralarının vakıflar, medreseler” olduğunu hükme bağlamıştır.⁴³⁴ Günümüz Türkçesiyle ifade edecek olursak, il yönetimlerinin “özerkliği” ve il halkının “seçimi” ile oluşan il meclislerine vurgu yapılmaktadır.

Tablo 2: Türkiye’de Belediye Sayıları (1923-2009)

Yıllar	Belediye Sayısı	Yıllar	Belediye Sayısı	Yıllar	Belediye Sayısı	Yıllar	Belediye Sayısı
1923	421	1963	1.031	1983	1.676	1996	2.827
1930	492	1965	1.062	1984	1.702	1997	2.835
1935	505	1970	1.303	1985	1.719	1998	2.935
1940	549	1972	1.571	1989	1.774	1999	3.227
1945	583	1975	1.654	1990	2.055	2000	3.228
1950	628	1977	1.710	1992	2.553	2002	3.227
1955	809	1980	1.727	1993	2.710	2003	3.227
1960	995	1981	1.664	1994	2.739	2004	3.225
1962	1.010	1982	1.676	1995	2.802	2005	3.225

Türkiye’de özellikle 1950’lerden itibaren kentleşmenin getirdiği önemli sorunlar bulunmaktadır. Sonraki iki on yılda bu sorunlar iyice artmış 1970’lerde kentlerin yönetiminde ağır bir yük haline gelmiştir. Bu birikmiş sorunlar 70’li yıllarda

⁴³³ Bilal Şinik, “Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri”, İstanbul Üniversitesi SBE, Doktora Tezi, 2007, s.20.

⁴³⁴ Ortaylı (1985), s.207.

kentleri ve kentlerin yönetimlerini kaçınılmaz olarak ülke gündeminin önüne getirmiştir.⁴³⁵

Özellikle 1970’li yıllardan itibaren; ikinci aşama olarak 1990’lı yıllardan itibaren belediye sayılarında büyük oranda artış gözlenmektedir. Bu iç göçlerin, kentsel alanların ve kentleşmenin giderek artmaya başladığı dönemdir. Bu dönem aynı zamanda Türkiye’de yerel yönetim sistemleri konusunda da yoğun tartışmaların başladığı bir dönemdir. Kavramsal düzeyde de olsa bu dönemin tartışmaları kamu yönetimindeki sorunların aşılması yönünde yeni bir gündem oluşmasına yardımcı olmuştur.

Böylelikle, Türkiye’de, Tanzimat’ın ilanından başlayarak iki binli yıllara kadar devam eden yüz yılı aşkın bir süre zarfında (kimi ulusların iki dünya savaşı da dâhil olmak üzere çeşitli yıkımların üstesinden gelerek yeniden dünya sahnesine çıktıkları bir süreçte) “merkezi otoriteyi korumak” adına, neleri temin ettiğini neleri feda ettiğini daha iyi anlayabiliriz.

1961 Anayasası’nda konuyla ilgili olarak üzerinde durabileceğimiz iki madde bulunmaktadır. Birincisi yönetimin esaslarının belirlendiği 112.maddedir. Bu madde “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmünü taşımaktadır. İkincisi, 116.maddedir. Bu maddenin önemi ortaya koyduğu tanımdan kaynaklanmaktadır. Zira bu tanımda, “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.” denilmektedir.⁴³⁶ Yerel yönetim birimlerinin yargı güvencesine sahip olması, demokratikleşme adına bir kazanım olarak görülmektedir. Bu maddede, ayrıca bugün yerel yönetim dendiğinde akla gelen yerel yönetim birimlerinin nelerden ibaret olduğu da hükme bağlanmıştır.⁴³⁷

1961 Anayasasında gündeme gelen konulardan biri de sosyal devlet ilkesinin anayasada yer almasıdır. Bu ilke “merkezi ve yerel yönetimlerin işlevlerinin yeniden tanımlanmasına ilişkin çerçeveler yönünden önem taşımaktadır. Anayasanın sosyal devlet görüşünü açıklayan maddeleri 35 ve 53. maddeleri arasında yer almıştır. Bu

⁴³⁵ Kocaman (2006), s.18.

⁴³⁶ T. C. Anayasası, 112 ve 116.maddeler.

⁴³⁷ Şinik (2007), s.24.

maddeleri incelediğimiz de: Sosyal devlete ilişkin işlevler tanıtılmakta, ilkeleri konulmaktadır. Fakat devletin yönetim yapısı içinde bu işlevlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağı, ne tür bir işlevsel iş bölümü yapılacağının belirlenmediğini görüyoruz.⁴³⁸ Her şeye rağmen, Türkiye’de “liberal Anayasa olarak kabul edilen 1961 Anayasası klasik demokrasinin kurumlarını oluşturarak” demokratikleşme yönünde bazı olumlu adımların atılmasını sağlamıştır. Ne var ki, bu anayasa yerel yönetimlerin demokratikleşmesi açısından aynı düzeyde olumlu bir niteliğe sahip değildir. Özellikle belediyeler söz konusu olduğunda, “beklenenin tersine bir uygulamanın yerleşmesine neden olmuştur.”⁴³⁹

1982 anayasanın 123’üncü maddesinde yönetim teşkilatı şu şekilde tanımlanır: “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” Yani , “nitelikleri gereği” kimi hizmetler “ayrı tüzel kişiliklerce” yerine getirilecek olsa da yönetimin bütünlüğü ilkesi gereği merkezin uzantısı olarak bu yapılar vesayet denetimine tabi olacaklardır.⁴⁴⁰ Bu hükümlerden çıkarılan sonuçlar ve maddelerin gerekçeleri şu şekilde özetlenebilir: Öncelikle, “yönetim, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre düzenlenmiştir.” Devlet, kamu yönetimi açısından, kendi tüzel kişiliği yanında başka tüzel kişilere de yer vermektedir. Ancak, merkezi yönetiminin dışındaki diğer tüzel yapılar üniter sistemde birleştirilmektedir. Dolayısıyla merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımı ulusal bütünlük özellikle vurgulanarak, üniter yapı güçlendirilmektedir. Yani burada hizmet ve görevlerde merkezi yönetim başta olmak üzere, kamu hizmetleri yerel yönetim kuruluşlarınca yürütülmektedir. Yönetimin hem kuruluş esasları hem de görevleri bakımından bir bütün olduğu vurgulanarak, merkezi yönetimin görevler ile yerel yönetimlerin hizmetleri birbirini tamamlayıcı bir bütünlük arz etmektedir. Buradan şöyle bir sonuç çıkmaktadır: “...nitelikleri gereği bazı

⁴³⁸ Şinik (2007), s.26.

⁴³⁹ Tesev, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı: Tesev Değerlendirme Raporu”, 2004, s.33. Tesev’in ilgili raporundaki değerlendirme şu yöndedir: “Bu Anayasa’ya göre yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle gelme zorunluluğu belediyelerde “Modern Derebeyi” yaratmıştır.” A.g.k., s.33.

⁴⁴⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 123.madde; Ayrıca değerlendirme ve daha geniş bilgi için bkz.: Nadaroğlu (2001), s.240–242.

hizmetler ayrı tüzel kişiler eliyle görölmek yoluna gidilse de, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağılı kalacaklardır.”⁴⁴¹

1982 anayasasında yer alan 123. madde metninin ve gerekçesinin incelenmesinden çıkan sonuçlar şunlardır. Daha önce de ifade edildiği gibi bu maddede “Türkiye’nin siyasal örgütlenmedeki üniter devlet niteliği göz önünde tutularak idarenin esasta bir bütün olduğu” vurgulanarak “kuruluş ve görevleri” bakımından “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” esaslarının temel alındığı net bir biçimde ifade edilmiştir. Türkiye’de, idarenin bütünlüğü, 1982 Anayasa’sının bu ve benzeri maddelerinde de gözlemlendiği gibi, özerk yönetim arayışlarında bu dönemden günümüze kadar öncelikle bir psikolojik bariyer görevi görmektedir.

Tek neden olmamakla birlikte Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlenmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın da bir gereği olan özerk yerel yönetimin gerçekleştirilmesidir. Şart’a göre özetle: Özerk yönetim, yetki ve kaynak devri açısından merkezi yönetim nazarında, hizmet ve görevleri açısından da yerel halk nazarında kendisine güven duyulan yönetimdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin böyle bir yapıya kavuşturulması, belli oranda bu psikolojik engelin kalkmasına bağlıdır.

Her ne kadar yasal düzenlemeler düzeyinde özerkliği çağrıştıran kimi adımlar desteklenmiş olsa da Anayasal düzeyde bunları teminat altına alacak köklü çözümlere açık olunmaması küçük adımların yararını daha başından devre dışı bırakmıştır. Bu ve benzeri nedenlerden ötürü, Türkiye’de insanlar devletin bürokrasi koridorlarına yansıyan soğuk yüzünde güven aşıl原因 bir ifade bulamamış; aynı şekilde yerel yönetimlere de yetki devredilecek kadar güven duyulmamıştır. Dolayısıyla yerel yönetimler, tüzel kişiliği dışında, insanlar nezdinde hizmet ve görevlerinde güven kazanan bir kişiliğe kavuşamamıştır. 1960’lı yıllar Türkiye’de yerel yönetimlerin ulusal kalkınma programlarında önemli ölçüde yer alması gerektiğine ilişkin bazı düşüncelerin olduğu yıllardır. Zira bu dönem, dönemin koşulları gereği “yerel yönetimlerin ulusal kalkınma hamlelerinde önemli bir rolü olabileceği, hatta olması gerektiği konusunda yeniden bir” düşüncenin oluştuğu bir dönemdir. Fakat ne var ki, “merkezi yönetimin güdümü ve yerel yönetimler üzerindeki etkisi” yine değişmemiştir. Dolayısıyla bu

⁴⁴¹ Nadaroğlu (2001), s.240.

anayasanın yürürlükte olduğu dönem boyunca da yerel yönetimler “merkezi yönetimin taşra uzantısı” olarak kalmaya devam etmişlerdir.⁴⁴² Genel bir sonuç olarak dönemi değerlendirdiğimizde, Türkiye’de yerel yönetimlerin, Heper’in ifadesiyle, “toplumsal ve ekonomik hayattaki gelişmelere ayak uyduramadığını” söyleyebiliriz.⁴⁴³

Hem 1961 Anayasası’nda, hem de 1982 Anayasası’nda yerel yönetimlerle ilgili geniş yelpazeli düzenlemeler bulunmaktadır. Bu anayasalar, temel ayrılıklarının yanı sıra yerel yönetimlere ilişkin bazı düzenlemeler açısından da farklılık arz etmektedir. Örneğin, 1982 Anayasası yerel yönetimleri tanımlarken “karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen” hükmü; 1961 Anayasası’ndaki, yerel yönetimler “karar organları halk tarafından seçilen” hükmünden tamamen farklı vurgulama içermektedir. Bu bakımdan, 12 Eylül 1980 askeri vesayetiyle birlikte, Türkiye’de o zamana kadar demokratikleşme, yerelleşme ve yerel yönetim özerkliği gibi konularda atılmış adımların birçoğu, sekteye uğratıldığı gibi geriye doğru da yürütülmüştür. Sosyal ve siyasal kargaşanın hâkim olduğu bu antidemokratik dönem 1983’te yapılacak olan seçimlere kadar sürmüştür.⁴⁴⁴

Buradan şu kanıya varmak mümkün ki, 1983’e kadar, öncelikle bazı kamu hizmetleri ayrı tüzel kişilere devredilmiş olsa da, devlet yönetiminin bütünlüğü (üniter-otoriter ve merkeziyetçi yapı) her halükarda en temel ilkelerden biri olarak varlığını korumuştur. Zaten bu, “milli birlik ve bütünlük” vurgusuyla, Türkiye Cumhuriyetinin üniter-otoriter-merkeziyetçi yapısının korunması, her fırsatta dile getirilen bir husus olmuştur. Dolayısıyla, hiçbir şekilde özerk bir yerel yönetim yapılanması düşüncesi devlet geleneğinin bir parçasına dönüşmemiştir. Böylece, 1982 anayasası çerçevesinde yerel yönetimlere ilişkin söz konusu olabilecek yegâne görev, merkezi yönetimin sıkı denetiminde iş ve hizmetlerin yasada belirlenmiş esaslarla yerel yönetimlere gördürülmesi olmuştur.

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yerel yönetimlerle ilgili düzenleme şu şekildedir: “Mahalli idareler; il belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene

⁴⁴² Heper (1985), s.24.

⁴⁴³ Heper (1985), s.19.

⁴⁴⁴ Görmez (1997), ss.138–140.

kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Bu düzenlemeden anlaşıldığı gibi Türkiye’de, yerel yönetim il yönetimi (il özel idaresi), belediye ve köylerden oluşmaktadır.

Yerel yönetimlerin görev-gelir dağılımının doğru orantılı olması öngörülerek bunun bir anayasal zorunluluk olduğu vurgulanmaktadır. Yerel yönetimler alanındaki anayasal düzenlemelere bakıldığında 1961 ve 1982 Anayasaları arasındaki farklar birkaç cümleyle özetlenebilir. Bu iki anayasa, yerel yönetimler açısından birbirleriyle kıyaslandığında, çok köklü farkların olmadığı görülmektedir.⁴⁴⁵

Birincisi, seçimle işbaşına getirilmesi gereken, yönetim organlarının 1961 Anayasası’nda “Genel Karar Organı”, 1982 Anayasası’nda “Karar Organı” biçiminde kısaltılmış olmasıdır. Eski anayasadaki tanımın kapsamında, yani genel karar organlarının nelerden ibaret olduğu, yer almaktadır. Bunlar İl Genel Meclisleri, Belediye Meclisleri ve Köy İhtiyar Heyetleri’dir. Ruşen Keleş, yeni yasanın “Karar Organı” terimini kullanmayı yeğlemiş olmasının “görüşme ve karar organlarının” da seçimle oluşturulmak istenmiş olabileceğinden kaynaklanmış olabileceğini ileri sürmektedir.⁴⁴⁶

Özay, hukuk devleti ve demokratik yönetim çerçevesinde döneme ilişkin düşüncesini şu şekilde özetlemektedir. “Çoğulculuk aslında ve çağdaş anlamıyla, sadece siyasal görüş farklılığı ve bunların parti şeklinde örgütlenerek faaliyette bulunmaları anlamına gelmemektedir. Zira tüzel kişiliği olan dernek ve olmayan “hukuksal varlık” şeklinde örgütlenme hakkı çağdaş demokratik düzenlerin olmazsa olmaz koşulları arasında sayılmaktadır. Bu da bizde, üniversite öğretim üyeleri dâhil, ancak “izin” almak suretiyle kullanılabilen bir “hak” olunca düzenin gerçekten “demokratik” sayılması için biraz fazla iyimserliğe gerek duyulması kanımca zorunludur. Anayasanın yapıldığı zamanda “sivil toplu” kavramı uygar ülkeler için çok yeni sayılmasa bile, bizdeki 1982 rejiminin “eşyanın tabiatı icabı” bunu gerçekleştirmeyi arzu etmesi zaten

⁴⁴⁵ Nadaroğlu (2001), s.244.

⁴⁴⁶ Keleş (1992), s.102.

düşünülemezdi. O yüzden değil “katılımcılık” ilkesi bu kavramın havası bile Anayasamızda yoktur.”⁴⁴⁷

Ülkemizde demokratikleşme talepleri, kimi zaman içeriden kimi zaman dışarıdan gelmektedir. Bu noktada, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin gelişiminde tâbi olunacak yöntemlerin ve takip edilecek yolların neler olacağına ilişkin bir rehber niteliği taşımaktadır. Bu nedenle çalışmamızın takip eden bölümlerinde yerel yönetimlerde önemli bir yer işgal eden belediyelerin kurumsal ve fonksiyonel bakımdan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının öngörülerine uygunluğu ve alınması gereken tedbirler üzerinde önemle durulmaktadır. Zira yerel katılım konusu, gerek yerel yönetimlerin uluslararası piyasa rekabetine uyumu, gerek iktisadi kalkınmada araçsal yararları ve gerekse demokrasi rejiminin ulusal ölçekte özümsemesine yapacağı umulan eğitsel katkıları açısından ele alınabilmektedir.

Temel katılım alanlarından biri olan belediyelerin verimli yönetimine ilişkin insan odaklı stratejik planlamayı, etkin kaynak yönetimini, şeffaflığı ön planda tutan öneriler oldukça yaygındır. Bu tartışmalarda, siyasal katılım, ekonomik kalkınma kapsamında ayrıca önem kazanmaktadır. Kentlinin, kentlilik bilincinin gelişimine paralel olarak, yerel yönetimlerden beklentileri de kent hukukunun reformuna zemin hazırlamaktadır. Bu süreçte Kent Konseyi başta olmak üzere çeşitli katılım araçlarına önemli işlevleri bakımından önemli görevler düşmektedir. Bu dönemde, Türkiye’de çeşitli katılım koridorları açılmaya ve yeni katılım mekanizmaları geliştirilmeye çalışılmaktadır. Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin, bu yönde atmış olduğu adımlar yanında, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi’nin yerel yönetimler konusundaki kararları da çalışmaları hızlandırmıştır. 2003 yılı itibariyle Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı üzerinde çeşitli tartışmalar yaşanmış, Danıştay bu tasarıdaki bazı maddeleri çeşitli gerekçelerle dava konusu etmiştir.⁴⁴⁸ Bu süreçte, Türkiye’de yerel yönetimler ile ilgili atılan önemli adımlardan biri 5393 sayılı Belediyecilik Yasası’dır. Diğer bir adım ise söz konusu belediye yasasıyla kurumsal nitelik kazandırılan Kent Konseylerinin faaliyete geçirilmesidir.

⁴⁴⁷ Özay (1986), s.70.

⁴⁴⁸ Danıştay’ın bu tartışma sürecine nasıl dahil olduğuna ilişkin kapsamlı bir inceleme vardır. Bkz. TESEV, Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Değerlendirilmesi Raporu, 2004.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı kapsamında 2003 yılında "Belediye Kanunu Tasarısı Taslağı" ile belediyelerin özerk yönetimlere dönüştürülmesi yönünde çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Tasarı düzeyinde bile olsa özerk belediyeçilik anlayışının, iç ve dış taleplerin beklentilerine bir tür yanıt niteliğindedir.⁴⁴⁹ Bu taslakta ayrıca belediyenin tanımında “idari ve mali özerklik” vurgulanarak, bir kamu tüzel kişisi olarak belediyenin bu vasıflara sahip olmasının önemle üstünde durulmaktadır.⁴⁵⁰

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı’nda, Türkiye’nin, genel bütçe harcamalarının yaklaşık % 25’inin yerel yönetimlere devredileceği belirtilmiştir. Bu tasarı maddesi, kamu yönetimi reformu sürecinde, yerel yönetimlere mali kaynak aktarımının, yetki ve görev devri kadar önemli olduğunu göstermektedir.⁴⁵¹

Anayasa, “toplumun genel yönetim yapısı, iktidarın bölüşümü, yetki ve sorumlulukları, örgütlenmesi ve yurttaşların temel hak ve özgürlüklerine ilişkin ana ilke ve düzenlemeler” in belirlendiği temel yasadır. Ülkedeki “diğer tüm yasal ve idari düzenlemeler” anayasayla uyum içinde olmak ve daha da önemlisi kaynağını ondan almak durumundadır.⁴⁵² Dolayısıyla anayasaya bağlı her hangi bir demokratik hukuk devletinde, yerel yönetimlerin görev ve yetki paylaşımının temel ilkeleri anayasayla uyumluluk göstermesi gerekir. “Demokratik anayasal rejimlerin temel kurumları arasında yer alan yerel yönetimin temel nitelikleri, ana yetki ve sorumlulukları ve yerel topluluk üyelerinin temel hak ve ödevlerinin (kentsel haklar) anayasada düzenlenmesi bu kurumun statüsü ve etkinliği açısından son derece önemlidir.”⁴⁵³ Küresel ölçekte, yerelleşme söylemleri, (uluslararası metinler) dünya üzerindeki çoğu ülkenin anayasal düzenlemelerinde katılımcı, açık ve yerinden yönetim ilkelerine dayalı yerel yönetimlere yer verilmesini bir zorunluluk haline getirmiştir.

Güler’e göre 1980 sonrası belediyelerin sermaye birikimine katkı işleviyle genişleme dönemin kamu kesimini küçültmek amacıyla devlet mülkiyetindeki birikmiş varlıkları özel kesime aktarmayı öngören modelin doğrudan sonuçlarından biridir.⁴⁵⁴

⁴⁴⁹ TESEV (2004), s.36.

⁴⁵⁰ Belediye Yasası Taslağı, (madde 3/a).

⁴⁵¹ TESEV, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı: Tesev Değerlendirme Raporu**, Ocak 2004.

⁴⁵² Selahattin Yıldırım (1994), s.103.

⁴⁵³ Selahattin Yıldırım (1994), s.104.

⁴⁵⁴ Güler (2006), ss.213- 247.

Uygulama ise üç yolla gerçekleştirilmiştir. Bunlardan birincisi işlerin ihale edilerek özel sektöre gördürülmesi ve özelleştirilmesidir. İkinci yol, belediye yatırımlarının kamu kredi kaynaklarından değil, özel-ticari banka kaynaklarından finanse edilmesi uygulaması olmuştur. Cumhuriyetin kuruluşundan 1986 yılına kadar belediye yatırımları tümüyle kamu kaynaklı krediler ile gerçekleştirilirken bu tarihten itibaren yerli ticari banka ve yabancı krediler ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Üçüncü yol, yerelleştirme göstergeleri olarak öne çıkan planlama ve taşınmaz vergisi koyma yetkileri ile ilgili değişiklikler olmuştur. Emlak vergisi 1985 yılından bu yana yerel vergidir. Planlama görevi de hazırlıktan onay aşamasına kadar belediyelere bırakılmıştır.⁴⁵⁵

Türkiye’de, öteden beri yerel yönetim kapsamına giren çeşitli kurum ve kuruluşlar olmasına karşın, örneğin belediyelerin kuruluşunda eşitlik, siyasal katılım gibi değerlerin bir bileşeni olan demokratik yerel yönetim arayışı esas teşkil etmemiştir.⁴⁵⁶ Zira Tanzimat dönemi ve sonrasında, Türk idare teşkilatının devletçi, merkeziyetçi ve bürokratik bir nitelik taşıdığını görmekteyiz.⁴⁵⁷

Diğer taraftan, Tanzimat Döneminde, batılı biçimlere benzer, yerel yönetimler ile ilgili kimi yapılanmalara rastlanmakla birlikte, bu günkü yapısı itibariyle il özel idaresinin kurulması gibi, eksik olsa da, hukuki bakımdan, yerel yönetimlerin kısmi bir kurumsal niteliğe kavuşması Cumhuriyet Döneminde gerçekleşmiştir.⁴⁵⁸ Cumhuriyet Döneminin ilk yıllarında, yerel yönetimlerin, önemli idari konular arasında yer aldığını söyleyebiliriz.⁴⁵⁹ Fakat bu dönemde, yönetime katılmanın hem hukuki çerçevesinin gerektiği gibi oluşmaması, hem de uygulama sürecinin yavaş işlemesi açısından yerel yönetimlerin gelişimine yönelik atılan adımlar son derece yetersiz kalmıştır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin, yalnızca yönetimin demokratikleşmesi açısından değil,

⁴⁵⁵ Şinik (2007), s.30.

⁴⁵⁶ Görmez (1997), ss.19-37.

⁴⁵⁷ Tülin Çağdaş, “2005 Tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi” Yasasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Uygunluğu, A.Vahit Turhan, Ayşe Yaraman, Deniz Vardar, Metin Sarfati, Esra Hatipoğlu ve Ümit Yazmacı (Ed.), **Tarabya Çalışmaları (20. Yıl Armağan Kitabı)**, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, İstanbul, 2009, s.75.

⁴⁵⁸ Nadaroğlu (2001), s.167.

⁴⁵⁹ Çağdaş (2009), s.75.

aynı zamanda kurumsallaşması açısından da pek verimli bir çizgide ilerlediğini, en azından belli bir dönem için, savunmak mümkün değildir.

1950'lere gelindiğinde, Yerel Yönetim Bakanlığı gibi bakanlıkların kurulduğunu ve bu merkezi yönetim kurumlarına, mali kaynak tahsis edilmekle birlikte, pek çok görev de devredilmiş; bu sayede güçlü merkezi yapılara dönüşmüşlerdir. Dönemin kamu yönetimi yaklaşımının da bir göstergesi olan bu durum, yani yerel yönetimlere özgü çoğu hizmetin bakanlıklar oluşturularak merkezi idare tarafından üstlenilmesi çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Kamu yönetiminde hantallaşma ve artan bürokrasinin yol açtığı kırtasiyecilik; kamu hizmetlerinin görülmesinde verimsizliğe neden olmuştur.⁴⁶⁰

Eğer 1876 tarihli Kanun-u Esasi'den günümüze kadar devam eden anayasal süreçte yerel yönetimlere ilişkin hükümlerin genel bir değerlendirilmesi yapılacak olursa, ortaya kısaca şöyle bir tablo çıkmaktadır. “İllerin ve bucakların geniş bir özerklikten yararlanmasını öngören” merkezden yönetimi sınırlandırmayı ve ona bir bakıma özerklik atfeden 1921 Anayasası hariç tutulmak kaydıyla, Ruşen Keleş'e göre: “Anayasa tarihimiz içinde, 1876 tarihli Kanun-u Esasi'deki ilkelerin az çok farklarla her zaman yürürlükte kaldığı görülür. Bu ilkelere göre, belediye işleri, İstanbul'da ve taşrada, seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle yönetilecek ve bu meclislerin oluşum biçimleri ve üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla belirlenecektir.”⁴⁶¹

Türkiye'de, kamu yönetimindeki reform çabaları 1950'lere kadar geriye götürülebilir. Fakat bu yöndeki asıl düzenlemeler 1980'lerden sonra hız kazanmıştır. Türkiye'de, 1990'lardan itibaren, yerel yönetimler konusunda yeni tartışmaların gündeme geldiğini ve 2000'li yıllar itibariyle, katılımcı demokrasinin yerel ölçekte uygulanmasına yönelik kimi adımların atılmaya başlandığını görmekteyiz. Esasında bu dönemde, küresel ölçekte, ülkelerin idari süreçlerinde bir yeniden yapılanma sürecine girdiğini ifade edebiliriz. Buna bağlı olarak yerel yönetimlerin bu yeniden yapılanma sürecinde önemli bir rolü bulunmaktadır. Zira yerel yönetimler, 1980'lerden itibaren

⁴⁶⁰ Çağdaş (2009), s.76.

⁴⁶¹ Keleş (1992), s.99.

yönetimlerin ana meselelerinden biri haline gelmiştir.⁴⁶² Reform niteliğindeki çalışmaların tümünde ortak bir nitelik söz konusudur. Bu reform çalışmalarının yerellik niteliğidir. Denebilir ki, bu reform çalışmaları merkeziyetçi ve otoriter yönetim anlayışından kısmen bir uzaklaşma ve yerelleşmenin öne çıkarılması çerçevesinde yürütülmektedir. Dolayısıyla kamu sektöründe, yerinden yönetim anlayışının ve yerel yönetimde demokratik yapılanmanın hukuki çerçevesi belli oranda bu yönde şekillenmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinin büyük bir bölümünde, belli bir dönem bu yönde önemli bir aşama kaydedildiğini söyleyebiliriz. Ancak, ne var ki, Türkiye’de, yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminin “elverişsizliği” nedeniyle uygulamalarda, yerleşik antidemokratik düşünüş ve davranış biçimlerinin, büyük oranda halen devam ettiğini görmekteyiz.

1.3. Yerel Yönetimlerde Yeni Yasalar ve Düzenlemeler

Yönetime katılma ve yönetimde açıklık yaklaşımı kapsamında, yerel yönetimlere ilişkin yasaların, (aşağıda, tarih, sayı ve numaralarıyla birlikte verildiği tablodan da anlaşılacağı gibi) 2004 yılı itibariyle ağırlık kazandığı görülmektedir. Daha önce de üzerinde yoğun olarak durulduğu gibi, bunun önemli nedenlerinden biri artık kamu yönetiminde reformun ya da yeniden yapılanma hamlelerinin öncelikle bir bütün olarak ve yasalar düzeyinde gerçekleşmesinin bir zorunluluk haline gelmesidir. Dolayısıyla bu zorunluluk Türkiye’de, halkın yanı sıra pek çok akademisyen ve kurumun yerel yönetimler konusuna ilgisini de belli oranda artırmaktadır. Bu konuda bir ilgi yaratılması bile başlı başına bir olumlu gelişme olarak algılanmaktadır. Zira öteden beri, ülke nüfusunun büyük bir bölümünün, özellikle 1980’li yıllara kadar “kentlerin ve kent yönetimlerinin” idari işleyişi hakkında çok fazla bilgi sahibi olduğu söylenemez.⁴⁶³

Türkiye’de, yukarıda bahsedildiği gibi, kamu yönetimindeki reform çabaları her ne kadar 1980’li yıllara kadar geri götürülebilse de; şimdikinden farklı olarak o dönemlerde gerçekleştirilen reform girişimleri yeteri kadar sürdürülememiştir. Zira 1990’lı yıllarda yaşanan sosyal, ekonomik ve özellikle siyasi kargaşa yerel yönetim

⁴⁶² Çukurçayır (2007), s.374.

⁴⁶³ Çukurçayır (2007), s.374.

reformlarının gereği gibi yürütülmesini engellemiştir. Ancak yine de yerel yönetim reformuna ilişkin planlama her hükümetin programında temel konulardan biri olmaya devam etmiştir. Ne var ki, bu programlar, kısmi iyileşmeler sağlansa da, birer reform tasarısı olmaktan öteye gidememişlerdir. Dönemin bu yöndeki çabalarına olumlu yanından bakacak olursak; bu süreçteki tartışmaların, müzakerelerin ve tasarıların daha sonra yapılacak olan reform girişimleri için bir “kavramsal altyapı” ve deneyim oluşturmakta katkıları olduğunu söyleyebiliriz.⁴⁶⁴

Uluslararası alanda yönetim ve yerel yönetim faaliyetlerinde yaşanan gelişmeler, ortaya çıkan farklı yaklaşımlar yönetime ve belediyeye ilişkin kavramları da etkilemektedir. 1980’li yıllara kadar mali kaynakları açısından yeteri kadar güçlü olmayan belediyeler, hizmete yönelik yatırımlarında çoğunlukla zaman israfına yol açmakla nitelendirilmişlerdir. Böyle olmasında, elbette, dönemin siyasi ve idari yapısının, yani merkezden yönetim anlayışının büyük etkisi vardır. Bu etkinin genellikle engelleme biçiminde olumsuz nitelemelerle pek çok farklı kaynaktan yer almaktadır. Öte yandan, kamu yönetimindeki değişime yön veren dış faktörlerin etkisiyle birlikte 1980’li yıllardan sonra belediyeler açısından yeni bir döneme girildiğini söylemek mümkündür. Bu yıllarda, mali ve idari açıdan belediyelerin eskisine nazaran daha iyi bir yere geldiğini ifade etmek gerekir. Belediyelerin sosyoekonomik ve kültürel yaşama daha etkili biçimde girmeleri, artan yerelleşme vurgularının da etkisiyle bu dönemde gerçekleşmeye başlamıştır. Diğer yandan, değişen kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak, özelleştirme ve kamu-özel sektör ortaklıkları, halkla ilişkilerin önemli bir araç olarak öneminin kavranmasını sağlamıştır. Dolayısıyla belediyelerin bünyelerinde halkla ilişkilere yönelik birimlerin oluşturulması ve kamu hizmetlerin organizasyonu üretimi ve sunulmasında bu birimlerden istifade edilmesi yoluna gidilmiştir.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Çukurçayır (2007), s.375.

⁴⁶⁵ Ömer Kocaman. “Belediyelerde Halkla İlişkiler ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2006, s.18.

Tablo 3: Türkiye’de Yerel Yönetim Mevzuatı

Kanun Adı	Kanun No	TBMM Kabul Tarihi	RG Tarih	RG Sayı
Büyükşehir Belediyesi Kanunu	5216	10.07.2004	23.07.2004	25531
	5390	02.07.2005	13.07.2005	25874
Belediye Kanunu	5393	03.07.2005	13.07.2005	25874
	5272	07.12.2004	24.12.2004	25680
İl Özel İdaresi Kanunu	5302	22.02.2005	04.03.2005	25745
	5391	02.07.2005	13.07.2005	25874
Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	5355	25.05.2005	11.06.2005	25842
Köy Kanunu	442	1924	Değişmedi	

Kaynak: T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şurası. Yerel Yönetimler, Katılımcılık Kentsel Yönetim Komisyon Raporu. Cilt.10, Ankara: Nisan 2009.Cilt.10, s.29.

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik süreci, pek çok açıdan ülkenin idari mekanizmalarında etki yaratmıştır. Kamu yönetimi reform süreci bu etkiyle ivme kazanan bir süreçtir. Avrupa Birliği üyelik sürecinde kamu yönetiminde, özellikle yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları belli ölçüde hız kazanmıştır. Bunda, Türkiye’nin Avrupa Birliği (Avrupa Yerel Yönetimler Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı’nın imzalanması) üyelik süreci gibi doğrudan etkili faktörler kadar; küreselleşme olgusu ve AB’nin bölgeselleşme-yerelleşme planları, OECD, Dünya Bankası ve BM’nin kalkınma projeleri (Binyıl Kalkınma Hedefleri ve Yerel Gündem 21 gibi) çerçevesinde şekillenen politikaları gibi dolaylı faktörler de vardır.

1.3.1. 5393 Sayılı Belediye Yasası

Türkiye’de belediyelerin gelişim sürecine önceki başlıklarda kısa da olsa değinildiği için, bu başlık altında yalnızca belediye yasaları ile getirilen düzenlemelerin yönetime katılma ve açık yönetime ilişkin hususları üzerinde durulmaktadır. Bilindiği gibi, Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler 5393 sayılı Belediye Yasası’na

tabidir. Bunlar, il belediyesi, ilçe belediyesi ve belde belediyeleridir.⁴⁶⁶ Bu belediyelerin görev, yetki, bütçe, teşkilat yapısı, personel denetimi ve organlarının nelerden ibaret olduğu söz konusu yasayla düzenlenmektedir. Bu yasanın biçimsel özellikleri özetle şunlardır: Altı kısım kapsamında seksen yedi madde ve bunlara ilave olarak bazı geçici maddeler.

Bu yasanın amacının belirtildiği ilk madde şöyledir: “Belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir”.⁴⁶⁷ Aynı yasanın üçüncü maddesinde ise belediyenin tanımı şöyle yapılmaktadır: “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.”⁴⁶⁸

5393 sayılı yasanın bazı maddelerinde yeni düzenlemeler yapılarak mahalle yönetimleri ve muhtarlıklar belediye yönetimiyle bağlantılı hale getirilmiştir. Dolayısıyla mahalleler ve muhtarlıklar bu şekilde yeni “belediye modeli” içinde yer almıştır.⁴⁶⁹ “Katılımcı bir yerel yönetim modeli oluşturulması ve yerel alanın güçlendirilmesi çerçevesinde, 5393 sayılı yeni Belediye Yasasında bilgi edinme hakkı kapsamında meclis kararlarının ve ihtisas komisyonu raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere verilmesi 24.maddede düzenlenmiş; ancak, meclis kararlarının belirli bir bedel karşılığında verileceği hükme bağlanmıştır. Encümen kararlarıyla ilgili böyle bir düzenlemeye gidilmemiştir. Yine kent konseyi kararlarının halka duyurulması gerektiği ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır.”⁴⁷⁰

5393 sayılı yeni Belediye yasası, muhtevası bakımından hem uluslararası metinlerde yer alan hükümlerin (Avrupa Yerel Özerklik Şartı) ve hem de, ulusal ve

⁴⁶⁶ Arıkoğlu (2008), s.163. Arıkoğlu'nın belirttiğine göre: “Türkiye’de dört tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Belirli nüfus büyüklüğüne sahip beldelerde ve/veya kentlerde belediye, Büyükşehir niteliğinde kabul edilen yerlerde Büyükşehir belediyesi (BŞB), illerde- bütün il sınırlarını kapsayacak şekilde- il özel idaresi, köylerde ise köy yönetimi vardır. Bu yerel yönetim birimleri arasında yönetsel bir kademelenme ve buna bağlı bir idari ilişki söz konusu değildir. Ancak Büyükşehir belediye sistemi, kendi içinde, iki kademeli bir sistemdir. Alt kademede ilçe ve ilk kademe belediyeleri yer alırken, Büyükşehir belediyesi üst kademeyi oluşturur. Türkiye’deki BŞB modeli, bu iki kademe arasında çeşitli ilişkileri öngörmektedir. Örneğin alt kademedeki belediyelerin kararlarının ve imara ilişkin uygulamalarının üst kademe tarafından denetlenmesine imkân tanınmaktadır.” s.163.

⁴⁶⁷ <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

⁴⁶⁸ <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

⁴⁶⁹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu (md.3 ve 9), R.G: 23/07/2004/25531.

⁴⁷⁰ Çukurçayır (2007), s.382.

yerel ölçekte yerel yönetimlerin yeniden yapılanması yönünde öneri niteliğindeki çalışmaların karşılık bulduğu bir yasadır. Katılımcı demokrasi, yönetimde açıklık (özellikle bilgi edinme hakkının önemli yer işgal ettiği düşünülürse) ve bilgiye dayalı toplum yapısını gözeten yeni bazı çalışmalara gidilmiştir.⁴⁷¹ 5393 sayılı yasanın demokratik ve katılımcı yerel yönetime ilişkin en kayda değer düzenlemesi Kent Konseyleri ile ilgili olan düzenlemedir. Zira bu düzenlemede, öncelikle “katılım odaklı ve kentsel haklarla ilgili genel amaçlardan” söz edilmektedir.⁴⁷² Bu düzenlemenin olumsuz olarak nitelendirilebilecek yanı, “kurumsal işleyiş hakkında öngörülen katılım daha çok “danışma işlevi” ile sınırlandırılmış olmasıdır.

Öner’in belirttiğine göre: Hemşehrilerin ve sivil toplum kuruluşlarının kurumsal işleyişe katılımına yönelik olarak kanunda yer alan hükümler kısa başlıklar halinde şunlardır:⁴⁷³ a) Karar alma sürecine doğrudan katılıma ilişkin düzenleme olan köyden belediye statüsüne dönüşmek için seçmenlerin yazılı başvurusu ve halkın oylarına başvurulması yöntemi.(md.4-8). Sınır uyuşmazlıklarına ilişkin aynı yöntemin uygulanmasında bu yönteme ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. (md.7) b) Birleşme ve katılmalarda, köy veya belde halkının oylarına başvurulması. c) Mahalle kurulması ve kaldırılması gibi durumlarda belediye meclisi ve ilgili köy ve ya beldenin mülki amirlerinin görüş ve onayının gerekli görülmesi. Bu madde ilk bakışta katılım açısından negatif bir düzenleme içerse de, iki önemli detay göze çarpmaktadır. Birincisi, söz konusu durumlarda, yerel halkın ortak isteklerini gözetici, ikincisi ilgili makama mahallelinin konuya ilişkin görüşünü tespit etmek amacıyla kamuoyu araştırması yapma inisiyatifi vermesi.” vd.

5393 sayılı yasanın 24.maddesinde, meclis kararları ve ihtisas komisyonu raporlarının halka duyurulması ve ayrıca talep edildiği takdirde bu karar ve raporların paylaşılması üstünde durulmaktadır. Bu paylaşım bir bedele tabi tutulup, bilgi edinme hakkı kapsamının bir gereği olarak duyurulmuştur.

⁴⁷¹ Şerif Öner, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayınevi, 2006, s.39.

⁴⁷² Çukurçayır (2007), s.383. Bu yasa çıkmadan önce de Türkiye’de Kent Konseyi uygulaması vardı. Fakat bu konseylerin yasal dayanağı yoktu. Örneğe, Bursa Büyükşehir Belediyesi Kent Konseyi (1995).

⁴⁷³ Öner (2006), s.45.

1.3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası

Diğer belediyelere göre nispeten yeni bir yapılanma olan Büyükşehir belediyeleri, “3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile uygulamaya taşınmıştır. Dolayısıyla belediyeler, hem biçimsel açıdan hem de ölçekleri açısından bir ayırma tabi tutulmuştur. Böylece Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyesi şeklinde yerel yönetim bünyesinde iki farklı belediye yapılanması ortaya çıkmıştır. Yukarıdaki tabloda, yürürlüğe girdiği ve çeşitli değişikliklerin yapıldığı tarihleriyle birlikte verilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası⁴⁷⁴, bu yasaya tabi belediyelerin (Büyük Şehir Belediyeleri) kuruluş yasasıdır.

Bu yasanın biçimsel özellikleri özetle şunlardır: Yedi kısım, otuz üç madde ve üç geçici madde. Bu yasanın amacının belirtildiği birinci maddesi şöyledir: “Büyükşehir Belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.”

Bu yasanın kapsamında üç farklı belediye birimi bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyeler. Söz konusu yasanın üçüncü maddesinde ise Büyükşehir Belediyesinin tanımı şu şekilde yapılmaktadır. Büyükşehir Belediyesi, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyon sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmen tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”dir. Bu yasada yer alan bazı maddeler başka bir yasayla değiştirilmiştir. Örneğin, daha önce 5216 sayılı yasada “Alt Kademe Belediyeleri” olarak Büyükşehir Belediye modeli kapsamında bulunan “İlk Kademe Belediyeleri”, 5747 sayılı yasayla kaldırılmıştır.⁴⁷⁵

Bu yasanın değerlendirilmesinde büyük oranda Erbay Arıkboğa’nın çalışmasından yararlanılmıştır.⁴⁷⁶ Zira Arıkboğa’nın, ilgili çalışmasında da ifade ettiği gibi Büyük Şehir Belediyeleri yasasının, üç farklı boyuttan ele alınması gerekli

⁴⁷⁴ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, R.G: 23/07/2004/25531.

⁴⁷⁵ T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, **Kentleşme Şurası**, “Yerel Yönetimler, Katılımcılık Kentsel Yönetim” Komisyon Raporu Cilt.10, Ankara: Nisan 2009.

⁴⁷⁶ Arıkboğa (2008), s.199.

görülmektedir. Birincisi yasal/kurumsal boyut, ikincisi siyasal boyut ve üçüncüsü bölgesel beldesel boyuttur. Yasanın görüş ayrılığına yol açan boyutu yasal/kurumsal boyutudur. Vali, belediye başkanı ve meclis başkanına ilişkin düzenlemeler, bu görüş ayrılıklarının temel nedenlerini oluşturmaktadır. Vali ve başkanın veto yetkilerinin genişliği, meclisin başkanı denetlemesinde başvuru gensoru yönteminin etkisiz olabileceği ilgili tartışmanın özetini oluşturmaktadır.⁴⁷⁷

Arıkboğa'nın ikinci boyut olarak ele aldığı, 5216 sayılı yasanın siyasal açıdan değerlendirmesinde, “başkan meclis dayanışması”na yer verilmiştir. Yerel meclislerde belli bir parti grubu lehine karar çıkarmada, bir yöntem olarak kullanılabildiğine dikkat çekilerek, (“onda birlik baraj” ve “kontenjan adaylığı” gibi yöntemlerle) çoğunluk sağlanabildiği örneklenmiştir. Arıkboğa'ya göre: “...yerel düzeyde karar alma ve denetim işlevini, bazı durumlarda, imal edilmiş çoğunluklar yerine getirmektedir.”⁴⁷⁸

Yukarıda yasanın tanımını içeren maddede de yer aldığı gibi, Büyükşehir Belediyelerinde “ilçe” ve “ilk kademe belediyeler” kategorileştirmesi, Arıkboğa'nın bölgesel/beldesal boyut olarak sınıfladığı bir tartışma konusu olmuştur. Zira temsil adaletsizliğini iyice artırdığı görülmüştür. Büyük Şehir Belediyesinde bir çift kimlikliliğin (üyeler ve başkanlar) söz konusu olduğu ve yeni ayırımın (ilçeler ve ilk kademe belediyeler) buna ilave bir sorun olduğu vurgulanmıştır. Dolayısıyla temsil adaletsizliğine, bölgeselcilik sorunu da eklenmiştir. Bu sorunlar fark edilerek, yukarıda bahsedildiği gibi, 5216 sayılı yasadaki Alt Kademe Belediyeleri olarak Büyükşehir Belediye modeli kapsamında bulunan İlk Kademe Belediyeleri, daha sonra yürürlüğe giren 5747 sayılı yasayla kaldırılmıştır.⁴⁷⁹

1.3.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası

Çalışmamızın bu kısmında, büyük oranda, Tülin Çağdaş'ın 5302 sayılı yasaya ilişkin incelemesinden yararlanılmıştır. Çağdaş'ın, 5302 sayılı il özel idaresi yasa hükümlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluğunu incelediği,

⁴⁷⁷ Arıkboğa (2008), s.199.

