

PAPER DETAILS

TITLE: 1990 SONRASI YASANAN GELISMELERIN TÜRKİYE'DE YEREL KATILIM
UYGULAMALARINA ETKİLERİ

AUTHORS: Miray Özden

PAGES: 167-183

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3707942>

Geliş Tarihi : 05.02.2024
Kabul Tarihi : 19.02.2024

 <https://doi.org/10.20304/humanitas.1431943>

Özden, M. (2024). 1990 sonrası yaşanan gelişmelerin Türkiye’de yerel katılım uygulamalarına etkileri. *HUMANITAS - Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(Cumhuriyet’in 100. Yılı Özel Sayısı), 167-183. <https://doi.org/10.20304/humanitas.1431943>

1990 SONRASI YAŞANAN GELİŞMELERİN TÜRKİYE’DE YEREL KATILIM UYGULAMALARINA ETKİLERİ

Miray ÖZDEN¹

ÖZ

Yerel yönetimlerin, vatandaşların günlük yaşamlarını etkileyen konularda daha etkin bir rol üstlenmesi, karar alma süreçlerine katılımın yerel düzeyde artırılmasına, toplumun çeşitli kesimlerinin temsil edilmesine ve bu şekilde oluşturulan politikaların daha kapsayıcı ve adaletli bir şekilde şekillenmesine olanak tanımaktadır. Yerel yönetimlerin üstlendiği bu misyon, demokrasinin sürdürülebilirliği aşamasında vatandaşların aktif katılımını çok daha ön plana çıkarmakta ve çağdaş yönetim teknikleri ile kullanılan katılım araçlarının çeşitlendirilmesi gerekliliğini vurgulamaktadır. Günümüzde dijitalleşmenin beraberinde getirdiği yeni kavramlar, yerel katılım yöntemlerinde “ulaşılabilirliği”, “kolaylığı” ve “kapsayıcılığı” arttırmakta, vatandaşları yönetim süreçlerine yaklaştırmaktadır. Bu açıdan, yerel yönetimlerin güncel gelişmeleri takip etmeleri, katılım yöntemleri açısından gelecek stratejileri belirlemelerine katkı sağlayacaktır. Uluslararası gelişmelere ve yeniliklere paralel olarak Türkiye’de de yerel yönetimlerin hizmet kalitelerini iyileştirmeleri aşamasında benimsedikleri yeni yol haritaları, yerel düzeyde bir vatandaşlık pratiği algısının oluşmasına zemin hazırlamış, vatandaş katılımının güçlendirilmesi yönündeki çalışmaların ivme kazanmasına yol açmıştır. Bu maksatla, çalışmada, Türkiye’de özellikle 1980 sonrası başlayan gelişmelerin 1990 yılında hız kazanarak yerel katılım pratiklerini etkilemesine temel oluşturması üzerinde durularak; Cumhuriyeti’nin 100. yılında yerel yönetimlerin vatandaş katılımını güçlendirmesi ve geleceğe yönelik stratejiler geliştirmesi için çeşitli öneriler sunulması amaçlanmaktadır. Bu öneriler, demokratik süreçlerin daha etkin hale getirilmesi, dijital katılımın teşvik edilmesi ve sürdürülebilirlik odaklı stratejilerin benimsenmesi gibi unsurları içermektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, Vatandaş katılımı, 100. Yıl, Türkiye, Yerel katılım

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, mirayozden@nku.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-7998-9699>

Date Received : 05.02.2024

Date Accepted : 19.02.2024

 <https://doi.org/10.20304/humanitas.1431943>

Özden, M. (2024). The impacts of developments post-1990 on local participation practices in Türkiye. *HUMANITAS - Journal of Social Sciences*, 12(Special Issue of the 100th Anniversary of the Republic), 167-183. <https://doi.org/10.20304/humanitas.1431943>