⁴⁷⁸ Arıkboğa (2008), s.199.

⁴⁷⁹ T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, **Kentleşme Şurası**, “Yerel Yönetimler, Katılımcılık Kentsel Yönetim” Komisyon Raporu Cilt.10, Ankara: Nisan 2009.

alışmasında genel anlamda bir uygunluk olsa da, özellikle idari ve mali özerklik konularındaki düzenlemelerin Şart’a aykırı olduğunu belirtmektedir.⁴⁸⁰

3360 sayılı yasanın yerini alan 5302 sayılı yasa, konumuz açısından önemli görölen bazı temel özelliklere sahiptir. Bunları genel olarak özerklik başlığı altında toplayabiliriz. İl özel idareleri, bir yerel yönetim birimi olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda öngörölen özerklik tanımına, 3360 sayılı yasada epeyce aykırı bir konuma sahiptir. Yerel yönetimlerin demokratikliğinin en temel göstergelerinden biri olarak görölen idari ve mali özerklik, 5302 sayılı yeni yasanın önemli başlıklarından biridir.

Bu yasanın biçimsel özellikleri şunlardır: Altı kısım, yetmiş üç madde ve üç geçici madde. Belediye yasalarında olduğu gibi, il özel idaresi yasasının da ilk maddesinde, yasanın amacı tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre il özel idaresi yasasının amacı, “İl özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.”⁴⁸¹

Bu yasadaki tanıma göre; il özel idaresi: “İl’in çevre düzeni plânı, gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması ve erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğere ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.”⁴⁸²

Diğere yasalarda olduğu gibi, bu yasanın da üçüncü maddesi il özel idaresinin tanımına ayrılmıştır. Bu tanıma göre il özel idareleri, “İl sınırları içindeki halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.”⁴⁸³

Konumuz açısından öne çıkarılabilecek yenilik, il özel idarelerinin özerkliğiyle ilişkilendirilen bu maddede yer almaktadır. 5302 sayılı il özel idaresi yasası ile öteden

⁴⁸⁰ Çağdaş (2009), s.89.

⁴⁸¹ <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

⁴⁸² <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

⁴⁸³ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, (md. 3), R.G: 22/02/2005/25745.

beri devam eden il yönetimi anlayışının en azından düzenlemeler açısından değişikliğe uğradığını ve il özel idarelerinin özerklik alanının kısmen genişletildiğini söyleyebiliriz.⁴⁸⁴ Zira 3360 sayılı yasada il genel meclisinin aldığı tüm kararlarda valinin onayı şarttır. 5302 sayılı yasanın, demokratikleşme açısından getirdiği avantajlardan biri budur.

5302 sayılı yasada, değişikliğe uğrayan hususlardan biri de valinin, il özel idaresindeki rolüne ilişkindir. Şöyle ki, eski il özel idaresi kanununa göre, il özel idaresinin genel karar organı il genel meclisiydi. Ve bu meclise, vali başkanlık etmekteydi. 5302 sayılı yeni il özel idaresi yasasında bu uygulamaya son verilmiş; meclis başkanının, il genel meclisi üyeleri arasından seçilmesi karara bağlanmıştır. Bu bakımdan, yerel yönetimler üzerindeki, merkezi yönetim vesayetinin, belirli bir oranda kısıtlanması söz konusudur.⁴⁸⁵ Çağdaş’a göre: “Bu son derece demokratik ve doğru bir düzenlemedir. Zira atanmış bir kişi olan valinin seçilmiş bir organ olan il genel meclisinin başında bulunması demokratik ilkelere ters düşmekteydi.”⁴⁸⁶

Öte yandan, 5302 sayılı yeni il özel idaresi yasasında, ilgili konuyu düzenleyen maddede de bazı açılardan antidemokratik kısımlar görülebilir. Zira valiye, “hukuka aykırı gördüğü kararları ‘yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade’ ve ‘meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurma’ gibi yetkiler verilmiştir.” Bununla birlikte, “il genel meclisi tarafından alınan kararların yürürlüğe girebilmesi için bu kararların tam metninin, en geç beş gün içerisinde valiye gönderilmesi” gerekli görülmüştür.⁴⁸⁷ Çağdaş’a göre, “bu madde vesayet denetiminin kalkması açısından çok önemli bir adım” olmasına karşın, “en geç beş gün içinde valiye gönderilmeyen meclis kararlarının yürürlüğe giremeyeceği şeklindeki düzenleme il özel idareleri üzerindeki idari vesayetin tam anlamıyla kalkmadığını ifade etmektedir.”⁴⁸⁸

Bazı açılardan, yeni yasa kapsamında düzenlenen il özel idarelerinin, özerkliğine ilişkin maddeler eleştiriye tabi tutulmaktadır. Bu eleştirilere göre (genel olarak), il özel idareleri, eski yasa da olduğu gibi “mülki idare Amirliği sisteminin

⁴⁸⁴ Çağdaş (2009), s.75-90.

⁴⁸⁵ T.C. İçişleri Bakanlığı, **İyi Yönetişim**, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın no.654. Nisan 2009, ss.44-45.

⁴⁸⁶ Çağdaş (2009), s.81.

⁴⁸⁷ Şinik (2007), s.183.

⁴⁸⁸ Çağdaş (2009), s.82.

yedeğinde çalışan yapılar” olarak konumlandırılmışlardır. Gerekçesi ise, her ilin, il özel idarelerinde alınan kararların, (ilçeleri temsil etmek üzere beş yıl için seçilmiş üyelerden oluşan il genel meclisi tarafından alınmakta, olsa da) yürütülmesi, eski yasada olduğu gibi il özel idaresinin de amiri olan il valisince yerine getiriliyor olmasıdır.⁴⁸⁹

Diğer bir eleştiri il özel idaresinin görev alanına ilişkin altıncı maddesiyle ilgilidir. İl özel idaresi’nin görev ve sorumluluklarının belirlendiği 5302 sayılı yasada il özel idaresinin görev alanı “il sınırlarını kapsar” şeklindedir.⁴⁹⁰ Dolayısıyla il özel idaresinin görev sınırları belediyelerle sınırlı kalmamakta, il sınırlarındaki diğer alanları da kapsamaktadır. “Mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla ve il sınırları içinde” iki farklı alanda görevli olmaktadır.⁴⁹¹ Bu maddenin olumlu açıdan yorumu şu şekildedir. “İl özel idaresi, il sınırları kapsamında yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının karşılanması gereğince kurulmuştur. Dolayısıyla il özel idarelerinin hizmet ve görev alanı bu çerçeveye sınırlıdır. İl özel idarelerine yalnızca bu alanla sınırlı sorumluluk yüklenebilir. Merkezi yönetimin taşra örgütü olarak görev üstlenen il yönetimi, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir.”

Türkiye’de yönetime katılma ve yönetimde açıklığa ilişkin atılması gereken temel adımlardan biri olarak görülen il özel idaresinin yeniden düzenlenmesi, bazı açılardan, bu yasayla kısmen sağlanmış görünmektedir. Bu çok küçük bir bölümünü ele aldığımız 5302 sayılı yasanın, 3360 sayılı eski yasaya göre birçok açıdan olumlu düzenlemeler içerdiğini kabul etmek gerekir.⁴⁹² Zira yeni yasanın eskisine nazaran, il özel idarelerini daha özerk bir konuma taşıdığı ve eski yasadaki denetim baskısını azalttığı söylenebilir. Merkezi yönetimin idari vesayetinin, eski yasada, yenisine oranla daha belirgin olduğu açıktır.⁴⁹³

⁴⁸⁹ Birgül A. Güler, “Yerel Yönetimler ve İnternet”, *Türkiye’de İnternet Konferansları VII*, 2001, s.5. <http://inet-tr.org.tr> (20.06.2010)

⁴⁹⁰ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (md.6/a), R.G: 22/02/2005/25745.

⁴⁹¹ T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şurası, Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim, *Komisyon Raporu* Cilt.10, Ankara: Nisan 2009, s.47.

⁴⁹² İl özel idaresinin sorumluluk alanlarının, diğer yerel birimler ve il müdürlüklerinin sorumluluk alanlarıyla bazı açılardan çakışması, işlevsizliğe sebep olmakta; yönetimde etkinliği zayıflatmaktadır. İstanbul İl Özel İdaresine ilişkin kapsamlı verilerin yer aldığı çalışma için bkz. Zekeriya Açıkgoz, *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: İstanbul İl Özel İdaresi Örneği*, İstanbul: Nobel Yayın, 2011, s.82.

⁴⁹³ Hamza Ateş ve Muharrem Es, “Süreklilikten Değişime: İl Özel İdareleri”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, İstanbul: Nobel Yayın, 2008, s.206, 219.

442 Sayılı Köy Yasası

Köyler, yerel yönetimin, yerinden yönetim ya da coğrafi yerinden yönetim biçimi kapsamında ele alınabilecek birimlerdir. Dünyanın her bölgesinde çok eski zamanlardan beri var olan ve belki de en yaygın toplumsal yapılar olan köyler, genellikle doğal biçimde ortaya çıkmışlardır. Çok eski toplumsal oluşumlar olmalarına karşın hukuki nitelikleri açısından bir hüviyet kazanmaları daha yeni bir zamana rastlamaktadır. Ülkemizde, köylerin tüzel bir yapıya kavuşması Cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleşmiştir. Köy yönetiminin esaslarının belirlenmesi, tüzel kişiliğin verilmesi, dolayısıyla hukuki açıdan yerel yönetim birimleri arasında yer alması 1924 yılında 442 sayılı kanunla düzenlenmiştir. 442 sayılı Köy Kanunu'nun yedinci maddesi köyün tüzel kişiliğini şu şekilde düzenlemektedir:

İlgili maddede yer alan düzenlemeye göre: “Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara... ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsi manevi) denir.” Bu kanun maddesinde kullanılan ifadede de anlaşılabacağı gibi köyün “tüzel kişiliğe sahip bulunduğu” açıkça dile getirilmemiştir. Buna ilişkin daha açık ifadeler, 1961 anayasasında yer almıştır. Bu anayasada köylerin “birer kamu tüzel kişisi oldukları açıkça belirtilmiştir.”⁴⁹⁴

Yerleşim alanlarının nüfus ölçütüne göre belirlendiği 1924 tarihli Köy Kanunu'nda (442), nüfusu iki binden daha az olan yerleşim alanları Köy olarak kaydedilmiştir.⁴⁹⁵

Türkiye’de köylerin toplam nüfusu on beş milyon civarındadır. Köy yönetimleri bu kırsal yerleşimlerin yönetimleridir. Ancak bu yerleşimlerin kamu hizmetlerinin neredeyse tamamı merkezi yönetim kuruluşların tarafından yürütülmektedir. Yani köy yönetimlerinden sorumlu muhtarlıklarına yönelik bürokratik bir yapılanma bulunmamaktadır.⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ Nadaroğlu (2001), s.240.

⁴⁹⁵ Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009), s.35.

⁴⁹⁶ Güler (2006), s.83.

Tüzel kişiliğe sahip birer yerel yönetim birimi olarak köylerin organları, Muhtar, İhtiyar heyeti ve Köy derneğinden müteşekkildir.⁴⁹⁷ 1924 tarih ve 2339 sayılı Köy Kanunu: “Her köyde bir Köy Derneği, bir Köy Muhtarı bir de İhtiyar Meclisi bulunur.” ifadesine yer vermektedir.

Mahalleler gibi kimi bazı ara yönetim yapılarının da belli bir kimliğe kavuşturulmasına ilişkin çalışmalar bulunsa da, yönetim birlikleri gibi, “Türkiye’de yerel yönetim sistemi üç kademededen” oluşmaktadır. İlk kademeyi bölgesel nitelikli bir yerel yönetim biçimi olarak “il özel yönetimi”, ikinci kademeyi “kentsel yerel ölçeğin yönetim biçimi olarak belediye”, üçüncü kademeyi ise “kırsal yerel ölçeğin yönetim biçimi olarak köy” oluşturmaktadır.⁴⁹⁸

Bilindiği gibi kentlerde de mahalleler ve bunların yönetimiyle görevli muhtarlıklar bulunmaktadır. Bu birimlerde yerel yönetimlerin kapsamında incelenebilmesine karşın, mahalle birimlerinin hukuki açıdan tüzel bir kişiliğe sahip olmaması bu faaliyetleri yerel yönetim birimleri kapsamında değerlendirmemize engel teşkil etmektedir. Fakat yine de hem söz konusu semt mahalleleri hem de hizmet birliklerini yeri geldiğinde kısaca ele almaktayız. Bu noktada üstünde durulması gereken daha önemli bir husus, Belediye Birlikleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’dir.

Daha önce üzerinde sıkça durduğumuz gibi Türkiye’de yerel yönetim kurumları anayasal kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bu kurumlar arasında belediyelerin hizmet ve görevlerinin kapsamının genişliği nedeniyle daha fazla ön plana çıktığı görülmektedir. Belediyeler, yerel yönetim modeli olarak nicelikleri ve nitelikleri bakımından iki türe ayrılmaktadır. Biri iş ve hizmetleri bakımından orta ölçekli belediyeleri, diğeri daha geniş bölge hizmetleri kapsayan Büyükşehir belediyeleridir.⁴⁹⁹

Bu şekilde bir tasnif yapıldığında (iş ve hizmetleri bakımından), mahalle yönetimleri, 5393 sayılı Belediye Yasası’nda bir yerel yönetim birimi olarak görülmektedir. Dolayısıyla bir yönetim birimi olarak tanımlanan mahallelerin etkin bir

⁴⁹⁷ Keleş (1992), s.147-148

⁴⁹⁸ Güler (2006), s.269.

⁴⁹⁹ Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009), s.33.

yönetim birimine dönüştürülmesi için belediyelere ve muhtarlara görevler verilmekte sorumluluklar yüklenmektedir.⁵⁰⁰

5355 Mahalli İdare Birlikleri Yasası

Belediyelerin artan görev ve hizmet yüküne bağlı olarak, sorunları da artmakta; bu sorunların çözümünde her bir belediyenin kendi başına çözüm üretmesi her zaman mümkün olamamaktadır. Her ne kadar belediyeler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde en uygun kurumlar olsalar da, belediyelerin coğrafi sınırları genişledikçe, kentleşme oranları yükseldikçe ve nüfus arttıkça çeşitli sıkıntılar baş göstermektedir. Bu gelişmelerle ters orantılı olarak kaynakları azalan belediyelerin işlev kabiliyeti azalabilmektedir. Özellikle altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesinde söz konusu işlev kaybı ya da yeterli gelememe, belediyelerin birlik oluşturmalarını gerektirebilmektedir. Zira çevre, planlama, kanalizasyon, ulaşım, temizlik ve imar gibi pek çok yerel hizmetin, “bir bölge veya havzada bir bütün olarak ele alınması daha rasyoneldir.”⁵⁰¹

Önümüzdeki dönemlerde daha çok etkili olması beklenen yerel yönetim birlikleri 5355 sayılı yasayla yeniden düzenlenmektedir. Bu birliklerin öngörülen etkinliği bölgesel düzeyde yerel hizmetlerin görülmesinde kendini göstermesi beklenmektedir.⁵⁰²

Başta kamu yönetimi sistemi olmak üzere; kent yönetimi, kent planlama ve bölge planlama gibi konuları bir bütün olarak kapsayan bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Görev, yetki, bütçe ve işleyiş gibi süreçlerin yeniden tanımlandığı bu yasal düzenlemeler paketinin, belirli bir oranda da olsa, katılımcı ve açık bir yerel yönetim gerçekleştirme yönünde nitelikler taşıdığı söylenebilir. Zira bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin idari örgütlenme biçimlerinde, önemli değişiklikler getirmiştir.⁵⁰³

Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti, 2003 yılından itibaren yoğunlaşan reform çabalarıyla, önceki yılların birikimini ve bir türlü sonuç alınamayan girişimlerini

⁵⁰⁰ Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009), ss.34, 35, 46.

⁵⁰¹ Hüseyin Özgür, “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama**. İstanbul: Nobel Yayın, 2007, s.119.

⁵⁰² 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, R.G. 11/06/2005/25842.

⁵⁰³ Sırma Turgut, “Çağdaş ‘Planlama Yönetimi’ ve Belediyeciliğin Önündeki Fırsat-Tehditler: İstanbul Deneyimi”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama**. İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.451.

yeni bir forma sokarak çeşitli aşamalar kaydetmiştir.⁵⁰⁴ Ancak bu reform çabalarının her kesim tarafından, olumlu karşılandığını ifade etmek pek doğru olmaz. Zira bu konuya eleştirel açıdan yaklaşanların, “partizanlık”, “ideolojik kayırma” ve “yolsuzluk” (özellikle basına yansıyan tarafıyla bazı belediyelerin ihale kayırmacılığı ve usulsüz yapılaşma faaliyetlerine karıştığı iddiaları), gibi gerekçeleri vardır. Bu ve benzeri nedenler, Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti döneminde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının ve bu yöndeki faaliyetlerin, toplumun bütün kesimlerince aynı oranda desteklenmesini engellemiştir.⁵⁰⁵

1.4. Uluslararası Metinler ve Yerel Yönetimler

Türkiye’de, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde, yerel yönetimler çerçevesinde ortaya çıkan gelişmeleri iyi takip edebilmek için kısa da olsa AB üyelik sürecinde yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemelerin oluşum aşamalarını anlamaya çalışmak faydalı olacaktır. Kuramsal açıdan AB’nin yerelleşme politikalarını tespit etmek zor olmakla birlikte, uygulamalardan yola çıkarak belli bir teorik çerçeve çizmek mümkün görünmektedir.⁵⁰⁶ AB’nin yerelleşme stratejisinin ne olduğunu ve bu stratejinin gelişim basamaklarını anlamak bu çerçevenin ana eksenlerini ortaya koymak için gereklidir. Dolayısıyla, AB’nin yerelleşme politikasının amaçlarını ve nihai hedeflerini tespit etmek⁵⁰⁷ ayrıntılarının çokluğu bakımından, geniş kapsamlı başka bir çalışmanın konusu olabilir. Bu nedenle, bu başlık altında yalnızca AB’nin yerel yönetimlerin özerkliğinin, demokratik yerel yönetimlerin vazgeçilmez bir unsuru olarak kurala bağlandığı “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, ayrıca “Avrupa Kentsel Şartı” ve Birleşmiş Milletlerin destek ve öncülüğünde gerçekleştirilen “Yerel Gündem 21” uygulamalarının planlama süreci incelenerek, diğer uluslararası oluşumlarla ilişkileri değerlendirilecektir.⁵⁰⁸

⁵⁰⁴ Çukurçayır (2007), s.375.

⁵⁰⁵ Çukurçayır (2007), s.375.

⁵⁰⁶ Yüksel Demirkaya, “Birleşik Avrupa’nın Yerelleşme Politikası”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s.29.

⁵⁰⁷ Mustafa Ökmen, “Türkiye’de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, İstanbul: Nobel Yayın, 2008, s.68.

⁵⁰⁸ Uluslararası katılımcı programların hukuki dayanaklarını oluşturan çeşitli zirve, konferans ve anlaşma vardır. Habitat Gündemi’nin ve Binyıl Kalkınma Hedefi’nin uygulanmasında yerel yönetimler, özel sektör ve hükümet dışı organizasyonlar dahil olmak üzere tüm ortakların işbirliğini sağlamaktan sorumlu Birleşmiş Milletler(BM) İnsan Yerleşimleri Programı ve bu Programın düzenlediği; BM İnsani Çevre Konferansı/Stockholm (1972), BM Kanada HABITAT I Zirvesi/ Vancouver (1976), BM Yeryüzü Zirvesi/ Rio (1992), BM İstanbul HABITAT II Zirvesi (1996),

Bu kısmın genel çerçevesi, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluş ve oluşumların politik ve ekonomik planlamalarıyla yakından ilgilidir. Bu oluşumlar kamu yönetimi alanındaki dönüşümün öncüleri olarak görülebirlirler. Çünkü zaten büyük oranda yerel ve bölgesel kalkınma planlarındaki teşvikler bu kuruluşlardan gelmektedir. Türkiye’deki katılımcı demokrasi politikaların ve açık yönetim yapılanmalarının bu oluşumlarca hem kılavuzluk bakımından hem de kimi zaman finansman sağlanması bakımından desteklendiği bilinmektedir.

Avrupa Birliği’nde yer alan ülkelerin her birinde farklı yerel yönetim sistemleri uygulanmaktadır. Yani AB’de ortak bir yerel yönetim modelinden söz edilemez. Ülkelerin yerel yönetim örgütlenmeleri birbirinden farklıdır. Genel bir yerel yönetim yapısı olmaması AB’nin, üye ülkelere örgütlenme ve görev dağılımı konusunda bir yaptırım uygulamasını engellemektedir. Fakat bağlayıcılığı bulunan bazı yasal düzenlemeler mevcuttur. Avrupa Birliği müktesebatının kapsamı, çevre hukuku, tüketicinin korunması, ulaşım, yerel seçimler, sosyal politikalar ve kamu ihaleleri gibi konulardan oluşmaktadır. Avrupa Birliği Komisyonu, üye ülkelerde teknik altyapı olanaklarının geliştirilmesi, işletmeler için finansal destek sağlama gibi konularda da bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek amacıyla çeşitli yaptırımlara başvurabilmektedir. Ayrıca bunlara Avrupa Birliği’nin fonlarından destek sağladığı alanları, yani çevrenin korunması, eğitim ve yerelleşme-kalkınma, gibi konuları dâhil etmek mümkündür.

Her ne kadar Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda olduğu gibi, yerel yönetimlere ilişkin kriterler belirlenmiş olsa da, Avrupa Birliği’nin üye ülkelerin yönetim yapılarına, işleyişlerine ve konumlarına ilişkin belli bir yöntem önerisi bulunmamaktadır. Üye ülkelerin yerel yönetim yapılanmalarına ilişkin yetki de bu ülkelerin kendilerinde toplanmaktadır.⁵⁰⁹ Dolayısıyla AB kriterleriyle muhatap olan ülkelerin kendi iç işlerine, ülkenin koşullarına uygun düşen yönetim modelini kendilerinin tespit etmesi mümkündür.

BM Binyıl Zirvesi ve BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi/ Johannesburg (2002) olmak üzere önemli konferans ile Roma Antlaşması(1957), Avrupa Tek Senedi(1987), Maastricht Antlaşması(1993), Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı(1988). Kaynak: Zerrin Toprak, Yerel Gündem 21.

⁵⁰⁹ Muhammet Kösecik, **Avrupa Birliği Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri**, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, (Editörler), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama**, Ankara: Nobel Yayınları, 2007, s.691–738.

Ancak verimlilik ve üretkenlik amacına yönelik olarak, AB kriterlerinin belirlediği rota bir çeşit öncülük görevi görmektedir. Elbette ki bu yönde atılacak adımlar, yeniden yapılanma çalışmalarının yalnızca AB'nin zorlamasıyla gerçekleştirildiğini söylemek çok doğru olmaz. Çünkü değişen koşullar nedeniyle hem ülke içinden reform için talepler yükselmekte, hem de BM gibi diğer uluslararası oluşumların da beklentileriyle bu talepler güçlenmektedir. Başka bir ifadeyle, Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye ulusal programları, bu taleplerin kısa ve orta vadeli hedefleriyle uyumluluk göstermektedir.⁵¹⁰

1.4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Birliği'nin yerelleşme politikalarının gelişiminde ve şekillenmesinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı'nın önemli biri yeri vardır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı (CLRAE, 1992), yerel yönetimlerin karar organlarının oluşumu, karar alma süreçleri, görevleri, gelir kaynakları, hizmetleri ve görev-gelir dengesi konularında öncülük niteliğinde düzenlemeler içermektedir. Bu Şart'ların ihtiva ettiği düzenlemeler incelendiğinde, yerel yönetimlerin temel değerleri olarak görülen yukarıdaki öğelerin, yani bir bakıma özerk yerel yönetimleri tanımlayan ilkelerin, teminat altına alındığı görülür. Buna göre, yerel yönetimler karar organlarının oluşumunda ve karar süreçlerinde merkezi yönetimin müdahalesinden korunmuş olmalıdırlar. Ayrıca görev ve hizmetleriyle doğru orantılı bağımsız gelir kaynaklarına sahip olmalıdırlar.⁵¹¹

Avrupa Birliği benimsemiş olduğu demokratik ilkelerin, bölge içinde ve dışında; yerel ve ulusal ölçeklerde yerleşiklik kazanması için önemli aşamalar kaydetmiştir. Türkiye'nin, idari açıdan yapısal reformları arasında önemli bir yeri olan katılım öncesi ekonomik programlarda

Yerel özerklik kavramıyla birlikte anılan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985 yılında kabul edilmiştir. Konseye üye Avrupa ülkelerinin öncülüğünde, ilk adımlar, 1980'lerin başlarında Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar

⁵¹⁰ Kösecik (2007), s.691.

⁵¹¹ Kemal Görmez, "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** Nisan, 2000, s.81-82.

Konferansı'nda atılmıştır. 1985'te ise Şart uluslararası bir sözleşme olarak, üye ülkelerin imzasına sunulmuştur. Şart'a göre yerel yönetimleri, yetkilendirme ve mali açıdan güçlendirilmesine ilişkin tedbirler ilgili ülkenin hükümetince alınır.⁵¹²

Şart üç ana başlıktan oluşmaktadır: Birinci başlıkta üzerinde önemle durulan husus özerk yerel yönetim ve üzerine inşa edileceği hukuki çerçeve ve anayasal zeminin sınırlarıdır. Bu yönde merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin mümkün olan en alt seviyede tutularak, merkezi yönetimin işlevinin azaltılması. Bunun gerçekleştirilmesinin koşullarının öngörüldüğü diğer satırlarda, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin önemiyle doğru orantılı kaynak aktarımının gerekliliği ele alınmaktadır.

Şart'ın başlıca maddeleri öncelik sırasına göre şunlardır: Özerk yönetim ve kavramsal çerçevesi(1,2), özerk yönetimin kapsamı ve sınırlarının korunması(3), yerel makamların görevleri için gereken idari örgütlenme ve kaynak tahsisi(4), yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları(5), yerel makamların idari denetimi(6).

Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili yasaların gerekçelerinden biri de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Avrupa'nın yıllardır devam eden yerelleşme politikaları sonucu biriktirmiş olduğu kurumsal tecrübe, bu konuda atılacak adımlara bir yol haritası oluşturmaktadır. Şart'ın çekince konularak imzalanan bazı maddeleri de dâhil olmak üzere, yeni düzenlemelere ve tartışmalara konu edilmektedir. Bu açıdan da olumlu adımlar atıldığı ifade edilebilir. Elbette bunların değerlendirilebilmesi için uygulamaya yansımalarının sonucu beklenmelidir.⁵¹³

Türkiye'de yönetimde açıklık ve katılımcı demokrasi anlayışının hayata geçirilmesi yönündeki düzenlemelerin genel kriterlerine Avrupa Birliği uyum süreci müzakereleri yön vermesine karşın, yerel yönetimler düzeyindeki öncülüğünü belirleyen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır.

Çağdaş kent yaşamı ve getirdiği yönetim sorunları, Avrupa Kentsel Şartı çerçevesinde çözülmeye çalışılmaktadır. Belediyeler, özellikle Büyükşehir belediyeleri artan nüfusun, büyüyen iş ve hizmet yükünün yol açtığı sorunların çözüm

⁵¹² Çukurçayır (2007), s.380.

⁵¹³ Kösecik (2007), s.733.

arayışındadırlar. Özerk, katılımcı ve şeffaf politikaları öncelikleri arasında gören yerel yönetimlerin, söz konusu iki şartnamenin belirlediği normlara uygun politikalar üretmeleri, amaçlanan sonuçlar açısından gerekli görünmektedir.⁵¹⁴

1.4.3. Yerel Gündem 21 Projesi

Birleşmiş Milletlerin öncülüğünde, 1992 yılında Rio De Janerio’da gerçekleştirilen “Yeryüzü Zirvesi” daha sonra adından sıkça söz edilecek olan “Yerel Gündem 21” uygulamalarının zeminini oluşturmaktadır.⁵¹⁵ Yerel Gündem 21 (YG-21) projesi, BM’nin bahsi geçen zirveyle bir ivme yaratmasından bir süre sonra, 1996’da BM İstanbul Habitat II Konferansı’nın katkısıyla, 1997’nin sonunda uygulamaya sokulmuştur.⁵¹⁶ Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nın bir projesi olan Gündem 21, “kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen ‘Sürdürülebilir Gelişme’ kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir eylem planıdır. Bu eylem planının başarıyla uygulanmasından öncelikle ve esas olarak hükümetlerin sorumlu olacağı belirtilmekle birlikte, bu sürece, halkın ve hükümet-dışı kuruluşlarla diğer grupların etkin bir biçimde katılımının sağlanması gereği vurgulanmaktadır.”⁵¹⁷

Katılım aynı zamanda “bilgiye hızla erişme ve yönetimin karar ve faaliyetlerinin kontrolü” anlamına da gelmektedir. Yönetim; insan odaklı, mekân ve iktidar/güç kavramları ile ilişkilendirilen bir kavramdır. Yöneten ve yönetilen keskin ayrımı, temsil sorununa yol açtığından bu krizin nasıl aşılabacağı gündeme gelmiştir. Öteden beri yürürlükteki, iktidarın tek elde toplanması ve yönetimde katı merkezîyetçiliğin esasa alındığı yönetim modelleriyle, kamu yönetimlerinin

⁵¹⁴ Zerrin Toprak’ın resmi olmayan çeviriyle aktardığı 2009 tarihli “**Yerel Yönetimlerin Çalışmalarına Katılma Hakkında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü**”nün önsözünde şu ilkeler özetlenmektedir. (1) Bundan böyle; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın, bu Katma Protokolü’nü imzalayan Avrupa Konseyi üye Devletleri, Avrupa Konseyinin amacının kendilerinin ortak mirası olan idealleri ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek amacıyla üyeleri arasında daha büyük bir birlik elde etmek olduğunu dikkate almak(tadır). (2) Kamusal işlerin idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyi’nin tüm üye Devletleri tarafından paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğunu dikkate almak(tadır). (3) Şart’a bit yerel yönetimin işlerine katılma hakkını garanti eden hükümler eklemenin uygun olacağını dikkate almak(tadır). (4) Bakanlar Komitesi tarafından (27 Kasım 2008 tarihinde) benimsenen Avrupa Konseyi Resmi Belgelere Erişim Konvansiyonu’nu akılda tutmak(tadır). (5) Avrupa Konseyi Devlet ve Hükümet Başkanları’nın 3.Zirvesi’nde (Varşova 16–17 Mayıs 2005) benimsenen Beyannameyi ve Eylem Planı’nı da akılda tutmak(tadır). Bu ön hatırlatma kaydedildikten sonra, uzlaşmaya varılan maddeler sıralanmaktadır. Geniş bilgi için bkz. Toprak, s.5.

⁵¹⁵ Dünya Çevre Zirvesi.

⁵¹⁶ Sadun Emrealp, **Yerel Gündem 21**, İstanbul: IULA-EMME Yayını (İkinci Baskı), 2005, s.7–9.

⁵¹⁷ Bilal Şinik, Türkiye’de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt.3, Sayı.18, 2009, s.8.

başarısızlığı aşılamayınca “yönetişim” paradigması ortaya bir çözüm olarak konulmuştur.” Özellikle Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı çerçevesinde, “toplum merkezli ve katılımcılık temel yaklaşımının, “yönetişim” pratiklerinde güçlendirici etkisi olmuştur. Bununla bağlantılı olarak, yalnızca “idare merkezli” ve atanmış-seçilmiş yasal karar alıcıların güçlü bir şekilde biçimlendirdiği yönetim modelleri yaklaşımları, toplumun geleceğini ilgilendiren kararların yine toplum tarafından sahiplenilmesi stratejisi adına gözden düşmüştür. Yönetişim bu anlamda, belirtilen temsil krizinin vatandaşta yarattığı “yoksunluk/beklentilerin altında kalma” etkilerini azaltmaya yönelik bir eylem planlaması” olarak da değerlendirilmektedir.⁵¹⁸

YG21 projesinin Türkiye’deki, uygulamaları Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) katkısıyla, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) ile Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı’nın (EMME) ortak çalışmalarıyla yürütülmektedir. YG21, Rio zirvesini takip eden bütün BM zirvelerinin önemli bir ögesi haline gelmiştir.⁵¹⁹

BM zirvelerinin en temel konusu olan "ortaklık" düşüncesinin, uluslararası alanda kapsayıcılığı ve etkileri bakımından en işlevsel aracı haline gelmektedir. Uluslararası ölçekte gerçekleşen YG21 projesi, Türkiye’de de uygulama bulmaktadır.⁵²⁰ Özellikle, 2000’li yıllarda daha da yaygınlık kazanmıştır. Bu dönemden itibaren Yerel Gündem 21 Projesi, bir proje olarak boyutlarını aşmış, uzun vadeli hedefleriyle bir planlamaya dönüşmüştür.⁵²¹

1985 yılı itibarıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992 tarihli Avrupa Birliği ülkelerince imzalanmış olan Maastricht Antlaşması ve Avrupa Konseyi’nce imzaya konulan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı’nda

⁵¹⁸ Zerrin Toprak, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, İzmir: 2007.

⁵¹⁹ Sadun Emrealp (hızl.), **Kent Konseyleri**, İstanbul: UCLG-MEWA Yayını, İkinci Baskı, 2010, s. 8-13.

⁵²⁰ Emrealp’in belirttiğine göre, “Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, 2001 yılında UNDP tarafından, dünyadaki “en başarılı” uygulamalardan biri ilan edilmiş ve bu bağlamda, 2002 BM Johannesburg Zirvesi’nde “en iyi uygulama” örneklerinden biri olarak sunulmuştur.” Bkz Emrealp (2005) s.7.

⁵²¹ Emrealp (2005), s.8.

taraf larca onaylanıp, kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı, Yerel Gündem 21 bildirgesinin benimsendiği ve bu projenin yürütülmesi konusunda hem fikir olunduğu metinlerdir.⁵²²

Türkiye’de Yerel Gündem 21 uygulamaları, yerel yönetimler düzeyinde, yönetimde açıklığı ve katılımcı demokrasiyi gerçekleştirmenin araçlarından biri olarak görülen kent konseyleriyle işbirliği içinde yürütülmektedir. Kent konseyleri yerel yönetimlerde katılımcı platformların öncülüğünü üstlenmektedir. Kent konseyleri, kadın ve gençlik meclisleri gibi pek çok oluşumun kalıcı ve sürdürülebilir bir yapılanmaya kavuşmasına esas teşkil edeceği düşünülmektedir.

BM’nin, dünyanın çeşitli bölgelerinde teşvikleriyle güçlendirmeye çalıştığı Yerel Gündem 21 projeleri, Türkiye’de de yerelde “yönetişim” anlayışını, sürdürülebilir bir yapıya dönüştürmek ve “iyi yönetişimi” gerçekleştirmek için çalışmaktadır. İyi yönetişim, genel anlamda yönetimdeki bütün “paydaş”ların talep ve önerilerinin, söz konusu uluslararası oluşumların öngördüğü çerçevede yerel yönetimlerde somut karşılıklar bulması ya da uygulamalara yansıtılması anlamına gelmektedir.⁵²³ Dolayısıyla yerel yönetimler düzeyinde yönetime katılma ve yönetimde açıklığa yönelik reform sürecini; Yerel Gündem 21, Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı’ndan bağımsız olarak değerlendirmek mümkün değildir.

⁵²² Şenol Adıgüzel, “Yerel Düzeyde Yönetime Katılma ve Yerel Yönetimler Sürecinde İşlevleri Açısından Yerel Gündem 21 ve Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt.1, Sayı.1, Ocak 2003, s. 45.

⁵²³ Geniş bilgi için bkz. Akın Özden, “Yönetişim ve Katılım; Yerel Gündem 21 Süreci ve Uygulamaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme” (Türkiye – Almanya), Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi SBF, 2003, ss.3–9.

2. BÖLÜM: KATILIM VE AÇIKLIĞA İLİŞKİN UYGULAMALAR: ÜMRANIYE VE ŞİŞLİ BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ

2.1. İncelenen İlçelerin Sosyo Ekonomik Yapısı

Alan araştırmasının konusunu oluşturan Ümraniye ve Şişli ilçeleri yerel yönetimlerde katılım ve açıklık uygulamaları açısından karşılaştırmalı bir analize imkân tanıyacak sosyo ekonomik profile sahip olmaları nedeniyle seçilmişlerdir. Şişli İstanbul'un gelişmiş ilçelerindendir. Karaköy-Galata-Taksim eksenini İstanbul'da geleneksel olarak ticaret ve finans merkezi olarak öne çıkarmış bölgeleridir. Şişli bu eksenin uzantısında yer alan bir ilçe olarak bu gelişmeden hep pozitif yönde etkilenmiştir. Özellikle 60'lı yıllardan itibaren Şişli-Mecidiyeköy-Zincirlikuyu eksenini iş alanlarının geniş mekan ve yerleşime boş alan ihtiyacı ve ulaşım kolaylığı nedeniyle önemli bir cazibe merkezi olmuştur. Şişli, Türkiye ekonomik giderlerinin % 16'sını üretmektedir. Finans ve Bankacılık, Konfeksiyon ve Tekstil Kimya - İlaç Sanayii, iç-dış ticaret ile Turizm ve Endüstriyel dağılımda önemli yer tutmaktadır. İstanbul'daki Kimya ve İlaç Sanayii Genel Merkezlerin % 35'i, iç ticaretin % 11, dış ticaretin % 15'i Şişli'de yer almakta, 5 yıldızlı otellerin oranı % 60'ı bulmaktadır. 2009 adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sayımı verilerine göre İlçe nüfusunun 316.058 olduğu tespit edilmiş olmasına rağmen, sanayi, işyeri, Ticaret Merkezleri yoğunluğu ile gündüz nüfusunun İstanbul genelinden çalışmak, gezmek, alışveriş amacıyla gelenlerin akımı sonucu verilen rakamın çok üzerine çıktığı, geceleri ise turistik hizmet otel ve eğlence yerlerinin bulunmasıyla bu nüfusun kat kat üstünde bir sosyal hareketliliğe sahip bulunduğu belirtilebilir.⁵²⁴ Ümraniye 603.431'i bulan nüfusu ile yerleşim merkezli bir ilçedir. Bu nedenle ilçe kırdan-kente göçün öne çıktığı 1950'li yılların sonundan itibaren hızlı bir yerleşme sürecine sahne olmuştur. Ümraniye enformel konut piyasasının 1970'li ve 80'li yıllarda önem kazandığı barınma amaçlı yerleşime bağlı kozmopolit bir nüfus yapısıyla düzensiz kentleşme örneklerinden biri olarak araştırmaların konusu olmuştur.⁵²⁵ Bu gelişmede Boğaziçi Köprüsü ve çevre yolu aracılığı ile kentin diğer

⁵²⁴ Şişli Kaymakamlığı verileri, <http://www.sisli.gov.tr/ekonomi.html>

⁵²⁵ Geniş bilgi için bkz. Sema Erder, *Ümraniye İstanbul'a Bir Kent Oldu*, İstanbul: İletişim Yayınevi, 1996.

semtlerine kolayca ulaşımın sağlanabilmesinin rolü büyüktür. Son yıllarda nüfus artış hızında görece azalma gözlemlense de, bugün itibariyle Ümraniye İstanbul'un en yoğun nüfuslu ilçelerindendir. Göç devam etse de, göçün niteliğinde özellikle 90'lı yıllarda önemli değişimler yaşanmış, bölge kırdan doğrudan göç almak yerine İstanbul'un diğer semtlerinden göç alan görece istikrarlı bir toplumsal yapıya sahip olmaya başlamıştır. Bu gelişmeye paralel olarak Ümraniye “barınma merkezli” bir ilçe olmaktan çıkmış, iş alanlarının gelişme gösterdiği, sosyal hizmet beklentisinin konut talebinin ötesine doğru gelişme geçirdiği bir dönüşümün yaşanmakta olduğu bir ilçe görünümü almıştır.⁵²⁶ Bu veriler bize Şişli ve Ümraniye'nin İstanbul'un iki farklı gelişme yönünü yansıtan ilçeler olduğunu göstermektedir. Geleneksel olarak yerleşik bir sosyal ve ekonomik yapıya sahip bulunan Şişli, buna karşılık gecekondulaşma sürecini aşmış, hızlı bir sosyo ekonomik dönüşüm süreci yaşayan Ümraniye, farklı yönetsel ve toplumsal grupların katılım ve yönetimde açıklık uygulama ve beklentileri konusunda karşılaştırma yapılabilmesine uygun bir örneklem oluşturmaktadır.

Tablo 4. 29 Mart 2009 Seçimleri Sonuçları

İlçe	AK Parti	CHP	DSP	DTP	MHP	SP	Diğer
Şişli	18,7	18,5	54,7	2,0	2,5	1,4	2,5
Ümraniye	43,9	22,3	1,0	3,7	4,7	21,0	3,2

Kaynak: YSK verilerinden oluşturulmuştur.

Şişli ve Ümraniye Belediyelerinin seçilmesinde bir diğer neden bu iki belediyenin siyasal eğilimleri ile birbirlerinden farklılık göstermeleridir. 2009 Yerel Seçimleri Belediye Başkanlığı seçim sonuçları esas alındığında Şişli'de %75'in üstünde sol eğilimli bir seçmen profili ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık Ümraniye'deki sonuçlar dikkate alındığında %70'e varan oranda sağ partilerin üstünlüğü göze çarpmaktadır. Dolayısıyla alan araştırması kapsamına alınan her iki ilçe sadece sosyo ekonomik görünüm olarak değil, aynı zamanda siyasal eğilim açısından da karşılaştırmalı bir analiz için uygun bir arka plana sahip bulunmaktadır.

⁵²⁶ Ümraniye Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011, ss. 15-19.

2.2. Katılım ve Açıklığa İlişkin Uygulamalar: Ümraniye ve Şişli Belediyeleri Karşılaştırması

Ümraniye ve Şişli ilçelerinin örneklem olarak seçilmesi için yukarıda çerçevesi çizilen sosyo ekonomik profil ve siyasal eğilim profili yeterli değildir. Bu iki ilçe arasında sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi ve genel sonuçlara ulaşılabilmesi için, aynı zamanda bu iki belediye de katılım ve yönetimde açıklığa ilişkin benzer uygulamaların olması gerekmektedir. Dolayısıyla bu başlık altında her iki belediyenin uygulamaları üzerinde bir analiz yapılacaktır. Çalışmada her iki belediyede yürürlükte olan uygulamalar üç başlık altında incelenmiştir. Bu açıdan Kent Konseyi uygulaması ve bilgi edinme hakkının hayata geçirilmesi konusunda belediyelerin işlevselliği; gönüllü katılım uygulamaları ve e-belediyecilik temelinde halkla ilişkiler uygulamaları incelenmektedir.

2.2.1. Kent Konseyi Uygulaması

Ümraniye ve Şişli Belediyelerinde Türkiye'deki çoğu ilçe belediyesinde olduğu gibi çeşitli alt meclislerden oluşan bir Kent Konseyi oluşumu vardır. Her iki belediye de Kent Konseyinin kategorilere ayrılmış meclis yapısı içinde başta genel kurul toplantıları olmak üzere; kadın meclisi, gençlik meclisi, engelliler meclisi, çocuk meclisi ve kıdemli hemşeri meclisi toplantıları yapılmaktadır. Ümraniye Belediyesinde, 2004 yılında tasarı aşamasında bir proje olmasına karşın, ilk toplantısını 2006 yılında gerçekleştirmiştir. 2007 yılı itibariyle Kent Konseyi toplantılarının sayısı yılda bir defadan iki defaya çıkarılmıştır. Kent Konseyi'nin usul ve esasları, 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76'ncı maddesi uyarınca 8.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren yönetmelikle belirlenmiştir.⁵²⁷ Dolayısıyla her iki belediyedeki Kent Konseyi uygulamasına ilişkin yönetmelik mevzuatı bellidir. Bu bakımdan bir ayırım söz konusu olmamakla beraber, katılım ve katılıma teşvik bağlamında bazı farklılıklar görülebilir.⁵²⁸

⁵²⁷ Kent Konseyi yönetmeliği İçişleri Bakanlığı (3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76'ncı maddesi uyarınca 8.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.)

⁵²⁸ Kent Konseyi'nin içerdiği yapılar (Kent Konseyi Organları): Genel Kurul, Yürütme Kurulu, Kıdemli Hemşehrilere Meclisi, Engelli Meclisi, Kadın Meclisi, Gençlik Meclisi, Çocuk Meclisi.