THE IMPACTS OF DEVELOPMENTS POST-1990 ON LOCAL PARTICIPATION PRACTICES IN TÜRKİYE

Miray ÖZDEN¹

ABSTRACT

Increasing the effectiveness of local governments in influencing the daily lives of citizens, enhancing participation in decision-making processes at the local level, ensuring representation of various segments of society, and shaping policies in a more inclusive and just manner are all made possible. This mission undertaken by local governments highlights the paramount importance of active citizen participation in the sustainability of democracy, emphasizing the necessity to diversify contemporary governance techniques and participation tools. In the present era, new concepts brought about by digitization enhance the “accessibility,” “ease,” and “inclusivity” of local participation methods, bringing citizens closer to governance processes. Therefore, staying abreast of current developments and determining future strategies for participation methods will contribute to local governments in Türkiye. In parallel with international advancements and innovations, the new roadmaps adopted by local governments in improving service quality in Türkiye have laid the groundwork for the formation of a perception of citizenship practice at the local level, propelling initiatives to strengthen citizen participation. With this purpose in mind, the study focuses on the foundation laid by developments in Türkiye, especially those that gained momentum after 1980 and significantly influenced local participation practices by 1990. The aim is to provide various recommendations for strengthening citizen participation in local governments and developing strategies for the future, particularly in light of the centennial of the Republic. These suggestions encompass elements such as making democratic processes more effective, encouraging digital participation, and adopting sustainability-focused strategies.

Keywords: Local government, Citizen participation, 100th Anniversary, Türkiye, Local participation

¹ Assist. Prof., Tekirdağ Namık Kemal University, Social Sciences Vocational School, mirayozden@nku.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-7998-9699>

Giriş

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere önemli sorumluluklar devretme çabaları dünya genelinde artmaktadır. Yerel yönetimler, sağlık, eğitim ve kamu hizmetleri gibi alanlarda vatandaşların yaşamlarında giderek çok daha önemli bir rol oynamaktadır. Aynı zamanda, yerel ekonomik büyümeyi teşvik etme konusunda daha etkin hale gelmektedirler. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere başarılı bir şekilde aktarılabilecek sorumluluklar, hizmetlerin ihtiyaçlara uygun şekilde tasarlanmasını kolaylaştırırken, etkinliği ve verimliliği artırarak vatandaşların yönetim süreçlerine güven duymasını teşvik etmektedir. Dezentralizasyon düşüncesinin yaygın bir anlam kazanması ile birlikte, vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör, yerel yönetim faaliyetlerine katılma konusunda iş birliği süreçlerine daha sıcak bakmaktadır. Bu durum, kaynakların daha etkili bir şekilde tahsis edilmesini sağlayarak hizmetleri ve yatırımları paydaşların ihtiyaçlarına ve ödeme isteklerine daha uyumlu hale getirmekte, kamu hizmetlerinin sunumu iyileştirmektedir. Bunun yanı sıra, sorumluluğun dağıtılması (vatandaşlar dahil edildiğinde, hükümet dışı sorumluluk mekanizmaları geliştirilir), eşitliğin sağlanması (bu konuda merkezi yönetim, yeniden dağıtım hedefleriyle ilgili destek ve kalite kontrol konularında önemli bir rol oynayabilir) ve faydaların sürdürülmesi (katılım, yerel olarak sağlanan mal ve hizmetlerin sürekli maliyetlerini finanse etme taahhüdü oluşturabilir) gibi avantajlar, yerel yönetimlerin avantajlı noktalarını oluşturmaktadır.

Yerel yönetimler, yerel nitelikli hizmet üreten birimler olarak hizmet sunum şekillerini çeşitlendirme ve bu hizmetlerin süreklilik arz etmesi konusunda vatandaş katılımına ihtiyaç duymaktadırlar. Vatandaşların katılım konusunda gösterdikleri bu eylem, yöneticilere sorunları daha iyi tanıma, anlama, toplumsal ilişkileri geliştirme ve kamuoyu nezdinde yönetime karşı güven oluşturma konularında yardımcı olmaktadır. Etkili vatandaş katılım uygulamaları, halkın, kendi toplumlarının geleceğini şekillendirecek politika kararlarını doğrudan yönlendirme fırsatı bulmalarını sağlayarak katılımcı yerel demokrasi için bir araç oluşturmaktadır.

Vatandaş ile seçilmiş yerel yöneticiler arasında iki yönlü iletişim sürecine dayanan anlamlı katılım, hükümette güveni yeniden inşa etme ve oluşturma çabalarında önemli bir rol oynamaktadır. Vatandaşların süreçte aktif olarak yer alması, gündelik hayat içerisindeki sorunlarına çözüm geliştirebilmesini, yönetim süreçleri hakkında doğru bilgilendirmenin yapılarak farkındalık seviyelerinin artırılmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimler, subsidiarite ilkesi gereği, yerel düzeyde doğru bir demokrasi anlamının yerleşmesine katkıda bulunarak, yönetişim ve katılım uygulamalarının vatandaşa en yakın birimler düzeyinde yaygınlaşmasına zemin hazırlamaktadır.

Vatandaş katılımı, daha iyi kararlar alınmasına katkıda bulunur. Çünkü karar vericilerin, karar sürecine getirilecek ek bilgilerle -halkın katkısıyla elde edilen ek gerçekler, değerler ve bakış açıları şeklinde- daha eksiksiz bilgiye sahip olmalarını sağlamaktadır. Bu şekilde, karar vericiler, tüm paydaşların en iyi bilgi ve uzmanlığını bir araya getirebilirler. Bu nedenle, kamusal katılım süreçlerinden elde edilen bilgilerle şekillenen kararlar, daha meşru olarak kabul edilir ve daha az itiraza maruz kalır. Paydaşların çıkarlarını tam olarak anlayan karar vericiler, aynı zamanda daha iyi iletişimciler haline gelirler; kararları ve karar gerekçelerini, paydaşların anlayabileceği şekillerde ve paydaşların değerleri ve endişeleri ile ilgili olarak açıklayabilirler.

Türkiye’de 1990’lı yılların sonrasında yaşanan sosyo-ekonomik ve politik değişimler, yerel yönetimlerin rolünü ve işleyişini etkileyen önemli bir dönemeç olmuştur. Bu dönem, ülkenin demokratikleşme sürecinde bir dizi reforma ve yeniliğe tanıklık etmiş, bu bağlamda yerel katılım uygulamalarında da çeşitli değişikliklere zemin hazırlamıştır. Özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde yaşanan küresel değişimler, yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlaşması, katılım ve müzakere kavramlarının sıklıkla kullanılması, Türkiye’nin demokratikleşme sürecinde belirleyici bir faktör olmuştur. Bu süre zarfında, ülke içinde ve dışında yaşanan olaylar, yerel yönetimlerin işleyişine ve halkın karar alma süreçlerine katılımına yönelik yeni beklentilere yol açmıştır.

Bu maksatla makale, 1990 sonrasındaki dönemde küresel gelişmelerin ışığında (özellikle yönetimden yönetişime geçiş ya da yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlık kazanması) yaşanan gelişmelerin Türkiye’de yerel yönetimler özelinde yerel katılım uygulamalarına etkilerini incelemeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, yerel katılımın demokratikleşme sürecindeki rolü, mevcut literatür ışığında incelenecek ve 1990 sonrası dönemde yaşanan, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin etkisi ile taraf olunan uluslararası metinler, Anayasada yer alan katılıma yönelik maddeler ve gelişmelerin Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarına etkileri üzerinden analiz edilecektir. Türkiye Cumhuriyeti’nin 100. yılında, yerel yönetimlerin gelecek vizyonları içerisinde önemli bir yer eden “katılımcılık” ilkesinin, yerel katılım uygulamalarına yansımaları, çalışmada hem uluslararası anlaşmaların etkileri hem de yasaların mevcut durumu çerçevesinde ele alınarak aktarılabacaktır.