Ümraniye Belediyesi'nde Avrupa Birliği projeleri çerçevesinde yürütülen çalışmalar kapsamında faaliyet yürüten Kent Konseyi, katılımcı yönetim anlayışını geliştirmeye yönelik çalışmaları üstlenmektedir.⁵²⁹ Yerel Gündem 21 projesi ile ilgili işlemler bu birim tarafından yürütülmektedir. Kent Konseyi'nin bağlı olduğu dış ilişkiler müdürlüğü, kurumlar arası ilişkilerle birlikte bu meclisin çalışmalarını da koordine etmekle görevlidir.⁵³⁰ Benzer bir biçimde Şişli Belediyesinde Kent Konseyi uygulaması Gündem 21'in üyesi olunmasıyla başlayan süreçle gerçekleştirilen bir katılım uygulamasıdır. Şişli Belediyesi, katılımcı ve açık yönetim anlayışının bir gereği olarak yürüttüğü çalışmaların bazıları yönetim uygulamasına örnek teşkil edebilecek niteliktedir. Başka bir ifadeyle Şişli Belediyesinde Kent Konseyi uygulaması, yönetim vizyonunun daha çok öne çıktığı bir uygulamadır. Uluslararası alanda, belediyeler ölçeğinde ve Yerel Gündem 21 üyesi belediyelerle yürütülen faaliyetler ve görüşmeler karşılıklı eğitim ve çalışma ziyaretlerinde yönetim yaklaşımının çok aktörlü yapısına uygun planlamalar yapıldığını görüyoruz. Çeşitli kesimlerden katılımcılar söz konusu çalışmalara yönetim vurgusuyla dâhil edilmektedir.⁵³¹ Çalışmamızda yer alan, alan araştırması verilerine bakıldığında bu sonuç büyük oranda prosedüre uygun hareket etme duygusuyla ortaya çıkmaktadır.⁵³² Zira stratejik hedefe göre, belediye (hizmet planlama, üretim ve yürütme sürecinde) iç ve dış paydaşların etkin katılımının sağlanmasıyla yönetilmektedir.⁵³³

⁵²⁹ Konumu açısından merkezi ilçelerden biri olan Ümraniye, 1963'te kuruluşundan sonra, kapsamındaki yerleşim alanları ve nüfusu İstanbul'un diğer bölgelerine bağlı olarak büyük oranda değişikliğe uğramıştır. Coğrafi açıdan ve demografik açıdan değişime uğramasında en etkili faktörler, hızlı kentleşme ve iç göçlerdir. Bu değişim, 1970'ler ve sonrasında gerçekleşmiştir. Ancak 1980'lerde Üsküdar ilçesine bağlı bir köy statüsündeyken, söz konusu gelişmeler sonucu, ihtiyacı karşılamak üzere, Ümraniye'ye, ilçe statüsü verilmiştir. Daha önce Üsküdar'a bağlı bulunan bazı köylerde yeni ilçeye bağlanmıştır.

⁵³⁰ Ümraniye Belediyesi, **2011 Mali Yılı Performans Programı**, 2011, ss.150-154.

⁵³¹ "Şişli Belediyesi Avrupa Birliği Ofisi, ilçe düzeyinde bu haklı talebi yerel düzeyde yaygınlaştırma ve bilgilendirme görevini başarıyla yapmaktadır, yapmaya devam edecektir. Projeler (AB projeleri) Türk Ulusal Ajansı Leonardo da Vinci Programına başvurusu yapılan "Vatandaşlara daha iyi hizmet aracı olarak İyi yönetim" projesi (Şubat 2010) kapsamında; Stuttgart, Münih, Viyana ve Stockholm gibi AB kentlerinde, başarılı görülen "iyi yönetim uygulamaları"nın yerinde incelenmesi, "Şişli İlçesindeki yönetim kapasitesinin nitelik ve nicelik bakımından artırılması amacıyla yetkili personel, meclis üyeleri ve projede partner olarak yer alan kurumlardan temsilcilerin katılımıyla teknik geziler" gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

www.sislicevreplatformu.com/scp/raporlar/Çalışma%20programı%20ve%20zaman%20çizelgesi.doc (20.05.2011)

⁵³² Bkz. Ek 1, 2, 3. s.230 vd.

⁵³³ Şişli Belediyesi, **2011 Mali Yılı Performans Programı**, s.1-19.

2.2.2. Bilgi Edinme Uygulaması

Her iki belediye de bilgi edinme hakkı kapsamında aktif, elektronik ortamda başvuru almaktadırlar. Şişli Belediyesi bu konuda mobil imza uygulamasını da başlatmış bulunmaktadır. Ayrıca her iki belediyede internet ortamından şikâyet başvurusu alınmakta ve bu başvurularla ilgili yapılan işlemler elektronik ortamda izlenebilmektedir. Ümraniye Belediyesinde 2004 yılından beri bilgi edinme hakkı kapsamında yapılan başvurular incelendiğinde 2009 yılına kadar 3.729 kişinin bu haktan yararlandığı görülmektedir.

Tablo 5: Ümraniye Belediyesi Bilgi Edinme Hakkı Uygulaması Raporu⁵³⁴

KONU	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOPLAM
BİLGİ EDİNME BAŞVURUSU	28	440	718	1154	1.133	256	3.729

Kaynak: Ümraniye Belediyesi Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, 2010.

Şişli Belediyesi yıllık faaliyet raporlarına ve e-belediyecilik uygulamalarına baktığımızda, bilgi edinme hakkı kapsamında gerçekleşen işlemlere ilişkin yeterli veriye rastlayamıyoruz. En azından araştırmacı yaklaşımıyla bile, bilgi edinme hakkının ne şekilde gereğinin yerine getirildiği ya da getirilmediği yönünde bir bilgiye rastlamak oldukça zor olmuştur. Şişli Belediyesinin Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nün görevleri arasında yer alan bilgi edinme hakkı uygulaması, ilgili müdürlüğün yıllık faaliyet planında bu konuya ilişkin şu ifadelere yer verilmektedir. “Halkın yönetimden bilgi edinme hakkını göz önüne alarak, yürütülen faaliyet ve işlerle ilgili olarak halkın bilgilendirilmesine ortam hazırlamak ve başkanın halkı bilgilendirici düzeydeki toplantılarını organize etmek.”⁵³⁵ Bu ifadelerden ve çalışmamızda yer alan, araştırmanın bulgularından çıkarılana sonuçlara göre, Şişli Belediyesinin genel olarak halkla ilişkilerinde, kurumsal bir faaliyetten ziyade, Belediye Başkanının ağırlıklı etkisi olduğu anlaşılmaktadır.⁵³⁶ Belediyenin, bilgi edinme hakkı kapsamındaki faaliyetlerini de aynı faktörle açıklamak çok doğru olmasa da, böyle bir eğilimin varlığı gözlenmektedir.

⁵³⁴ Ümraniye Belediyesi Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, 2010.

⁵³⁵ Şişli Belediyesi Faaliyet Raporu, 2009.

⁵³⁶

2.2.3. Halkla İlişkiler Uygulaması

Halkla ilişkiler uygulamaları belediyelerin özellikle şeffaflık açısından önemli bir göstergeyi oluşturmaktadır. Dönemin koşullarına bağlı olarak belediyeler, halkla ilişkiler birimlerine önemli mali kaynak ayırmaktadırlar. Özellikle üretilen hizmetlerin sunumu konusunda halkla ilişkiler birimleri, en etkili araçlardan biri olarak kullanılmaktadır. Belediyelerin idari süreçlerinde, geleneksel kamu yönetimi anlayışını, kamu işletmeciliği lehine kısmen terk etme eğiliminde olmaları; kaliteli, hızlı ve vatandaş memnuniyetini önceleyen hizmet anlayışını benimsemeye yönelmelerini sağlamıştır.

2.2.3.1. Ümraniye Belediyesi Çözüm Merkezi Projesi

Ümraniye Belediyesinin bu felsefeyle uygulamaya soktuğu önemli projelerden biri, çözüm merkezi projesidir. Bu proje kapsamında üç temel birim yer almaktadır. Telefon bankacılığını andıran, çözüm merkezi 444 9 822 no'lu telefon hattını bu faaliyet tahsis etmiştir. Belediye binasına gitmeden çözülebilecek sorunlarda bu yöntem hizmet vermektedir. 15 mahalle merkezinde konumlandırılmış iletişim noktaları ise çözüm merkeziyle bağlantıya tahsis edilmiş ücretsiz hatlarla donatılmıştır. Ümraniye ilçesi sınırları içinde yer alan üç ana noktada kurulmuş bulunan Çözüm Ofisleri belediyenin bir bakıma şubeleri gibi hizmet vermektedir. Çözüm ofislerinde, yüz yüze görüşme olanağı bulunmakta, sorunlara bu yöntemle çözüm bulunmaya ve hizmet verilmeye çalışılmaktadır.⁵³⁷

⁵³⁷ Çözüm Ofisleri için amaç ve hedeflere ilişkin detaylı bilgi için bkz. Ümraniye Belediyesi, **2011 Mali Yılı Performans Programı**, 2011.

Tablo 6. Ümraniye Belediyesi Halkla İlişkiler Raporu (2004-2011)

KONU		2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOPLAM
BEYAZ MASA	GELEN ŞİKÂYET	5.416	8.644	11.065	9.449	11.288	4.423	50.285
	SONUÇLANAN ŞİKÂYET	5.416	8.644	11.065	9449	11.288	4423	50.285
	İŞLEMDE OLAN ŞİKÂYET	0	0	0	0	0	0	0
	BİMER (BAŞBAKANLIK İLETİŞİM MERKEZİ) MÜRACAATI	0	0	94	80	209	86	469

Kaynak: Ümraniye Belediyesi Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, 2010.⁵³⁸

Çözüm Merkezi Projesi aracılığıyla belediyeye gitmeden yararlanılabilecek hizmetler: İstek ve Şikâyet Bildirme, Belediyemiz hizmetleri hakkında bilgi alma ve öneride bulunma Spor ve Kültürel faaliyetlerle ilgili bilgi alma Sicil Sorgulama Beyan Görme Rayiç Sorgulama Borç Sorgulama Kredi Kartı ile Borç Ödeme Diğer Kamu kuruluşlarına ait iletişim bilgileri sorgulama Ümraniye Belediyesinde hizmet veren işletmelere ait irtibat bilgileri sorgulama.⁵³⁹

2.2.3.2. Şişli Belediyesi Mavi Masa Uygulaması

Şişli Belediyesi faaliyet raporlarının incelenmesinden elde edilen verilere göre kuruma bilgi edinme hakkını kullanmak suretiyle 2009 yılında 64, 2010 yılında da 30 başvuru yapılmıştır. 2010 yılı Faaliyet Raporuna göre belediyeye 2552'si telefon, 1845'i e-posta, 571'i de mavi masa yolu ile olmak üzere toplam 4968 şikâyet başvurusu yapılmıştır.⁵⁴⁰ Ayrıca, Şişli Belediyesinde halkla ilişkiler birimi olarak faaliyet yürüten Mavi Masa uygulaması Türkiye'de diğer bazı Cumhuriyet Halk Partisine mensup belediyelerde de aynı isim altında hizmet vermektedir. Esas itibarıyla, Beyaz Masa uygulamalarının içerdiği birçok hizmet başlığını ve hizmet ilkesini içermektedir.⁵⁴¹ Her iki belediyede de belediye meclisi toplantıları düzenli olarak yapılmakta ve bu

⁵³⁸ Ümraniye Belediyesi Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, 2010.

⁵³⁹ www.umraniyebeldiyesi.gov.tr

⁵⁴⁰ Şişli Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, İstanbul, 2009; [Şişli Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, İstanbul, 2011.](#)

⁵⁴¹ Mavi Masa Uygulaması ve Şikâyet Takip Sistemi (www.sislibelediyesi.com - www.sisli.bel.tr)

toplantılara katılımın yüksek olduğunu ifade edebiliriz. Toplantılara katılım, açıktır. İletişim olanaklarından yararlanılarak, toplantılar yerel halka duyurulmaktadır.

Elde edilen veriler birebir karşılaştırmaya imkân tanımasa da gerek Şişli Belediyesi'nin, gerekse Ümraniye Belediyesi'nin Kent Konseyi, toplantılara katılımın açık olması ve bilgi edinme hakkı uygulamasını aktif bir biçimde yürüttüklerini göstermektedir.

2.2.4. Gönüllü Katılım Olanakları

Yerel Gündem 21 sürecinin içerdiği yapılardan, daha doğrusu katılım platformlarından biri de gönüllü katılım çalışmalarıdır. Gönüllü katılım daha öncede vurgulandığı gibi, iş birliği içerisinde yürütülebildiği oranda anlamlı bir katılım mekanizmasına dönüşebilmektedir. Yerel katılım olanakları arasında önemli bir işlevi olan gönüllü katılım, gönüllü çalışma gruplarının koordinasyon içinde yürüttüğü bir faaliyet olarak gerçekleşmektedir. Ümraniye ve Şişli Belediyelerinde gönüllü katılım çalışmaları Yerel Gündem 21 süreci kapsamında hızlandırılmış çalışmalardır.

Şişli, ücret almadan gönüllü olarak danışmanlık yapanların uzmanların olduğu dile getirilmiş; belediye hizmetlerinin eksik ve aksayan yönlerini bildiren, sorumluluk sahibi ilçe sakinlerinin varlığından söz edilmiştir. Kent konseyi meclisleri ve hemşehri derneklerine, beceri kursları, yardım faaliyetleri bazı sosyal aktiviteleri gönüllü olarak organize ettikleri, belediye yönetiminin bu faaliyetlere yer ve organizasyon desteğinde bulunduğu değerlendirmelerden anlaşılmaktadır. Ayrıca sokak çocukları, engellilere destek, yardıma muhtaç, kadınlara dönük destekleyici faaliyetler yer almaktadır.⁵⁴² Ümraniye, bütün bunların yanında, farklı olarak, kurslar, sergiler ve gönüllülerin emeklerinin sergilenmesi için imkan sağlanmaktadır.

2.2.5. e-Belediye Uygulaması

E-Belediye uygulaması, Ümraniye ve Şişli Belediyelerinde, Bilgi İşlem Müdürlüklerine bağlı olarak yürütülen faaliyetlerden biridir. Bilgi işlem birimleri genel olarak, kurumların bilgi teknolojilerinden etkin bir biçimde yararlanabilmeleri için

⁵⁴² Çalışmamızın eklerindeki, araştırma grafiklerine bkz. ss.273-310.

teknik altyapıyı kuran ve personelin yeni teknolojiye uyumunu sağlamada öncülük yapan birimlerdir. Bu bakımdan, bilgi işlem birimleri önemli bir işleve sahiptir. Zira yeni teknoloji ürünü araç-gereç ve süreçler mutlak biçimde eğitim ve adaptasyonu şart kılmaktadır. Bu bağlamda, her iki belediyede de hizmet üretim ve sunumunda bilişim teknolojilerinden etkin bir biçimde yararlanma yönünde bir çaba görülüyor.⁵⁴³

Belediyeler bilgi teknolojilerinin sosyal ve kültürel değişime uyum sağlayabilme ve bu yönde gelişen talepleri karşılayabilme konusunda oldukça kararlı görünmektedirler. En azından bilgi teknolojileri altyapılarına yaptıkları yatırımlar ve bu yöndeki proje taslaklarına ayırdıkları bütçe payları bunu belli oranda doğrular niteliktedir. Belediyelerin, Bilgi İşlem Müdürlükleri kapsamındaki diğer faaliyetleri, e-belediye uygulamalarının temel altyapı elemanları olarak, zorunlu faaliyetlerdir. Bu faaliyetler, belediye hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında bilgi-iletişim teknolojilerinin etkin bir biçimde kullanılması prensibine dayalıdır. Zira bu teknolojiler, hizmet üretim ve sunumunda, etkin kullanıldıkları takdirde, zaman ve mali kaynaktan tasarruf sağlamada son derece önemli araçlardır.

E-Belediye hizmetleri başta olmak üzere, birbirine bağlı bilgi işlem süreçlerinin elemanları, bilgisayar donanımları, işletim sistemleri ve güvenlikleri, otomasyon programları, ağ altyapıları /network (kurum içi, kurumlar arası ve internet bağlantıları), ve web portelinden (kuruma ait web sayfalarının bütününe içeren temel şablonlar ve veri kaynakları) oluşmaktadır.

Tablo 7: Ümraniye Belediyesi e-Belediye Uygulaması Raporu (2008-2011)⁵⁴⁴

KONU	2008	2009	2010	2011	TOPLAM
E-BELEDİYE UYGULAMA SAYISI	8	12	15	16*	51
E-BELEDİYE YENİ ÜYE SAYISI	3374	4279	6330	6000	-
TOPLAM E-BELEDİYE ÜYE SAYISI	8068	12347	18677	24085	-
BELEDİYE PORTALI TEKİL ZİYARETÇİ SAYISI	-	645000	755000	750000	-

Tablo 5’te görüldüğü gibi, Ümraniye belediyesinde e-belediye uygulamaları, 2008-2011 yılları arasında iki katına çıkmıştır.⁵⁴⁵

⁵⁴³ Ümraniye Belediyesi, **2011 Mali Yılı Performans Programı**, 2011, Şişli Belediyesi Performans Programı 2011.

⁵⁴⁴ Ümraniye Belediyesi, **2011 Mali Yılı Performans Programı**, 2011, s.146.

Her iki belediyede de total bir otomasyon sistemi planı mevcuttur. Ümraniye Belediyesi'nde "Kent Bilgi Sistemi", Şişli Belediyesinde "Entegre Sistem" olarak adlandırılan bu projelere yer verilmektedir. Bu kapsamda ele alınabilecek örneklerden biri Vetpro 2010 Projesi, Şişli Kent Kart Projesi'dir. Öte yandan her iki belediyede de Elektronik İmza projeleri uygulanması planlanan projeler arasındadır.⁵⁴⁶

Bu proje ile ilgili olarak Şişli Belediyesinde planlanan hedef şu şekilde ifade edilmektedir:⁵⁴⁷ "Söz konusu proje ile öncelikle aktif katılımın sağlanması, vatandaşlara daha iyi hizmet üretilebilmesi için iyi yönetim çerçevesinde izlenmesi gereken yöntemlerin ve "iyi uygulama"ların öğrenilerek yerelde ve ulusal düzeyde paylaşılması, kazanımların paylaşarak sertifikalandırılması hedeflenmektedir." Ayrıca söz konusu projede, belediye personelinin istihdam imkânlarını arttıracak çalışmalara da önemle eğilinmektedir.⁵⁴⁸

Elektronik belediyecilik konusunda son yıllarda artan teknolojik iletişim olanaklarına paralel olarak önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Özellikle bilgi edinme ve şikâyetler konusunda yapılan girişimler elektronik ortamda çok hızlı bir şekilde sonuca gidebilmektedir. Buna rağmen, elektronik iletişim yüz yüze olan iletişimin verdiği güven duygusunu sağlamaktan uzaktır. Görüşülen belediye meclisi üyelerinin büyük çoğunluğu, yüz yüze iletişimin yerini elektronik iletişimin alabilmesinin mümkün olmadığı, yerel halkın doğrudan iletişime yatkın olduğu konusunda hemfikirdirler. Buna rağmen elektronik iletişimin mümkün olan en geniş ölçekte geliştirilmesi, özellikle elektronik iletişime imkan tanıyan alanlarda bu yöntemin daha yoğun biçimde kullanılabilmesini istemektedir. Diğer yandan, Türk halkının geniş kesimlerinin internet kullanımı konusunda henüz çok kısıtlı oranlara denk geldiği düşünülürse, elektronik belediyeciliğin çok kısıtlı kaldığı bir düzeyde kaldığı görülecektir. Fakat gelecekte elektronik iletişimin öneminin artacağı da öngörülebilir bir özelliktir.⁵⁴⁹

⁵⁴⁵ Tabloda * işaretiyle gösterilen rakamlar, 2011 yılı için hedeflenen rakamlardır.

⁵⁴⁶ VETPRO: Vatandaşlara Daha İyi Hizmet Aracı Olarak İyi Yönetişim Projesi (Good Governance As A Tool For Providing Better Services For Citizens Leonardo Da Vinci Mobility)

⁵⁴⁷ www.sislicevreplatformu.com/scp/raporlar/Calisma%20programi%20ve%20zaman%20cizelgesi.doc (20.5.2011)

⁵⁴⁸ www.sislicevreplatformu.com/scp/raporlar/Calisma%20programi%20ve%20zaman%20cizelgesi.doc (20.5.2011)

⁵⁴⁹ Vetpro 2010 Projesi ve Şişli Kent Kart Projesi.

Bkz. Bakanız çalışmamızın Ek 1,2 ve 3'üncü kısımları.

E-Belediyecilik uygulamaları açısından da yukarıda sunulan veriler, Şişli ve Ümraniye belediyelerinin, internet ve diğer iletişim olanaklarından, gerek halkla ilişkiler çalışmalarında, gerek belediye hizmetlerinin sunumunda, gerekse bir katılım yöntemi olarak yararlandıklarını göstermektedir.

2.3. Şişli ve Ümraniye Belediyelerinde Gerçekleştirilen Alan Araştırması

Türkiye’de kurumsal açıdan yönetimde egemen olan ilkelerle, uygulamaya yansımaları arasında çoğu zaman bir tutarsızlık gözlenmiştir. Yerel yönetim kurumları da bu tutarsızlığın ister istemez bir parçası olmuşlardır. Türkiye’de yönetim sisteminde öteden beri, kamu idaresiyle yükümlü kişilerin, bireysel özelliklerinin yönetim alanları üzerinde belirleyici rolleri olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Özellikle belediye yönetimlerinde “kişisel yaklaşımların etkisi ve önemi büyüktür.”⁵⁵⁰ Belediyecilik hizmetlerinden hem olumlu hem olumsuz anlamda en çok etkilenen yerel halkın, “memnuniyeti” pek çok açıdan büyük değer taşımaktadır. Belediyelerin, nasıl bir vizyona sahip olurlarsa olsunlar, asıl olarak itina göstermekle yükümlü oldukları bir seçmen tabanları vardır. Bu bakımdan bir belediyenin işlem ve eylemlerinden doğacak yararın veya zararın somut sonuçları olacaktır. Bu sonuçların değerlendirilmesi ve halk nezdinde bulduğu karşılık araştırmamızın ana amaçlarından biridir. Söz konusu belediyelerde yürütülen faaliyetlerin katılım ve açıklık uygulamaları olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine edindiğimiz veriler ışığında karar verilmektedir. Belediyelerin hizmet üretim ve sunumunda yararlandıkları yöntem ve araçların, katılımcılık ve açıklık ilkelerine uygun olup olmadığını bu süreçlere halk katılımının düzeyinin gerçekliği araştırılmaktadır.

Bir belediyecilik uygulamasını demokratik olarak nitelendirebilmek için, bazı temel ilkeleri gözetip gözetmediğine bakmak gerekir. Bu bakımdan, belediye yetkililerinin, kent konseyi üyelerinin ve yerel halkın bu konudaki görüşüne başvurmak maksadıyla, gerçekleştirilen anket ve görüşmeye dayalı alan araştırması, çalışmanın ekler kısmında yer almaktadır.

⁵⁵⁰ Gündoğan (2007), s.250. Gündoğan’ın Bağcılar Belediye Başkanıyla gerçekleştirdiği mülakatta bu olgunun pekişmesine katkıda bulunacak verilere rastlanmaktadır. Bkz. Gündoğan (2007), ss.250-253. (Ek 1)

Türkiye’de il ve ilçe belediyeleri; sayısı, nüfus oranları, kuruluş süreçleri ve geçirdikleri evreler kısmen farklı olsa da, yapısal özellikleri itibariyle büyük oranda benzerlik göstermektedirler. Belediyelerin, özerklik durumları, mali kaynakları, kurumsal yapıları, siyasi partilere ve ideolojilere göre değişen tutumları ve hizmet anlayışlarında asıl itibariyle çok büyük farklar söz konusu değildir. Bu durumun en temel nedeni esas itibariyle belediyelerin merkezi yönetimin, yetki genişliği biçimindeki denetimi altında bulunmasıdır. İl özel idarelerinin, bir yerel yönetim birimi olarak konumu, yeni yasal düzenlemelere karşın, merkezin belediyeler üzerindeki vesayet biçimindeki denetiminin belirli bir oranda sürdüğünü göstermektedir.

Bu sonucun, kamu yönetimi reformu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirlenen ilkelere belirli bir oranda uygundur. Şart’ın şerh düşülmüş konuları bunun dışındadır.

Bu nedenle kısmi bir araştırma bile, bize Türkiye’deki yerel yönetim anlayışının (katılım ve açıklık açısından) uygulamada nasıl bir karşılık bulduğunun en azından ipuçlarını vermektedir. Yerel yönetimlerin en işlevsel birimi (uygulamalarının halkın günlük yaşamında doğrudan etkiye sahip olması nedeniyle) olan belediyeler, halk katılımı ve yönetimde açıklık sayesinde daha yararlı kurumlara dönüşmekte mi? Bu sorudan da önce tüm “katılım” ve “şeffaflık” söylemleri gerçeğe, uygulamalara ne kadar yansıyor? Gibi sorularına cevap aranmak üzere, bunlardan yalnızca ikisi, iki ilçe belediyesi, ölçeğinde alan araştırmasına dayalı bir inceleme yapabilme olanağına sahibiz.

Türkiye’de yerel yönetimlerde katılımcı uygulamaların sağlayacağı yararlar konusunda farklı görüşler vardır. Bu görüşlerden kimi olumlu kimi ise kısmen olumsuzdur. Öncelikle olumlu kanaatlere değinecek olursak; birincisi ölçek ve nüfus oranıyla ilgilidir. İkincisi, yerel yönetimlerin işlevsel yapısıyla ilgilidir. Üçüncüsü belediye başkanlığının uygulamadaki niteliğiyle ilgilidir.⁵⁵¹

Katılım ve açıklık konusunun, Ümraniye ve Şişli belediyeleri olmak üzere iki ayrı belediyede çalışılmasının bazı gerekçeleri vardır. Birincisi, Türkiye’de siyasal parti

⁵⁵¹ Gündoğan, s.207.

farkı dışında bazı faktörler, yerel yönetimlerin idaresine egemen durumdadır. Yerel yönetimlerin, konumuz açısından önemli konuları dolayısıyla belediyelerin, bu yerleşik yerel politikalara karşı kendi içlerinden bir çözüm üretmeleri zor görünüyor. Zira merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında, ortak bir yaklaşım söz konusudur. Bu ortak anlayış, Türkiye'deki geleneksel siyaset anlayışının, çok fazla değişmediğinin göstergelerinden biridir.

2.3.1. Araştırmanın Amacı

Alan araştırmasının amacı, yerel demokrasinin bir göstergesi olan yönetime katılma ve açıklık anlayışın uygulamalarını, katılım kültürünü ve yapılanmalarını İstanbul'un farklı siyasi partiye mensup iki önemli ilçesi olan Ümraniye ve Şişli örneğinde ortaya koymaktır. Bu iki belediye yönetiminde Belediye Başkan ve başkan yardımcıları, belediye meclisi üyeleri, kent konseyi üyeleri ve seçmenler, yönetime katılma, açık yönetim uygulamalarını nasıl değerlendirmektedirler. Meclis çalışmaları, merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri, katılım yöntemlerinden, özellikle kent konseyi, gönüllü katılım, e-katılım ve e-belediye uygulamaları, kent konseyinin belediye yönetimi ile yerel unsurlarla ilişkilerinin nasıllığı araştırılmaktadır. Ayrıca bahsedilen grupların yerel yönetimlerde yönetime katılması, açık yönetim ve katılımcı ve açık yönetim tamamlayan bir unsur olan denetim ilgili gelecek beklentileri nedir? Sorusuna cevap aranmaktadır.

Yine öngörülen varsayımlar çerçevesinde, katılımcıların özellikle seçmenlerin demografik özellikleri bakımından araştırmanın temel sorularına verdikleri cevaplar ve ortaya çıkan bulguları incelenmektedir.

Elde ettiğimiz sonuçlardan genel değerlendirmeler yapabilmek için, daha önce bu hususlarda çeşitli kuruluş ve araştırmacılar tarafından yapılmış benzer çalışmalarla karşılaştırmalar yapılmıştır.⁵⁵²

Alan araştırması yapılırken, hem yüz yüze derinlemesine denilebilecek (belediye başkanı, üç yardımcı, 10'ar meclis üyesi, 12'şer kent konseyi üyesi-partilere

⁵⁵² Gündoğan, s.230-250. Bağcılar Belediyesinde, gerçekleştirilen Kent Konseyi ile ilgili araştırmasının verilerine bakılabilir.

dağılımına dikkat edilerek) görüşmelerle beraber anket soruları ve seçmenle anket yapılarak çapraz değerlendirme ve karşılaştırma amaçlanmıştır. Bu yöntemle araştırmadan elde edilen sonuçların daha sağlıklı bir biçimde yorumlanması ve genelleştirilmesi öngörülmüştür.

Türkiye’de bir yerel yönetim birimi olarak, özellikle belediyelerde; katılım imkânlarının- yerel yöneticilerin kararlarına katılma, izleme ve kararları etkileme hususunda bütün reform çabalarına AB üyelik sürecine rağmen- kurumsallaştığından bahsetmek zor olduğundan, meclis üyeleri, kent konseyi üyeleri ve seçmenin bu süreçte, katılım, temsil ve denetimle ilgili düşünce ve tutumları ne olduğu araştırılmaktadır.

2.3.2. Araştırmanın Temel Varsayımları

Tezimizin kavramsal çerçevede tartışılan konular çerçevesinde, Türkiye’de 1980’li, 2000’li yıllardan sonra yapılan reformlar ışığında yasal düzenlemelerde Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası anlaşma ve özellikle AB üyelik sürecine karşın, katılıma açık, şeffaf ve izlenebilir demokratik yerel yönetimin, özellikle belediyelerde kurumsallaşmadığı düşüncesiyle alan araştırmasına temel olan varsayımları şöyle ifade edebiliriz.

- Belediyelerde katılım imkânları oldukça düşüktür. Var olan bazı katılım imkânları da yönetime katılma ve etkilemeden daha ziyade kişisel sorunların- taleplerin takip edilmesiyle ilgilidir.
- Yönetime katılmanın gerekliliği ve önemi ifade edilmekle beraber katılım kültürünün yetersiz, katılım çabası ve isteği çok sınırlı kalmaktadır.
- Yerel yönetime ve yerel sorunlara karşı ilgi düzeyi arzu edilen seviyede değildir. Özellikle nüfus yoğunluğu, şehirde yaşamının zorlukları, geleneksel siyasal alışkanlıklar yerel siyasete ilgisizliğin ve yönetsel faaliyetlere katılımsızlığın önemli nedeni ya da nedenleri olarak ortaya çıkmaktadır.

2.3.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Araştırmanın evreni İstanbul'un farklı siyasi partilere mensup yöneticileri tarafından yönetilen Ümraniye ve Şişli ilçeleridir. Araştırmanın paydaşları:

- Belediye başkanları ve belediye yöneticileri
- Belediye kent konseyi başkanı ve yürütme kurulu üyeleri
- Belediye meclisi üyeleri
- İlçe sakinleri (seçmen düzeyinde).

Belediye başkanlarıyla araştırmamızın temel konuları yüz yüze görüşme yapılmış. Yoğunlukları gereği, detay konu ve uygulamalarla ilgili danışman ve ya yardımcılara yönlendirmişlerdir. Her ilçeden 3'er başkan yardımcısı, meclis üyelerinden partilere dağılım oranı gözetilerek 12 kişiyle, kent konseyinin yürütme kurulu üyeleriyle, kent konseyi alt komisyonları dikkate alınarak, seçmenlerle demografik özellikleri ve ikamet dağılımları dikkate alınarak seçimler yapılmıştır.

2.3.4. Veri Toplama Teknikleri ve Çözümleme Yöntemleri

Araştırmada kantitatif araştırma yöntemi ve yüz yüze anket tekniğiyle kalitatif araştırma yöntemi ve bu yöntemin derinlemesine görüşme tekniği uygulanmıştır. Kantitatif araştırma grubu ve örneklemi ve kalitatif araştırma grubu ve dağılımı. 2011 Şubat-Mart ayları içerisinde görüşmeler yapılmıştır.

Kantitatif Araştırma Grubu ve Örnekleri

İlçe sakinleri (seçmen düzeyinde) görüşmeleri, kantitatif araştırma yöntemine göre yürütülmüştür.

Araştırma kapsamında Şişli'de 163, Ümraniye'de 239 görüşme gerçekleştirilmiştir. Araştırma örnekleri belirlenirken % 95 güven aralığında % 5 hata payında bir örneklem yapısı kullanılmıştır. Yaş ve cinsiyet dağılımına dikkat edilmiştir. Amaca uygun olarak görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

İlçe sakinlerine uygulanan anket demografik kısmı hariç 28 sorudan oluşmuştur. Bütün sorular kapalı uçlu soru olarak hazırlanmıştır. Sorular ankete katılanların demografik özelliklerini belirleme amacına yönelik olduğu gibi, ilçe sakinlerinin yerel siyaset katılım, temsil ve katılım yöntem ve biçimlerine duydukları ilgiyi ve ilişkiyi belirlemeyi amaçlamıştır.

Tablo 8. Şişli-Ümraniye İlçe Sakinleri Anketi Katılım Profili

İlçe	Örneklem*	Sonuçlandırılan Anket	Katılım Oranı
Şişli	172	163	% 97
Ümraniye	246	239	% 95

Kalitatif Araştırma Grubu Dağılımı

Belediye başkanları, belediye yöneticileri (başkan yardımcılarında üçüyle, belediye meclisi başkanıyla), kent konseyi üyesi, belediye meclisi üyeleri kalitatif araştırma yöntemine göre yürütülmüştür.

Tablo 9. Görüşme Yapılan Şişli-Ümraniye Belediye Yöneticileri, Meclis ve Kent Konseyi Üyeleri

İlçe	Şişli	Ümraniye	Toplam
Yöneticiler (Belediye Bşk. Bşk. Yardımcıları)			8
Belediye Meclisi Üyesi			20
Kent Konseyi Üyesi			16
Toplam			44

Araştırma kapsamında 8 adet belediye yöneticisi, 16 kent konseyi üyesi, 20 adet belediye meclisi üyesi ile görüşülmüştür. Meclis üyelerinin mensup oldukları parti dağılımına dikkat edilmiştir.

Belediye yöneticileri, meclis üyeleri ve kent konseyi üyelerine önemli kısmı, ucu açık, bir kısmı da seçme ve sıralama şeklinde 15 soru yöneltilmiştir. Her üç gruba ve seçmene bazı ortak sorular sorularak çapraz değerlendirme yapma amacı güdülmüştür.

Semenlerle yapılan anketlerden elde edilen sonuçlar, izelge ve grafik haline getirilmiş ve genel değerlendirmeler yapılmıştır. Yönetici, meclis üyeleri ve kent konseyi üyeleriyle yapılan derinlemesine görüşmelerden genel değerlendirme ve yorumlar yapılmış, bazı sorulara izelge/grafik destekli analizler yapılmıştır. Çözümleme yöntemi olarak, bilgisayar destekli istatistik uygulamalardan istifade edilmiştir. Sosyal Bilimler alanındaki araştırmalarda kullanılan SPSS (Statistical Programme For Social Sciences) ve benzeri programlardan faydalanılmıştır.

2.4. Araştırma Verilerinin Değerlendirilmesi *

2.4.1. Belediye Başkanı ve Yardımcıları

Genel olarak, her iki belediyenin görüştüğümüz başkan, başkan yardımcısı ve meclis üyelerinin değerlendirmelerinden edindiğimiz izlenimlere göre: Son dönemlerde, yerel yönetimlerin, güçlendirilmiş ve özerkliğinin artırılmış olmasına rağmen, merkezi yönetim karşısında hala zayıf bir konumda olduğu düşüncesi öne çıkmaktadır. 1984 ve 2005 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin yetkilerini, özerkliğini ve kaynaklarını artırmıştır. Bununla birlikte belediyelerde, vesayet denetimi, Sayıştay denetimi ve Büyükşehirlerde imar ile ilgili karar ve düzenlemelerde Büyükşehir belediyelerinin kontrolü önemli zorlukları içerdii bazı katılımcılar tarafından dile getirilmektedir.

- Belediye yöneticilerine ve Meclis üyelerine öncelikle Türkiye’deki idari yapılanmada merkeziyetçi bir modelin olup olmadığı yönündeki görüşleri soruldu. Bu soruya paralel olarak, Türkiye’de merkeziyetçi bir model olduğunu düşünüyorsa bu sistemden belediyenin hizmet politikalarının nasıl etkilendiği sorusu katılımcılara yöneltildi. Buna göre:

Belediye yöneticileri arasında Türkiye’nin idari yapılanmasının merkeziyetçi devlet modeli olduğu yönünde güçlü bir kanaat bulunmaktadır. Merkezi yönetimin hizmet birimlerine uzaklığı, işleyişteki hantallık ve ağır bürokrasi yerel yönetime göre

* Bu başlık altındaki bulgular, görüşme gruplarına yöneltilen ortak sorular, ortak değerlendirilmiştir. Ayrıca her iki belediyenin başkanı ile işlerinin yoğunluğu ve vakitlerinin darlığı dolayısıyla, alan araştırması çerçevesi ile ilgili genel görüşme yapılabilmış; soruların detaylarıyla ilgili, danışman ya da ya da yardımcılara yönlendirmişlerdir.

dezavantaj oluşturuyor kanaati, bütün yerel idarecilerin ortak tespitidir. Buna karşılık, bu modelin olumlu yönleri kaynak dağılımı ve üniter yapının sürdürülmesi olarak vurgulandığı görülmektedir. Bu sistemin zorunlu olarak, merkezi yönetim ve yerel yönetimin aynı partide olmasının avantajları ya da olmaması durumunda zorlukları gibi bazı sonuçları olduğu ifade edilmektedir.

- İkinci olarak Belediye yöneticilerine ve Meclis üyelerine “Yerel Yönetimlerde halkın yönetime katılımını artırması açısından en iyi uygulama sizce hangisi olabilir” sorusu yöneltilmiştir. Verilen cevaplara göre:

Şişli’de meclis üyelerinin yaptığı sıralamada, ilk üç sırayı referandum, internet ve e-belediye uygulamaları ile gönüllü katılım uygulamaları almaktadır. Buna karşın Ümraniye’de ise internet ve e-belediye, gönüllü katılım, kamuoyu yoklamaları öne çıkmaktadır. Vurgulamalar birbirine oldukça yakın olsa da Şişli’de katılım, Ümraniye’de ise hizmet etkinliği öne çıkartılmaktadır.

Şişli belediye yöneticilerinin bu soruya verdikleri cevapta referandum, halk toplantıları ve halkla ilişkiler ve hizmet sıralaması uygulamaları önemsenmektedir. Buna karşın, Ümraniye, kamuoyu yoklaması, halk toplantıları ve gönüllü katılım halkın yönetime katılması açısından önemsenmekte olduğu görülmektedir.⁵⁵³ Burada da yukarıdakine benzer bir profil ortaya çıkmaktadır.

Sorulara verilen cevaplara bakıldığında, önemli bir bulgu olarak kent konseylerinin katılım uygulamaları açısından yöneticiler, meclis üyelerince önemli bir uygulama olarak görülmediği anlaşılmaktadır. Yeni bir katılma birimi ve temsili güçlendirme aracı olan kent konseylerinin önem sırasında gerilerde kalması, bu uygulamanın tam olarak karşılık bulmadığı ve sadece formalitede kaldığı izlenimi vermektedir. Buna karşılık, gönüllü katılımın önemi, hem yöneticiler hem de meclis üyelerince ifade edilmektedir.

⁵⁵³ Şişli Belediye yöneticileriyle yapılan görüşmede bir sokağın trafiğe kapatılıp kapatılmaması konusunda bir yerel uygulaması görülmüştür. Ankara Büyükşehir Belediyesinin benzer bir uygulaması tartışmalara konu olmuştu.

- Belediye yöneticilerine ve Meclis üyelerine yöneltilen bir diğer soru; “yerel yönetimlerde açıklığın sağlanabilmesi için, uygulanabilecek yöntemlerini önemine göre sıralar mısınız?” sorusuydu. Buna göre:

Her iki belediyenin yöneticileri ve meclis üyeleri yerel yönetimlerde açık ve izlenebilir yönetim oluşturulabilmesi için kamusal ve yargı denetiminden daha çok baskı gruplarının denetimini önemli görmektedirler. Bu veriler Belediye yöneticileri ve Meclis üyeleri arasında yerel çıkarlara ilişkin duyarlılığın daha yüksek olduğunu göstermektedir.

- Katılımcılardan ilçelerindeki karar alma süreçleri düşünüldüğünde, etki güçlerine göre belirleyici gördükleri kişi ve kurumları birden dokuza kadar, en güçlüden en zayıfa (9-0) doğru sıralamaları istendiğinde aşağıdaki sonuçlara ulaşıldı:

Yöneticiler düzeyinde, Şişli belediyesinde karar alma süreçlerinde en etkili aktörün, belediye başkanı olduğu, Ümraniye’de ise belediye bürokrasi olduğu görülmektedir. Halkın temsil ve katılımının sağlandığı belediye meclisi ve kent konseyinin önem sırasında gerilerde kalması dikkat çekicidir. Doğrudan halkın ve yerel medyanın (bir ölçüde siyasi partiler) önem sıralamasında yer bulduğu da görülmektedir.

Her iki belediye meclisi karar alma süreçlerinde önem sıralamasının en başına belediye başkanını koymaktadır. Şişli’de meclis kendisini nisbi olarak etkili görürken Ümraniye’nin en önemsiz olarak ifade etmiş olması dikkat çekicidir. Kent konseyi meclis üyeleri açısından da karar süreçlerinde etkili görülmemektedir.

Buna karşılık kent konseyi üyeleri her iki belediyede de kamu kuruluşlarını en önemli görürken belediye başkanının etkisini daha az önemli olarak ifade etmişlerdir. Her iki ilçede de özellikle kent konseyi üyeleri açısından, Şişli’de yerel medyanın etkisi hissedilmektedir.

- Katılımcılara halkın yerel yönetime katılımı için hangi uygulamalara sahip oldukları soruldu. Verilen cevaplara göre:

Daha önce belediyelerin uygulamalarını incelediğimiz bölümde belirtildiği gibi, her iki ilçede de yeni katılma biçimleri olarak daha önce ifade ettiğimiz uygulamalara

(kent konseyi, gönüllü katılım, internet ve e-katılım, halk toplantıları, kamuoyu yoklamaları ve referandum) yer verildiği alınan cevaplarla örtüşmektedir.

- Bir önceki soru ile bağlantılı olarak katılımcılara halkın karar mekanizmalarına katılımını artıracak başka faaliyetleri olup olmadığı soruldu. Belediye yöneticileri bu soruya karşılık şu hususları dile getirmişlerdir:
 - Öncelikle bir sorun olarak ilçelerdeki nüfus yoğunluğunun daha etkin katılım yöntemlerinin uygulanmasını zorlaştırdığı ifade edilmektedir.
 - Bazı yöneticilerin sosyal projeleri katılım uygulaması olarak algıladıkları gözlemlenmiştir. Bu, katılımı, etkin hizmet anlayışı ile özdeşleştiren yukarıda da ifade edilen genel bir algılamının yansıması olarak değerlendirilebilir.
 - Yerel Gündem 21 ile ilgili bilgilendirme ve örgütlenme faaliyetleri katılım yöntemi olarak ifade edilmektedir.
 - Şişli örneğinde Belediye Başkanının doğrudan halkla kurduğu ilişkiler, bazı projeleri kamuoyuna taşıyarak tartışılmasını sağlaması, başka bir ifade ile başkanın kendi rolüne bakışı, liderlik özelliği bir katılım yöntemi olarak öne çıkartılmaktadır.⁵⁵⁴
 - Mahalle muhtarları ve STK ile belli periyotlarla bir araya gelmek ve gönüllü katılımı teşvik etmek ifade edilen diğer mekanizmalardır.
- Belediye yöneticilerine ilçe sakinleriniz belediyenize dilek ve şikâyetlerini en çok hangi yolla iletirler? Sorusuna verdikleri cevapta; yüz yüze iletişimin, şikâyet ve talep iletmenin ağırlıklı olarak yer bulduğunu ifade etmekte oldukları görülmüştür. Kurumsal yöntemler ikinci sırada gelmektedir. Bu çerçevede Şişli’de Mavi Masa Ümraniye’de Çözüm Masası İnternet, Halk Toplantıları öne çıkartılmaktadır.

⁵⁵⁴ Örneğin, Galatasaray Stadı’nın gündeme taşınması bu tür bir çabanın ürünüdür.