Yerel Katılıma İlişkin Kavramsal Çerçeve

Günümüzde, yerel yönetimlerin etkin bir şekilde işlev görmesi ve toplumsal ihtiyaçlara uygun politikalar geliştirebilmesi, vatandaşların katılımının sağlanması ile doğru orantılıdır. Vatandaşların, kendi yaşadıkları bölgede karar alma süreçlerine etkin bir şekilde katılması, yerel yönetimlerin daha hesap verebilir, şeffaf ve kapsayıcı bir yapıya kavuşmasına olanak tanımaktadır. Yerel yönetimlerin, vatandaşların günlük yaşamlarını etkileyen konularda doğrudan etkili olması nedeniyle, vatandaş katılımı sadece bir demokratik hakkın ötesinde stratejik bir gerekliliktir. Vatandaşların farklı sosyal grupları temsil etmesi ve çeşitli perspektifleri sunması, alınan kararların daha adil ve kapsayıcı olmasını sağlamaktadır. Ayrıca, bu katılım süreci, yerel topluluğun ihtiyaçlarına daha duyarlı ve çözüm odaklı politikaların oluşturulmasını teşvik etmektedir.

Yerel yönetimlerde vatandaş katılımı, toplumun yönetim süreçlerine duyduğu güveni arttırmakta ve bu güven, yerel yönetimler ile vatandaşlar arasında sağlam bir iletişim köprüsü kurulmasına olanak tanımaktadır. Bu iletişim, yerel yönetimlerin toplumsal beklentilere uygun çözümler üretmesine katkı sağlayarak, yerel düzeyde demokratik bir kültürün gelişimine zemin hazırlamaktadır.

Yerel katılım, demokratik bir toplumun temel taşlarından biridir ve bu kavram, bireylerin ve toplulukların kendi yaşadıkları yerel alanlarda karar alma süreçlerine aktif bir şekilde katılmalarını ifade etmektedir. Yerel katılım, sadece bireylerin kendi çıkarlarına odaklanan bir yaklaşım olarak değil, aynı zamanda toplumun genel refahını ve gelişimini şekillendiren önemli bir zemin olarak da değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, yerel halkın, kent planlamasından

sosyal hizmetlere kadar çeşitli konularda etkili bir şekilde söz sahibi olması, yerel yönetimlerin daha etkili ve duyarlı olmalarını sağlamaktadır.

Yerel katılımın özünü, katılım kavramına yüklediğimiz anlamlar ve çizdiğimiz çerçeve oluşturmaktadır. Katılım kavramının içeriğinde bulunan “katılma” eylemi, bir onaylama refleksini içermemekte aksine “dâhil olma” sürecini ifade etmektedir. Bu sebeple, katılımın hem genel hem de yerel düzeyde sağlanabilmesinde temel çıkış noktası, karar alma süreçlerine “dâhil olabilme” imkânlarının oluşturulmasıdır. Aksi takdirde alınan kararların onaylanması, hemfikir olunması ya da var olan uygulamaların etkin olmayan yöntemlerle desteklenmesi katılımın anlam yönünden hafifletilmesine, içinin boşaltılmasına yol açmaktadır.

Katılma kavramı genel olarak, “kamu siyasetlerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma ya da iktidar kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları etkileme amacına yönelik tüm eylemler” şeklinde kavramsallaştırılmıştır (Çitçi, 1996, s. 10). Vatandaşların yaşadıkları yer ile ilgili hem yerel hem de merkezi düzeyde alınacak kararlarda etkin olabilmeleri, bu sürece dâhil edilmeleri katılım kavramını şekillendirmektedir. Katılım, özünde mahalli düzeyde bireylere, günlük yaşantılarını şekillendiren koşullar ve ilişkiler hakkında söz sahibi olma, geleceklerini belirleme yetkisi sunarak demokrasiyi ve kamu yönetimini halkın egemenliğine tabi kılma amacını taşımaktadır (Göymen vd. 2014, s. 25).

Katılımın temelini oluşturan düşünce, vatandaşların kararları etkileme yeteneğinin sadece seçimlerle sınırlı olmadığı inancıdır. Güçlü demokrasileri benzersiz yapan faktör, katılım süreçlerinde vatandaşlara kontrol imkânı tanıma prensibinin tüm düzeylerde içselleştirilebilmesidir (Şahin, 2017, s. 22). Kurumsal anlamda bu içselleştirmenin kolaylaştığı düzey, yerel yönetimleri işaret etmekte ve yerel yönetimlerin demokrasinin geliştirilmesinde, sürdürülmesinde ve ilkelerinin uygulama alanı bulabilmesinde önemi vurgulamaktadır. Yerel yönetimlerin, “mahalli müşterek nitelikli” ihtiyaçların hizmet alanlarının çeşitlenmesinde birinci basamak olarak değerlendirilmesi, vatandaşa yakınlık ilkesinin hayata geçirilmesinde de dikkate alınmakta; yerel yönetimlerin katılım uygulamalarındaki önemine de dikkat çekmektedir.

Yerel yönetimler, katılım uygulamalarının tasarlanma aşamalarında, vatandaşın doğrudan tepkisinin ölçülebileceği birimler olarak önemli bir role sahiptir. Vatandaşlar ve yönetim arasındaki diyalog ortamının oluşturularak, hizmetlerde etkinliğin sağlanmasında, ihtiyaçlara uygun hizmet sunum yöntemlerinin geliştirilmesinde daha “ulaşılabilir” ve “uygulanabilir” çözümler üretilmesinde yerel düzey çok daha avantajlı değerlendirilmektedir. Bu aşamada, demokrasinin önemli bir ayağı olan katılım, yerel katılım tanımlaması ile kendine bir alan yaratmakta ve uygulamaların bu düzeyde gerçekleştirilebilmesinin önünü açmaktadır.

Katılım hem merkezi kararların hem de yerel düzeydeki kararların alınması sürecinde vatandaşların sürece dâhil edilmesini vurgulamaktadır. Burada da vatandaş katılımı, bireylerin yöneticilerle birlikte liderlik rolü üstlenmelerini, karar alma süreçlerine katılmalarını ve günlük yaşamlarını doğrudan etkileyen politikaların geliştirilmesinde etkin bir rol oynamalarını ifade etmektedir (Walsh, 1997, s. 4). Bu yüzden, kamu politikaları oluşturulurken, iş birliğine dayanan çözüm ortamlarının yaygınlaştırılması ve bu amaca hizmet edecek stratejilerin titizlikle geliştirilmesi oldukça meşakkatli bir süreçtir. Yerel yönetimlerin bu aşamada üzerine düzen en önemli görev, hem vatandaşların dâhil olabilecekleri mekanizmaları tasarlamaları

hem de bu mekanizmalar içerisinde konuşulup çözüm olarak sunulan konuları kararlara yansıtılma teminatını vermeleridir. Yerel kamu politikalarının, farklılaşan sorunlara uygun özelleştirilmiş yöntemlerle ele alınması (katılım mekanizmalarının çeşitlendirilmesi) katılım için hedeflenen sonuçlara ulaşılabilmesini kolaylaştırmakta, gerçekçi çözümlerin hayata geçirilmesine katkı sunmaktadır.

Yerel katılım, yerel demokrasi ile doğrudan ilgisi olan bir kavramdır. Vatandaşların karar alma süreçlerinde doğrudan ya da temsilci vasıtası ile yer alması, demokrasinin sahip olduğu ilke ve değerlerin yerel yönetimler düzeyinde ele alınmasını gerektirmektedir. Bu demokratik sistem, halkın günlük yaşantısını büyük ölçüde etkileyen somut ve gerçek sorunların tartışıldığı, karara alma aşamasına bağlandığı ve uygulamaya konu edildiği küçük ölçekli bir dünyayı kapsamaktadır (Yaylı ve Pustu, 2008, s. 137).