- Katılımcılara Belediyeniz bünyesinde var olan internet belediyeçiliği hizmetleri konusundaki görüşleri sorularak, bu uygulamanın halkın yerel yönetimlere katılımı üzerindeki etkileri soruldu. Alınan cevaplara göre:

İnternet kullanımının her iki belediyede de giderek arttığı ve yöneticiler açısından bu kullanımın katılımı artırdığı ve vatandaş-yönetim yakınlaşması sonucunu ortaya çıkarmakta olduğu algılamasının güçlü olduğu görülmektedir.

Her iki belediyede de belediye meclisi toplantılarının internet üzerinden yayınlanıyor olması, özellikle şeffaflık açısından önemli bir uygulama olarak ifade edilmektedir. Katılımcılar, özellikle stratejik planların ve İmar ve plan çalışmalarının da internet üzerinden vatandaşın incelemesine sunulmasının önemine dikkat çekmektedirler.

- Yöneticilere belediye personeline yerel yönetimlerde katılım ve açıklık gibi ilkeler konusunda bir eğitim verilip verilmediği ve bu konularda personelin gösterdiği zaafılara yönelik her hangi bir yaptırım uygulanıp uygulanmadığı soruldu. Buna göre:

Her iki belediye de yeterli düzeyde olmasa da bahsedilen konularla ilgili eğitim verildiği, personelin gösterdiği zaafa yönelik yer yer bazı yaptırımların uygulandığı görüşmelerde ifade edilmiştir.

- Katılımcılar, ilçelerindeki yerel unsurlarla ne sıklıkla bir araya geldikleri sorusuna, muhtarlar, yerel basın, kent konseyi, STK'lar, okul aile birlikleri, üniversiteler, dini kanaat önderleri, siyasi parti temsilcileri ve yerel medya ile belli periyotlarla bir araya geldikleri yönünde cevaplar vermektedirler. Bu tip toplantılara önem verildiği yöneticilerin değerlendirmelerinden anlaşılmaktadır.
- Yöneticilere Kent Konseyi ile ilişkileri, Kent Konseyini belediye olarak destekleyip desteklemedikleri ve Kent konseyi ile birlikte gerçekleştirile her hangi bir projelerinin olup olmadığı soruldu. Buna göre yöneticilerle yapılan görüşmelerde şu hususlar öne çıkmıştır:

Kent konseyi başkanlarının zaten belediye yöneticilerinden olduğu, kent konseylerinin kaynak/bütçe ve yer açısından belediyeye bağımlı olduğu; kent konseyi faaliyetlerinin belediye birimlerinin faaliyeti gibi algılandığı görülmektedir. Kent konseylerinin toplantı ve organizasyonlarını belediye yöneticileri yapmaktadır. Üyelerinin oluşumunda da belediye bir kurum olarak belirleyici bir role sahiptir. Toplantılara başkan ve ilgili başkan yardımcısı ile müdürlük yetkilileri katılmaktadır. Yılda ortalama iki kez bir araya gelindiği, gündemlerinin de daha çok kent konseyi bünyesindeki komisyonların gündemi ve faaliyetleri olduğu ifade edilmektedir.

Belediyelerin kent konseylerine yer ve bütçe açısından destek olduğu ifade edilmektedir. Kent konseylerinin yoğunlaştıkları faaliyet alanları ise ilçeden ilçeye farklılık göstermektedir. Örneğin Şişli Belediyesi Kent Konseyinde Kadınlar komisyonu, Ümraniye’de ise gençlik komisyonu daha aktiftir. Ortak projelerde aktif olan bu birimler ile işbirliği şeklinde gerçekleştirilmektedir.⁵⁵⁵

- Her iki belediye başkanı da kent konseyi toplantılarına, mazeret olmadığı sürece katıldıklarını ifade etmektedirler.⁵⁵⁶
- Yöneticilere, ilçelerinde yaşayan gönüllülerin yetenek ve birikimlerini değerlendirebilecekleri her hangi bir oluşumlarının bulunup bulunmadığı, bu konuda herhangi bir proje geliştirip geliştirmedikleri soruldu. Buna göre:

Şişli belediyesinde, ücret almadan gönüllü olarak danışmanlık yapan uzmanların olduğu dile getirilmekte;; belediye hizmetlerinin eksik ve aksayan yönlerini bildiren, sorumluluk sahibi ilçe sakinlerinin varlığından söz edilmektedir. Kent konseyi meclisleri ve hemşehri derneklerine, beceri kursları, yardım faaliyetleri bazı sosyal aktiviteleri gönüllü olarak organize ettikleri, belediye yönetiminin bu faaliyetlere yer ve organizasyon desteğinde bulunduğu değerlendirilmelerden anlaşılmaktadır.

⁵⁵⁵ Habitat etkinlikleri çerçevesinde, çeşitli kentler arası projelere katılmaktadırlar.

⁵⁵⁶ Bir sivil toplum kuruluşunu temsilen davet edildiğim, İstanbul Büyükşehir belediyesi toplantısı, kent konseyi üyelerinin katılımının düşüklüğü dolayısıyla, kent konseyi yönetmeliği gereğince toplantının gündemi görüşülmeden dağılmış, Büyükşehir belediye başkanı toplantıya katılamamıştır. Toplantı yeri Topkapı Büyükşehir Belediyesi Tesisleri, Aralık, 2011.

Ayrıca sokak çocukları, engellilere destek, yardıma muhtaç, kadınlara dönük destekleyici faaliyetler yer almaktadır.

Ümraniye belediyesinde, bütün bunların yanında, farklı olarak, kurslar, sergiler ve gönüllülerin emeklerinin sergilenmesi için imkan sağlanmaktadır.

- Katılımcılara bazı kurum ve uygulamalar sıralanarak, bu kurum ya da uygulamalardan hangilerinin Türkiye’de belediyeçilik faaliyetlerinin şeffaflaşmasında ve halkın katılımının sağlanmasında köklü değişimlere neden olabileceği sorusu yöneltilmiştir. Katılımcıların bu çerçevede bunlardan ilk üçünü etki gücüne göre sıralamaları istenmiştir? Buna göre:

Ümraniye’de halkın katılımının sağlanmasında ve belediye faaliyetlerinin şeffaflaşmasında köklü değişime yol açacak, soruda ifade edilen uygulamalardan ilk üçü kent konseylerinin yetkilerinin artırılması, bağımsız halk denetçiliği uygulamasına geçilmesi, uluslararası ilke ve sözleşmelerin hayata geçirilmesi, köklü değişime yol açabilecek uygulama ve kurumlar olarak öne çıkartılmaktadır.

Şişli’de ise kent konseyi yetkilerinin artırılması, bağımsız halk denetçiliği sisteminin hayata geçirilmesi ve aynı şekilde kamu yönetiminin reformunun etkisi vurgulanmaktadır.

- Katılımcılara önümüzdeki dönemde yerel yönetimlerde katılımcılık ve şeffaflığı arttırmak için teknolojiye dayanan yol ve yöntemlere mi, yoksa vatandaşla doğrudan iletişime dayanan uygulamalara mı ağırlık verilmesinin yerinde olacağı sorusu yöneltili. Elde edilen cevaplara göre:

Her iki belediyede de belediye yöneticileri, meclis üyeleri ve kent konseyi üyelerinin büyük çoğunluğunun halkla doğrudan iletişimi kurmanın, iletişim teknolojilerinin sunduğu imkanlara rağmen önemini koruduğu ifade edilmektedir. Teknolojik imkanların sınırlılığı ve bu alandaki hizmetlerden vatandaşların önemli bir kısmının yararlanmasını engellediği dile getirilmektedir. Bununla birlikte, e-belediyeçilik uygulamalarının iş yükünü hafiflettiği, zaman kazandırdığı ve kaynak tasarrufu sağladığı belirtilmektedir. Katılımcılar, katılım yönüyle vatandaşla

iletişime ağırlık veren yöntemleri, hizmette etkinlik açısından ise e-belediyeçilik uygulamalarını öne çıkartmaktadırlar.

2.4.2. Kent Konseyi Üyeleri

Yerel yönetimlerde halk katılımını derinleştirilmesini ve yerel demokrasinin gelişmesini sağlayabilecek önemli organların başında kent konseyleri gelmektedir. Kent konseyleri kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek üzere kurulan organlardır.

1992 yılında Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinde kabul edilen Gündem 21 başlıklı Eylem Planının 28. bölümü uyarınca, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer ortakların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek, 1997 yılından itibaren Türkiye’de uygulanan Yerel Gündem 21 Programının parçasıdır. Kent konseyleri, kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere, halkın farklı kesimlerinin yönetimde ve denetimde aktif rol almalarını gönüllü katılım esasına dayanarak sağlamayı hedefleyen bir uygulamadır.

Kent konseyi Genel Kurul, Yürütme Kurulu, Meclisler ve çalışma grupları ve Kent konseyi başkanı organlarından oluşur. Genel kurul, kent konseyinin en yetkili organı olup bütün üyelerin bir araya gelmesiyle oluşur. Genel kurul, her yıl ocak ve eylül aylarında yapacağı iki toplantıdan az olmamak üzere, üyelerin salt çoğunluğu ile toplanır. Genel kurula kent konseyi başkanı başkanlık eder. Genel kurul; yürütme kurulunun, meclislerin ve çalışma gruplarının seçim ve çalışma esaslarını, bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla, çalışma yönergesi ile belirler.

Yürütme kurulu, genel kurul tarafından birinci dönem için iki, ikinci dönem için üç yıl görev yapmak üzere seçilen, kadın ve gençlik meclis başkanlarının da yer aldığı en az yedi kişiden oluşur. Yürütme kuruluna kent konseyi başkanı, bulunmaması halinde yürütme kurulunun en yaşlı üyesi başkanlık eder. Yürütme kurulu, genel kurulun gündemini tespit eder ve genel kurul tarafından oluşturulan görüşleri ilgili belediyeye sunar ve uygulamayı izler.

Kent konseyi başkanı genel kurul tarafından seçilir. Kent konseyi başkanının görev süresi, yürütme kurulunun görev süresiyle paralel olmak üzere ilk dönem için iki yıl, ikinci dönem için üç yıldır. Kent konseyleri, görev alanına giren konularda meclis ve çalışma gurupları oluşturabilir. Meclislerin ve çalışma guruplarının çalışma usul ve esasları genel kurulca belirlenir. Meclislerde ve çalışma guruplarında oluşturulan görüşler, kent konseyi genel kurulunda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili belediye meclisine sunulur.⁵⁵⁷

Kent konseyi üyeleri; mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, valilerin ve kaymakamların atadığı kamu kurum ve kuruluşu yöneticileri, muhtarlar, siyasi parti temsilcileri, üniversite temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcilerinden oluşmaktadır. Kent konseyi üyeleri ağırlıklı olarak kamu kesiminin temsilcilerinden oluşmaktadır. Kent konseyinin yapısında sivil toplumun etkinliği büyük ölçüde kısıtlıdır. Kent konseyi genel kurulunca oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirildikten sonra belediye tarafından kent konseyine bildirilir ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulur. Yani, kent konseylerinin görüşleri belediye meclislerinde görüşmeye alınır ve değerlendirildikten sonra kamuoyunu duyurulur. Mevcut haliyle kent konseyleri, kamu kesimindeki yerel yöneticilerle bazı sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelerek bağlayıcılığı olmayan ortak görüşler oluşturduğu kurumlardır.

Bu çerçevede alan araştırmasının bir bölümünü tesadüfî örnekleme yolu ile seçilmiş kent konseyi üyeleri ile yapılmış açık uçlu anketler oluşturmaktadır. Türkiye’de kent konseyi uygulamasının nasıl hayata geçirildiği, üyelerinin konumlarını nasıl algıladıkları, yerel yönetim otoriteleri ile ilişkileri belirlenmeyi amaçlayan bir grup soru üyelere yöneltilmiştir.

⁵⁵⁷Kent konseyi yönetmeliği, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/27177.html> (19.04.2011)

- Kent konseyi üyelerine öncelikle Kent Konseyi’nden ilk nasıl haberdar oldukları, üyeliğe nasıl karar verdikleri, kent konseyinde çalışma süreleri ve konseydeki çalışma konuları soruldu.
- Kent konseyi üyelerinin önemli bir kısmı yönetmelik gereği, resmi kurum, sivil toplum kuruluşu, üniversite gibi kuruluşları temsilen konseye üye olduklarını belirtmektedirler. Bir kısmı da belediye yönetiminin daveti üzerine, konsey üyeliğine seçilmiş oldukları görülmektedir. Kent konseyi üyelerinin önemli bir kısmının, kent konseyinin kuruluşundan beri üye oldukları; diğer bir kısmının ise sonradan konseye katılan üyelere oluştuğu görülmektedir. İncelenen örneklemede Kent konseyi üyeliğinin daha çok dışsal, yönetmelik gereği, belediyenin isteği gibi, faktörlerle şekillendiği, konseye bağlı komisyonlar da görev almakta da aynı durumun geçerli olduğu söylenebilir.
- Konsey üyelerine diğer üyelerle herhangi bir konuda ihtilaf yaşayıp yaşamadıkları, ihtilafları aşmada nasıl bir yöntem izledikleri soruldu. Buna göre:
- Üyeler çalışmalarda bazı küçük ihtilafların yaşandığını, ancak bu ihtilafların teamül ve tüzük çerçevesinde aşılabildiğini belirtmektedirler. Daha yeni bir kurum olan ve yılda birkaç toplantı yapan kent konseylerinde “teamül”den bahsedilmesi ilginç bir bulgudur. Bunun konseylerin çalışmasında belediye yönetiminin etkili olmasının bir yansıması olduğu düşünülebilir. Genel itibariyle, kent konseyi toplantıları üyelere verimli bulunmamaktadır. Dolayısıyla, verimli toplantı işleyişi olmadığı için ihtilaf ve çatışma da olmamaktadır. Etkinlikler, daha çok bireysel çabalarla öne çıkmaktadır. Örneğin incelenen örneklemede daha aktif ve sıklıkla toplanan Şişli belediyesi kent konseyi kadın meclisinin durumu böyledir.
- Kent konseyi üyelerine belediye yöneticileri ile bir araya gelip gelmedikleri ve bu görüşmelerde hangi konuların gündeme geldiği sorulduğunda; Ümraniye kent konseyi üyeleri zaman zaman belediye yönetiminden brifing talep ettiklerini, ancak Başkan’ın bu talebe her zaman olumlu yanıt vermediğini ifade etmektedirler. Genel olarak belediye yönetimlerinin konsey üyelerine bilgi verme konusunda çok istekli olmadığı vurgulanmaktadır. Prosedürel görüşme yapılmamaktadır. Belediye

yöneticileri ile kent konseyi üyeleri arasındaki görüşme/toplantı sayısı azdır. İstisnai olarak, Şişli Belediyesi kent konseyi kadın komisyonu başkanı belediye başkanıyla, protokole bağlı olmaksızın, sık görüşme yapabildiklerini söylemektedir.

- İlçe belediyensin kent konseyi için ayırdığı bir bütçe ya da finansal bir desteği bulunup bulunmadığı, varsa bunun yeterli olup olmadığı yönündeki soruya ise, katılımcılar genel olarak; kent konseylerinin, ayrı bir bütçesi bulunmadığı ve belediye yönetimlerini de oldukça sınırlı bir bütçeyle, kent konseyi faaliyetlerini destekledikleri ifade edilmektedir.
- Belediye ile kent konseyinin bugüne kadar ortaklaşa gerçekleştirdiği bir çalışmanın olup olmadığı sorulduğunda alınan cevaplardan; kent konseylerinin daha çok istişari nitelikte görüş bildirdikleri, çalışmaların ortak bir projeye dönüşmediği, ortak çalışma olarak ifade edilen konuların ise ağırlıklı olarak belediye faaliyetlerinin bir uzantısı olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bir ölçüde Şişli kent konseyinin, belediye ile halk arasında bir tür arabuluculuk rolü üstlendiği görülmektedir.
- Üyelere sonraki dönemde de kent konseylerinde görev almayı düşünüp, düşünmedikleri ve bunun nedeni soruldu. Buna göre:
- Soruya olumsuz cevap veren üyeler, Ümraniye kent konseyinde faaliyetlerin göstermelik olmasını öne çıkarmakta, bu nedenle motivasyonlarının azaldığı belirtmektedirler.

Görüşülen kent konseyi üyeleri çoğunlukla belediye başkanının daveti ile üyeliğe dahil olduklarını beyan etmişlerdir. Aralarında yerel medya mensupları ve kimi sivil toplum örgütlerinin üyeleri bulunmaktadır. Ancak bu kişiler, üyesi oldukları örgütleri doğrudan kent konseyinde temsil etmemektedirler. Kent konseyi üyelikleri kendi bireysel kimliklerini temsil etmektedir. Toplantılarda alınan kararlara, sivil toplum örgütlerinin görüşlerini bildirmek suretiyle değil, kendi şahsi kanaatlerini sunarak dahil olduklarını ifade etmektedirler. Buna rağmen sivil toplum örgütlerinin kanaatlerinin dolaylı olarak kent konseylerinin kararlarına yansıdığını düşünseler de, bu durum sivil toplumun karar alma süreçlerinde aktör olarak yer almasını kısıtlayıcı bir niteliktedir. Diğer taraftan, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri üyeliğe davet edilme

yoluyla kent konseylerinde yer aldıkları için, gerçek anlamda sivil toplumun kent konseylerinde temsil edilebilirliği iddiası iyice zayıflamaktadır. Kent konseyi üyelerinin önemli bir kısmı zaten kamu kesimini temsilen orada bulunmaktayken, sivil toplumu dolaylı yoldan temsil eden kişiler ise başkanın onay verdiği kişilerden oluşmaktadır. Belediye başkanının kişisel ilişkilerinden kaynaklanan üye seçimleri söz konusudur. Bu durum kent konseylerinin sivil toplumu yerel yönetime dahil etme amacını sekteye uğratmaktadır. Üyelerin önemli bir kısmı gündem 21 projesinden haberdar olduklarını beyan ederek, kent konseyindeki çalışmalarının bu kapsamda yer aldığını teyit etmişlerdir.

Görüşülen üyelerin ifadelerine göre Kent konseyinde karar alma süreçlerinde çok fazla ihtilaf yaşanmamaktadır. Alınan kararlarda kamu kesimini temsilen atanmış üyelerin belirleyici olduğu görünmektedir. Onlara muhalif olarak karar alınmadığı görüşülen üyelerin ifadelerinden anlaşılabılır. Atanmış üyeler arasında bir ast-üst ilişkisi olduğundan dolayı, demokratik bir uzlaşma ve tartışma dengesi timin edilememektedir. Kent konseyinin bütçesi belediyeler tarafından karşılandığı için mali bir özerkliği de bulunmamaktadır. Üyelerin ifadelerine göre, kent konseyinin uygulamaya koyduğu faaliyetler belediyenin yürüttüğü faaliyetler olarak algılanmakta ve hatta o şekilde takdim edilmektedir. Dolayısıyla iktidardaki partinin belediyeçilik faaliyeti olarak siyasi tanıtım malzemesi haline gelmektedir.

Kent konseyinin görüşleri ve kararları usul olarak belediye meclisinde görüşülmektedir. Ancak üyelerin bir kısmı bu usulden haberdar değildir. Bu durum, mevzuatta yer alan ilişkinin gerçekleşme düzeyi hakkında olumsuz kanaatler edinmeyi zorunlu kılmaktadır. Kent konseylerinin belediye meclisi ile planlı ve düzenli olarak bir görüşme usulü bulunmamaktadır. Her iki mecliste bulunan doğal üyeler aracılığıyla, planlı olmayan bir ilişkiden bahsedebilmek mümkündür ancak. Kent konseyi, çalışmalarını belediye meclisi ile organik bir ilişkisi olmadan sürdürmektedir. Bununla birlikte kent konseyi belediye başkanı ve bürokrasisinin vesayeti altında çalışmaktadır.

Görüşülen kent konseyi üyeleri, ilçedeki karar alma süreçlerinde en etkin olan kişi ve kurumlara ilişkin tablo içerikli soruya verdikleri cevaplarda, ağırlıklı olarak belediye başkanı, belediye meclisi, kamu kuruluşları ve siyasi partilerin üzerinde

durmaktadırlar. Belediye meclisi üyelerinin aynı tabloya ilişkin verdikler cevaplarda kent konseyi en alt sıralarda yer almaktayken, kent konseyi üyelerinin verdikleri cevaplarda kent konseyini daha etkin bir konumda algıladıkları görülmektedir. Bu durumu içinde yer aldıkları kent konseylerine ilişkin iyimser bir beklenti olarak yorumlamak isabetli olacaktır. Bununla birlikte, belediye meclisi üyeleri arasında ciddi görüş ayrılıkları bulunmaktayken, kent konseyi üyeleri arasında geniş ölçekli bir mutabakattan söz etmek mümkündür. Belediye meclislerinde ciddi muhalif gruplar oluşabildiği halde, kent konseyleri farklılaşmadan uzak bir görüntü arz etmektedirler.

Kent konseylerinin belediyelerden görece özerkliği sağlanmalı ve bünyesindeki kamu kesimi ağırlığı azaltılmalıdır. Henüz başlangıç aşamasında olduğu için ileriye dönük olumlu beklentilerin gerçekleşebilmesinin önündeki engellere rağmen umut verici özellikleri bulunmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının daha kapsamlı ve daha derinlemesine katılımı sağlandığında yerel düzeydeki demokratikleşme ve gündem²¹ hedeflerine daha yaklaşmış bir mekanizma haline gelebilir. Çevre, trafik, Sosyal projeler ve politikalar gibi konulara ilişkin politikaların oluşturulmasında daha etkin bir hale gelip, farklı kesimlere ait fikirlerin tartışılıp hayata geçirilmesine imkan veren bir konuma geçirilebilir. Belli alanlarda yürütülen politikaların ilk aşama olarak görüşülüp konuşulduğu bir meclis haline gelmesi sağlanmalıdır. Kendisine ait bağımsız bir bütçeye kavuşturulur ve geniş kesimlerin katılımına açık hale gelmesi sağlanırsa, kuruluş amacına daha uygun bir kurum haline gelmesi mümkündür.

2.4.3. Belediye Meclisi Üyeleri

Genel olarak görüşülen belediye meclis üyeleri son yıllarda yerel yönetimlerin güçlendirilmiş ve özerkliğinin artmış olmasına karşın, bunu yetersiz görmekte dirler. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında hala yetersiz bir konumda olduğu düşüncesi üyeler arasında yaygındır. Görüşülen belediye meclisi üyelerinin büyük bir kısmı yerel yönetimlerin daha etkin ve bağımsız bir konuma gelmesi gerektiği konusunda görüş birliği içindedirler. Bunun yanında, bir kaç meclis üyesi merkezi yönetimin objektif, siyasi kayırmacılıktan uzak bir tutum içinde olduğunu

düşünmektedirler. Ayrıca denetim açısından merkeziyetçiliğin devamının yararlı olduğu yönünde görüş bildirmişlerdir.

Üyeler arasında yerel yönetimlerin, yerel sorunları daha iyi tespit edebilecek olması konusunda yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Özellikle sosyal yardım ve kültürel faaliyet alanlarında yerel yönetimin alternatifsiz olduğu konusunda bir fikir birliği mevcuttur.

Üyeler açısından yerel yönetimlerin güçlenmesi, hem yönetimde etkinliğin artması, hem kırtasiyecilik ve bürokrasiden kaynaklanan zaman ve kaynak israfının giderilmesi, hem de demokratikleşme açısından önemlidir. Bunun yanında, yerel yönetimden kaynaklanabilecek denetim ve kayırmacılık gibi kimi zaafaların giderilmesi için de bir takım önlemler hayata geçirilmelidir. Bu önlemler konusu ilerleyen bölümlerde tekrar ele alınacaktır. Bu genel yaklaşımlara paralel olarak meclis üyelerine sorulan sorulara alınan cevaplar aşağıda özetlenmektedir:

- Meclis üyeleri, Halkın yerel yönetimlere katılımını sağlayan araçlardan en etkilileri olarak referandum, halk toplantıları ve hizmet masası uygulamalarının tercih etmektedirler. Ancak, referandum kullanıldığı zamanlarda doğrudan yönetim ilkesinin en etkin yolu olsa da, uygulama içerisindeki payı oldukça düşük görülmektedir. Beyaz masa uygulamalarının ne ölçüde yönetime katılım niteliği taşıdığı da üzerinde durulması gereken bir konudur. Çoğunlukla vatandaşların şahsi sorunlarının ve şikayetlerinin çözüme kavuşturulduğu ve bu yönüyle başarılı bulunmakla birlikte, yönetime katılım ve denetleme niteliği oldukça zayıftır. Kişilerin beyaz masalara başvurma amaçları yönetimi denetlemek veya yönetime katılmaktan uzakta kalmaktadır. Halk meclisleri ve benzeri toplantıların ise, belediyenin faaliyetlerini tanıtmaya ve siyasi beklentilerle hareket etme riskini üzerinde taşımaktadır. Siyasal katılım ve denetleme kültürünün gelişmediği, eğitim seviyesinin düşük olduğu yerlerde bu tür mekanizmaların işlerlik kazanması güçleşmektedir. Yine de, halkın doğrudan yetkililerle görüşebildiği bu tür toplantılar belli ölçülerde katılım imkânı taşımaktadır.
- Bunun yanı sıra, belediye meclisi üyelerinin kent konseyine şüphe ile baktıkları, efektif olmayan bir kurum olarak gördükleri gözlemlenmektedir. Bu kanaatin

objektif tarafları da bulunmakla birlikte, belediye meclisi dışında yetkileri bulunan bir başka kurumun ortaya çıkışına sıcak bakmadıkları da söylenebilir. Merkezi yönetim yetkilerinin yerel yönetimlere aktarılmasını talep eden belediye meclisi üyeleri, yereldeki yetkilerin de sadece kendilerinde toplanmasını talep ederek bir çelişkiyi ortaya koymaktadırlar. Oysa kent konseylerinin güçlendirilmiş yapısı, yerel yönetimi genişletme ve denetleme imkânı yaratacaktır. Kent konseyi gibi kurumlar, yerel düzeydeki siyasal katılımın derinleşmesi, sivil toplum örgütlerinin yönetime katılması, yerel unsurların demokratik düzlemde diyalog tesis edebilmelerinin önünü açabilecek bir uygulama olarak geliştirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin yerleşik aktörleri olan belediye meclisi üyelerinin kent konseylerinin gelişmesine olan şüpheli yaklaşımları, yerel iktidar gücünü paylaşmak istememelerinin yanı sıra, çoğulculuğa ve geniş kapsamlı katılıma karşı gösterilen direncin işareti olarak yorumlanabilir.

- Genel olarak, belediye meclisinin merkezi yönetim karşısında demokrasi talebinde bulunmasına karşın, ilçe sakinlerinin ve yerel unsurların demokratik katılımına imkân verecek mekanizmalar karşısında isteksiz oldukları gözlemlenmektedir.
- Katılımcıların yanıtlarına göre, karar alma süreçlerinde en etkin kişi ve kurumlar sıralamasında belediye başkanı en üst sırada yer almaktadır. İkinci sırada belediye meclisi, üçüncü sırada belediye bürokrasisi ve dördüncü sırada siyasi partiler yer almaktadır. Yerel yönetimin de bu şekilde kendi içerisinde merkeziyetçi bir yapı barındırdığını gözlemlemek mümkündür. Meclis üyelerinin, meclisin yetkilerinin artmış olmasına karşın bu yetkinin hayata geçirilemediği yönündeki şikâyetlerini de bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Belediye meclisinde muhalefetin denetleme yetkileri kısıtlı olduğu için, kararlar iktidar grubu lehine hızlı bir şekilde çıkmaktadır. Diğer taraftan, belediye başkanının meclise olan üstünlüğü de yereldeki siyasi iktidarın denetim sorununu göstermektedir. Üyeler arasında, belediye başkanının tek başına aldığı kararların geniş hacimli olduğu, daha fazla kararın meclis onayından geçmesi gerektiği görüşü hâkimdir.
- Belediye bürokrasisinin ardından, en etkili kurum olarak gösterilen siyasi partiler seçeneği, aslında iktidar partisini işaret etmektedir. Onun dışındaki siyasi partilerin

yönetimdeki etkinlikleri kast edilmemektedir. Bu da yine yönetimdeki etkinliğin tek merkezli politik bir yapıya dayandığını, çoğulculuğa çok fazla imkân tanımadığını göstermektedir. Ulusal iktidardaki siyasi partinin yerel yönetim üzerindeki tekelleşmeci temayülü, merkezi otoritesinin bir başka kanaldan dolayı olarak yerel yönetimler üzerindeki etkisini göstermektedir.

- Katılımcılar, belediye meclisinin yetkilerinin artırılmış olmasına karşın ağırlıklı olarak hâla yeterli olmadığı yönünde görüş bildirmektedirler. Bunun yanında meclisin yetkilerinin düzenleme bazında yeterli olduğunu düşünenler de olmakla birlikte, aynı kişiler çoğunlukla bu yetkilerin kullanılmadığından şikayet etmektedir. Özellikle muhalefet üyeleri, meclisin artan yetkisine rağmen, meclis içerisinde denetim imkânlarının yeterli düzeyde işlerlik kazanamadığını söylemiştir. Meclis komisyonlarının işlerliği zayıftır. Konular yeterince görüşülmeden, üyeler görüşülen konuları etraflıca inceleme şansı bulamadan oylamaya geçmek durumunda kalıyor. Belediye meclisinin artan yetkilerine ve sorumluluklarına paralel olarak, denetim mekanizmalarının yeterli oranda artırılmadığı müşahade edilmektedir.
- Yerel yönetimlerde halkın karar alma süreçlerine katılımı son derece kısıtlı bir düzeyde gerçekleşmektedir. Kendileriyle görüşülen belediye meclisi üyeleri, bu sonucu iki farklı nedene bağlı olarak iki ayrı kategoride değerlendirmektedirler. Birincisi, halkın karar alma süreçlerine katılma konusundaki isteksizliğidir. İkinci neden ise, yönetim yapısının halkın katılımına imkân verecek nitelikte olmayışı ve yöneticilerin katılıma çok fazla açık olmayışıdır.
- Üyeler, Türkiye’de yönetimin sürekli ayrıcalıklı kişilere has bir alan olarak algılandığı görüşündedirler. Sıradan halk, resmi kurumlara yalnızca halledilmesi gereken şahsi işleri için mecburiyetten dolayı gittiğini düşünmektedir. Başka bir deyişle, insanlar resmi dairelere işlerinin düşmesini istememektedir. Kamu görevlilerinin resmi işler dolayısıyla vatandaşla bugüne kadarki sürdürdüğü ilişki şekli de, vatandaşın kafasındaki olumsuz “idare” algısını pekiştirmiştir. Yine de, vatandaşların kamu kuruluşları arasında en rahat şekilde iletişim kurdukları yerler

belediyelerdir. Bunun da sebebi olarak, belediye yöneticilerinin halkın seçimleriyle iş başına gelmiş olması gösterilmektedir.

2.4.4. Vatandaş Anketi

2.4.4.1. Katılım Profili

Tablo 10. Katılımcıların Yaş, Cinsiyet ve Medeni Durum Açısından Dağılımı

YAŞ				
	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
18 – 24	28	17,2	43	18,0
25 – 34	45	27,6	70	29,3
35 – 44	33	20,2	58	24,3
45 – 54	26	16,0	38	15,9
55 ve üzeri	31	19,0	30	12,6
	163	100	239	100
CİNSİYET				
	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Erkek	83	50,9	119	49,8
Kadın	80	49,1	120	50,2
	163	100	239	100
MEDENİ DURUM				
	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evli	125	76,7	167	69,9
Bekâr	32	19,6	66	27,6
Dul	3	1,8	5	2,1
Boşanmış	3	1,8	1	0,4
	163	100	239	100

Her iki ilçede tesadüfî örneklem metodu uygulanarak yapılan ankete Şişli ilçesinde 163, Ümraniye ilçesinde ise 239 katılım gerçekleştirilmiştir. Örneklem belirlenirken aşağıda görüleceği üzere cinsiyet ve oturlan mahalle arasında dengeli bir dağılıma özen gösterilmiş, bunun dışında tesadüfî örneklem korunmuştur. Yaş, cinsiyet ve medeni durum açısından katılım profiline bakıldığında katılımcıların ağırlığını 25-34 yaş aralığındaki katılımcılar oluşturmakta, bunu 35-44 yaş aralığındaki katılımcılar izlemektedir. Katılımcılar genellikle orta yaş kuşağından gelmektedirler. Bu nispi ağırlık dışında katılım profili açısından yaş grupları arasında dengeli bir dağılıma ulaşılmış olduğu belirtilebilir. Belirtildiği gibi cinsiyet konusunda dengeli bir dağılım gözetildiğinden her iki ilçede de katılımcıların cinsiyete göre dağılımları yarı yarıyadır. Katılımcıların büyük çoğunluğu evli kişilerden oluşmaktadır.

Tablo 11. Katılımcıların Oturulan Mahalleye Göre Dağılımı

ŞİŞLİ			ÜMRANİYE		
	Frekans	Yüzde		Frekans	Yüzde
Feriköy	34	20,9	Armağan Evler	42	17,6
19.Mayıs	26	16,0	Altınşehir	40	16,7
Ayazağa	26	16,0	İstiklal	40	16,7
Fulya	26	16,0	Atatürk	39	16,3
Kuştepe	26	16,0	Çakmak	39	16,3
Mecidiyeköy	25	15,3	Namık Kemal	39	16,3
	163	100		239	100

Katılımcıların ilçelerdeki mahallere göre dengeli olarak dağılımına özen gösterilmiştir. Sayısal değerler değişse de İlçe düzeyinde Şişli’de %25-34, Ümraniye’de %42-39 aralığında bir dağılım söz konusudur. Katılımcıların büyük çoğunluğu çocuk sahibidir. Şişli’de %74,2, Ümraniye’de %69,8 çocuk sahibidir. Gerek Şişli’de, gerekse Ümraniye’de katılımcıların ağırlığını iki çocuk sahibi bireyler oluştururken, çocuk sayısı bakımından her iki ilçede benzer bir dağılımın olduğu görülmektedir.

Tablo 12. Hanedeki çocuk sayısı(%)

	ŞİŞLİ			ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde		Frekans	Yüzde
1 Çocuk	22	18,3	1 Çocuk	21	13,5
2 Çocuk	52	43,3	2 Çocuk	69	44,5
3 Çocuk	30	25,0	3 Çocuk	38	24,5
4 Çocuk	10	8,3	4 Çocuk	16	10,3
5 Çocuk	4	3,3	5 Çocuk	5	3,2
6 Çocuk	1	0,8	6 Çocuk	2	1,3
10 Çocuk ve üzeri	1	0,8	7 Çocuk	3	1,9
Toplam	120*	100	10 Çocuk ve üzeri	1	0,6
*Bu soruya 1 kişi yanıt vermemiştir.				155	100

Tablo 13. Ailenin Aylık Ortalama Geliri

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
150 TL ve altı	1	0,6	2	0,9
151 TL – 300 TL	1	0,6	2	0,9
451 TL –600 TL	3	1,9	2	0,9
601 TL – 750 TL	4	2,5	7	3,2
751 TL – 900 TL	8	4,9	37	17,1
901 TL – 1050 TL	19	11,7	66	30,6
1051 TL -1200 TL	28	17,3	39	18,1
1201 TL -1400 TL	33	20,4	20	9,3
1401 TL -1600 TL	23	14,2	13	6,0
1601 TL -1800 TL	20	12,3	6	2,8
1801 TL -2000 TL	7	4,3	14	6,5
2001 TL -2500 TL	10	6,2	5	2,3
2501 TL -3000 TL	5	3,1	1	0,5
3001 TL – 5000 TL	-	-	2	0,9
	162*	100	216**	100
*Bu soruya 1 kişi yanıt vermemiştir.				
**Bu soruya 23 kişi yanıt vermemiştir.				

Tablo 14. Gelir Gruplarına Göre Katılımcıların Dağılımı

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Alt gelir grubu	36	22,2	116	53,7
Orta gelir grubu	111	68,5	92	42,6
Üst gelir grubu	15	9,3	8	3,7
	162	100	216	100

Ümraniye ve Şişli’de katılımcıların ağırlığını Aylık ortalama 901-2000TL arasındaki gelir grubuna sahip kişiler oluşturmaktadır. Genel olarak Şişli’de katılımcılar

daha yüksek gelir gruplarına mensup kişilerdir. Tablo ..’de katılımcıların alt, orta ve üst gelir gruplarına göre dağılımı ayrıca gösterilmektedir. Buna karşılık ev sahipliği oranlarına bakıldığında iki ilçe arasında belirgin bir farklılaşma görülmemektedir. Gelir yapısındaki farklılığa rağmen ev sahipliğinde benzer bir farklılığın görülmemesinin en önemli nedeni her iki ilçedeki emlak piyasasının benzer özellikler taşımasıdır.

Tablo 15. Ev Sahipliği

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Ev sahibi	100	61,3	135	57,0
Kiracı	57	35,0	92	38,8
Bedelsiz	6	3,7	10	4,2
	163	100	237*	100

*Bu soruya 2 kişi yanıt vermemiştir.

Her iki ilçede de katılımcıların büyük çoğunluğu sosyal güvenceye sahip kişilerdir. Şişli’de katılımcıların %28’i, Ümraniye’de ise %25’i herhangi bir sosyal güvenlik sistemine bağlı bulunmadıklarını ifade etmişlerdir. Yine her iki ilçede katılımcıların büyük bir çoğunluğu SSK’lıdır. Bunu Bağkur ve emekli sandığına bağlı katılımcılar izlemektedir. Katılım profilinin ağırlıklı olarak ücretli çalışanlardan oluştuğunu belirtebiliriz.

Tablo 16. Mensup Olunan Sosyal Güvenlik Kuruluşu

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
SSK	73	63,5	132	76,7
Bağkur	29	25,2	33	19,2
Emekli Sandığı	12	10,4	7	4,1
Özel	1	0,9	-	-
	115*	100	172**	100

*Bu soruya 2 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 3 kişi yanıt vermemiştir.

Genel olarak katılım profiline bakıldığında orta-genç yaş grubundan, ücretli, genellikle özel sektörde çalışan, ağırlıklı olarak kendi evinde oturan, 1 ila 3 arasında çocuk sahibi katılımcıların ana grubu oluşturdukları görülmektedir. Şişli’de üst gelir grubundan katılımcıların sayısı Ümraniye’ye göre yüksektir. Ancak ev sahipliği ve

diğer kriterler göz önüne alındığında her iki grup arasında belirgin bir gelir farklılaşmasından bahsetmek güçtür.

2.4.4.2. Demokrasi Algılaması

Şişli ve Ümraniye’de uygulanan ankette bir grup soru vatandaşların demokrasi-yerel yönetim ilişkisine bakış açılarını belirlemek amacıyla oluşturulmuştur. Bu çerçevede öncelikle genel düzeyde bir demokratikleşmenin yerel yönetimler düzeyinde de demokratikleşmeyi beraberinde getirip getirmeyeceği katılımcılara yöneltildi. Her iki ilçede de katılımcıların bu iki olgu arasında paralellik kurdukları görülmektedir. Yine katılımcıların büyük bir kısmı yerel yönetimler düzeyinde katılım uygulamalarının genişletilmesinin demokratikleşme düzeyini arttıracığı yönünde görüş belirtmektedirler.

Tablo 17. Merkezi –Yerel Yönetim Demokratikleşme İlişkisi
(Türkiye’de merkezi yönetim demokratikleşirse yerel yönetimler de demokratikleşir mi?)

	ŞİŞLİ			ÜMRANİYE		
	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	149	91,4	94,9	164	68,6	91,1
Hayır	8	4,9	5,1	16	6,7	8,9
	157	96,3	100	180	75,3	100
Fikrim yok	6	3,7		59	24,7	
	163	100		239	100	

Tablo 18. Yerel Yönetimlere Katılım Demokrasi İlişkisi
(Halkın yerel yönetimlere katılımı demokratikleşme düzeyini artırır mı?)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet	148	93,7	203	93,1
Hayır	10	6,3	15	6,9
	158*	100	218**	100
*Bu soruya 5 kişi fikrim yok demiştir.				
**Bu soruya 21 kişi fikrim yok demiştir.				

2.4.4.3. Katılım Algılaması

Yukarıdaki bulgular ilk bakışta demokratikleşmeye dönük bir katılımı talep eden ve bu yöndeki süreçleri izleyen bir profil izlenimi verse de katılım algılamasını belirlemek üzere yöneltilen sorulardan elde edilen veriler bu şekilde bir ilişkinin hemen kurulamayacağını göstermektedir. Öncelikle bir yerel yönetimin başarı derecesinin

değerlendirilmesinde katılımcılar demokratik katılım süreçlerinden çok, hizmette etkinliğe ilişkin süreçleri önemsemektedirler. Öncelikle katılımcılara yerel yönetim süreçlerinde hangi grup ve kurumları etkili buldukları sorusu yöneltildi.

Tablo 19. İlçedeki karar alma süreçlerinde etkili görülen kurum ve gruplar

			En zayıf	Zayıf	Kısmen güçlü	Güçlü	En güçlü	Toplam	Ort.
Belediye başkanı	ŞİŞLİ	Frekans	13	10	4		136	163	4,45
		Yüzde	8,0	6,1	2,5		83,4	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	67	17	25	9	116	234	3,39
		Yüzde	28,6	7,3	10,7	3,8	49,6	100	
Belediye'deki Bürokrasi/yöneticiler	ŞİŞLİ	Frekans	19	37	39	9	59	163	3,32
		Yüzde	11,7	22,7	23,9	5,5	36,2	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	66	29	45	5	89	234	3,09
		Yüzde	28,2	12,4	19,2	2,1	38,0	100	
Kent Konseyi	ŞİŞLİ	Frekans	18	32	53	6	54	163	3,28
		Yüzde	11,0	19,6	32,5	3,7	33,1	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	29	29	49	16	111	234	3,65
		Yüzde	12,4	12,4	20,9	6,8	47,4	100	
Yerel Medya	ŞİŞLİ	Frekans	37	33	35	23	35	163	2,91
		Yüzde	22,7	20,2	21,5	14,1	21,5	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	41	54	43	26	69	233	3,12
		Yüzde	17,6	23,2	18,5	11,2	29,6	100	
Belediye Meclisi	ŞİŞLİ	Frekans	46	55	16	34	12	163	2,45
		Yüzde	28,2	33,7	9,8	20,9	7,4	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	59	75	17	56	26	233	2,64
		Yüzde	25,3	32,2	7,3	24,0	11,2	100	
Bazı Sivil Toplum Örgütleri	ŞİŞLİ	Frekans	79	42	5	28	9	163	2,06
		Yüzde	48,5	25,8	3,1	17,2	5,5	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	57	106	7	47	16	233	2,39
		Yüzde	24,5	45,5	3,0	20,2	6,9	100	
Siyasi Partiler	ŞİŞLİ	Frekans	84	37	5	31	6	163	2,01
		Yüzde	51,5	22,7	3,1	19,0	3,7	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	81	78	9	56	9	233	2,29
		Yüzde	34,8	33,5	3,9	24,0	3,9	100	
Halk	ŞİŞLİ	Frekans	80	43	1	32	7	163	2,04
		Yüzde	49,1	26,4	0,6	19,6	4,3	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	95	38	20	65	15	233	2,43
		Yüzde	40,8	16,3	8,6	27,9	6,4	100	
Kamu Kuruluşları	ŞİŞLİ	Frekans	75	24	3	59	2	163	2,32
		Yüzde	46,0	14,7	1,8	36,2	1,2	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	100	24	9	91	9	233	2,51
		Yüzde	42,9	10,3	3,9	39,1	3,9	100	
Ulusal Medya	ŞİŞLİ	Frekans	38	13	2	104	6	163	3,17
		Yüzde	23,3	8,0	1,2	63,8	3,7	100	
	ÜMRANIYE	Frekans	105	16	9	95	8	233	2,51
		Yüzde	45,1	6,9	3,9	40,8	3,4	100	
*Bu soruya cevap vermeyenler tabloya dâhil edilmemiştir.									

Görüleceği gibi etkili kişi ve kurum sıralamasında belediye başkanı, belediye bürokrasisi ve yöneticileri ilk iki sırayı almaktadır. Kent konseyi konusunda bilgi sahibi olmadıklarını gördüğümüz katılımcıların bu soruda kent konseyini üçüncü sırada etkili bir kurum olarak görmeleri ilginçtir. Bu araştırma yapılırken sorulan soruların yönlendirici bir etkisi olarak yorumlanabilir. Ama etkili kişi ve kurum profilinde yürütmeden sorumlu birimlerin öncelendiği sonucu çıkarılabilir.