Sürdürülebilir demokratik reform sürecini oluşturmaın temel koşulu, vatandaşların seçilmiş liderlere güven duymasıdır. Seçilmiş liderlerle vatandaşlar arasındaki bağ ne kadar güçlüyse, güçlü, başarılı ve demokrasiyi özümsemiş bir toplum yapısına ulaşma olasılığı da o kadar artacaktır. Vatandaşların uygulamaya aktarılmış katılım mekanizmalarını aktif kullanımı, şeffaflığı artırarak yerel yetkilileri daha sorumlu hale getirmektedir. Bu aşamada yerel düzeyde sağlanan katılım, seçimler arasındaki sürede yerel politikalar ve kararlar hakkında bilgi paylaşımını teşvik eden bir etkileşim yolunu desteklemektedir. Vatandaşlar, yerel yöneticilere taleplerini, istek ve önerilerini ileterek, yerel yöneticilerin kendilerini uygulama ve politikalar konusunda bilgilendirmesini istemektedir. Eğer vatandaşlar, karar alma süreçlerinden koparsa veya kararlarına sorgusuzca uyarlarsa, sorunların çözümünden uzaklaşabilirler. Bu durum, sadece vatandaşın söz hakkı olmamasına değil, aynı zamanda yönetimin tek taraflı bir güç kullanımına yol açan bir duruma neden olabilir. Bu bağlamda, vatandaşların neye ihtiyaç duyduğunu doğru şekilde saptayan ve buna uygun diyalog geliştiren yetkililer, vatandaşların çıkarlarını dikkate almanın yanında onların yaşam kalitesinin artırılmasına yardımcı olmaktadır. Bu durum, yönetim sürecinin yerel düzeyde daha somut, belirgin ve görünür hale gelmesini sağlamaktadır (Özden, 2020b, s. 197).

Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı, yerel demokrasinin temel bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Yerel demokrasi sürecinde oluşan yerel katılım, şeffaflığı arttırmakta ve yerel yöneticileri kararları konusunda daha sorumlu bir anlayışa kavuşturmaktadır. Yerel katılım süreci tek seferlik bir uygulama olmaktan ziyade, iki seçim arasındaki dönemi kapsayan devam eden bir süreci ifade etmektedir. Bu süreçte yerel politikalar ve kararlar hakkında bilgi yayılarak, vatandaşların endişelerini yöneticilere iletebilmesi sağlanmaktadır. Yerel yöneticiler de yerel politikaların uygulanması konusunda vatandaşların doğru bilgilendirilmesini güvence altına almaktadır.

Yerel katılım, subsidiarite ilkesine uygun olarak, hizmetlerin vatandaşlara daha yakın bir şekilde sunulabilmesini, vatandaşların yönetim süreçlerine dâhil edilmesini, toplumsal istikrar ve güvenin artırılmasını sağlayan etkili bir araçtır. Bu hem yerel hem de merkezi düzeyde yer alan kurumların sürdürülebilir ve düzenli bir çabasını gerekli kıldığından, farklı paydaşlar arasındaki ilişkilerin sürekli olarak yeniden düzenlenmesini, diyalog ve iletişim yöntemlerinin geliştirilmesini sağlamaktadır.

Vatandaşlar, yönetim süreçlerinde yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin nihai yararlanıcılarıdır. Bu nedenle, karar alma sürecinin temel unsurları hakkındaki görüşleri son derece önemlidir. Yerel katılım, bu görüşlerin sistematik olarak toplanmasını, işlenmesini ve bir sonraki uygulamalarda kullanılmasını sağlayan aracı bir görev üstlenerek, vatandaşların süreçten kopmamasını ayrı tutulmamasını öngörmektedir.

Kentsel katılımın/yerel katılımın haklı ve gerekli olduğu bir dizi neden bulunmaktadır. Yerel kamu hizmetlerinin daha etkili, hızlı, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulması, halkın demokrasi eğitiminin artırılması, kültür düzeyinin yükseltilmesi ve demokrasinin her düzeyde geliştirilmesi, halkın özgüveninin güçlendirilmesi, etkileşimin kopukluğu ortadan kaldırmasıyla meşruiyetin artması, bu sayede yönetimin halkın beklentilerini daha iyi yansıtabilmesi ve saydamlığın daha kolay sağlanabilmesi, sadece birkaç örnektir. Bu aşamada da etkin bir yerel/kentsel katılım beraberinde bazı koşulların gerçekleşmesine bağlı olarak başarılı olabilmektedir. Bu koşulları aşağıdaki gibi üç başlık halinde değerlendirebilmek mümkündür:

1. *Yönetim süreçlerinde görev üstelenmesi gereken kentlinin katılım istek ve güdüsüne sahip olması:* Katılımın özneleri olarak vatandaşlar, yönetimin oluşturduğu kamu politikalarının belirlenmesinde kullanılan yöntemlerden de etkilenecek önemli bir kesimdir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin üzerine aldığı katılım sürecine ilişkin sorumlulukların ötesinde, vatandaşların katılıma inanmaları, katılım mekanizmalarının başarılı olmasını etkileyecektir. Güçlü demokrasiler, bilinçli yurttaş ile oluşur. Bu yüzden de katılım süreçlerinin başarısı, sürece inanmış bilinçli yurttaşların varlığına ihtiyaç duyar.
2. *Yönetimi temsil edenlerin katılımın yararına gerçekten inanmış ve bu konuda kararlı kimseler olması:* Vatandaş katılımı çift yönlü bir iletişimi gerektğinden dolayı, vatandaşların süreçte yer alabilmesi, yerel yönetimlerin ilgili sorumluluklarına bağlıdır. Bu, yerel yönetimlerin projeden veya karardan etkilenebilecek tarafları dinlemesini, görüş ve önerilerini ifade edebilecekleri platformları organize etmesini, müzakereler sonucunda geri bildirimde bulunmasını içerir. Bu adımlar, yerel katılımın demokratik bir zeminde başlatılmasına katkıda bulunur. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin konuya olan ilgisi ve süreç neticesinde elde edilecek çıktılara duydukları inanç, yerel katılımın başarısını etkileyebilir.
3. *Katılım ortamının, kentin, ne büyüklükte olması gerekliliği:* Ölçek sorunu, demokrasinin doğrudan formlarını da temsili forma kavuşturduğundan, kentlerin nüfusu arttıkça katılım mekanizmalarının tasarlanması da zorlaşmakta, vatandaşların sürece doğrudan katılabilmeleri sekteye uğrayabilmektedir. Bu yüzden de ideal bir katılım metodundan ziyade kentsel dokunun doğru analiz edilerek çağdaş yöntemlerin (çevrimiçi katılım uygulamaları gibi) bu dokuya uygun tasarlanması gerekebilir (Keleş vd., 2020, s. 19).

Yerel düzeyde katılımın sağlanabilmesi, ilke olarak şeffaflık ve demokratik değerlerin hayata geçirilebilmesine bağlıdır. Bu ilkelerin, karar alma süreçlerinde etkin olarak kullanılabilmesi hem vatandaşların hem de yöneticilerin, bu hususları içselleştirmedeki istekleri ile mümkün olabilmektedir. Yerel katılım, demokrasinin uygulanması aşamasında vatandaşların etkinlik derecesini vurguladığından, vatandaşlara görev ve sorumluluklarını hatırlatmakta, onlarda bir bilinç oluşturmaktadır. Bu yüzden, katılım süreçleri tasarlanırken ya da yerel katılım vurgusu yöneticiler tarafından dile getirilirken vatandaş katılımı konusunda dikkat edilmesi gereken adımlara da atıf yapılmalıdır. Yerel katılım çalışmalarında, etkili bir vatandaş katılımı için gerekli unsurların açık ve anlaşılır bir şekilde sürece aktarılması

uygulamaların daha sağlam bir zemine oturtulabilmesinde rehberlik edecektir. Bu unsurları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