Tablo 20. Yerel Yönetimlerin Değerlendirilme Ölçütleri

			En önemsiz	Kısmen önemli	En önemli	Toplam
Yerel yönetimde en önemli olan hızlı ve kaliteli hizmettir.	ŞİŞLİ	Frekans	21	35	107	163
		Yüzde	12,9	21,5	65,6	100
	ÜMRANİYE	Frekans	39	32	164	235
		Yüzde	16,6	13,6	69,8	100
Yerel yönetimde önemli olan hizmetlerin şeffaf olarak dağıtılmasıdır.	ŞİŞLİ	Frekans	30	43	90	163
		Yüzde	18,4	26,4	55,2	100
	ÜMRANİYE	Frekans	20	89	106	215
		Yüzde	9,3	41,4	49,3	100
Yerel yönetimlerde önemli olan kaynakların adil kullanılmasıdır.	ŞİŞLİ	Frekans	35	31	97	163
		Yüzde	21,5	19,0	59,5	100
	ÜMRANİYE	Frekans	63	62	89	214
		Yüzde	29,4	29,0	41,6	100
Yerel yönetimlerde önemli olan hizmet ve politikaların üretiminde katılımcılığın sağlanmasıdır.	ŞİŞLİ	Frekans	99	34	29	162
		Yüzde	61,1	21,0	17,9	100
	ÜMRANİYE	Frekans	115	16	64	195
		Yüzde	59,0	8,2	32,8	100
Yerel yönetimlerde önemli olan hizmet ve politikaların üretiminde demokratik temayüllerin yerine getirilmesidir.	ŞİŞLİ	Frekans	123	18	21	162
		Yüzde	75,9	11,1	13,0	100
	ÜMRANİYE	Frekans	154	13	27	194
		Yüzde	79,4	6,7	13,9	100

*Bu soruya cevap vermeyenler tabloya dâhil edilmemiştir.

Tablo 20'deki veriler incelendiğinde kaliteli hizmet, şeffaf dağıtım ve adil kaynak kullanımı değerlendirme ölçütlerinde ilk üç sırayı almaktadır. Dikkat çekici bir bulgu olarak katılımcılık ve demokratik yöntemler değerlendirme ölçütü olarak geri planda kalmaktadır. Halkın yerel yönetimler düzeyinde katılım düzeyi konusunda da ağırlık katılmıyor, ya da kısmen katılıyor şıklarında yoğunlaşmaktadır.

Tablo 21. Halkın Yerel Yönetimlere Katılım Düzeyi Değerlendirmesi

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hiç katılmıyor	2	1,2	39	18,9
Katılmıyor	64	39,5	71	34,5
Kısmen katılıyor	49	30,2	68	33,0
Katılıyor	43	26,5	28	13,6
Tamamen katılıyor	4	2,5	-	-
	162*	100	206**	100
Ortalama	2,90 Puan		2,41 Puan	

*Bu soruya 1 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 33 kişi yanıt vermemiştir.

Katılımcıların yaşadıkları ilçedeki katılım uygulamalarından memnuniyet derecesi de yukarıdaki tabloyu tamamlamaktadır. Burada da seçenekler arasında dağınık bir profil ortaya çıkmaktadır.

Tablo 22. İlçe Belediyesinin Katılım Uygulamalarından Memnuniyet Derecesi

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hiç memnun değilim	19	11,7	19	8,2
Memnun değilim	47	28,8	71	30,5
Kısmen memnunum	28	17,2	29	12,4
Memnunum	22	13,5	39	16,7
Çok memnunum	47	28,8	75	32,2
	163	100	233*	100
Ortalama	3,19 Puan		3,34 Puan	

Şişli’de katılımcıların yarısından fazlası, Ümraniye’de ise yaklaşık %70’i belediyeye herhangi şikayet ya da taleple başvuru yapmadıklarını belirtmektedirler. Benzer şekilde katılımcılar şikayet ve taleplerini ağırlıklı olarak iletişim araçları yolu ile ya da bizzat ilgili birime başvurarak belediyeye iletmektedirler. Muhtarlıklar, sivil toplum örgütleri ya da kent konseyi gibi kurumsal kanallar veya e-belediye uygulamalarını talep ve şikayet iletme kanalı olarak kullanma eğilimi zayıftır.

Tablo 23. Katılımcıların Belediyeye Şikâyet ya da Talep İletip İletme Profili

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır, iletmedim	68	54,4	109	69,0
Evet, ilettim	57	45,6	49	31,0
	125	100	158	100

Tablo 24. Belediye ile İlgili Şikâyet ve Taleplerin İletilme Biçimi

	ŞİŞLİ Baz: 163 Kişi			ÜMRANIYE Baz: 239 Kişi		
	Frekans	Cevapların Yüzdesi	Deneklerin Yüzdesi*	Frekans	Cevapların Yüzdesi	Deneklerin Yüzdesi*
Telefon, fax, e-mail v.b. yollarla	42	24,1	25,8	74	27,0	31,0
Kendim ilgili birimlere gidiyorum	40	23,0	24,5	71	25,9	29,7
Muhtarlıklar, sivil toplum örgütleri, kent konseyi aracılığıyla	31	17,8	19,0	14	5,1	5,9
Kişisel ilişkilerim aracılığıyla belediyeye ulaşmaya çalışıyorum	9	5,2	5,5	2	0,7	0,8
E-belediyecilik,e-bilgi edinme gibi yollarla	9	5,2	5,5	16	5,8	6,7
Halk günleri, halk toplantılarına katılarak	4	2,3	2,5	2	0,7	0,8
Zabıta	1	0,6	0,6	1	0,4	0,4
Hiçbiri	38	21,8	23,3	79	28,8	33,1
Cevap yok				1	0,4	0,4
	174	100	106,7	274	100	114,6

*Birden çok cevap alınmıştır.

Görüldüğü gibi katılımcılar arasında belediyeye şikâyet ve talep etme eğilimi düşük, talep iletenler içinde de kurumsal ya da e-belediyecilik uygulamalarına başvuranların sayısı oldukça sınırlıdır. Belediyeye talep ve şikâyetlerini değişik araçlarla ileten katılımcıların memnuniyet derecesine bakıldığında süreçlerden memnuniyetini dile getirenlerin başvuru yapanların yaklaşık yarısını oluşturduğu görülmektedir. Bu da toplam katılımcı sayısının yaklaşık %13'üne karşılık gelmektedir.

Tablo 25. Taleplerin Karşılama Derecesi

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hiç memnun değilim	15	26,8	22	44,9
Memnun değilim	10	17,9	8	16,3
Kısmen memnunum	8	14,3	-	-
Memnunum	19	33,9	17	34,7
Çok memnunum	4	7,1	2	4,1
	56*	100	49	100
Ortalama	2,77 Puan		2,37 Puan	

*Bu soruya 5 kişi yanıt vermemiştir.

Katılımcıların yalnızca taleplerini belediyeye iletme yönünde düşük katılım oranı göstermemekte, benzer şekilde kendilerine açık bulunan toplantılara da düşük düzeyde bir katılım göstermektedirler. Belediyenin halka açık toplantılarına katıldığını ifade edenlerin oranı Şişli’de %5,6’yı, Ümraniye’de %3’ü bulmaktadır.

Tablo 26. Belediye Toplantılarına Katılım Profili

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	152	94,4	226	97,0
Evet	9	5,6	7	3,0
	161*	100	233**	100

*Bu soruya 2 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 6 kişi yanıt vermemiştir.

Belediye meclis üyeleri ile bira araya gelme, görüşme oranları da düşük seviyede kalmaktadır. 402 katılımcı arasında bu soruya olumlu cevap verenlerin sayısı 71’i bulmaktadır. Şişli ilçesinde bu katılımcıların yarısından fazlası ayda bir kere görüştüklerini ifade ederken, Ümraniye’de bu üç ayda bir görüşmeye gerilemektedir.

Tablo 27. Belediye Meclis Üyeleri ile Bir Araya Gelme

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	116	74,8	172	80,4
Evet	39	25,2	42	19,6
	155*	100	214**	100

*Bu soruya 8 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 25 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 28. Meclis Üyeleri ile Görüşme Sıklığı

(Bu soru, ilçe belediyesinde meclis üyeleri ve halkın bir araya geldiğini belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Ayda bir kere	21	53,8	13	34,2
15 günde bir kere	8	20,5	2	5,3
Üç ayda bir kere	5	12,8	21	55,3
Haftada bir kere	3	7,7	-	-
Yılda bir kere	2	5,1	-	-
Altı ayda bir kere	-	-	2	5,3
	39	100	38**	100

*Bu soruya 4 kişi yanıt vermemiştir.

Başlangıçta demokratikleşme ile yerel katılma arasında yakın bir ilişki kuran bir katılımcı profili ile karşılaşılmasına rağmen, ayrıntıya inildikçe bu tablonun farklılaştığı görülmektedir. Öncelikle hizmet etkinliği temelinde belediyeyi değerlendirme ölçütü, katılım uygulamalarının oldukça ilerisindedir. Başka bir ifade ile katılımcılar kendilerine etkin hizmet veren bir yerel yönetim anlayışına sıcak bakarken, karar alma süreci içinde bulunmayı fazla önemsememektedirler. İçeride olmadan çıktılara göre değerlendirme eğilimi katılımcılar arasında güçlüdür. Bu duruma paralel olarak katılım kanallarını, talep iletmekte aktif bir biçimde kullanmamakta, kendilerine açık toplantılara katılım göstermemekte, yerel otoritelerle sınırlı düzeyde bir iletişime sahip bulunmaktadır.

2.4.4.4. Kent Konseyleri Algılaması

Belirtildiği gibi kent konseyi uygulaması yerel yönetimlerde şeffaflığı artırmada ve karar alma süreçlerine katılımı sağlamada etkili bir yöntem olarak yönetim sistemimiz içine alınmış bir kurumdur. Dolayısıyla konseylerin yerel yönetim süreçleri içinde karar alma uygulamasına katılım kanalı oluşturacağı halkın bu kurum hakkında bilgi düzeyi ve algılaması önem kazanmaktadır. Katılımcılara kent konseyini daha önce duyup duymadıkları sorulduğunda büyük bir çoğunlukla böyle bir kurumdan haberdar olmadıklarını belirtmişlerdir. Bu profil, kent konseylerinin asıl ulaşması gereken gruplar açısından yeterince tanınmadığı ya da tanıtılmadığını göstermektedir.

Tablo 29. Kent Konseyinden Haberdar Olma

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır, duymadım	143	87,7	210	89,0
Evet, duydum	20	12,3	26	11,0
	163	100	236**	100

**Bu soruya 3 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 30. Kent Konseyini Algılama Profili

(Bu soru, kent konseyini daha önce duymadığını belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yerel yönetimlere halkın katılımını sağlayacak bir yapı olabilir	96	67,1	63	35,6
Belediyeye ait bir birim olabilir	23	16,1	58	32,8
Bir dernek olabilir	12	8,4	11	6,2
Devletin bir kurumu olabilir	12	8,4	45	25,4
	143	100	177**	100

**Bu soruya 33 kişi yanıt vermemiştir.

Kent Konseyini daha önce hiç duymadığını belirten katılımcıları, bu ifadenin neyi ifade edebileceği yönündeki soruya verdikleri cevaplar dikkate alındığında ağırlıklı olarak halkın katılımını sağlayacak bir yapı olarak algılandığı görülmektedir. Bu profil tanıtım sorununun varlığını pekiştirmektedir.

Tablo 31. Kent Konseyinin Varlığından Haberdar Olma Kanalı

(Bu soru, kent konseyini duyduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE Baz: 26 Kişi		
	Frekans	Yüzde	Frekans	Cevapların Yüzdesi	Deneklerin Yüzdesi*
Komşularımdan sosyal çevremden	10	50,0	6	21,4	23,1
Gazete, radyo ve televizyonlardan	6	30,0	10	35,7	38,5
Arkadaşılarımdan	3	15,0	3	10,7	11,5
Belediyeden	1	5,0	5	17,9	19,2
Kent konseyinin ilçedeki faaliyetlerinden	-	-	2	7,1	7,7
Cevap yok	-	-	2	7,1	7,7
	20	100	28	100	107,7

*Birden çok cevap alınmıştır.

Kent konseyinden haberdar olan katılımcılar ağırlıklı olarak bu kurumdan komşuları, sosyal çevreleri ya da medya kanalı ile haberdar olduklarını belirtmektedirler. Bir yerel yönetim birimi olmasına rağmen yerel yönetim örgütleri kanalı ile kent konseyinden haberdar olanların sayısı oldukça sınırlı kalmaktadır (toplamda sekiz kişi).

Tablo 32. İlçelerinde Kent Konseyi'nin varlığından Haberdar Olanlar
(Bu soru, kent konseyini duyduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet, var	8	66,7	8	80,0
Hayır, yok	4	33,3	2	20,0
	12*	100	10**	100

*Bu soruya 8 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 16 kişi yanıt vermemiştir.

Kent konseylerinin varlığından haberdar olanların yaklaşık üçte ikisi kendi ilçelerinde kent konseyi kurulduğundan habersizdirler. İlçelerinde kent konseyi olduğundan haberdar olanların da dörtte biri kent konseyi çalışmalarından haberdar olamadıklarını ifade etmektedirler. Başka bir ifade ile ilçe düzeyinde kent konseyleri uygulamasından haberdar olan ve belli düzeyde takip ettiklerini ifade edenlerin sayısı tüm örneklem içinde yalnızca 12 kişidir. Belediye ile konsey işbirliği ile gerçekleştirilen projelerden haberdar olanların sayısı ise sadece altı kişidir.

Tablo 33. İlçe Kent Konseyinin Faaliyetlerinden Haberdar Olanlar
(Bu soru, ilçede kent konseyi olduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır, olmuyorum	5	62,5	7	87,5
Evet, oluyorum	3	37,5	1	12,5
	8	100	8	100

Tablo 34. Belediye-Kent Konseyi İşbirliği İle Gerçekleştirilen Projelerden Haberdar Olma
(Bu soru, ilçede kent konseyi olduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	4	66,7	1	33,3
Evet	2	33,3	2	66,7
	6*	100	3**	100

*Bu soruya 2 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 5 kişi yanıt vermemiştir.

Halka en yakın kanallar olacağı düşünülen kent konseylerine yönelik algılama ve katılım düzeyi bir önceki bölümde ortaya çıkan profil ile örtüşmektedir. Kent konseylerinde bilgi sahibi olanların oranı düşüktür. Kent Konseyinin çalışmalarını takip edenlerin sayısı ise birkaç kişiyi geçmemektedir. Yerel otoriteler ile halk arasında bir iletişim ve tanıtım sorunun olduğu ayrıca bu bölümde elde edilen verilerle somut bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

2.4.4.5. Gönüllü Katılım

Belirtildiği gibi, yerel yönetimler - demokratikleşme ilişkisinin belirleyici niteliklerinden biri, yönetim ilkesinin de bir sonucu olarak, yerel kamu hizmetlerinin verilmesinde ve etkinliğin sağlanmasında vatandaşların yönetim ve uygulama süreçlerine gönüllü olarak katılımlarının sağlanmasıdır. Bu kapsamda katılımcılara kendi ilçelerinde katılabilecekleri herhangi bir gönüllü faaliyet olup olmadığı sorusu yöneltildi. Her iki ilçede de katılımcılar çevrelerinde böyle bir faaliyetin bulunmadığını yoğunluklu olarak belirtmektedirler. Herhangi bir düşünce belirtmeyenlerin sayısı da dikkate alındığında bu tip uygulamaların ve buna katılımın henüz yaygınlık kazanmadığı söylenebilir.

Tablo 35. Katılım Gösterilen Gönüllü Faaliyet Olup Olmadığı

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	107	75,4	154	81,5
Evet	35	24,6	35	18,5
	142*	100	189**	100

*Bu soruda 21 kişi fikir belirtmemiştir.

**Bu soruda 50 kişi fikir belirtmemiştir.

Buna karşılık katılımcılar ilçelerinde böyle bir faaliyete gönüllü olarak katılabileceklerini belli bir ağırlıkla ifade etmektedirler. Soruya cevap vermeyenlerle birlikte tablo değerlendirildiğinde özellikle Ümraniye’de konuya ilgisiz olan kişilerin sayısı toplam katılımcıların yarısına ulaşmaktadır. Diğer bulguların işaret ettiği gibi burada da şeffaflık ve katılma uygulamaları açısından yerel otoritelerden kaynaklanan soğukluk ve halktan kaynaklanan ilgisizlik olmak üzere iki yönlü bir negatif ilişkinin olduğu ortaya çıkmaktadır. Yine katılımcıların büyük çoğunluğu, soruya cevap

vermeyenlerle birlikte değerlendirildiğinde, ilçelerinde halk günü, halk toplantısı veya mahalle toplantısı adı altında bazı etkinliklerin yapılmadığını belirtmekte ya da bu etkinliklerden habersiz bulunmaktadır.

Tablo 36. Gönüllü Faaliyetlere Katılım İsteği

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet	105	66,9	104	51,2
Hayır	52	33,1	99	48,8
	157*	100	203	100

*Bu soruda 6 kişi fikir belirtmemiştir.

**Bu soruda 36 kişi fikir belirtmemiştir.

Tablo 37. İlçede Halk Günleri, Halk Toplantıları ya da Mahalle Toplantıları Yapılıp Yapılmadığı

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet, oluyor	82	67,2	111	64,5
Hayır, olmuyor	40	32,8	61	35,5
	122*	100	172**	100

*Bu soruda 41 kişi fikir belirtmemiştir.

**Bu soruda 67 kişi fikir belirtmemiştir.

Şişli ilçesinde katılımcılar belediyelerinin kamuoyu araştırması yaptırdığını belli bir yoğunlukla ifade etmektedirler. Ümraniye’de ise büyük bir çoğunluk bu tür araştırmaların ilçelerinde yapılmadığını ifade etmektedirler. Bu konuda Şili daha iyi bir profil sergilemekle birlikte, katılımcıların yarıya yakınının soruya olumsuz cevap vermeleri altı çizilmesi gereken bir bulgudur.

Tablo 38. Belediyenin Kamuoyu Araştırması Yaptırıp Yaptırmadığı

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet, yapıyor	86	55,1	34	14,8
Hayır, yapmıyor	70	44,9	196	85,2
	156*	100	230**	100

*Bu soruya 7 kişi yanıt vermemiştir.

2.4.4.6. Öneri Profili

Her iki ilçede vatandaşlara yönelik olarak gerçekleştirilen ankette katılımcıların önerilerini ortaya koymayı amaçlayan sorulara da yer verilmiştir. Bu çerçevede katılımcılardan öncelikle yerel yönetimlerde katılımıcılığı ve şeffaflığı artırmak için doğrudan iletişime dayanan yöntemlerin mi, e-belediye yöntemlerinin mi yararlı olacağı konusunda görüşleri istenmiştir.

Tablo 39. Yerel Yönetimlerde Katılımı ve Şeffaflığı Artırma Yöntemi

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Mahalle meclisleri, sivil platformlar gibi vatandaşlarla doğrudan iletişime dayanan yöntemler	137	84,0	212	91,8
E-belediye, e-devlet gibi teknolojiye dayanan yöntemler	26	16,0	19	8,2
	163	100	231**	100

**Bu soruya 8 kişi yanıt vermemiştir.

Görüldüğü gibi katılımcıların büyük bir çoğunluğu doğrudan iletişime dayanan yöntemleri tercih etmektedirler. Sorunlarını belediyeye iletmekte telefon, faks gibi araçları kullanmayı tercih eden, iletişime dayalı kurumlara etkili bir katılım sergilemeyen katılımcıların böyle bir tercihi öne çıkarması ilginç bir bulgudur.

Katılımcılara yine katılımıcılığın ve şeffaflığın artırılmasında hangi kurum ve uygulamaların işlevsel olacağı sorusu yöneltildi. Şişli ilçesinde bağımsız halk denetçiliği (Yerel Ombudsman), belediyelerin bağımsız kurullar tarafından denetlenmesi ve eğitime dönük uygulamalar ilk üç sırayı almaktadır. Kent konseyinin yedinci sırada gelmesi dikkat çekicidir.

Tablo 40. Yerel Yönetimlerde Katılımcılığın ve Şeffaflığın Artırılmasında Etkili Kurum ve Uygulamalar
(Önem Derecesine Göre Birden Üçe Sıralanmış)

ŞİŞLİ	1. Sıra		2. Sıra		3. Sıra		Puan
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	
Bağımsız halk denetçiliği sisteminin hayata geçmesi	56	34,4	17	10,5	11	6,8	213
Belediyelerin bağımsız kurullar ya da baskı grupları tarafından denetlenmesi	13	8,0	31	19,1	17	10,6	118
Okullarda yerel katılım ile ilgili hakların öğretilmesi	23	14,1	14	8,6	13	8,1	110
Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın geliştirilmesi	6	3,7	31	19,1	27	16,8	107
Belediyelerin yargı tarafından denetlenmesi	12	7,4	15	9,3	37	23,0	103
Kamu Reformu Yasasının değiştirilmesi	24	14,7	8	4,9	11	6,8	99
Kent Konseylerinin yetkilerinin artırılması	11	6,7	16	9,9	5	3,1	70
Belediye personelinin bu konuda eğitim ve sorumluluk alması	4	2,5	13	8,0	21	13,0	59
Avrupa Birliği, Habitat, Avrupa Kentsel Şartı gibi uluslar arası ilke ve sözleşmeler	10	6,1	6	3,7	12	7,5	54
Siyasi partilere katılımın artırılması	4	2,5	11	6,8	7	4,3	41
Toplam	163	100	162	100	161	100	

ÜMRANIYE	1. Sıra		2. Sıra		3. Sıra		Puan
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	
Bağımsız halk denetçiliği sisteminin hayata geçmesi	39	16,7	25	10,7	24	10,3	191
Okullarda yerel katılım ile ilgili hakların öğretilmesi	28	12,0	33	14,2	21	9,0	171
Belediyelerin yargı tarafından denetlenmesi	28	12,0	21	9,0	32	13,7	158
Belediyelerin bağımsız kurullar ya da baskı grupları tarafından denetlenmesi	25	10,7	27	11,6	22	9,4	151
Siyasi partilere katılımın artırılması	23	9,8	29	12,4	18	7,7	145
Kent Konseylerinin yetkilerinin artırılması	18	7,7	30	12,9	24	10,3	138
Belediye personelinin bu konuda eğitim ve sorumluluk alması	25	10,7	17	7,3	26	11,2	135
Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın geliştirilmesi	13	5,6	29	12,4	29	12,4	126
Kamu Reformu Yasasının değiştirilmesi	25	10,7	12	5,2	17	7,3	116
Avrupa Birliği, Habitat, Avrupa Kentsel Şartı gibi uluslar arası ilke ve sözleşmeler	10	4,3	10	4,3	20	8,6	70
	234*	100	233	100	233	100	

*Bu soruya yanıt vermeyenler tabloya dahil edilmemiştir.

Ümraniye’de ise yine bağımsız halk denetçiliği kurumu öne çıkartılırken, eğitim uygulamaları ve yargı denetimi ikini ve üçüncü sırada en çok vurgulanan tercihlerdir. Burada da kent konseyi altıncı sırada vurgulanmaktadır.

Her ne kadar genel anlamda demokrasi, katılım gibi kavramlar konusunda olumlu bir tutum sergilense de elde edilen veriler algılama ve pratik düzeyinde katılımcıların süreçlere dahil olmak noktasında bir isteklilik içinde bulunmadıklarını göstermektedir. Kararlara katıldıkları ve kendileri tarafından denetlenen bir yerel yönetim süreci yerine yargı gibi, kamu denetçisi gibi denetleyici otoritelerin yerel yönetim süreçlerinde belirleyici olmalarını tercih etmektedirler.**Bu soruya 9 kişi yanıt vermemiştir.

2.5. Genel Değerlendirme ve Sonuçlar

Bu çerçevede anket çalışmasından elde ettiğimiz bulguları şu şekilde özetlenebilir: Anket uygulanan ilçe sakinlerinin, % 90 üzerinde bir oranla, halkın yerel yönetimlere katılımının demokratikleşme düzeyini artıracak kanaatine sahiptir. Ancak bu genel yaklaşım sorularla çözümlendiğinde, demokratikleşmenin gerektirdiği katılımcı bir vatandaşlık kültürünün varlığı sorgulanabilir bir görünüm almaktadır. Belediye başkanları, belediye meclisi üyeleri ve kent konseyi üyeleri ile yapılan görüşmelerde, halkın, katılımı isteksiz ve demokratik katılım kültüründen büyük oranda yoksun olduğu öne çıkmaktadır. Karar süreçlerine halkın katılımı, bu araştırmanın temel konusunu oluşturmuştur. Zira çalışmamızın kavramsal incelemeye ağırlık verilen bölümünde tartışıldığı gibi, halkın, yerel yönetimlere katılıma istekli olup olmaması hususunda önemli tereddütler söz konusudur.⁵⁵⁸

Alan araştırmamızda, halkın yerel yönetimlere katılım düzeyi, % 50 oranında iken Şişli’de katılımın, % 60’lar civarında olduğu sonucu görülmektedir. Bir önceki değerlendirmedeki beklentiyle, katılım oranları arasındaki fark, yerel yönetimlere katılım pratiğinin yetersizliğini ortaya çıkarmaktadır.

⁵⁵⁸ Çizelge ve grafiklerin yer aldığı, Ek 4’teki ankete bkz. ss. 273-312.

Karar alma süreçlerine, belirtilen aktörlerin etkisine ilişkin, vatandaş değerlendirmeleri, belediye yöneticileri, meclis üyeleri ve kent konseyi üyelerinin değerlendirmeleriyle örtüştüğü görülmektedir. Halk kendisini, etki gücü açısından sıralamanın gerilerinde görmektedir. Yerel yönetimlerde başkanlık sistemi ve başkanın en etkili aktör olması; katılımı mümkün kılacak tüm mekanizmalara rağmen devam etmektedir. Halk belediye düzeyinde etkili yönetimi hizmet çıktılarına göre değerlendirmekte, buna karşılık hizmetlerin şekillenmesinde belirleyici olan karar alma süreçlerine katılım noktasında aktif bir tutum sergilemektedir.

Vatandaşın belediye ile ilgili şikayet ya da taleplerini, bildiğimiz klasik yöntemlerle, yani yüz yüze ilgili birimlere giderek ve ya telefonla iletiliyor olması yönündeki bulgular araştırmamızın verileri arasındadır. Vatandaşın talep ve şikâyet de bulunma oranının düşüklüğü dikkat çekmektedir. Düşük oranda da olsa, şikâyet ve taleplere verilen cevaplar, vatandaş açısından memnuniyet ifade etmektedir.

Belediye meclisinde yapılan, meclis toplantıları halka açık olmakla beraber, halkın katılımının çok düşük olduğu araştırma bulgularının önemli sonuçlarındandır. Aynı şekilde meclis üyeleri ile halkın kurumsal olarak görüşmelerinin oldukça sınırlı olduğu; fakat meclis üyelerinin birebir vatandaşla temas kurdukları söylenebilir.

Halkın, büyük oranda Kent konseylerinin varlığından haberdar olmaması, kent konseylerinin, yeni ve yetersiz olmalarından kaynaklandığını ifade edebiliriz. Kent konseyi üyelerinin oluşumunun, kent konseyi yönetmeliği gereği, daha çok kurumsal temsil düzeyinde kaldığı (STK, üniversite, barolar vb. gibi sivil kuruluşların) seçilerek gelmesi gereken üyelerin, belediye yöneticilerinin kişisel ilişkileri çerçevesinde davet edilerek olduğu diğer bir önemli bulgudur. Halkın, her iki ilçede de, kent konseyi faaliyetlerinden yeterince haberdar olmadığı anlaşılmaktadır. Vatandaş görüşmelerinde kent konseyi ile ilgili sonuçlar, kavramsal incelemede ele aldığımız yeni katılım yöntemleri (gönüllü katılım, kamuoyu yoklamaları, yerel referandum, halk toplantıları meclis toplantıları) konusunda da geçerlidir.

SONUÇ

Siyasal sistemlerin sınırlarının, tartışmaya açıldığı, yeni bir döneme tanıklık ediyoruz. Bu dönem, sistemlerin idari yapılarının, temel değerlerinin ve felsefi dayanaklarının, sorgulandığı bir sürecin içinde olduğumuzu göstermektedir. Bu, aynı zamanda, dinamiğini halkların oluşturduğu pek çok değişim talebini de beraberinde getiren bir süreçtir. Bu taleplerin, yönetimlerin öz yapılarına ilişkin bir değişimi barındırdığını söyleyebiliriz. Bazı bakış açılarından, bu durum bir paradigma değişimi biçiminde de görülmekte ve küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme olgularıyla desteklenen bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu değişim olgusuna bağlı olarak ulus-devlet yapısının rolü ve konumu farklı açılardan yeniden sorgulanmaktadır. Değişen paradigmada, özerk bireye ve özerk yerelliğe yapılan vurguların yanı sıra; sosyal, kültürel, dinsel, etnik ve bireysel farklılıkların temsilinin nasıl mümkün olacağına ilişkin soruların yanıtları da aranmaktadır. Buna bağlı olarak, sivil toplum kavramının ve sivil toplum kuruluşlarının uygulamalarının motivasyonları ve söz konusu değişimdeki etkileri gittikçe önem kazanmaktadır. Farklı sivil toplum tanımı ve sivil toplum örgütlenmeleri ile kalkınmaya katılımcı destek sağlanmaya çalışılmasının, taşıdığı işlevsel anlamlar tartışılmaktadır. İnternet medyasının ve sosyal ağların, yönetim yapılarının değişmesine yönelik taleplerin örgütlenmesinde bir toplumsal platform olarak işlevi bu süreçte ön plana çıkmaktadır. Bilgi toplumu anlayışı çerçevesinde özel ilgiyle karşılanan sosyal medya olgusunun ne tür bir sürece işaret ettiği en güncel sorulardan biridir. Bu minvalde gerçekten bir paradigma değişiminden söz etmek mümkün müdür? Ulus devletin yeri artık neresi? Değişen paradigmada farklılıkların temsili nasıl mümkün olacak? Gibi sorular, bu süreçte tam olarak yanıt bulunabilmiş sorular değildir.

Bu dönem aynı zamanda, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri açısından yukarıdan aşağıya, hiyerarşik yapının değişimi yönünde baskıların iyice arttığı bir dönemdir. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden, yerel yönetimlere doğru aktarılması biçiminde gelişen süreçte, özellikle OECD ülkelerinde idari ve mali açılardan büyük oranda, yetki ve görev aktarımı gözlenmiştir. Bu süreçte ABD ve Avrupa genelinde yerel ölçekte yetki ve görevlerin yoğunlaşmasından söz edilebilir.

Dolayısıyla bu dönem, kamu hizmetlerinin görülmesinde yerel yönetimlerin sorumluluk ve hizmet alanının iyice genişlediği bir dönemdir.

Kamu yönetimindeki gelişmeleri etkileyen faktörlerin başında, sosyal ve kültürel yaşamdaki gelişmeler gelmektedir. Sosyal ve kültürel yapılar, kamu sektörüne göre, daha hızlı değişmektedir. Zamanla kamu yönetiminin görev ve hizmet anlayışıyla, toplumsal beklentiler arasında mesafeler oluşmaktadır. Yaygın reform ve yeniden yapılanma hamleleri bu mesafeden doğan dengesizlikleri gidermeye yönelik adımların zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminin, eski kurumsal yapılarını ve işleyiş alışkanlıklarının değişimi yönünde toplumsal bir baskı oluşmaktadır. Bu baskı değişen toplumsal koşulların, toplumda yarattığı değişim talebinin bir göstergesidir. Dolayısıyla hem merkezi yönetim ve hem de yerel yönetim düzeyinde, bu beklentileri karşılayacak bir yeniden yapılanma faaliyeti yürütülmektedir. Bu durum hem küresel, hem de ulusal düzeyde çözüm arayışlarını gündeme getirmiştir.

Türkiye’de bu yönde, özellikle son yirmi yıldır, hemen her siyasal partinin gündemini ve parti programını meşgul eden temel konulardan biri kamu yönetimi reformudur. Bu reform arayışının temelinde Avrupa Birliği üyelik sürecinde, yerel yönetimlerde demokratikleşmenin kurumsal bir niteliğe kavuşturulması yönündedir. Uzun dönem kalkınma planlarına ilaveten, söz konusu dönemde hem yönetimde açıklığa hem de kalkınmaya katılımcı halk desteği sağlanması amacıyla çeşitli reform tasarıları, sivil toplum örgütlerince hazırlanan öneri raporları sunulmuştur. Bu reform yasası tasarılarının ve raporların büyük oranda yürürlüğe sokulduğunu ya da bu yönde bir çaba içinde olduğunu söyleyebiliriz. Ne var ki, bunların uygulama aşamasında çeşitli sorunlar yaşanmaktadır.

Türkiye’de, kamu yönetimi faaliyeti uzun yıllar merkezi otoritenin güdümünde kalmıştır. Fakat Türkiye’de 1990’lı yıllarda gelişmeye başlayan kamu yönetimi reform tasarıları, 2000’li yıllardan sonra kurumsallaşma süreci yönünde yoğunluk kazanmıştır. Öteden beri ülkenin gündeminde olan demokratikleşme düşünceleri, özellikle 1990’lı yıllarda ve sonrasında pek çok çalışmaya konu teşkil etmiştir. Bu çalışmaların ana fikrini kamu yönetimi reformu kapsamında yerel yönetimlerin demokratik ilkeler doğrultusunda yeniden düzenlenmesi ve bu yönde bir kurumsallaşmaya gidilmesi

oluşturmuştur. Zira il özel idareleri başta olmak üzere, belediyeler ve genel olarak yerel yönetim organlarının tümünün, çalışma usul ve esaslarında, görev ve hizmet alanlarının belirlenmesinde yerinden yönetim, katılım ve açıklık ilkelerinin uygulamaya konmasının gerekliliği açık bir biçimde ortaya çıkmıştır.

İçinde bulunduğumuz süreçte, kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak yerel yönetimlerde yeni yasal düzenlemelere gidilmiştir. Bu yöndeki çabalar, her ne kadar 1990'lı yıllara kadar götürülebilse de, kapsamlı yasaların meclis onayından geçmesi, yeni yasaların öngördüğü uygulamaların yürürlüğe girmesi büyük oranda 2003 yılı sonrasında yoğunlaştığını görüyoruz. Denebilir ki, söz konusu yılların birikimi bir bakıma son hükümet döneminde düzenlemelere yansımış ve bunların uygulanması yönünde kent konseyi gibi kimi kurumlar yaygınlaştırılmaya ve bir yasal çerçeve altında toplanmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de, son dönem reform hareketlerini anlaşıma, öneri ve destek açısından belirli oranda yönlendiren çeşitli yapılar vardır. Başta Avrupa Birliği olmak üzere, Birleşmiş Milletler, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Habitat toplantıları ve Yerel Gündem 21 gibi Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası metinler, dünya ülkelerindeki sosyal ve iktisadi kalkınma esasına dayalı politikaların öncülüğünü üstlenmiş durumdadırlar. Zira hızlı kentleşme, nüfus artışı, küresel ısınma ve benzeri nedenlerin yol açtığı tartışmalar, dünya üzerinde kalkınma esasına dayalı tüm eylemlerin uluslararası müzakereler ve anlaşmalar yoluyla idaresini zorunlu kılmıştır. Ekolojik sorunlardan, sosyal ve iktisadi sorunlara kadar birçok meseleyle birlikte ele alınması gereken kalkınma hamleleri, bu yönüyle demokratikleşme hareketleriyle paralel bir yol izlemektedir.

Türkiye'nin de içinde yer aldığı Avrupa Birliği üyelik süreci yönetimlerin demokratikleşmesi doğrultusunda çeşitli kriterler belirlemiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirlenen kriterler, yerel yönetimlerin karar organlarının oluşumu, karar alma süreçleri, görevleri, gelir kaynakları, hizmetleri ve görev-gelir dengesi konularında öncülük niteliğinde düzenlemeler içermektedir. Bu Şart'ın ihtiva ettiği düzenlemeler incelendiğinde, yerel yönetimlerin temel değerleri olarak görülen,

söz konusu ilkelerin, yani bir bakıma demokratik yerel yönetimleri tanımlayan ilkelerin, güvence altına alındığı görülür. Buna göre, yerel yönetimler karar organlarının oluşumunda ve karar süreçlerinde merkezi yönetimin vesayet denetiminden kurtarılmalı; bunun yanı sıra görev ve hizmetleriyle doğru orantılı bağımsız gelir kaynaklarına da sahip olmalıdırlar.⁵⁵⁹

Kamu yönetimindeki değişime bağlı olarak, yönetimde açıklığın kurumsallaşması sürecine paralel bir biçimde ortaya çıkan denetim yaklaşımlarından birini de yönetim modeli çerçevesinde ele almak gerekir. Zira yönetim yaklaşımı özellikle son yıllarda, uluslararası alanda ağırlıklı olarak gündemde kalan bir yönetim modelidir. Daha da önemlisi, demokratik bir sistemin en temel bileşenlerinden biri olarak görülmektedir. Özellikle Batı Avrupa’da yaygınlaşan yeni yönetim biçimleri, ağ yapıları, kamu-özel sektör ortaklıkları, sivil toplum kuruluşları, gönüllü katılım faaliyetleri genel olarak bu çerçevede ele alınmaktadır. Zira geleneksel kamu yönetimi denetim yöntemleri, özellikle hiyerarşik denetim ve vesayete dayalı denetim yöntemleriyle, yeni sosyal, ekonomik ve siyasal koşulları kontrol etmek zorlaşmaktadır.⁵⁶⁰

Sosyal güvenlik politikaları, çevre planlama-koruma ve geliştirme projeleri, insan onurunu bir öncelik olarak gören, adaletten ve eşitlikten yana bir toplum idealiyle kendini var eden çözüm politikaları dünya çapında gündem teşkil eden hususlardır. Bunları küresel ölçekli hareket planlarıyla destekleyebilen organizasyonların müşterek çalışmalarına duyulan ihtiyaca pek çok açıdan vurgu yapılmaktadır.⁵⁶¹ Zira söz konusu hususlar ve benzer konulardaki sorunların çözümlenebilmesi küresel ölçekte müşterek çalışmaların eşgüdümlü bir biçimde yürütülebilmesine bağlıdır.

Yerel yönetimler merkezi otoritenin yerel düzeyde temsilinden öteye gidemeyen bir yapı arz etmekteydiler. Ancak son yıllarda, Avrupa Birliği üyelik süreci ve bu sürece bağlı olarak ortaya çıkan yeni gelişmeler, Türkiye’deki kamu yönetimi faaliyetini pek çok açıdan değişikliğe uğratmıştır. Bunda Birleşmiş Milletler bünyesinde yürütülen bölgesel kalkınma projelerinin de katkısı olmuştur. Esasında küreselleşme

⁵⁵⁹ Görmez (2000), ss.81–82.

⁵⁶⁰ Gündoğan (2007), s.112.

⁵⁶¹ Selahattin Yıldırım (1993), ss.11-12.

söylemlerinin etkisinde, sadece Türkiye’de değil dünya genelinde bir yeniden yapılanma sürecine girildiğini ifade etmek yanlış olmaz. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma bu sürecin en önemli boyutlarından birini kültürünün özümsemesinde başta gelen kurumlardan olması nedeniyle bilhassa önem kazanmaktadır. Amaç bir yandan rejimlerin demokratikleşmesini sağlamak, diğer yandan ve daha da önemli olarak halkların demokratik yaşam taleplerini güçlendirmektir.

Hatırdan çıkarılmaması gereken önemli bir husus, değişen demokrasi teorisi demokrasi kavramının farklı toplum ve kültürlerde farklı görünümünde ve farklı algılarla ortaya çıkabileceğidir. Demokrasi, kavramını teşkil eden ilkeler esas olmakla birlikte, her toplumsal yapıda aynı biçimde algılanmamaktadır. Ülkelerin tarihi ve kültürel arka planlarına, idari geleneklerine bağlı olarak, demokrasi algısı değişiklik göstermektedir. Bu değişikliğin doğal karşılanması ve halkların sosyokültürel yapılarının bir sonucu olarak gerçekleştiğinin kabul edilmesi gerekir. Evrensel insani değerlerin, yani demokrasi kavramıyla özdeş hale getirilmesi, demokrasinin bir yönetim sistemi olarak özümsemesini kolaylaştıracağını ilişkin savların doğru olduğu kabul edilse bile; kültürel ve toplumsal farklılıklar göz ardı edilerek yürütülmeye çalışılan çoğulculuk, katılımcılık iddiası taşıyan, projelerin başarılı olamayacağı açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Bilgi toplumu anlayışının yaygınlaştığı bir dönemde siyasal katılım talebi her ülkede ve bölgede, aynı düzeyde oluşmamaktadır. Bilgiye (enformasyona) dayalı toplumu anlayışının temelinde katılımcı demokrasi ve yönetim gibi kavramlar önemli bir yer tutmaktadır. Demokratik katılımının gerçekleşmesi ve bilgiye dayalı toplumun yönetim anlayışının etkinlik kazanması için, ekonomik ve teknik altyapı olanakları kadar, yasal ve kurumsal yapıların da çeşitli dönüşümlerden geçmesi gerekmektedir.

Halkın, yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarından haberdar edilmesi ve bilgi edinme hakkının ön koşulu olan yönetimde açıklığın gerçekleşebilmesi, yerel otoriteler ile halk arasındaki iletişim ağlarının karşılıklı olarak aktif olmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla yönetimin karar ve uygulamaları hakkında

bilgilendirilmiş bir kamuoyu katkısı ve görüşü olmaksızın demokratik yerel yönetimden söz etmek mümkün değildir.⁵⁶²

Gelişen teknoloji, özellikle bilişim sektöründeki gelişmeler ve bu gelişmelerin sağladığı olanaklar, başka alanlarda olduğu gibi siyasal yaşamda da çeşitli değişimlere neden olmaktadır. Teknolojideki gelişmeler, özellikle iletişim ve bilişim alanında, günden güne yeni araçları devreye sokmaktadır. Siyasal yaşam bütün bu gelişmelerin hem olumlu yanlarından istifade etmekte ve hem de kimi zaman olumsuz etkilerine maruz kalmaktadır. Örneğin, geleneksel kamu yönetimi anlayışında, yönetime katılım sınırlı ve seçim odaklıdır. Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi ve özellikle internetin yönetimde yoğun olarak kullanılmaya başlanması, bilgi toplumu olarak tanımlanan günümüz toplumunun katılım algılarını etkileyerek siyasal iktidarlar üzerinde baskı oluşturmalarına katkı sağlanmaktadır.

Bu bakımdan, internetin yaygınlaşan kullanımı, siyasal katılım algılarını ve merkeziyetçi yönetim yapılarını dönüşüme uğratacak bir potansiyeli beraberinde getirdiğine ilişkin kanaatler oldukça yaygındır. Diğer taraftan, bazı Avrupa ülkelerinde, internetin bir seçim aracı olarak kullanılabilmesinin yolları aranmaktadır. Zaman ve kaynak tasarrufu sağlayacağı kesin olan, bu tür bir seçim yönteminin uygulanabilmesi, pek çok sakıncanın bertaraf edilmesine önemli ölçüde bağlı olmasına karşın, dönüşüm potansiyeli barındırmaktadır. Bu nedenle, yeni kamu yönetimi modelleri ve anlayışları bu potansiyelle ağırlıklı bir alan açmaktadırlar.

İnternet aracının yönetim alanında kullanımının yaygınlaşması, devletle halk arasındaki iletişimi ya da etkileşimi geliştirmede yeni olanaklar sunmaktadır. Kamu yönetim faaliyetlerinde de iletişim ve bilişim araçlarının sağladığı imkânlar, halkla ilişkilerin yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Bunun yanı sıra, daha katılımcı ve açık bir hizmet üretim ve sunum sürecinin potansiyel açıdan mümkün kılmıştır. Beyaz Masa uygulaması bu gerekliliğin sonuçlarından biri olarak ortaya çıkmıştır. Bu sayede, yerel yönetimlerle halk arasında daha yakın ve güvene dayalı bir ilişkinin kurulabileceği yönünde olumlu göstergelere sahiptir. Yerel halkı, istek ve şikâyetlerinin internet yoluyla, ilgili kuruma, daha kısa zamanda ve daha zahmetsiz olarak

⁵⁶² Dilys.M. Hill, **Democratic Theory and Local Government**, Unwin, London, 1974. s.84.

aktarılabilmesi önemli bir adım olmasına karşın, ilgili kurumdan beklenen karşılığın en kısa sürede ve titizlikle gösterilmemesi bu araçları da yararsız kılacaktır.

Türkiye’de kurumsal açıdan yönetimde egemen olan ilkelerle, uygulamaya yansımaları arasında çoğu zaman bir tutarsızlık gözlenmiştir. Yerel yönetim kurumları da bu tutarsızlığın ister istemez bir parçası olmuşlardır. Türkiye’de yönetim sisteminde öteden beri, kamu idaresiyle yükümlü kişilerin, bireysel özelliklerinin yönetim alanları üzerinde belirleyici rolleri olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Özellikle belediye yönetimlerinde “kişisel yaklaşımların etkisi ve önemi büyüktür.” Belediyecilik hizmetlerinden hem olumlu hem olumsuz anlamda en çok etkilenen yerel halkın, “memnuniyeti” pek çok açıdan büyük değer taşımaktadır. Belediyelerin, nasıl bir vizyona sahip olurlarsa olsunlar, asıl olarak itina göstermekle yükümlü oldukları bir seçmen tabanları vardır. Bu bakımdan bir belediyenin işlem ve eylemlerinden doğacak yararın veya zararın somut sonuçları olacaktır. Bu sonuçların değerlendirilmesi ve halk nezdinde bulunduğu karşılık araştırmamızın ana amaçlarından biridir. Söz konusu belediyelerde yürütülen faaliyetlerin katılım ve açıklık uygulamaları olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine edindiğimiz veriler ışığında karar verilmektedir. Belediyelerin hizmet üretim ve sunumunda yararlandıkları yöntem ve araçların, katılımcılık ve açıklık ilkelerine uygun olup olmadığını bu süreçlere halk katılımının düzeyinin gerçekliği araştırılmaktadır.

Bir belediyecilik uygulamasını demokratik olarak nitelendirebilmek için, bazı temel ilkeleri gözetip gözetmediğine bakmak gerekir. Bu bakımdan, belediye yetkililerinin, kent konseyi üyelerinin ve yerel halkın bu konudaki görüşüne başvurmak maksadıyla, gerçekleştirilen anket ve görüşmeye dayalı alan araştırmasından elde edilen bulgular değerlendirildiğinde, her ne kadar yasal düzenlemeler itibarıyla belli bir demokratikleşme eğiliminden söz edilebilse de; kurumsallaşma anlamında aynı derecede olumlu bir sonuca varmak mümkün değildir.

Her hangi bir ülkenin yönetiminde açıklığın bir politika olarak öncelik kazandığını gösteren temel adımlardan biri genel bir idari usul yasasının yürürlükte olmasıdır. Usul yasası açık yönetimin en önemli unsurlarından biridir. Yönetimin ve yönetim karşısında bireyin haklarının sınırlarını önceden belirlenmiş bir kurallar

bütününe tabi kılınması yönetimde açıklığın, bilgi edinme hakkı ve toplantılara katılma gibi diğer unsurlarının anlamlı olmasını sağlar. Aksi takdirde ne tür bir idari usule tabi olunacağı belli olmadan hem yönetim açısından hem de yönetilenler açısından hukuki ve idari bakımdan açık yönetimin uygulanması mümkün görünmemektedir. Mevcut uygulamalardan ve bunların bağlı bulunduğu amaçlardan çıkan sonuçlar saptandığında iki önemli husus göze çarpmaktadır. Önem sırasına göre birincisi, teorisinde uzlaşılammış (henüz neticelenmemiş süreçleri) kimi projeler alalecele uygulamaya sokulmakta ve bu da istenilen sonuca ulaşılmasını daha başından engellemektedir.

İkinci olarak bütün kesimlerden bireylerin, yönetime katılma hususunda belli bir bilince kavuşturulması gerekmektedir. Ülkemiz gerçeğinden hareketle, siyasal anlamda katılım anlayışının sosyal ve kültürel bir değere dönüşmesi özel çaba gerektirmektedir. Örgütlü faaliyet olmaksızın yerel yönetim süreçlerinde söz sahibi olmanın, bireyler açısından son derece zor olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu aşamada bilgilenme önemli bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Halkın doğru tercih yapabilmesinde ve temsilcilerinde etki yaratacak olanaklara erişebilmesinde, ilgili konuda bilgi sahibi olması son derece önemlidir. Aksi halde, uygulanması istenen politikaların karar süreçlerine müdahil olunmasının söz konusu olamayacağı da açıkça ortaya çıkmaktadır.⁵⁶³

Çalışmamızın temel konusu olan katılım olgusuyla ilgili alan araştırmasından çıkarsadığımız sonuçları analiz ettiğimizde karşımıza çıkan tablodan yola çıkarak, Türkiye’de yerel yönetimler düzeyinde katılımcı demokrasi düşüncesinin, özellikle uygulama aşamasında henüz kayda değer bir gelişme gösteremediğini ifade edebiliriz. Öte yandan, tüm siyasal katılım yöntemlerini kamu görevlileri ile kamuoyu arasındaki ilişkiler olarak görürsek; yönetimde açıklığı sağlayacak bir kurumsallaşmaya gidilmeden toplumun her kesimini kuşatan bir katılımdan söz etmemiz mümkün değildir. Zira yönetimde açıklık, yönetime katılmanın en temel ön koşuludur. Sonuç olarak Türkiye’de, yalnızca bir katılım sorunu yoktur; aynı zamanda bir kurumsallaşma sorunu da vardır. Kurumsallaşma sorunu katılımcı düzenlemelerin kurumsallaşmasını dolayısıyla yerleşiklik kazanmasını engellemektedir. Bu nedenle Türkiye’de yerel

⁵⁶³ Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt.4, Sayı.1, Ocak 1995, s.70.

yönetimlerin demokratikleşmesinde, katılım olanaklarının artırılması ve bu yönde düzenlemeler yapılması kadar bunların kurumsal bir niteliğe kavuşturulması da son derece önemlidir.

Çalışmada yeni katılım yöntemleri başlığıyla, Şişli ve Ümraniye belediyeleri örneğinde incelediğimiz ve alan araştırmasının bulgularıyla da test imkânı bulduğumuz uygulamaların varsayımlarımızı doğruladığını görmüş bulunuyoruz. Yönetime ve açıklığa ilişkin, her iki belediyede de vatandaşların talep ve ilgileri gözlemlenmiş; fakat bunun pratiğe yansımalarının oldukça sınırlı olduğu görülmüştür. 1990'lı yıllardan sonra, Türkiye'de kamu yönetiminde reform çabalarının, yeni katılım yöntemleri olarak ifade edebileceğimiz meclis toplantılarına katılım, kent konseyi, halk toplantıları, yerel referandum, e-belediyeçilik/e-katılım ve beyaz masa/mavi masa ve gönüllü katılım gibi uygulamaların yerel yönetimlerde giderek işlev kazandığı görülmüştür. Buna bağlı olarak, önümüzdeki dönemlerde, anayasa ve yasalarda, yeni düzenlemelerin zorunlu olduğu, uluslararası metinler ve Türkiye'nin taraf olduğu anlaşmalar görülmektedir.

Görüşme yaptığımız yerel yönetici ve temsilcilerin, neredeyse tamamı, ülkemizdeki bütün reform çalışmalarına rağmen, merkezîyetçi modelin ağırlığını ve belirleyiciliğini bunun da yerel hizmetleri olumsuz etkilediğini vurgulamışlardır. Her iki belediyede de hem yöneticiler, hem temsilciler hem de, vatandaşın doğrudan onlarla teması, önceledikleri görülmüştür. Yeni iletişim ve katılım imkânlarına rağmen, oldukça yüksek oranda vatandaşların bu yöntemi tercih etmeleri dikkat çekmiştir. Bununla beraber, bilişim teknolojisinin sağladığı imkânlar, yerel yönetimlerde, hizmet üretim ve sunumunu kolaylaştırdığı ve belli oranda kaynak ve zaman tasarrufu sağladığı açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

AB Komisyonu, Beyaz Kitap (White Paper), 25.7.2001.

AB Temel Haklar Şartı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temelhak.pdf>

Açıkgöz, Zekeriya. **İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: İstanbul İl Özel İdaresi Örneği**, İstanbul: Nobel Yayın, 2011

Adıgüzel, Şenol. “Yerel Düzeyde Yönetime Katılma ve Yerel Yönetimler Sürecinde İşlevleri Açısından Yerel Gündem 21 ve Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt.1-2, Sayı.1, Ocak 2003.

Akçakaya, Murat. “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1/2003, s.153-174.

Akdoğan, Argun. “Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım”, Ankara: **TMMOB Yayını** Dosya no. 8, Sayı.64, Aralık 2008, ss.66-70.

Akdoğan, Argun. “Yerel Yönetimler ve İnternet”, Türkiye’yi İnternet Taşıma Konferansı”, İstanbul: **Türkiye Bilişim Derneği, e – Belediye Taslak Raporu – I ve II. Türkiye Bilişim Şurası**. 27 Ocak 2004.

Akıllıoğlu, Tekin. “Yönetimde Açıklık – Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, I.Ulusal İdare Kongresi, Cilt.2, Ankara: **Danıştay Yayınları**, 1990.

Akın, Özden. “Yönetişim ve Katılım; Yerel Gündem 21 Süreci ve Uygulamaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme” (Türkiye – Almanya) **Yayınlanmamış Doktora Tezi**. Ankara Üniversitesi SBF, 2003.

Aksoy, Necdet. “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler”, **Türk İdare Dergisi**. (Ocak – Haziran 1991) <http://www.necdetaksoy.com.tr/s/pdf/yyihitk.pdf> (20.03.2009).

- Aktan, C.Can Şeffaf Devlet ve Demokrasi,
www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-seffaf-devlet.pdf (21.12.2010)
- Al, Hamza. **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Ankara: Bilimadamı Yayınları, 2002.
- Alkan Haluk ve Zeki Şimşek, “İnternet ve Yönetime Katılım: Potansiyel ve Olasılıklara İlişkin Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 418, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, 1998.
- Alkan, Haluk, “Karar Alma Süreçlerinde Katılım Sistemleri Açısından Türkiye Ekonomik ve Sosyal Konseyi, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.33, Sayı.12, Haziran 2000.
- Alkan, H. ve Şerif Öner. “İnsan Haklarının Toplumsal Kazanımı Sürecinde Yerel Yönetimler; Uluslararası Normlar ve Aracı Haklar Yönünden Bir İnceleme” **Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt.10, Sayı.3, 2001.
- Alpöge, Atila (hızl). “Halka Dönük Yerel Yönetim”, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi İstanbul: **IULA-EMME Yayını**, 1994
- Anayurt, Ömer. “‘Referandum Demokrasisi’ Sürecinde Türkiye’de Referandumsuz Yerel Demokrasi”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen (Ed.). Ankara: Nobel Yayınları, 2007, s.24-41.
- Arıkboğa, Erbay. “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.). Ankara: Nobel Yayınları, 2008
- Arıkboğa, Erbay. “Yerel Yönetimler Katılım ve Mahalle Muhtarlığı”, **Yüksek Lisans Tezi**. Marmara Üniversitesi SBE, 1998.
- Aron, Raymond. **Demokrasi ve Totalitarizm**, Vahid Atay (çev.). Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları, 1978.

- Aslan, Mehmet ve Gazanfer Kaya, “1980 Sonrası Türkiye’de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt.5, Sayı.1, ss.213–223, 2010.
- Ateş, Hamza ve Muharrem Es, “Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri”, Bozlağan, Recep ve Demirkaya Yüksel (Ed.). **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, İstanbul: Nobel Yayınları, 2008, ss.205–250.
- Banisar, D. “Freedom of Information Around the World; A Global Survey of Access to Government Information Law, Privacy International”,
<http://privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>. (2006).
- Barber, Benjamin R. “Temelcilik ve Demokrasi”, Benhabib Seyla (Ed.). **Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı (WALD), 1999, ss.492-507.
- Barber, Benjamin R. **Güçlü Demokrasi**. Mehmet Beşikçi (çev.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1995.
- Batal, Salih. “Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri”, **Mevzuat Dergisi**, Cilt.12, Sayı. 145, 2010
- Bayhan, Vehbi. “Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt.26, Sayı.1, ss.1–13, 2002.
- Baykal, Deniz: “Siyasal Katılma, Bir Davranış İncelemesi”, Ankara, 1970.
- Benhabib, Seyla. “Müzakereci Bir Demokratik Meşruiyet Modeline Doğru”, Benhabib Seyla (Ed.). **Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**, içinde. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999.

Bennett, Robert. "Territory and Administration", Ed. Robert Bennett, **Territory and Administration in Europe**, London, Pinter Publishers, 1989.

Bensghir, Türksel K. **Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim**, Ankara: TODAİE, 1996.

Beydoğan, T. Gizlilik, Bilgi Edinme ve Demokrasi, Yeni Türkiye, Sayı: 29, **Demokratikleşme ve Yeni Anayasa Özel Sayısı-I**, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999, s.217-223.

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Karar Tarihi ve Sayısı: 19.4.2004-2004/7189, Resmi Gazete: 27 Nisan 2004-25445.

Bulut, Yakup ve Şaban Taşıyıcı, "Türkiye'de Belediye Meclisi Üyelerinin Temsil Ediciliği ve Kent Yönetimindeki Etkisi", Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama. İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2007 ss.354-373.

Bumin, Kürşat. **Demokrasi Arayışında Kent Yönetimi**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1990.

Buturo, James. "Afrika'da STÖ'ler Demokrasi ve Kalıcı Kalkınma", Işık Ergüden (çev.). **Sivil Toplum Örgütleri: Neoliberalizmin Araçları mı Halka Dayalı Alternatifler mi?** İstanbul: Demokrasi Kitaplığı (WALD), 2001, s.157.

Cleaver, Francis. "Kurumlar, Aracılar Ve Kalkınmaya Katılımcı Yaklaşımların Sınırları", **Katılım: Bir Zorbalık mı?** içinde. Bill Cooke ve Uma Kothari (Ed.). ss.61-73.

Çağdaş, Tülin. "2005 Tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi" Yasasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uygunluğu, A.Vahit Turhan, Ayşe Yaraman, Deniz Vardar, Metin Sarfati, Esra Hatipoğlu ve Ümit Yazmacı (Ed.), **Tarabya Çalışmaları (20. Yıl Armağan Kitap)**, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, ss.75-90.

Çitçi, Oya. “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, **ÇYYD**. Cilt.5, Sayı.6, 1996.

Çitçi, Oya. **Yerel Yönetimlerde Temsil, Belediye Örneği**. Ankara: TODAE, 1989.

Çukurçayır, M. Akif. **Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset**, Ankara: Nobel Yayınları, 2005.

Çukurçayır, M.Akif. “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama**. İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.374–391.

Dahl, Robert A. **A Preface Democratic Theory**. Chicago: Chicago un. Press, 1956.

Dahl, Robert A. **Demokrasi ve Eleştirileri**. Levent Köker (çev.). Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.

Dahl, Robert. “The City in the Future of Democracy”, **Political Science Review**, Vol.61, December 1967.

Daver, Bülent. **Siyaset Bilimine Giriş**, Siyasal Kitabevi; Ankara,1993.

De Tocqueville, Alexis. **Amerika’da Demokrasi**, Taner Timur (çev.). Türk Siyasal İlimler Derneği Yayınları, İstanbul, 1962.

Demirkaya, Yüksel. “Birleşik Avrupa’nın Yerelleşme Politikası”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Duverger, Maurice. **Siyasal Rejimler**, Teoman Tunçdoğan (çev), İstanbul İletişim Yayınları.

Dünya Bankası Raporu (World Bank Report), Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, 1989.

- Dünya Ekonomik Forumu (World Economic Forum) Araştırması, 1996.
- Eken, Musa. Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE **Yayınlanmamış Doktora Tezi**,
- Emrealp, Sadun (hızl.). **Kent Konseyleri**, İstanbul: UCLG-MEWA Yayını, İkinci Baskı, 2010.
- Emrealp, Sadun; Yerel Gündem 21, İstanbul: IULA-EMME Yayını (İkinci Baskı), 2005.
- Er, Başak. Bilgi Edinme Hakkı Kullanma Kılavuzu, İstanbul: TESEV Yayınları, 2007.
- Er, Seher. “Halkla İlişkiler ve Yerel Yönetimler Örnek Olay İstanbul Büyükşehir Belediyesi”, İstanbul Üniversitesi SBE, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, 1996.
- Erder, Sema. **Ümraniye İstanbul’a Bir Kent Oldu**, İstanbul: İletişim Yayınevi, 1996.
- Erdoğan, Osman. “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu Türkiye Örneği”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2006).
- Eroğul, Cem. **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, Ankara: İmge Kitabevi, 1999.
- Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 2000.
- Genel İdari Usul Kanun Tasarısı.<http://www.kgm.adalet.gov.tr/basbakanlik/guik.pdf> (25Ekim 2010)
- Gordon, Sara R. “Meksika’daki Sivil Toplum Örgütlerinin Politik Kültürü”, Sivil Toplum Örgütleri: Neoliberalizmin Araçları mı Halka Dayalı Alternatifler mi? İstanbul: Demokrasi Kitaplığı (WALD), 2001.
- Göktürk, Atilla. Yerel Gündem 21 ve Katılım, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri Kitabı, Ankara: TODAİE Yayını, No.304, 2002, s.237-s249.

- Görmez, Kemal. “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Nisan, 2000.
- Görmez, Kemal. **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.
- Görmez, Kemal; “Türkiye’de Belediyeler ve Yerel Demokrasi”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı.6 Cilt.4, 1995.
- Gözaydın, İhtar; “Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar”, İdari Usul Kanunu Hazırlık Uluslararası Sempozyumu, 17-18 Ocak, Ankara, 1998.
- Güler, Ayman. **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara: İmge Kitabevi, 2006.
- Güler, Ayman; Türkiye’yi İnternete Taşımak Konferansı, Bildiri Metni, 2 Kasım, İstanbul, 2001.
- Güler, Birgül Ayman; AKDOĞAN, Argun ve OKTAY, Hakan; “Yerel Yönetimler ve İnternet”, Türkiye’yi İnternet Taşıma Konferansı, Kasım 2001, İst Türkiye Bilişim Derneği, e – Belediye Taslak Raporu – I , II. Türkiye Bilişim Şurası, 27 Ocak 2004.
- Gündoğan, Ertuğrul. “Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetişim ve Bağcılar Belediyesi Örneği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2007).
- Güran, Sait; “Yönetimde Açıklık”, İdare Hukuku İlimler Dergisi (Sarıcaya Armağan)
- Gürler Hazman, Gülsüm. “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Yönetim Reformuna Yönelik Bir Değerlendirme”, ss.524-539.
- Habermas, Jürgen; Demokrasi ve Farklılık, (Ed. Leyla Benhabib), İstanbul, Demokrasi Vakfı Yayını, 1998, s. 49.

Hauben, Michael. The Net and Netizens: The Impact the Net has on People's Lives,
www.columbia.edu

Henden H.Burçin-Rıfkı; Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumundaki Değişim ve e-
Belediyecilik Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi. (10 Haziran 2009.)

Henden, Burçin; Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışında E-Belediyeciliğin Yeri ve
Önemi, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi.
http://www.insanbilimleri.com_pdf (10 Haziran 2009.)

Heper, Metin: “Dilemmas of Decentralization, Municipal Government in Turkey”,
Friedrich Ebert Stufun Bonn, Analyson, 1985.

Hildyard, Nicholas, Pandurang Hedge, Paul Wolvekamp ve Somasekhare Reddy,
“Çoğulculuk, Katılım ve İktidar: Hindistan’da Ortak Orman Yönetimi”,
Katılım: Yeni Bir Zorbalık mı? Bill Cooke ve Uma Kothari (Ed.). Demokrasi
Kitaplığı (WALD), 2002

Hill, Dilys. “Democratic Theory and Local Government”, Unwin, London, 1974.

Hirst, Paul. “Democracy and Governance”, **Debating Governance: Authority,
Steering and Democracy**, Jon Pierre (Ed.), New York: Oxford University
Press, 2000.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr> (13.05.2011).

<http://www.yerelnet.org.tr>

İnaç, Hüsamettin ve Feyzullah Ünal, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde
Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulama Düzeyi”, Kütahya: Sosyal Bilimler
Dergisi, Ağustos 2007.

İstanbul Habitat II (2000) Taslak Raporu, www.toki.gov.tr (31/01/2001).

- Kahraman, E.Bülent, Fuat Keyman, ve A.Yaşar Sarıbay, “Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim”, Demokrasi Kitaplığı (WACD) Yayınları. İstanbul,1998.
- Karaman Toprak, Zerrin; “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım” AİD, Cilt.3, Sayı.1, Mart 1990.
- Karbuç, Halil. “Yerel Yönetimler ve Bilgi Teknolojileri”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.
- Kazancı, Metin ; “Halkla İlişkiler ve İdare Danışma Merkezleri”, Amme İdare Dergisi, Cilt. 5, Sayı. 2, 1972.
- Keane, John. **Demokrasi ve Sivil Toplum**, Necmi Erdoğan (çev.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1994.
- Keleş, Ruşen. Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim, Ankara: TBD,1994
- Keleş, Ruşen. Hizmette Halka Yakınlık İlkesi, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt.4, Sayı.1, Ocak 1995, ss.3-14.
- Keleş, Ruşen. Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), İstanbul: IULA-EMME Yayını, 1993.
- Keleş, Ruşen. **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Kitabevi, Birinci Baskı, 2006.
- Keleş, Ruşen. “Yerel Yönetimlerde Denetim”, Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Özel Sayı), Nisan-Haziran 1997, ss.10-17; www.sayistay.gov.tr (20.02.2011).
- Keleş, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınları, 1992.
- Kocaman, Ömer. “Belediyelerde Halkla İlişkiler ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE, 2006.
- Konyar, Oktay. Sivil İtaatsizlik, Hayrettin Ökçesiz (hızl.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı (WALD), 1999.

Kösecik, Muhammet. **Avrupa Birliği Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri**, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, (Editörler), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama**, Ankara: Nobel Yayınları, 2007, s.691–738.

Kösecik, Muhammet; Avrupa Birliği Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, (Editörler), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama**, Ankara: Nobel Yayınları, 2007, s.691–738.

Langrod, Georges: “Local Government and Democracy, Public Administration”, vol, 31, 1953.

Lijphart, Arend. **Çağdaş Demokrasiler**, Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran (çev.), Ankara: Türk Demokrasi Vakfı, 1986

Lijphart, Arend: “Çağdaş Demokrasiler”, (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1986.

Lipset, Seymour Martin. **Siyasal İnsan**, Mete Tunçay (çev.). Ankara: Verso Yayınları, 1986.

Macpherson, C.B.: “The Real World of Democracy”, Oxford, 1966.

Maddick, Henry. **Democracy, Decentralization and Development**, London, 1963, p.35.

Mavi Masa Uygulaması ve Şikâyet Takip Sistemi (www.sislibelediyesi.com - www.sisli.bel.tr)

Mouffe, Chantal. **Demokrasi, İktidar ve “Siyasal Düzen”**, Benhabib Seyla (Ed.). **Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999.s.347–363.

Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınları, 2001.

- Odyakmaz, Zehra. “Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt.1, Sayı.2, 1997.
- OECD, “Public Management Reform and Economic and Social Development”, Paris: PUMA, 1998.
- Okta, Tarkan. “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008.
- Ortaylı, İlber: “Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği”, İstanbul, 1985.
- Ortaylı, İlber: “Tanzimattan Sonra Belediyeler”, TODAİ, Ankara, 1974.
- Ökmen, Mustafa. “Türkiye’de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, İstanbul: Nobel Yayın, 2008
- Öner, Şerif, “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları” ÇYYD, C : 10, S : 10, 2001.
- Öner, Şerif. “Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi”. Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt.3, Sayı.2, 2001
- Öner, Şerif. “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform, Ankara: Nobel Yayınları, 2005
- Öner, Şerif. Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi, Ankara: Nobel Yayınevi, 2006.
- Özay, İl Han: “İkinci Bine Ulaşırken Günışığında Yönetim”, Alfa Yayınları, İstanbul, 1986.

Özbudun, Ergun. **Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, Ankara: AÜHF Yayınları, 1975.

Özgür, Hüseyin. “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama**. İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2007

Palabıyık, Hamit ve Mustafa Görün, Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, 2004, 257–272.

Phillips, Anne. “Farklılığa Nasıl Yaklaşmalı: Fikirler Politikası mı Yoksa Mevcudiyet Politikası mı?”, Benhabib Seyla (Ed.). *Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması*. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999.

Ruhi, M. Emin: “Doğrudan Demokrasi (e-Demokrasi)”, Seçkin Yayınları, Ankara.

Sartori, Giovanni. *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, T. Karamustafaoğlu ve M.Turhan (çev.), Ankara: Yetkin Yayıncılık, 1996.

Selçuk, Sami. *Sivil İtaatsizlik, Hayrettin Ökçesiz (hızl.)*. Demokrasi Kitaplığı (WALD), 1999

Sheldon S. Wolin, “Elle Tutulmaz Demokrasi”, Benhabib Seyla (Ed.). *Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması*. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999.

Siverekli, Esra. “Yerleşme ve Yerel Demokrasi” *Türk İdari Dergisi*, y.y. 73 Sayı. 431. 2001.

Sivil Toplum Örgütleri: Neoliberalizmin Araçları mı, Halka Dayalı Alternatifler mi? Işık Ergüden (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 2001.

Soysal, Mümtaz. **Local Government**. Ankara: TODAİ, 1967.

Stoker, Garry. “Governance As A Theory: Five Positions”, International Social Science Journal, vol 1, nu.50, pp.17-29.

Şaylan, Gencay. **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncelerinin Gelişimi**.Ankara: TODAİ, 1998.

Şengül, H. Tarık. “Yerel Yönetim Kuramları, Yönetimden Yönetime “ ÇYYD, C : 8, S : 3, TODAİ, Ank, 1999.

Şenyapılı, Önder. “Yerel Yönetim Kararlarına Halkın Katılım” Mimarlık, Sayı : 2, 1997.

Şinik, Bilal. “Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri”, İstanbul Üniversitesi SBE, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, 2007, s.20.

Şinik, Bilal. “Türkiye’de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt.3, Sayı.18, 2009, ss.1-22.

Şişli Belediyesi, 2011 Mali Yılı Performans Programı. 2011.

T. C. Başbakanlık, Bilgi Toplumuna Doğru: Türkiye Bilişim Şurası Sonuç Raporu, Ankara: 2002. (www.bilisimsurasi.org.tr)

T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013**, Karar No. 877, Karar Tarihi. 28.2.2006.

T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şurası. Yerel Yönetimler, Katılımcılık Kentsel Yönetim **Komisyon Raporu**. Cilt.10, Ankara: Nisan 2009.

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007- 2013),

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi Raporu,
<http://www.sp.gov.tr/documents/saydamliksp1014.pdf> (2010–2014).

T.C. İçişleri Bakanlığı, İyi Yönetişim, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın no.654. Nisan 2009.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, Yerel Yönetimlerin Denetimi, Araştırma Raporu, Ağustos, 2000.

Tekeli, İlhan ve İlber Ortaylı. **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ergun Türkcan (Ed.). Ankara: Türk İdareciler Derneği, 1978.

Tellioglu, Cevdet. **Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, Beyaz Masa Uygulamaları**. İstanbul, 1996.

TESEV, Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Değerlendirilmesi Raporu, 2004.

TESEV, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı: Tesev Değerlendirme Raporu, Ocak 2004.

TESEV, Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Raporu. İstanbul, 2004.

TOKİ, Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994.

TOKİ, Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994.

TOKİ, Yerel Yönetimlerde Denetim, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994.

Toprak, Zerrin. **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, İzmir: 2007.

Toprak, Zerrin. **Yerel Yönetimler**. İzmir: Bornova Belediyesi Yayınları, 1992.

Toprak, Zerrin. Yerelde Yönetişim Olgusunda Demokratik Kazanımlar, 2.Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, İzmir: 25–26 Ekim 2007.

Transparency International Corruption Perceptions Index 2002,
<http://www.transparency.org> (01.05.2006)

Turan, İlter. “Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar”, İstanbul: Belediye-İş Sendikası Eğitim Yayını. Cilt.6, 1987, s. 41–73.

Turgut, Sırma. “Çağdaş ‘Planlama Yönetimi’ ve Belediyeciliğin Önündeki Fırsat-Tehditler: İstanbul Deneyimi”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama**. İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2007

Türkiye Bilişim Şurası I, Hukuk Raporu, 2002.

TÜSİAD, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, İstanbul: 1997.

Uçkan, Özgür. “Dijital Aktivizm ve Netdaş Hareketi”, İnternet, Siyaset ve Demokrasi Paneli, 12-13 Aralık, 2009.

Uçkan, Özgür. “e-Devlet, e-Demokrasi ve e-Yönetişim Modeli : Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, Stradigma.com., Aylık Strateji ve Analiz E-Dergi, Sayı.5, Haziran 2003.
<http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/print09.html> (29 Nisan 2004).

Uçkan, Özgür. **E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye**. İstanbul: Litaratür Yayınları, 2003.

Uçkan, Özgür. İnternet Hukuksal Düzenleme: “Yönetişim Fobisi”, **İnternet ve Hukuk Paneli**, 13 Aralık 2009.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. **Popular Participation in Decision Making for Development**. New York: 1975.

United Nations Development Program (UNDP), Human Development Report–2001: Making New Technologies Work For Human Development, 2001,
www.undp.org/hdr2001.

Urhan, Feyza; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”,
[http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der70m4.pdf_\(13.08.2010\)](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der70m4.pdf_(13.08.2010)), s.93–95.

Ümraniye Belediyesi Kent Konseyi Bülteni, 2009.

Ümraniye Belediyesi, **2011 Mali Yılı Performans Programı**, 2011.

Varol, Muharrem. “Belediye Yönetiminde Karar Alma”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**. Ankara Üniversitesi SBE, 1982.

Varol, Muharrem. **Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi**, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1989.

Wickwar, W.Hardy. **The Political Theory of Local Government**. University of S. Caroline Press, 1970.

Winter, William O. **The Urban Polity**. New York: 1969.

Wolfgang, Adrian. “Demokratie als Partizipation: Versuche der Einstellungsanalyse”, Meisenheim: Verlag Anton Heim Meisenheim, 1977.

Wolin, Sheldon S. “Elle Tutulmaz Demokrasi”, Benhabib Seyla (Ed.). Demokrasi ve Farklılık: Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması. Zeynep Gürata ve Cem Gürsel (çev.). İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999, ss. 51-71.

www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgihizmetleri/yayinlar/faaliyetler/2011/bilgi-islem.bmasa.doc (13.4.2011).

www.sislicevreplatformu.com/scp/raporlar/Çalışma%20programı%20ve%20zaman%20çizelgesi.doc (20.5.2011)

www.umraniyebelediyesi.gov.tr

Yalçındağ, Selçuk. “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.4, Sayı.1, Ocak 1995, s.9–17.

Yalçındağ, Selçuk; “Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri”, Ankara: TODAİ Yayınları, 1996.

Yalçındağ, Selçuk; “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler”, Halkla İlişkiler Sempozyumu, Ankara 1987.

Yasin, Melikşah vd.İdare Hukuku, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, Mart 2011.

Yazıcı Serap, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesi, <http://195.142.105.10/yyaem/yerelbilgi.php>

Yıldırım, Selahattin ve Emrealp Sadun, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, Ankara: BTKYB, 1993, s.19.

Yıldırım, Selahattin. **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**. Ankara: TOKİ Yayınları, 1993.

Yıldırım, Turan “İdari Yargılama Usulü Kanunundaki Son Değişiklikler”, **Hukuk Araştırmaları**. Cilt.8, 1994, ss.1–7.

Yıldırım, Turan. “İl ve İlçe Meclisleri”, **Argamentum**, Cilt.6, Sayı, ss.1–2.

Yıldırım, Turan. “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri Üzerine”, **Hukuk Araştırmaları**. Ocak, 1996.

Yıldız, Mete. “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **ÇÇYD**. Cilt.5, Sayı. 4, Temmuz 1996.

Yıldız, Mete. “Yerel Yönetimlerde İnternet Uygulamaları ve E-Devlet”, <http://www.bilgiyonetimi.org> (8 Ocak 2005).

Yılmaz, Nail, Erbay Arıkboğa ve Tarkan Oktay: “Belediye Meclisleri”, İstanbul, 2007.

Yüksel, Fatih. “Yerel Yönetim Sorununa Farklı Bir Bakış: Öğrenme”, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.). Ankara: Nobel Yayınları, 2008

EKLER

EK 1. GÖRÜŞME SORU FORMLARI: BELEDİYE BAŞKANI VE BAŞKAN YARDIMCILARI

1) Türkiye’de idari yapılanmada merkeziyetçi bir modelin olduğunu düşünüyor musunuz? Evet, ise hizmet ve politikalarınız bundan nasıl etkileniyor?

2) Yerel yönetimlerde uygulanan bazı katılım yöntemlerini halkın yönetime katılımını artırması açısından 1 en önemli 7 en önemsiz şeklinde sıralayabilir misiniz?

1 En Önemsiz.						7 En Önemli
1	2	3	4	5	6	7

1. Referandum	
2. Kamuoyu Yoklamaları	
3. Halk Toplantıları	
4. Kent Konseyi	
5. Gönüllü Katılım	
6. İnternet ve E-belediyecilik	
7. Halkla İlişkiler ve Hizmet Masası uygulamaları	

3) Yerel yönetimlerde açıklığın sağlanması için uygulanabilecek bazı denetim yöntemlerini 1 en önemli 3 en önemsiz şeklinde sıralayabilir misiniz?

1.En Önemli		3.En Önemsiz
1	2	3

1. Yargı Denetimi	
2. Kamusal Denetim	
3. Baskı Gruplarının Denetimi	

4) İlçenizdeki karar alma süreçlerini düşündüğünüzde aşağıdaki aktörleri etki güçlerine göre 1’den 9’a kadar, en güçlüden(1) en zayıfa doğru (9) , sıralayabilir misiniz?

1 En Güçlü					9 En Zayıf			
1	2	3	4	5	6	7	8	9

1. Belediye Başkanı	
2. Belediye'deki Bürokrasi/Yöneticiler	
3. Kent Konseyi	
4. Yerel Medya	
5. Belediye Meclisi	
6. Bazı Sivil Toplum Örgütleri	
7. Siyasi Partiler	
8. Halk	
9. Kamu Kuruluşları	

5) Halkın yerel yönetime katılımı için hangi uygulamalara sahipsiniz?

	Evet	Hayır (bir sonraki satıra geçiniz)
1. Referandum	1	2
2. Kamuoyu Yoklamaları	1	2
3. Halk Toplantıları	1	2
4. Kent Konseyi	1	2
5. Gönüllü Katılım	1	2
6. İnternet ve e-Katılım	1	2

6) Belediye olarak halkın karar mekanizmalarına katılımını arttıracak başka faaliyetleriniz oldu mu? Evet ise, bu konuyla ilgili en son gerçekleştirdiğiniz projeyi anlatır mısınız? Projeyi ne zaman gerçekleştirdiniz? Projenin amacı neydi?

7) Dilek ve şikayetlerin toplandığı çözüm merkezi projenizi anlatabilir misiniz? Bu birimin temel işlevi ve bu birimlerdeki çalışma şekliniz nedir?

- 8) Belediyeniz bünyesinde var olan internet belediyeciliği ve telefon belediyeciliği hizmetlerden bahsedebilir misiniz? Bu uygulamalarınız halkın yerel yönetimlere katılımını etkiledi mi?
- 9) Belediyeniz personeline “yerel yönetimlerde katılım ve yönetimde açıklık” gibi ilkeler hakkında bir eğitim verdiniz mi? Bahsettiğimiz ilkeler konusunda personelin gösterdiği zaafılara yönelik herhangi bir yaptırım uyguluyor musunuz?
- 10) İlçenizde var olan bazı yerel unsurlarla ne sıklıkta bir araya geldiğinizi öğrenebilir miyim?

Yerel Unsurlar	Bir araya Gelme Sıklığı	Yerel Unsurlar	Bir araya Gelme Sıklığı
1. Muhtarlar		5. Dini Kanaat Önderleri	
2. Yerel Basın		6. Okul aile birlikleri	
3. Kent konseyi		7. Siyasi Parti Temsilcileri	
4. Sivil Toplum Örgütleri		8. Üniversite	

- 11) Kent konseyi ile olan ilişkilerinizi anlatabilir misiniz? Kent konseyini belediye olarak destekliyor musunuz? Kent konseyi ile birlikte gerçekleştirdiğiniz herhangi bir proje oldu mu?
- 12) Kent konseyinin onursal başkanı olarak kent konseyi faaliyetlerine katılma düzeyiniz nedir?
- 13) İlçenizde yaşayan gönüllülerin yetenek ve birikimlerini değerlendirebilecekleri herhangi bir oluşumunuz var mı? Gönüllü faaliyetlerle oluşan bir projeniz yada gönüllü faaliyetlere yer veren bir proje geliştirdiniz mi?
- 14) Size göre sayacağım kurum yada uygulamalardan hangileri Türkiye’de belediyecilik faaliyetlerinin şeffaflaşmasına ve halkın katılımının sağlanmasında köklü

değişimlere yol açabilir? Buna göre sayacağım kurum ve uygulamalardan ilk üçünü etki gücüne göre sıralayabilir misiniz?

1. Avrupa Birliği, Habitat, Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Özerklik Şartı gibi uluslararası ilke ve sözleşmeler	
2. Kent Konseylerinin yetkilerinin artırılması	
3. Siyasi partilere katılımın artırılması	
4. Okullarda vatandaşlık bilgisi konularında yerel katılım ile ilgili hakların öğretilmesi.	
5. Kamu Reformu Yasasının değiştirilmesi	
6. Bağımsız halk denetçiliği sisteminin hayata geçmesi	
7. Belediyelerin bağımsız kurullar ya da baskı grupları tarafından denetlenmesi	
8. Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın geliştirilmesi	
9. Belediyelerin yargı tarafından denetlenmesi	
10. Belediye personelinin bu konuda eğitim ve sorumluluk alması	

15) Katılımcılık ve şeffaflığın gerçekleştirilmesinde iki temel güzergahtan bahsedebiliriz.

Bunlardan birincisi yüksek teknolojinin sağladığı imkanlarla daha çok kişiye daha ucuz ve hızlı bir şekilde ulaşmak olabilir. Örneğin e-topluluk, e- belediye, e-bilgi edindirme gibi uygulamalar İkinci yol ise vatandaşla doğrudan iletişime dayanan uygulamalar olabilir. Örneğin mahalle toplantıları, Size göre bundan sonra yerel yönetimler katılımcılık ve açık yönetim ilkelerini gerçekleştirmede bu yollardan hangisini ana yol olarak tercih edilmelidir? Böyle düşünmenizin nedenlerini neler?

EK 2: BELEDİYE MECLİSİ ÜYELERİ

- 1) Türkiye’de idari yapılanmada merkeziyetçi bir modelin olduğunu düşünüyor musunuz? Evet, ise hizmet ve politikalarınız bundan nasıl etkileniyor?
- 2) Yerel yönetimlerde uygulanan bazı katılım yöntemlerini halkın yönetime katılımını arttırması açısından 1 en önemli 7 en önemsiz şeklinde sıralayabilir misiniz?

1 En Önemsiz				7 En Önemli		
1	2	3	4	5	6	7
1. Referandum						
2. Kamuoyu Yoklamaları						
3. Halk Toplantıları						
4. Kent Konseyi						
5. Gönüllü Katılım						
6. İnternet ve E-belediyecilik						
7. Halkla İlişkiler ve Hizmet Masası uygulamaları						

- 3) İlçenizdeki karar alma süreçlerini düşündüğünüzde aşağıdaki aktörleri etki güçlerine göre 1’den 9’a kadar, en güçlüden(1) en zayıfa doğru (9) , sıralayabilir misiniz?

1 En Güçlü					9 En Zayıf			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Belediye Başkanı								
2. Belediye’deki Bürokrasi/Yöneticiler								
3. Kent Konseyi								
4. Yerel Medya								
5. Belediye Meclisi								
6. Bazı Sivil Toplum Örgütleri								
7. Siyasi Partiler								
8. Halk								
9. Kamu Kuruluşları								

- 4) Bir ilçenin geleceği ile ilgili önemli kararları alma yetkisi olan(imar planları, borçlanma, yönetmelikler gibi) belediye meclislerinin mevcut yetkileri sizce yeterli mi? Bu konu hakkındaki görüşlerinizi öğrenebilir miyim?
- 5) Türkiye’deki belediye meclislerinde üyelerin toplantılara katılımı sizce genel olarak nasıldır?
- 6) Sizin üyesi olduğunuz mecliste toplantıların gerçekleşme periyotları nedir?
- 7) Yerel yönetimlerin aldığı kararlarda temsil, katılımcılık gibi ilkelerinde hayata geçmesinde yaşanan temel sorunlar size göre nedir?
- 8) İlçe belediyenizin uygulama ve projelerini düşündüğünüzde ilçenizde yaşayanlar yerel yönetime katılmak ve karar süreçlerinde söz sahibi olmak için hangi araç ve olanaklara sahip?
- 9) İlçe belediyenizde halkın karar alma süreçlerine katılım ve temsili ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisine ne derecede katıldığınızı 1 Hiç Katılmıyorum 5 Tamamen Katılıyorum şeklinde belirtir misiniz?

	1. Hiç Katılmıyorum	2. Katılmıyorum	3. Kısmen Katılıyorum	4. Katılıyorum	5. Tamamen Katılıyorum
1. İlçemizde halkın geniş kesimleri yerel yönetime katılmaktadır.	1	2	3	4	5
2. İlçe belediyemiz halkın yerel yönetimlere katılımı için çaba harcamaktadır. Ancak halkın geniş kesimleri bu konuda ilgisizdir	1	2	3	4	5
3. İlçede sakinlerinin büyük bir kısmı yerel yönetimler konusunda hassas ve ilgilidir. Ancak ilçe belediyemiz bu konuda duyarsız kalmaktadır.	1	2	3	4	5

- 10) Belediye meclisi olarak halk ile düzenli olarak bir araya geliyor musunuz? Ne sıklıkta?
- 11) Halk toplantılardan çıkan sonuçları aktardığımız bir birim var mı?

12) Kent Konseyi ile Belediye Meclisi üyeleri bir araya gelir mi?

13) Bugüne kadar Belediye Meclisi'nde kent konseyi tarafından alınan bir karar görüşüldü mü? Evet, ise nasıl sonuçlandı?

14) Size göre sayacağım kurum ya da uygulamalardan hangileri Türkiye'de belediyecilik faaliyetlerinin şeffaflaşmasına ve halkın katılımının sağlanmasında köklü değişimlere yol açabilir? İlk üçünü etki gücüne göre sıralayabilir misiniz?

1.	Avrupa Birliği, Habitat, Avrupa Kentsel Şartı gibi uluslararası ilke ve sözleşmeler	
2.	Kent Konseylerinin yetkilerinin artırılması	
3.	Siyasi partilere katılımın artırılması	
4.	Okullarda vatandaşlık bilgisi konularında yerel katılım ile ilgili hakların öğretilmesi	
5.	Kamu Reformu Yasasının değiştirilmesi	
6.	Bağımsız halk denetçiliği sisteminin hayata geçmesi	
7.	Belediyelerin bağımsız kurullar ya da baskı grupları tarafından denetlenmesi	
8.	Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın geliştirilmesi	
9.	Belediyelerin yargı tarafından denetlenmesi	
10.	Belediye personelinin bu konuda eğitim ve sorumluluk alması	

15) Katılımcılık ve şeffaflığın gerçekleştirilmesinde iki temel güzergahtan bahsedebiliriz. Bunlardan birincisi yüksek teknolojinin sağladığı imkanlarla daha çok kişiye daha ucuz ve hızlı bir şekilde ulaşmak olabilir. Örneğin e-topluluk, e- belediye, e-bilgi edindirme gibi uygulamalar İkinci yol ise vatandaşla doğrudan iletişime dayanan uygulamalar olabilir. Size göre bundan sonra yerel yönetimler katılımcılık ve açık yönetim ilkelerini gerçekleştirmede bu yollardan hangisini ana yol olarak tercih etmelidir? Böyle düşünmenizin nedenlerini neler

EK 3. KENT KONSEYİ ÜYELERİ

- 1) Ümraniye/Şişli Kent Konseyi'nden ilk nasıl haberdar oldunuz? Kent konseyinde görev alma kararını nasıl verdiniz? Ne kadar zamandır kent konseyinde çalışıyorsunuz? Kent konseyindeki çalışma alanınız nedir?**
- 2) Üyelerinizle herhangi bir konuda ihtilaf yaşıyor musunuz? Bu tarz ihtilafları aşmada nasıl bir yöntem izliyorsunuz?**
- 3) Kent konseyi ile belediye yöneticileri bir araya gelirler mi? Bu görüşmelerde hangi konular görüşülür?**
- 4) İlçe belediyenizin kent Ümraniye/Şişli Belediye'nin kent konseyi için ayırdığı bir bütçe ya da finansal bir destek var mı?**
- 5) Belediye ile kent konseyinin bugüne kadar ortaklaşa gerçekleştirdiği bir çalışma var mı? Bu çalışmanın konusu neydi?**
- 6) Bugüne kadar Belediye Meclisi'nde kent konseyi tarafından alınan bir karar görüşüldü mü? Evet, ise nasıl sonuçlandı?**
- 7) Bundan sonraki dönemde de ilçenizde ya da başka bir ilçede kent konseyinde görev almayı planlıyor musunuz? Evetse neden? Hayırsa neden?**
- 8) Kent konseyi üye sayınız ne kadar? Kent konseyinde çalışan gönüllülerin sayısında bir artış ya da azalma yaşandı mı yaşandıysa bu ne yönde ve ne kadar oldu?**
- 9) Herhangi bir duyuru yapmak için kent konseyi üyeleriniz ve ilçe sakinleri ile iletişimde hangi araçları kullanıyorsunuz?**

10) Kent konseyi genel kurulunu oluştururken sivil toplum örgütlerini çağırma ve dahil etmede yaşadığınız sorunlar var mı? Kent konseyinde yer alan sivil toplum örgütlerini müzakere ve uzlaşma süreçlerine nasıl dahil ediyorsunuz? Bu süreçte sorunlarla karşılaştınız mı?

11) Yerel Gündem 21 hakkında ne biliyorsunuz? Yerel Gündem 21 hakkında herhangi bir eğitim çalışması yaptınız mı? Yapmayı planlıyor musunuz?

12) İlçe belediyenizin uygulama ve projelerini düşündüğünüzde ilçenizde yaşayanlar yerel yönetime katılmak ve karar süreçlerinde söz sahibi olmak için hangi araç ve olanaklara sahip?

13) İlçenizdeki karar alma süreçlerini düşündüğünüzde aşağıdaki aktörleri etki güçlerine göre 1’den 9’a kadar, en güçlüden(1) en zayıfa doğru (9) , sıralayabilir misiniz?

1 En Güçlü								9 En Zayıf
1	2	3	4	5	6	7	8	9

1. Belediye Başkanı	
2. Belediye’deki Bürokrasi/Yöneticiler	
3. Kent Konseyi	
4. Yerel Medya	
5. Belediye Meclisi	
6. Bazı Sivil Toplum Örgütleri	
7. Siyasi Partiler	
8. Halk	
9. Kamu Kuruluşları	

14) Size göre sayacağım kurum ya da uygulamalar hangileri Türkiye’de belediyecilik faaliyetlerinin şeffaflaşmasında ve halkın katılımının sağlanmasında radikal değişimlere yol açabilir? Buna göre sayacağım kurum ve uygulamalardan ilk üçünü sırasıyla belirtebilirsiniz?

1. Avrupa Birliği, Habitat, Avrupa Kentsel Şartı gibi ulus üstü birimlerin getireceği ilke ve sözleşmeler	
2. Kent Konseyleri gibi meclislere dayalı yerel örgütlenme modellerinin yetkilerinin yasal güvenceye alınması	
3. Siyasi partilere katılımın artırılması	
4. Okullarda vatandaşlık bilgisi konularında yerel katılım ile ilgili hakların öğretilmesi.	
5. Kamu Reformu Yasasının değiştirilmesi	
6. Bağımsız halk denetçiliği sisteminin hayata geçmesi	
7. Bağımsız kurullar aracılığı ile belediyelerin denetlenmesi	
8. Belirli kesimlere yönelik kararlarda uzlaşma kurullarının oluşturularak Sivil Toplum Kuruluşlarının sürece katılımı	
9. Belediye personelinin bu konuda eğitim ve sorumluluk alması	

15) Sizce önümüzdeki dönemde yerel yönetimlerde katılımcılık ve şeffaflığı arttırmak için teknolojiye dayanan yol ve yöntemler mi kullanılmalı? Örneğin e-devlet, e-belediyelik gibi. Yoksa vatandaşla doğrudan iletişime dayanan uygulamalar mı? Neden böyle düşünüyorsunuz?

EK 4. VATANDAŞ ANKETİ: TABLO VE GRAFİKLER

Tablo 1. Görüşülen bireylerin semtlere göre dağılımı (%)

ŞİŞLİ			ÜMRANİYE		
	Frekans	Yüzde		Frekans	Yüzde
Feriköy	34	20,9	Armağan Evler	42	17,6
19.Mayıs	26	16,0	Altınşehir	40	16,7
Ayazağa	26	16,0	İstiklal	40	16,7
Fulya	26	16,0	Atatürk	39	16,3
Kuştepe	26	16,0	Çakmak	39	16,3
Mecidiyeköy	25	15,3	Namık Kemal	39	16,3
	163	100		239	100

Tablo 2. Görüşülen bireylerin yaş gruplarına göre dağılımı (%)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
18 - 24	28	17,2	43	18,0
25 - 34	45	27,6	70	29,3
35 - 44	33	20,2	58	24,3
45 - 54	26	16,0	38	15,9
55 ve üzeri	31	19,0	30	12,6
	163	100	239	100

Tablo 3. Cinsiyete göre dağılım

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Erkek	83	50,9	119	49,8
Kadın	80	49,1	120	50,2
	163	100	239	100

Tablo 4. Medeni durum

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evli	125	76,7	167	69,9
Bekâr	32	19,6	66	27,6
Dul	3	1,8	5	2,1
Boşanmış	3	1,8	1	0,4
	163	100	239	100

Tablo 5. Çocuğunuz var mı?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Var	121	74,2	155	69,8
Yok	42	25,8	67	30,2
	163	100	222*	100

*Bu soruya 17 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 6. Hanedeki çocuk sayısı

	ŞİŞLİ			ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde		Frekans	Yüzde
1 Çocuk	22	18,3	1 Çocuk	21	13,5
2 Çocuk	52	43,3	2 Çocuk	69	44,5
3 Çocuk	30	25,0	3 Çocuk	38	24,5
4 Çocuk	10	8,3	4 Çocuk	16	10,3
5 Çocuk	4	3,3	5 Çocuk	5	3,2
6 Çocuk	1	0,8	6 Çocuk	2	1,3
10 Çocuk ve üzeri	1	0,8	7 Çocuk	3	1,9
Toplam	120*	100	10 Çocuk ve üzeri	1	0,6
*Bu soruya 1 kişi yanıt vermemiştir.				155	100

Tablo 7. Ailenizin aylık ortalama geliri nedir?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
150 TL ve altı	1	0,6	2	0,9
151 TL – 300 TL	1	0,6	2	0,9
451 TL –600 TL	3	1,9	2	0,9
601 TL – 750 TL	4	2,5	7	3,2
751 TL – 900 TL	8	4,9	37	17,1
901 TL – 1050 TL	19	11,7	66	30,6
1051 TL -1200 TL	28	17,3	39	18,1
1201 TL -1400 TL	33	20,4	20	9,3
1401 TL -1600 TL	23	14,2	13	6,0
1601 TL -1800 TL	20	12,3	6	2,8
1801 TL -2000 TL	7	4,3	14	6,5
2001 TL -2500 TL	10	6,2	5	2,3
2501 TL -3000 TL	5	3,1	1	0,5
3001 TL – 5000 TL	-	-	2	0,9
	162*	100	216**	100
*Bu soruya 1 kişi yanıt vermemiştir.				
**Bu soruya 23 kişi yanıt vermemiştir.				

Tablo 8. Görüşülen bireylerin aylık toplam gelirleri

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Alt gelir grubu	36	22,2	116	53,7
Orta gelir grubu	111	68,5	92	42,6
Üst gelir grubu	15	9,3	8	3,7
	162	100	216	100

***Bu soruya 1 kişi yanıt vermemiştir.**

****Bu soruya 23 kişi yanıt vermemiştir.**

Tablo 9. Evinizin mülkiyet durumu nedir?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Ev sahibi	100	61,3	135	57,0
Kiracı	57	35,0	92	38,8
Bedelsiz	6	3,7	10	4,2
	163	100	237*	100
*Bu soruya 2 kişi yanıt vermemiştir.				

Tablo 10. Sosyal güvenceniz var mı?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Var	117	71,8	175	74,5
Yok	46	28,2	60	25,5
	163	100	235*	100
*Bu soruya 4 kişi yanıt vermemiştir.				

Tablo 11. Hangi sosyal güvenlik kuruluşlarına mensupsunuz?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
SSK	73	63,5	132	76,7
Bağkur	29	25,2	33	19,2
Emekli Sandığı	12	10,4	7	4,1
Özel	1	0,9	-	-
	115*	100	172**	100
*Bu soruya 2 kişi yanıt vermemiştir.				
**Bu soruya 3 kişi yanıt vermemiştir.				

Tablo 12. Ehliyetiniz var mı?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	90	55,9	146	62,7
Evet	71	44,1	87	37,3
	161	100	233	100
*Bu soruya 2 kişi yanıt vermemiştir.				
**Bu soruya 6 kişi yanıt vermemiştir.				

Tablo 13. Ehliyetinizin sınıfı nedir?
(Bu soru, ehliyeti olduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
A1 sınıfı	1	0,6	1	1,2
A2 sınıfı	-	-	1	1,2
B sınıfı	60	36,8	63	76,8
C sınıfı	1	0,6	1	1,2
D sınıfı	1	0,6	-	-
E sınıfı	8	4,9	16	19,5
	71	43,6	82*	100
*Bu soruya 5 kişi yanıt vermemiştir.				

Tablo 14. Arabanız var mı?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yok	117	71,8	201	84,1
Var	46	28,2	38	15,9
	163	100	239	100

Tablo 15. Halkın yerel yönetimlere katılımı demokratikleşme düzeyini artırır mı?

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet	148	93,7	203	93,1
Hayır	10	6,3	15	6,9
	158*	100	218**	100
*Bu soruya 5 kişi fikrim yok demiştir.				
**Bu soruya 21 kişi fikrim yok demiştir.				

Tablo 16. Türkiye'de yerel yönetimler demokratikleşirse merkezi yönetim de demokratikleşir mi?

	ŞİŞLİ			ÜMRANIYE		
	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	149	91,4	94,9	164	68,6	91,1
Hayır	8	4,9	5,1	16	6,7	8,9
	157	96,3	100	180	75,3	100
Fikrim yok	6	3,7		59	24,7	
	163	100		239	100	

Tablo 17. Halkın yerel yönetimlere katılım düzeyi nasıldır?

	ŞİŞLİ		ÜMRANIYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hiç katılmıyor	2	1,2	39	18,9
Katılmıyor	64	39,5	71	34,5
Kısmen katılıyor	49	30,2	68	33,0
Katılıyor	43	26,5	28	13,6
Tamamen katılıyor	4	2,5	-	-
	162*	100	206**	100
Ortalama	2,90 Puan		2,41 Puan	

*Bu soruya 1 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 33 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 18. Bir yerel yönetimden beklentilerinizi düşündüğünüzde belirtilen ifadeleri önem sırasına göre 1 En Önemli 3 En Önemsiz şeklinde sıralayabilir misiniz?

			En önemsiz	Kısmen önemli	En önemli	Toplam
Yerel yönetimde en önemli olan hızlı ve kaliteli hizmettir.	ŞİŞLİ	Frekans	21	35	107	163
		Yüzde	12,9	21,5	65,6	100
	ÜMRANIYE	Frekans	39	32	164	235
		Yüzde	16,6	13,6	69,8	100
Yerel yönetimde önemli olan hizmetlerin şeffaf olarak dağıtılmasıdır.	ŞİŞLİ	Frekans	30	43	90	163
		Yüzde	18,4	26,4	55,2	100
	ÜMRANIYE	Frekans	20	89	106	215
		Yüzde	9,3	41,4	49,3	100
Yerel yönetimlerde önemli olan kaynakların adil kullanılmasıdır.	ŞİŞLİ	Frekans	35	31	97	163
		Yüzde	21,5	19,0	59,5	100
	ÜMRANIYE	Frekans	63	62	89	214
		Yüzde	29,4	29,0	41,6	100
Yerel yönetimlerde önemli olan hizmet ve politikaların üretiminde katılımcılığın sağlanmasıdır.	ŞİŞLİ	Frekans	99	34	29	162
		Yüzde	61,1	21,0	17,9	100
	ÜMRANIYE	Frekans	115	16	64	195
		Yüzde	59,0	8,2	32,8	100
Yerel yönetimlerde önemli olan hizmet ve politikaların üretiminde demokratik temayüllerin yerine getirilmesidir.	ŞİŞLİ	Frekans	123	18	21	162
		Yüzde	75,9	11,1	13,0	100
	ÜMRANIYE	Frekans	154	13	27	194
		Yüzde	79,4	6,7	13,9	100

***Bu soruya cevap vermeyenler tabloya dâhil edilmemiştir.**

Tablo 19. İlçe belediyeinizde halkın karar verme mekanizmalarına katılımını düşünecek olursanız ne derecede memnun olduğunuzu 1 Hiç memnun değilim 5 Çok Memnunum olmak üzere değerlendirecek olsanız 5 üzerinden kaç puan verirsiniz?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hiç memnun değilim	19	11,7	19	8,2
Memnun değilim	47	28,8	71	30,5
Kısmen memnunum	28	17,2	29	12,4
Memnunum	22	13,5	39	16,7
Çok memnunum	47	28,8	75	32,2
	163	100	233*	100
Ortalama	3,19 Puan		3,34 Puan	

Tablo 20. Belediyeinizle ilgili bir şikâyet ya da talebiniz olduğunda hangi araç ya da yolları kullanıyorsunuz?

	ŞİŞLİ Baz: 163 Kişi			ÜMRANİYE Baz: 239 Kişi		
	Frekans	Cevapların Yüzdesi	Deneklerin Yüzdesi*	Frekans	Cevapların Yüzdesi	Deneklerin Yüzdesi*
Telefon, fax, e-mail v.b. yollarla	42	24,1	25,8	74	27,0	31,0
Kendim ilgili birimlere gidiyorum	40	23,0	24,5	71	25,9	29,7
Muhtarlıklar, sivil toplum örgütleri, kent konseyi aracılığıyla	31	17,8	19,0	14	5,1	5,9
Kişisel ilişkilerim aracılığıyla belediyeye ulaşmaya çalışıyorum	9	5,2	5,5	2	0,7	0,8
E-belediyecilik,e-bilgi edinme gibi yollarla	9	5,2	5,5	16	5,8	6,7
Halk günleri, halk toplantılarına katılarak	4	2,3	2,5	2	0,7	0,8
Zabıta	1	0,6	0,6	1	0,4	0,4
Hiçbiri	38	21,8	23,3	79	28,8	33,1
Cevap yok				1	0,4	0,4
	174	100	106,7	274	100	114,6

*Birden çok cevap alınmıştır.

Tablo 21. Bugüne kadar belediyeye aldığı bir kara veya uygulama ile ilgili olarak herhangi bir şikâyet ya da sorununuzu ilettiniz mi?(%)

(Bu soru, belediye ilgili bir şikâyet ya da talebi olduğunda hiçbir araç yada yol kullanmadığını belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır, iletmedim	68	54,4	109	69,0
Evet, ilettim	57	45,6	49	31,0
	125	100	158	100

Tablo 22. En son başvurunuzu değerlendirdiğinizde belediyenin başvuru ile ilgili size verdiği bilgi ya da açıklamalar yeterli miydi?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yeterliydi	33	57,9	23	52,3
Yeterli değildi	24	42,1	21	47,7
	57	100	44*	100

*Bu soruya 5 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 23. En son başvurunuzu değerlendirdiğinizde belediyenin başvurunuz ile ilgili verdiği bilgi ya da açıklamalardan memnuniyet düzeyinizi değerlendirir misiniz?(%)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hiç memnun değilim	15	26,8	22	44,9
Memnun değilim	10	17,9	8	16,3
Kısmen memnunum	8	14,3	-	-
Memnunum	19	33,9	17	34,7
Çok memnunum	4	7,1	2	4,1
	56*	100	49	100
Ortalama	2,77 Puan		2,37 Puan	

*Bu soruya 1 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 24. Belediye bünyesinde yapılan meclis toplantılarına katılıyor musunuz?(%)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	152	94,4	226	97,0
Evet	9	5,6	7	3,0
	161*	100	233**	100

*Bu soruya 2 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 6 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 25. İlçe belediyenizde meclis üyeleri ile halk bir araya geliyor mu?(%)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	116	74,8	172	80,4
Evet	39	25,2	42	19,6
	155*	100	214**	100

*Bu soruya 8 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 25 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 26. İlçe belediyenizde meclis ve halk ne sıklıkla bir araya geliyor?(%)
(Bu soru, ilçe belediyesinde meclis üyeleri ve halkın bir araya geldiğini belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Ayda bir kere	21	53,8	13	34,2
15 günde bir kere	8	20,5	2	5,3
Üç ayda bir kere	5	12,8	21	55,3
Haftada bir kere	3	7,7	-	-
Yılda bir kere	2	5,1	-	-
Altı ayda bir kere	-	-	2	5,3
	39	100	38**	100

*Bu soruya 4 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 27. Bu görüşmeden önce kent konseyi diye bir şey duymuş muydunuz?(%)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır, duymadım	143	87,7	210	89,0
Evet, duydum	20	12,3	26	11,0
	163	100	236**	100

****Bu soruya 3 kişi yanıt vermemiştir.**

Tablo 28. Sizce kent konseyi ne olabilir?
(Bu soru, kent konseyini daha önce duymadığını belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yerel yönetimlere halkın katılımını sağlayacak bir yapı olabilir	96	67,1	63	35,6
Belediyeye ait bir birim olabilir	23	16,1	58	32,8
Bir dernek olabilir	12	8,4	11	6,2
Devletin bir kurumu olabilir	12	8,4	45	25,4
	143	100	177**	100

****Bu soruya 33 kişi yanıt vermemiştir.**

Tablo 29. Kent konseyini nereden duydunuz?
(Bu soru, kent konseyini duyduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE Baz: 26 Kişi		
	Frekans	Yüzde	Frekans	Cevapların Yüzdesi	Deneklerin Yüzdesi*
Komşularımdan sosyal çevremden	10	50,0	6	21,4	23,1
Gazete, radyo ve televizyonlardan	6	30,0	10	35,7	38,5
Arkadaşılarımdan	3	15,0	3	10,7	11,5
Belediyeden	1	5,0	5	17,9	19,2
Kent konseyinin ilçedeki faaliyetlerinden	-	-	2	7,1	7,7
Cevap yok	-	-	2	7,1	7,7
	20	100	28	100	107,7

***Birden çok cevap alınmıştır.**

Tablo 30. İlçenizde kent konseyi var mı?
(Bu soru, kent konseyi diye bir şey duyduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet, var	8	66,7	8	80,0
Hayır, yok	4	33,3	2	20,0
	12*	100	10**	100

*Bu soruya 8 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 16 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 31. İlçenizde kent konseyinin faaliyetlerinden haberdar olabiliyor musunuz?(%)
(Bu soru, ilçede kent konseyi olduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır, olmuyorum	5	62,5	7	87,5
Evet, oluyorum	3	37,5	1	12,5
	8	100	8	100

Tablo 32. İlçenizde kent konseyinin faaliyetlerinden nasıl haberdar oluyorsunuz?(%)
(Bu soru, kent konseyi faaliyetlerinden haberdar olanlara sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ Baz: 3 Kişi			ÜMRANİYE	
	Frekans	Cevapların Yüzdesi	Deneklerin Yüzdesi*	Frekans	Yüzde
Çevremden	2	50,0	66,7	1	100
Müteahhitlerden	1	25,0	33,3	-	-
Broşür	1	25,0	33,3	-	-
	4	100	133,3	1	100

*Birden çok cevap alınmıştır.

Tablo 33. Bugüne kadar ilçenizde belediye ile kent konseyinin birlikte gerçekleştirdikleri bir proje oldu mu?(%)
(Bu soru, ilçede kent konseyi olduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	4	66,7	1	33,3
Evet	2	33,3	2	66,7
	6*	100	3**	100

*Bu soruya 2 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 5 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 34. Belirtilen ifadelerden hangisi kent konseyi ile ilgili fikrinizi en iyi şekilde açıklar?(%)
(Bu soru, kent konseyi diye bir şey duyduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE Baz: 26 Kişi		
	Frekans	Yüzde	Frekans	Cevapların Yüzdesi	Deneklerin Yüzdesi*
Yerel yönetimlere halkın katılımını sağlayacak bir yapı olabilir	15	75,0	20	62,5	76,9
Bir dernek olabilir	3	15,0	3	9,4	11,5
Belediyeye ait bir birim olabilir	1	5,0	4	12,5	15,4
Devletin bir kurumu olabilir	1	5,0	3	9,4	11,5
Cevap yok	-	-	2	6,3	7,7
	20	100	32	100	123,1

*Birden çok cevap alınmıştır.

Tablo 35. İlçenizde ilçenizin sorunları ile ilgili konularda katılabileceğiniz herhangi bir gönüllü faaliyet var mı?(%)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	107	75,4	154	81,5
Evet	35	24,6	35	18,5
	142*	100	189**	100

*Bu soruda 21 kişi fikir belirtmemiştir.

**Bu soruda 50 kişi fikir belirtmemiştir.

Tablo 36. İlçenizin sorun ve ihtiyaçları için gönüllü bir faaliyet oluşturulursa katılmak ister miydiniz?(%)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet	105	66,9	104	51,2
Hayır	52	33,1	99	48,8
	157*	100	203	100

*Bu soruda 6 kişi fikir belirtmemiştir.

**Bu soruda 36 kişi fikir belirtmemiştir.

Tablo 37. İlçe belediyeniz tarafından halk günleri, halk toplantıları ya da mahalle toplantıları şeklinde düzenlenen toplantılar oluyor mu?

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet, oluyor	82	67,2	111	64,5
Hayır, olmuyor	40	32,8	61	35,5
	122*	100	172**	100

*Bu soruda 41 kişi fikir belirtmemiştir.

**Bu soruda 67 kişi fikir belirtmemiştir.

Tablo 38. İlçe belediyeniz aldığı kararlar ve uygulamalar ile ilgili kamuoyu araştırması yapıyor mu?(%)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Evet, yapıyor	86	55,1	34	14,8
Hayır, yapmıyor	70	44,9	196	85,2
	156*	100	230**	100

*Bu soruya 7 kişi yanıt vermemiştir.

**Bu soruya 9 kişi yanıt vermemiştir.

Tablo 39. Size göre yerel yönetimlerde katılımcılığı ve şeffaflığı artırmak için belirtilen yollardan hangisi tercih edilmelidir?(%)

	ŞİŞLİ		ÜMRANİYE	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Mahalle meclisleri, sivil platformlar gibi vatandaşlarla doğrudan iletişime dayanan yöntemler	137	84,0	212	91,8
E-belediye, e-devlet gibi teknolojiye dayanan yöntemler	26	16,0	19	8,2
	163	100	231**	100

****Bu soruya 8 kişi yanıt vermemiştir.**

Tablo 40. Buna göre belirtilen kurum ve uygulamalardan ilk üçünü sırasıyla belirtebilir misiniz?

ŞİŞLİ							
	1. Sıra		2. Sıra		3. Sıra		Puan
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	
Bağımsız halk denetçiliği sisteminin hayata geçmesi	56	34,4	17	10,5	11	6,8	213
Belediyelerin bağımsız kurullar ya da baskı grupları tarafından denetlenmesi	13	8,0	31	19,1	17	10,6	118
Okullarda yerel katılım ile ilgili hakların öğretilmesi	23	14,1	14	8,6	13	8,1	110
Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın geliştirilmesi	6	3,7	31	19,1	27	16,8	107
Belediyelerin yargı tarafından denetlenmesi	12	7,4	15	9,3	37	23,0	103
Kamu Reformu Yasasının değiştirilmesi	24	14,7	8	4,9	11	6,8	99
Kent Konseylerinin yetkilerinin artırılması	11	6,7	16	9,9	5	3,1	70
Belediye personelinin bu konuda eğitim ve sorumluluk alması	4	2,5	13	8,0	21	13,0	59
Avrupa Birliği, Habitat, Avrupa Kentsel Şartı gibi uluslar arası ilke ve sözleşmeler	10	6,1	6	3,7	12	7,5	54
Siyasi partilere katılımın artırılması	4	2,5	11	6,8	7	4,3	41
Toplam	163	100	162	100	161	100	

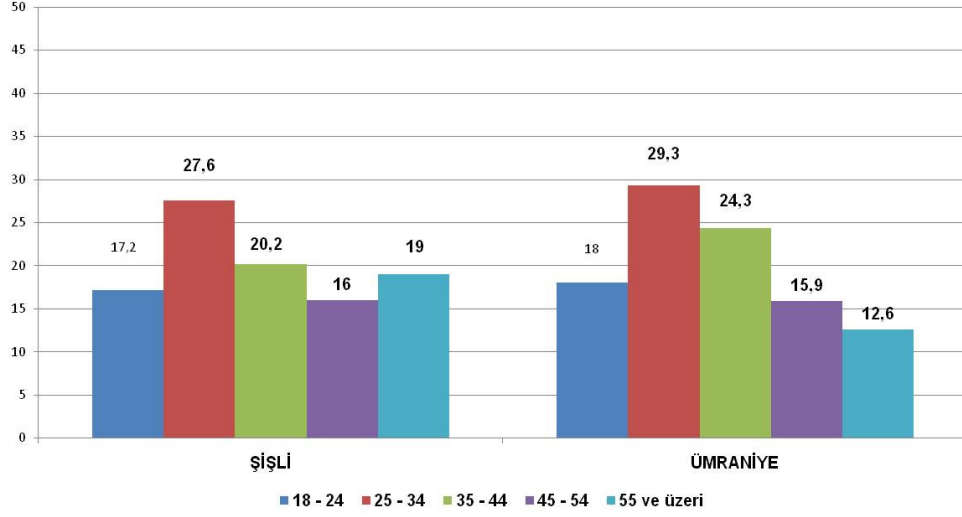
Tablo 41. Buna göre belirtilen kurum ve uygulamalardan ilk üçünü sırasıyla belirtebilir misiniz?

ÜMRANİYE							
	1. Sıra		2. Sıra		3. Sıra		Puan
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	
Bağımsız halk denetçiliği sisteminin hayata geçmesi	39	16,7	25	10,7	24	10,3	191
Okullarda yerel katılım ile ilgili hakların öğretilmesi	28	12,0	33	14,2	21	9,0	171
Belediyelerin yargı tarafından denetlenmesi	28	12,0	21	9,0	32	13,7	158
Belediyelerin bağımsız kurullar ya da baskı grupları tarafından denetlenmesi	25	10,7	27	11,6	22	9,4	151
Siyasi partilere katılımın artırılması	23	9,8	29	12,4	18	7,7	145
Kent Konseylerinin yetkilerinin arttırılması	18	7,7	30	12,9	24	10,3	138
Belediye personelinin bu konuda eğitim ve sorumluluk alması	25	10,7	17	7,3	26	11,2	135
Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın geliştirilmesi	13	5,6	29	12,4	29	12,4	126
Kamu Reformu Yasasının değiştirilmesi	25	10,7	12	5,2	17	7,3	116
Avrupa Birliği, Habitat, Avrupa Kentsel Şartı gibi uluslar arası ilke ve sözleşmeler	10	4,3	10	4,3	20	8,6	70
	234*	100	233	100	233	100	

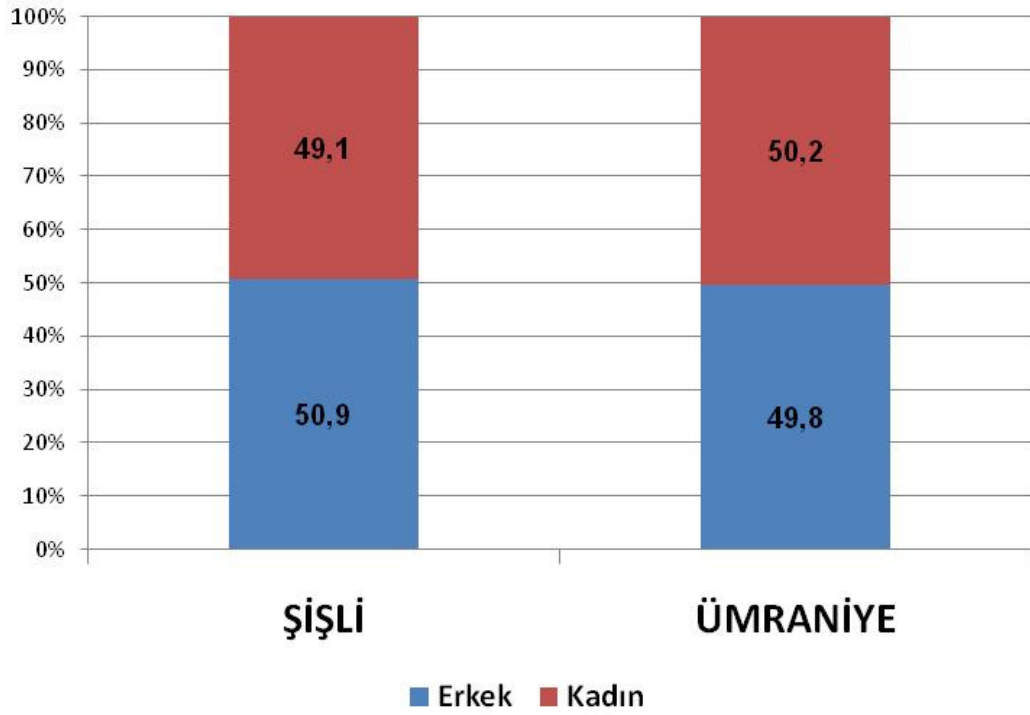
*Bu soruya yanıt vermeyenler tabloya dahil edilmemiştir.

GRAFİKLER

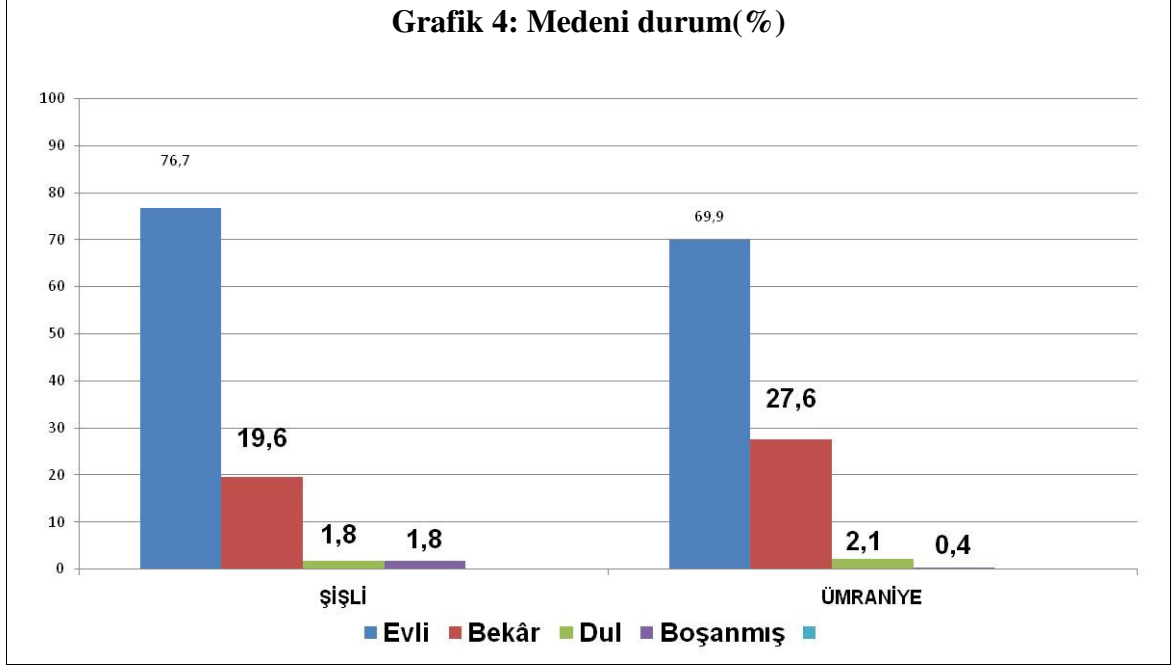
Grafik 1: Görüşülen bireylerin yaş gruplarına göre dağılımı(%)



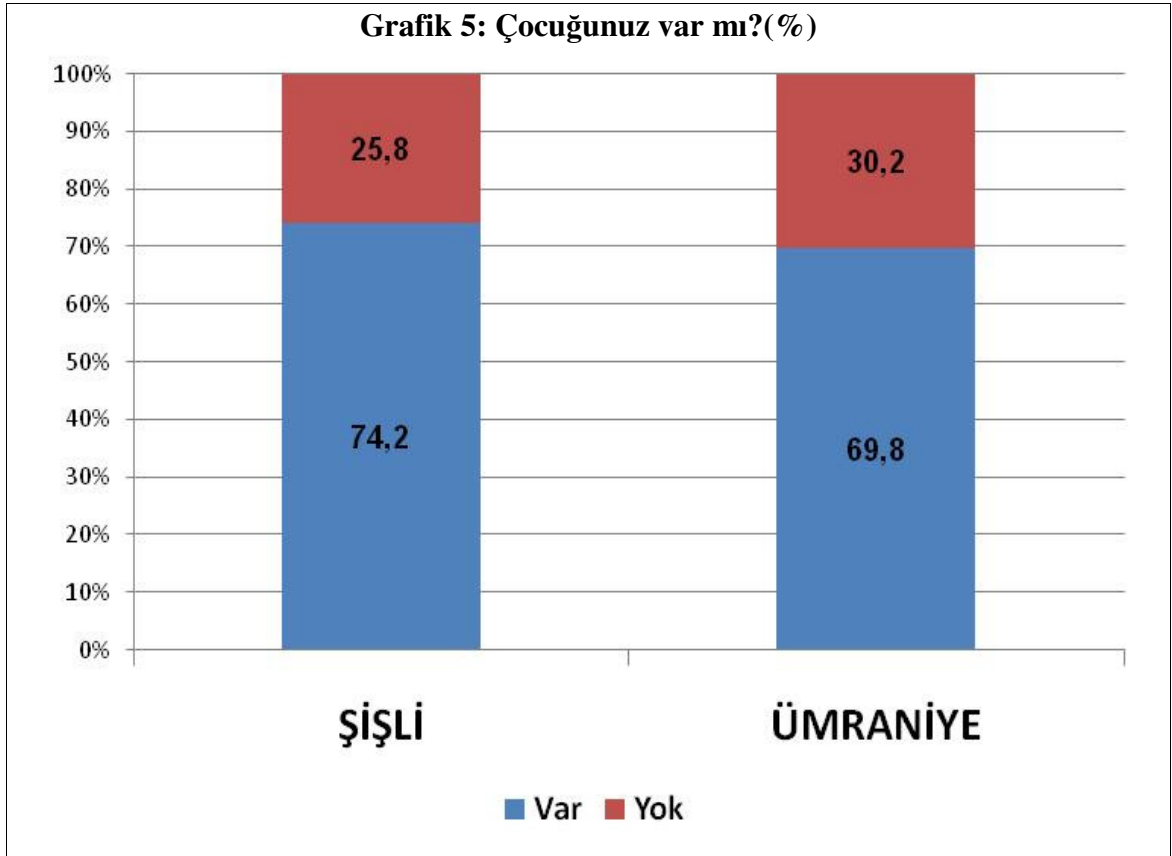
Grafik 3: Cinsiyete göre dağılım(%)



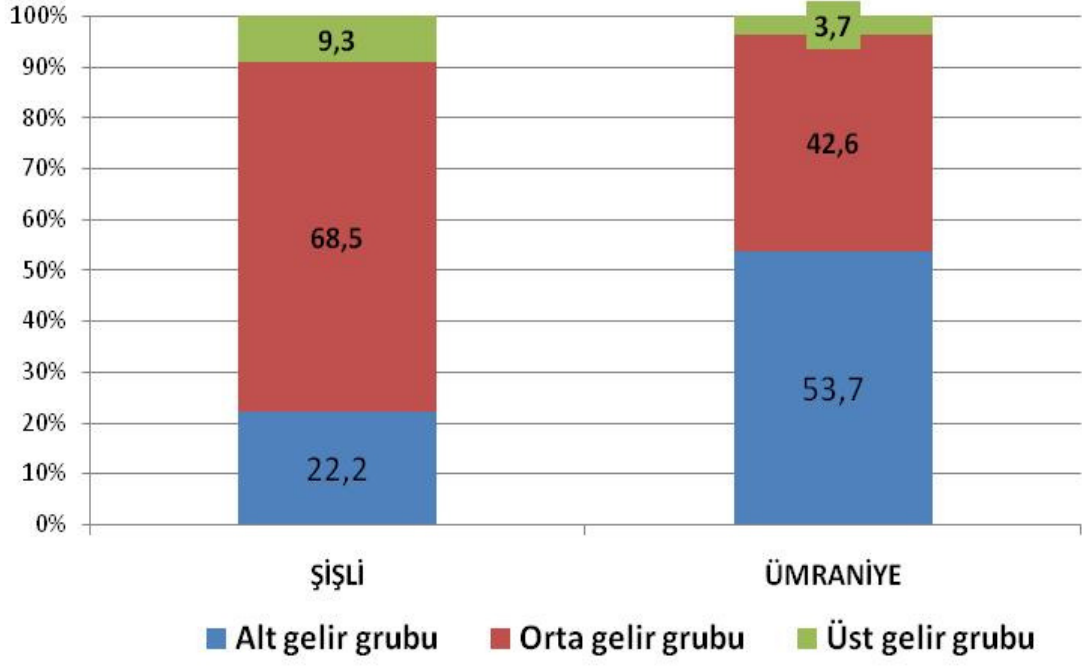
Grafik 4: Medeni durum(%)



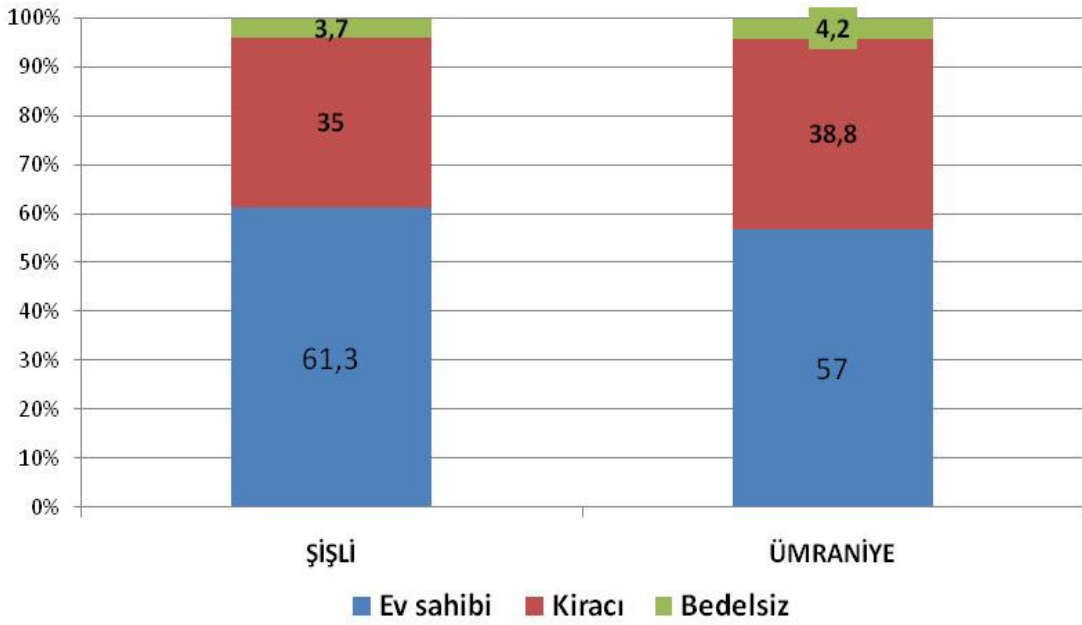
Grafik 5: Çocuğunuz var mı?(%)

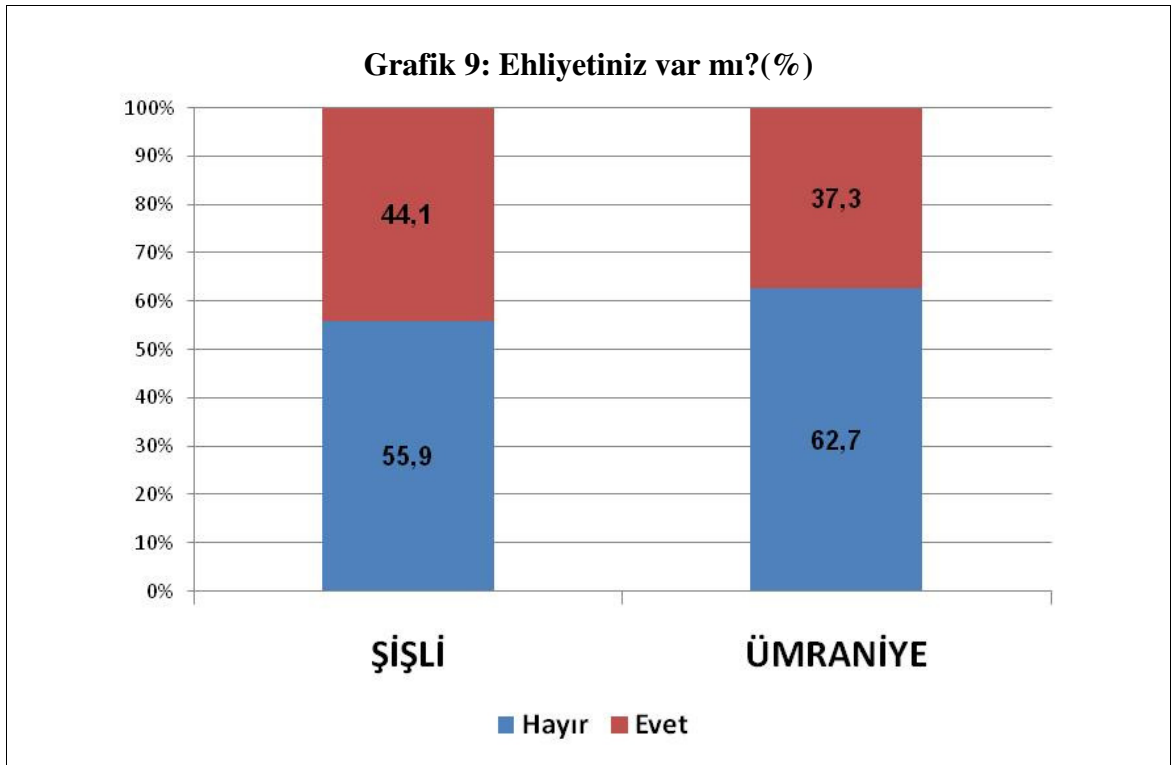
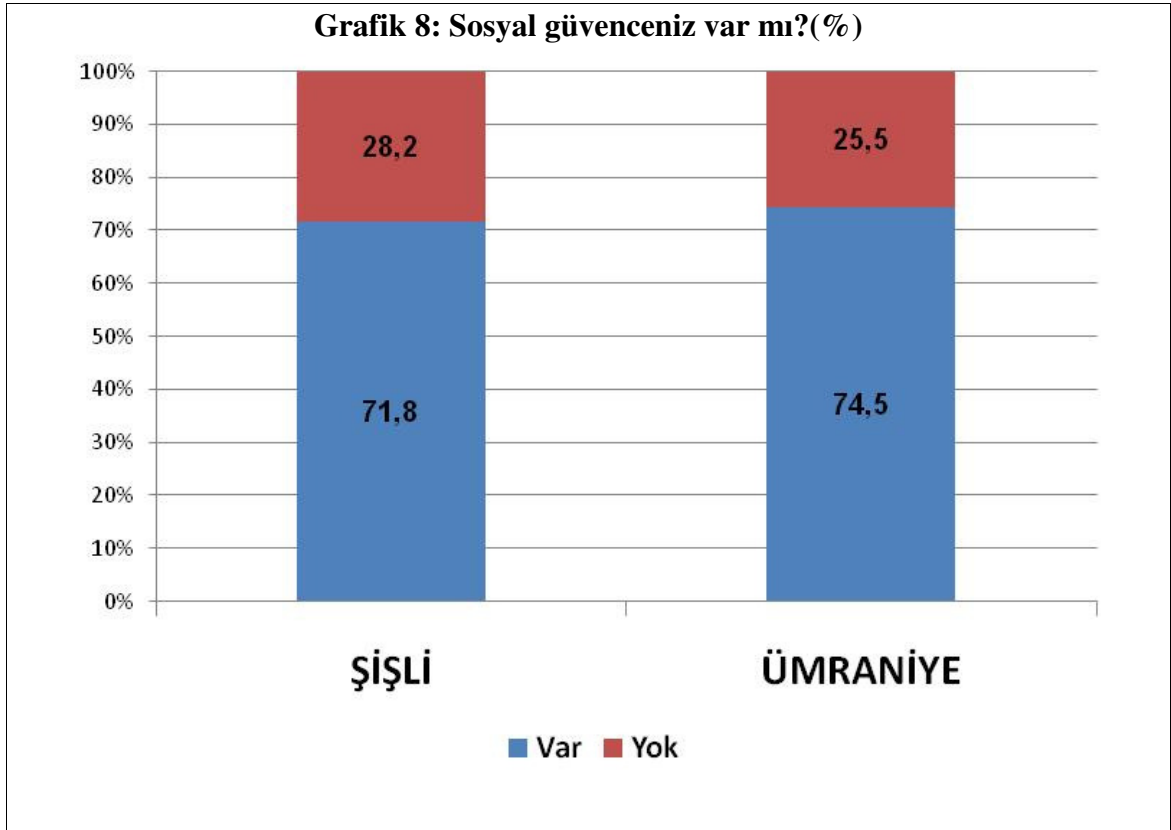


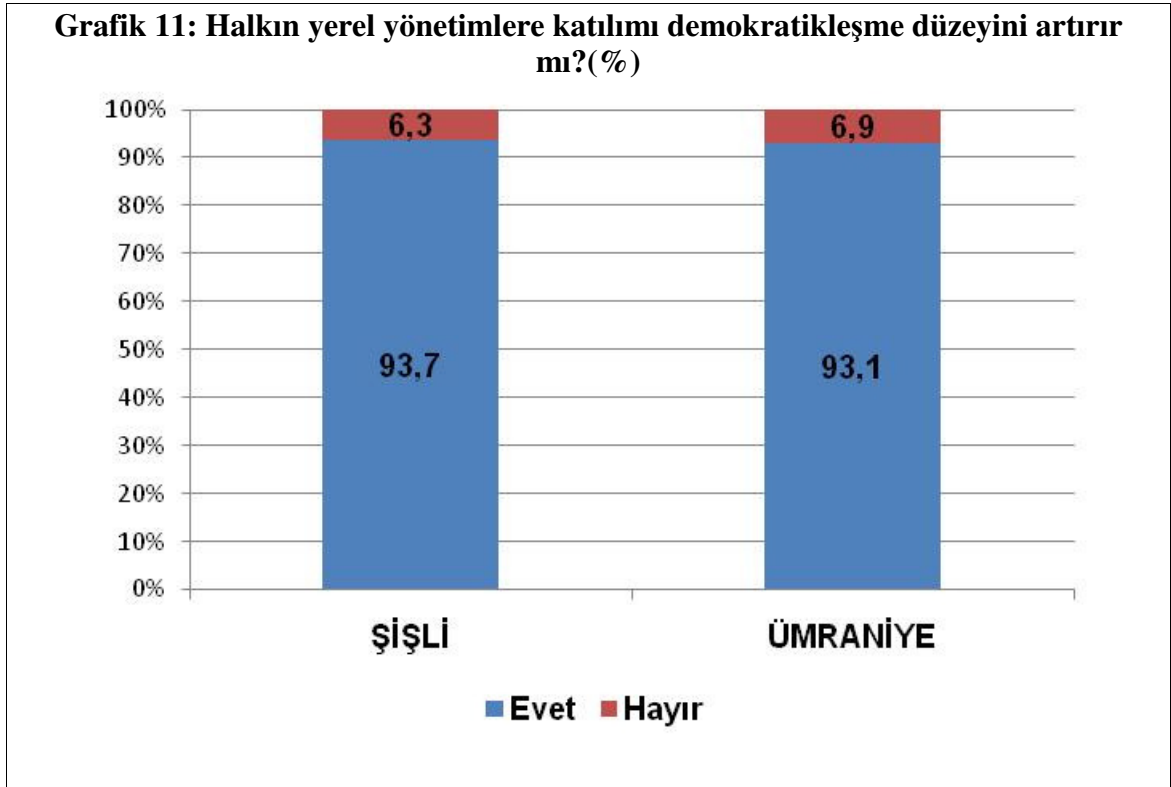
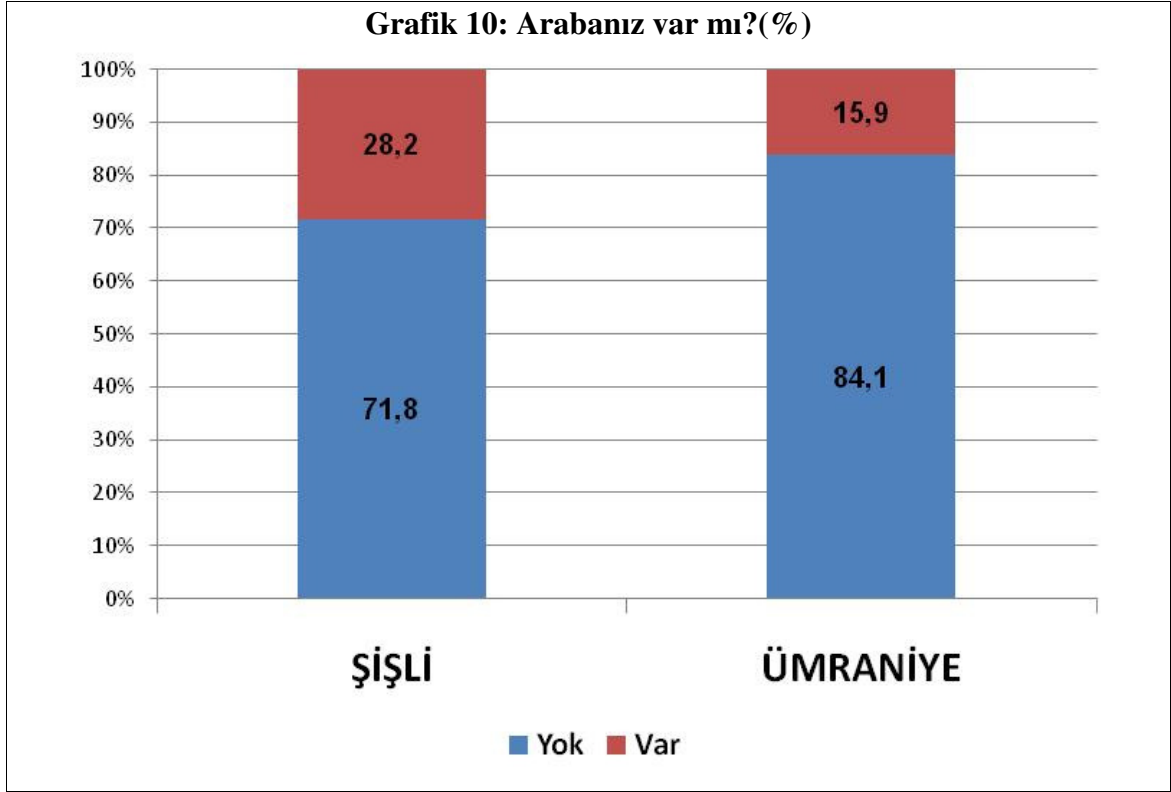
Grafik 6: Görüşülen bireylerin aylık toplam gelirleri(%)



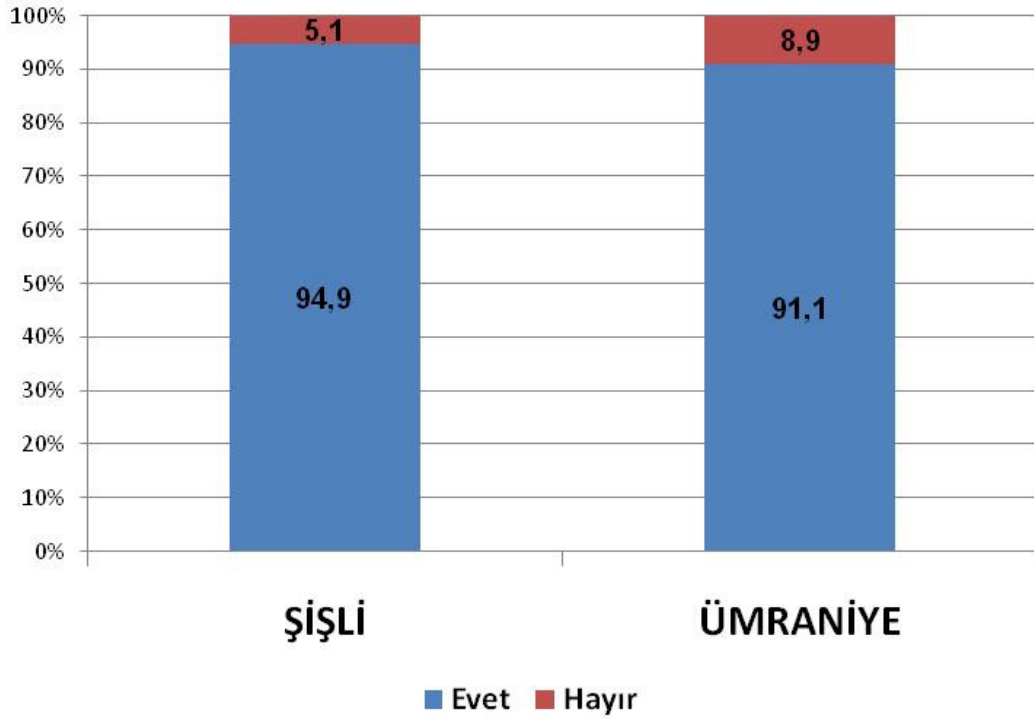
Grafik 7: Evinizin mülkiyet durumu nedir?(%)



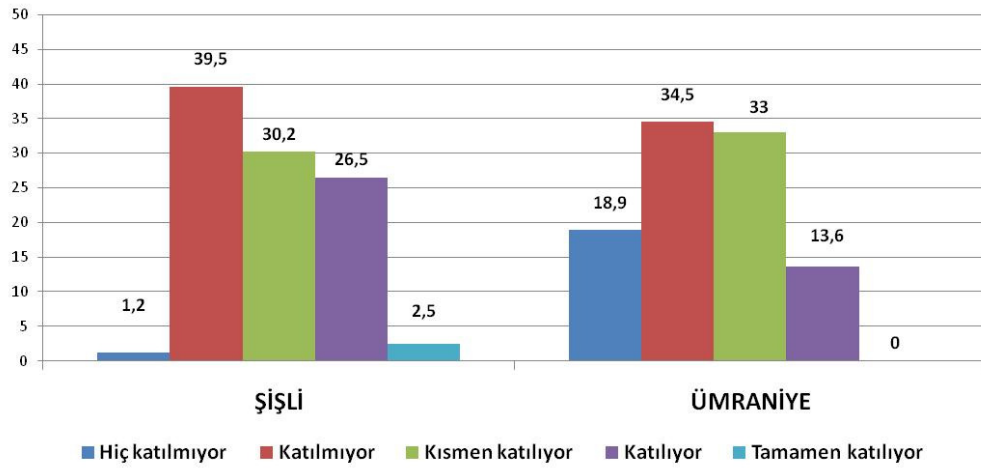




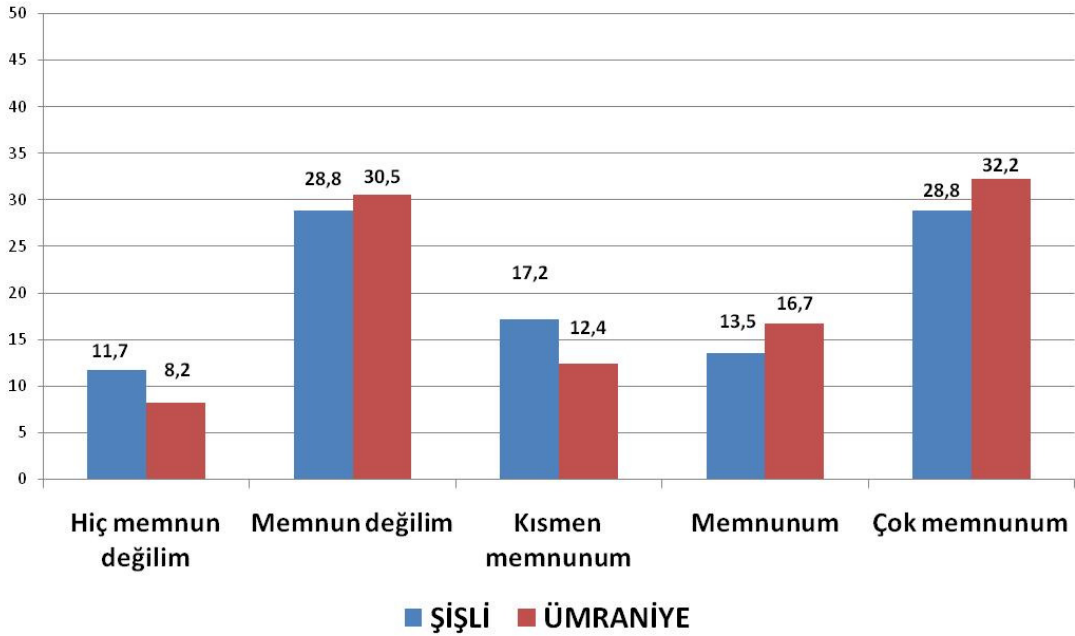
Grafik 12: Türkiye'de yerel yönetimler demokratikleşirse merkezi yönetim de demokratikleşir mi?(%)



Grafik 13: Halkın yerel yönetimlere katılım düzeyi nasıldır?(%)

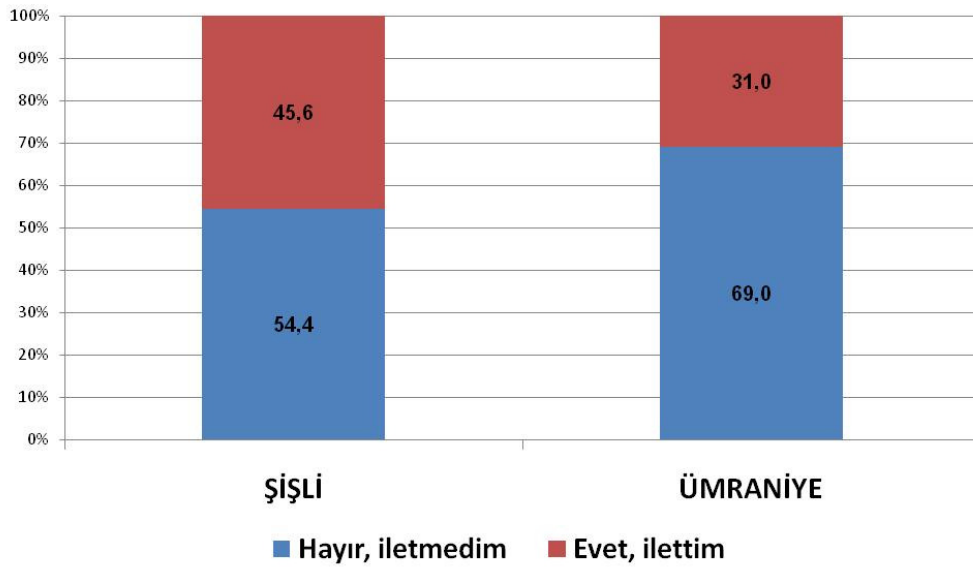


Grafik 14: İlçe belediyeinizde halkın karar verme mekanizmalarına katılımını düşünecek olursanız ne derecede memnun olduğunuzu 1 Hiç memnun değilim 5 Çok Memnunum olmak üzere değerlendirecek olsanız 5 üzerinden kaç puan verirsiniz?(%)

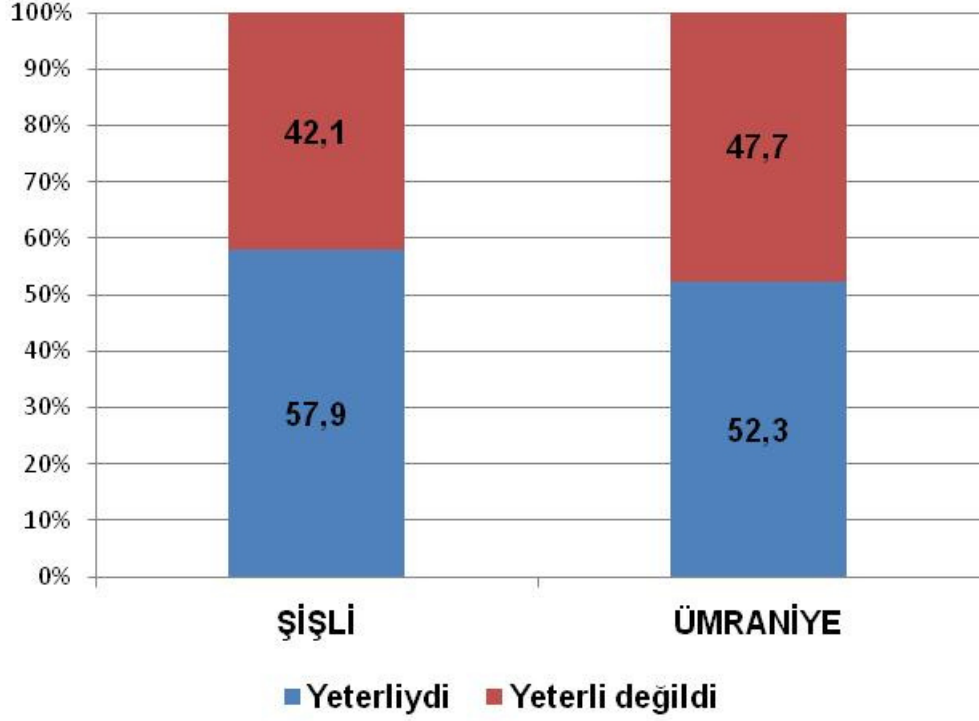


Grafik 15: Bugüne kadar belediyeye aldığı bir kara veya uygulama ile ilgili olarak herhangi bir şikâyet ya da sorununuzu ilettiniz mi?(%)

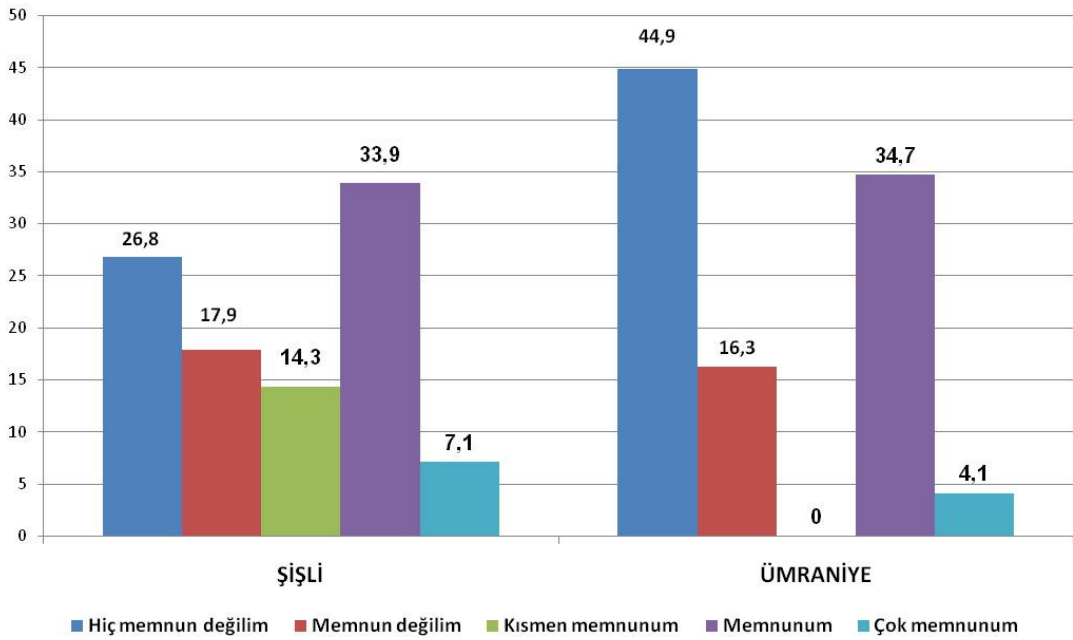
(Bu soru, belediye ilgili bir şikâyet ya da talebi olduğunda hiçbir araç yada yol kullanmadığını belirtenlere sorulmuştur.)



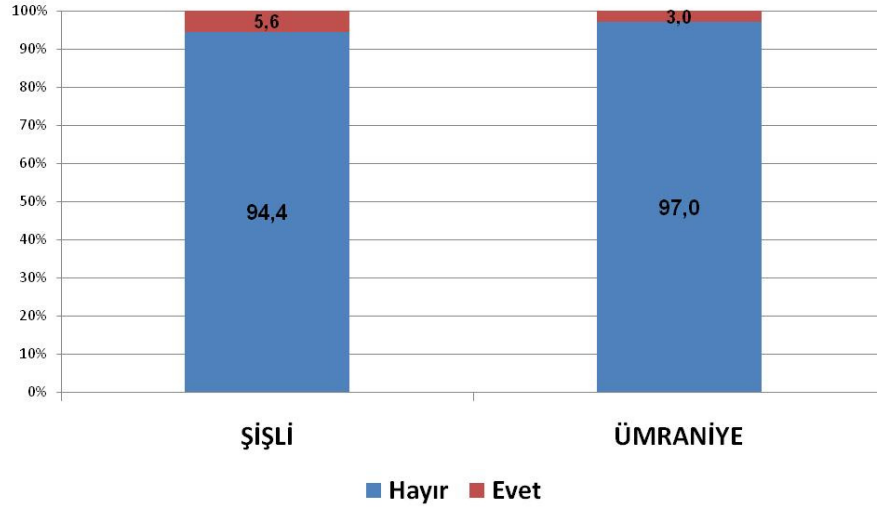
Grafik 16: En son başvurunuzu değerlendirdiğinizde belediyenin başvuru ile ilgili size verdiği bilgi ya da açıklamalar yeterli miydi?



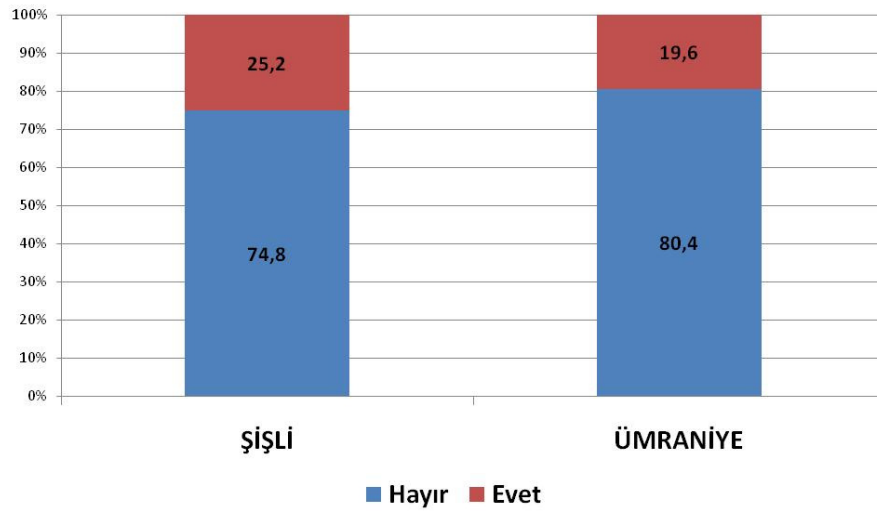
Grafik 17: En son başvurunuzu değerlendirdiğinizde belediyenin başvurunuz ile ilgili verdiği bilgi ya da açıklamalardan memnuniyet düzeyinizi değerlendir misiniz?(%)



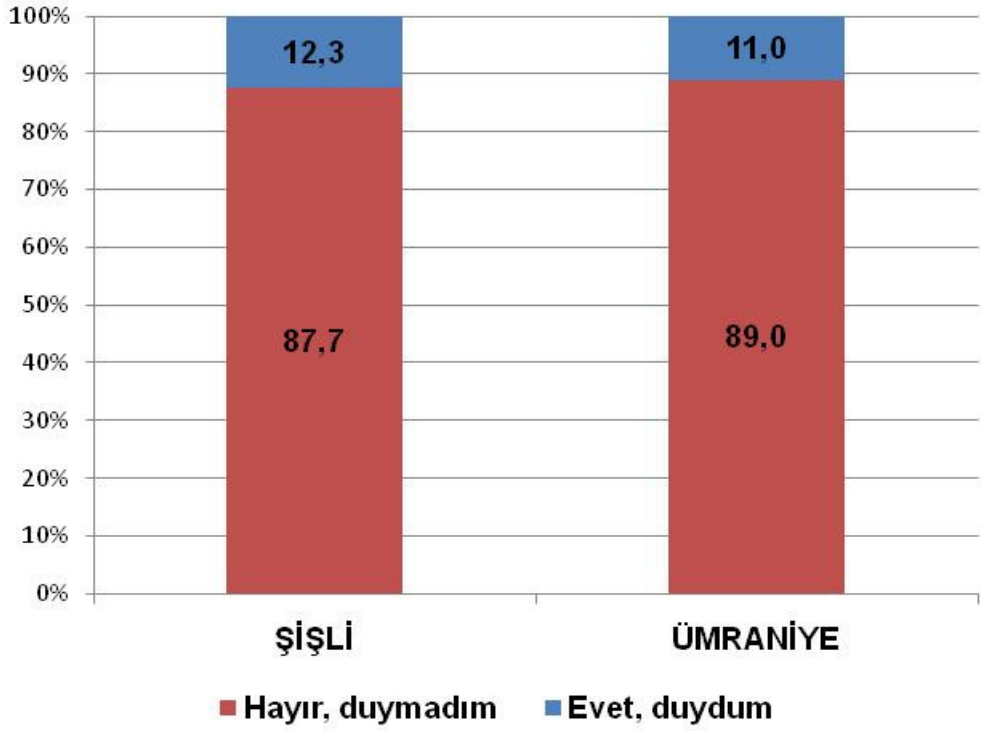
Grafik 18: Belediye bünyesinde yapılan meclis toplantılarına katılıyor musunuz?(%)



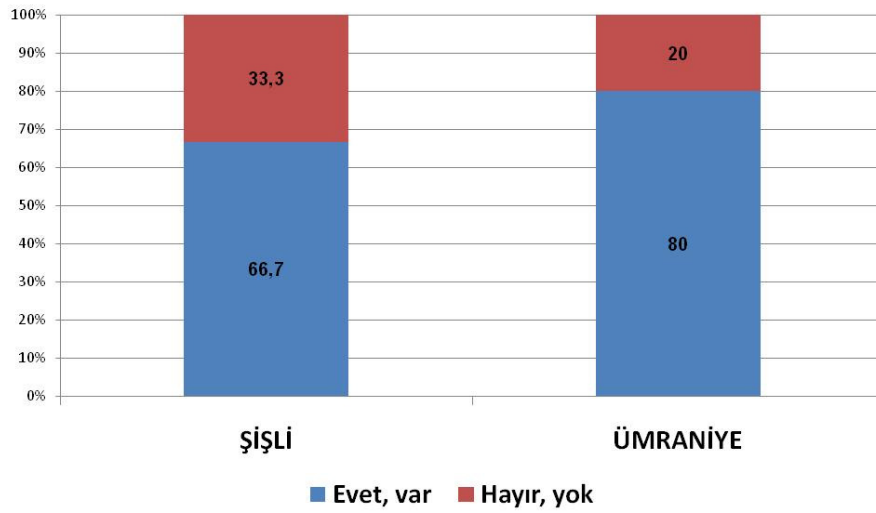
Grafik 19: İlçe belediyeinizde meclis üyeleri ile halk bir araya geliyor mu?(%)



Grafik 20: Bu görüşmeden önce kent konseyi diye bir şey duymuş muydunuz?(%)

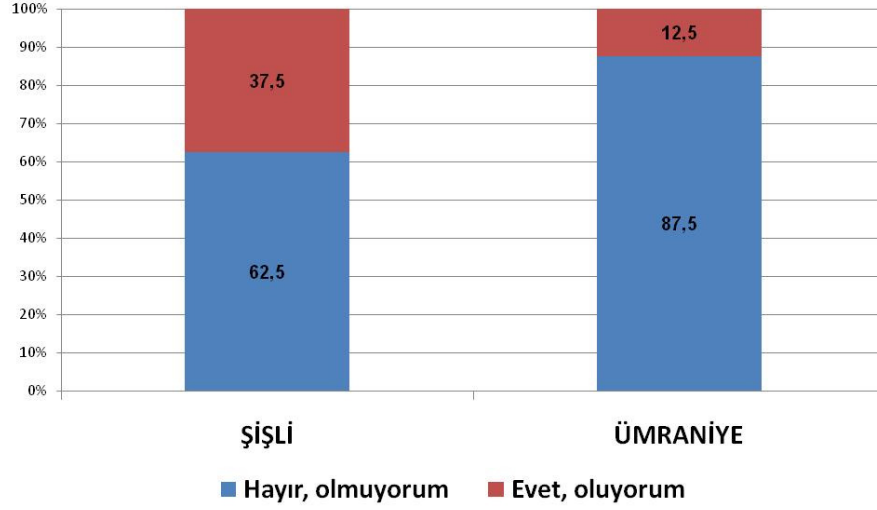


Grafik 21: İlçenizde kent konseyi var mı?
(Bu soru, kent konseyi diye bir şey duyduğunu belirtenlere sorulmuştur.)



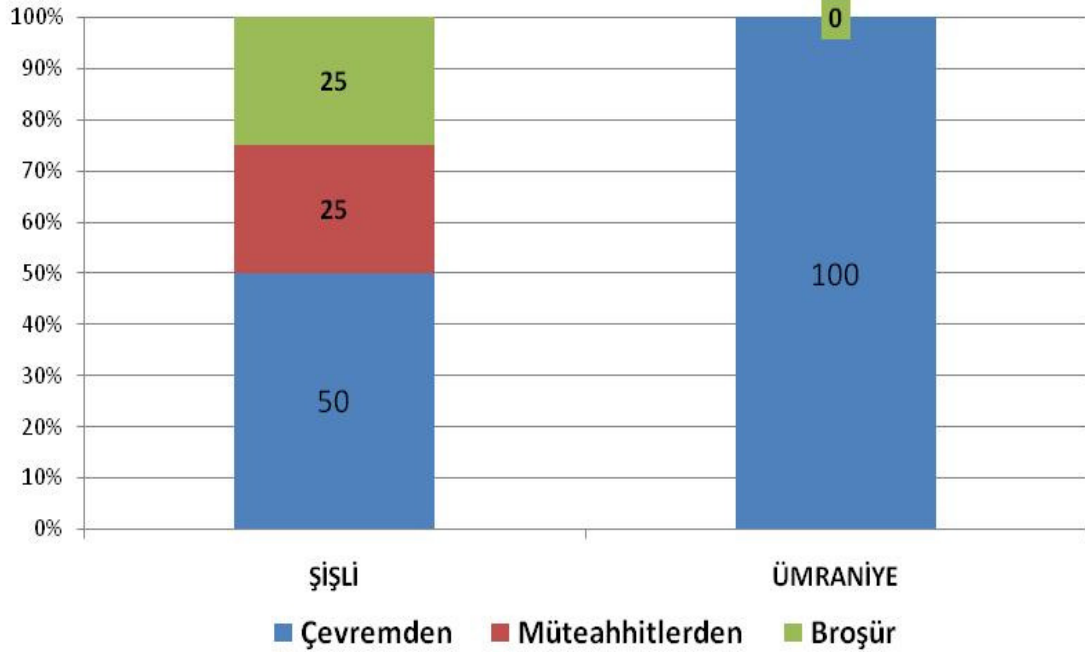
Grafik 22: İlçenizde kent konseyinin faaliyetlerinden haberdar olabiliyor musunuz?(%)

(Bu soru, ilçede kent konseyi olduğunu belirtenlere sorulmuştur.)



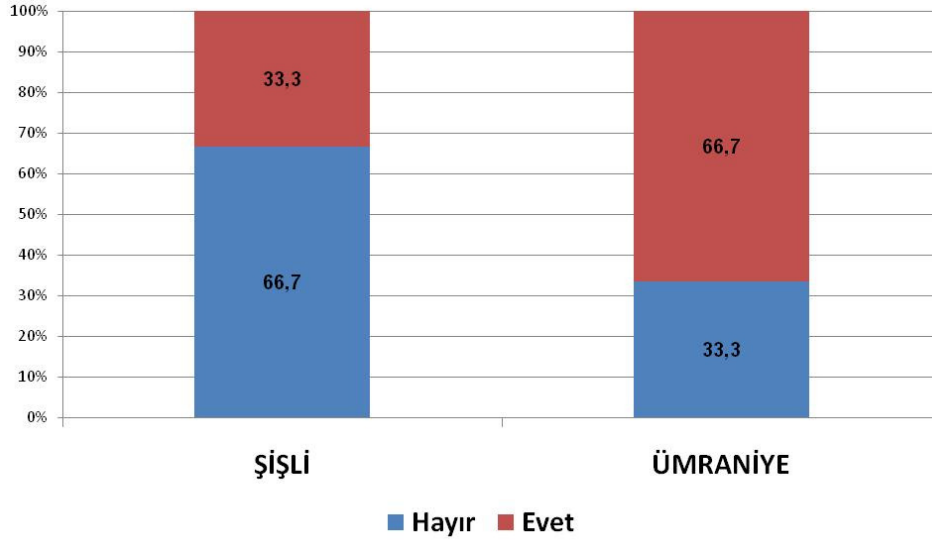
Grafik 23: İlçenizde kent konseyinin faaliyetlerinden nasıl haberdar oluyorsunuz?(%)

(Bu soru, kent konseyi faaliyetlerinden haberdar olanlara sorulmuştur.)



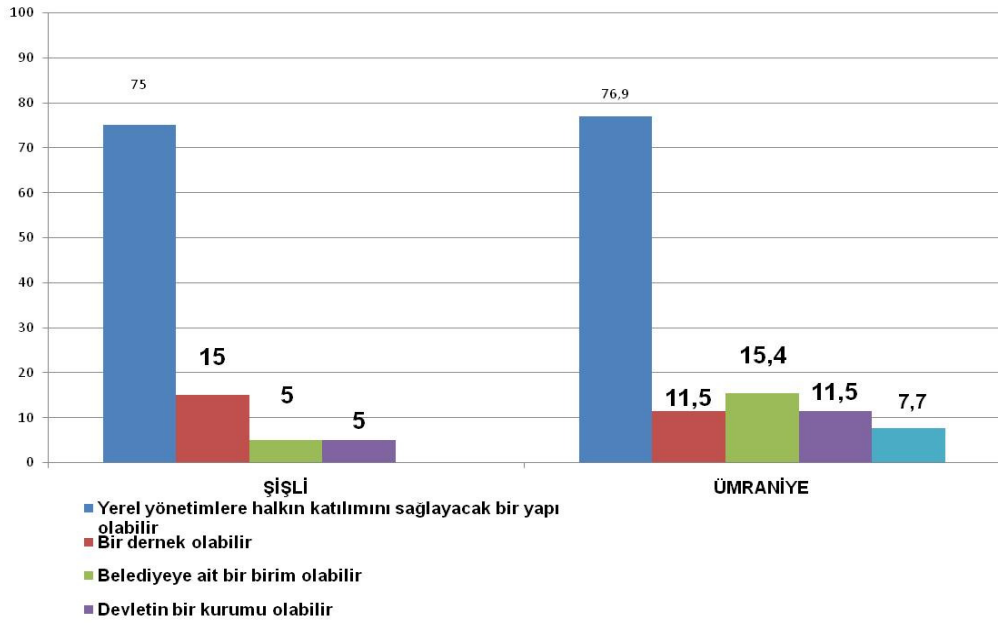
Grafik 24: Bugüne kadar ilçenizde belediye ile kent konseyinin birlikte gerçekleştirdikleri bir proje oldu mu?(%)

(Bu soru, ilçede kent konseyi olduğunu belirtenlere sorulmuştur.)

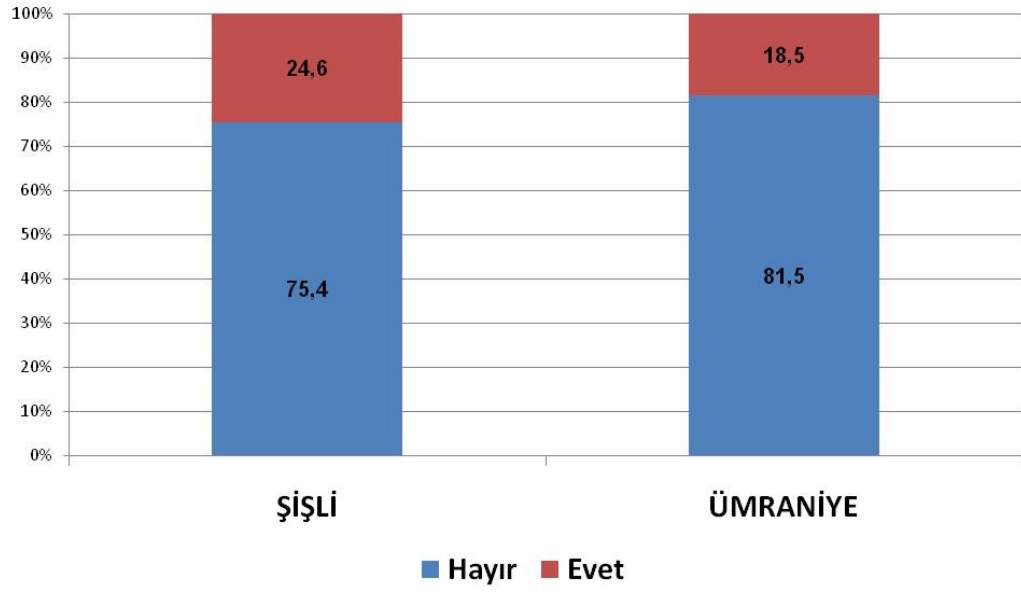


Grafik 25: Belirtilen ifadelerden hangisi kent konseyi ile ilgili fikrinizi en iyi şekilde açıklar?(%)

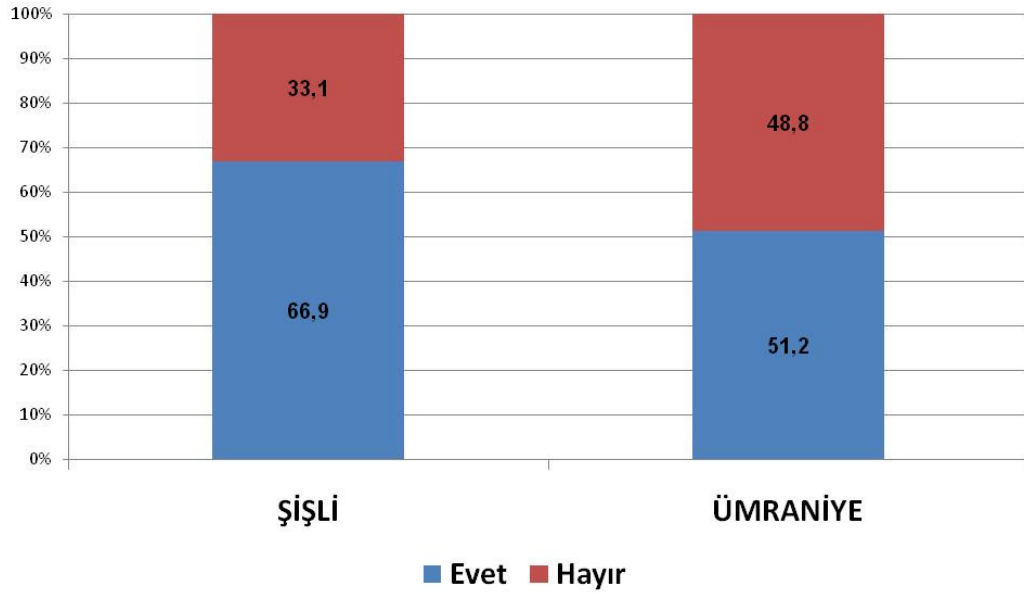
(Bu soru, kent konseyi diye bir şey duyduğunu belirtenlere sorulmuştur.)



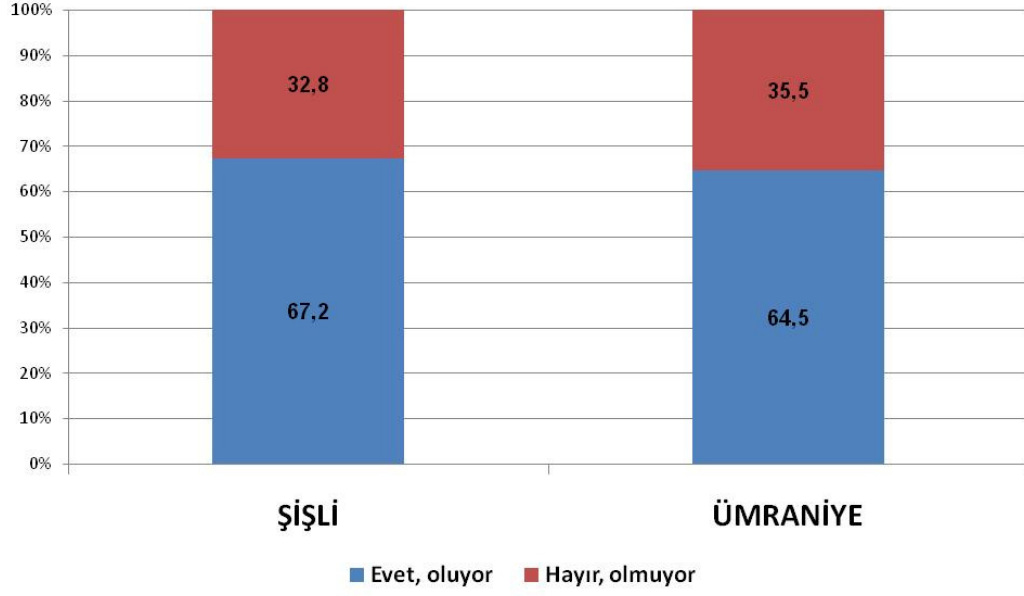
Grafik 26: İlçenizde ilçenizin sorunları ile ilgili konularda katılabileceğiniz herhangi bir gönüllü faaliyet var mı?(%)



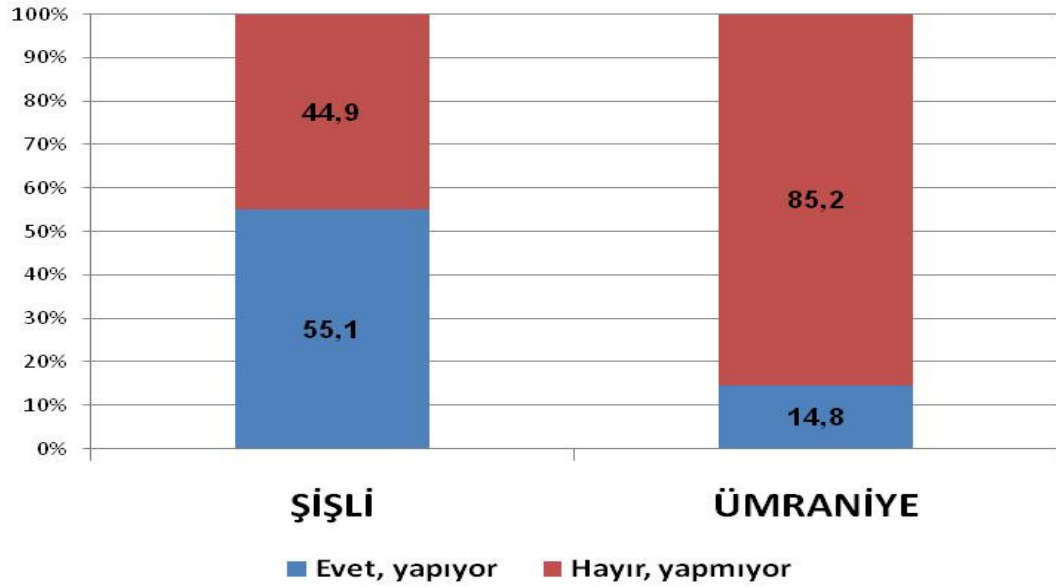
Grafik 27: İlçenizin sorun ve ihtiyaçları için gönüllü bir faaliyet oluşturulursa katılmak ister miydiniz?(%)



Grafik 28: İlçe belediyeniz tarafından halk günleri, halk toplantıları ya da mahalle toplantıları şeklinde düzenlenen toplantılar oluyor mu?



Grafik 29: İlçe belediyeniz aldığı kararlar ve uygulamalar ile ilgili kamuoyu araştırması yapıyor mu?(%)



Grafik 30: Size göre yerel yönetimlerde katılımcılığı ve şeffaflığı artırmak için belirtilen yollardan hangisi tercih edilmelidir? (%)