1. Vatandaşların başarılı bir şekilde katılımını sağlamak için motive edilmiş ve bilinçli bireylere ihtiyaç vardır.
2. Katılım sürecinin itici gücü, vatandaşlardan gelmelidir.
3. Belediye yönetimi, vatandaş katılımı için uygun bir ortam oluşturmalıdır. Bu, bilgi dağıtımı için iyi kurulmuş kanalları, lojistik destek sağlamayı, süreç boyunca rehberlik etmeyi ve hatta finansal ve insan kaynakları sağlamayı içermelidir.
4. Tüm paydaşlar, vatandaş katılım yöntemleri konusunda bilgi sahibi olmalı ve karar alma sürecine katılma ile gerçek karar alma yetkisi arasındaki ayrımı yapabilmelidir (özellikle Belediye Meclisleri) için.
5. Vatandaşlar, yerel yönetim, özerklik ve karar alma süreci ile ilgili hakları ve sorumlulukları konusunda bilinçli ve eğitilmiş olmalıdır.
6. Sürecin faydası hem vatandaşlara hem de belediye yönetimine hizmet etmelidir.
7. Hem yerel yöneticiler hem de vatandaşlar yerel yönetimlerin hareket alanı ve eylemleri konusunda şeffaf olmalıdır.
8. Hem yerel yöneticiler hem de vatandaşlar, esnek olmalı, müzakere ve iş birliği yapabilme yeteneğine sahip olmalıdır.
9. Katılım aşamasının daha gerçekçi ve hizmet alanlarına uygun olabilmesi için eğitim, yerel ekonomik kalkınma, bütçe tasarımı, bilgi işlem teknolojilerinin kullanımı gibi uzmanlık gereken konularda dış destek alınmalıdır (OSCE, 2016, s. 18-19).

Katılım, çift yönlü bir iletişim sürecini öngörmektedir. Katılımın başarılı olabilmesi bu iletişim sürecinin taraflarının (yönetici ve vatandaş) katılımın özelliklerini, katılım sürecinin gerekliliklerini ve katılımın çıktılarını içselleştirmelerine bağlıdır. Vatandaş katılımının dinamik çerçevesi ve elde edilen sonuçlara ilişkin şekil aşağıda verilmiştir (Pandeya, 2015, s. 72):



Şekil 1. Vatandaş katılımının dinamik çerçevesi ve elde edilen sonuçlar

Yukarıdaki şekil değerlendirildiğinde, katılım sonucunda elde edilen sonuçlar katılım süreci ile yakından ilgilidir. Örneğin, katılımın sonuçları vatandaşların haklarını elde etme ve yerel yönetimlerin kararlarını etkileme kapasitesine özellikle bağlıdır. Sonuçlar ayrıca yerel yönetimlerin yapısını da kapsamakta bu durum yerel yönetimlerin katılım girdilerini yanıtlama ve kararlarına dâhil etme kapasitesini etkilemektedir. Bu süreçler, yerel yönetimlerin kurumsal, idari ve politika özellikleri ile katılım yapan vatandaşların yetkinlik ve temsil yeteneği düzeyi tarafından etkilenmektedir.

Türkiye’de Yerel Katılım ve 1990 Sonrası Gelişmelerin Yerel Katılım Çalışmalarına Etkisi

Düşünce dünyasında 1980 yılı ile başlayan dönüşüm, küreselleşmesinin yaygınlık kazanması neticesinde devletin küçültülmesi gerekliliğini ortaya çıkararak, yönetim anlayışında bir değişikliğe neden olmuştur. Ekonomide neoliberal politikaların benimsenmesi, kentsel hizmetler konusunda çeşitliliğin artması dezantralizasyon düşüncesinin daha sıklıkla gündeme taşınmasına neden olarak, vatandaşların sürece dâhil edilme isteklerini arttırmış, yönetimlerin katılımcı süreçlere karşı direncini kırmıştır (Tekeli, 2017, s. 16-17). Başarılı ve sürdürülebilir bir vatandaş katılımının sağlanması, yapılandırılmış ve kurumsallaştırılmış mekanizmaların katılımcı yerel uygulamalar için oluşturulmasıyla mümkündür. Kurumsallaştırılmış katılım mekanizmaları, vatandaşların katılım sürecini meşru ve güvenilir olarak değerlendirmelerini kolaylaştıracak, aynı zamanda politik ve yasal taahhütlerin oluşturulmasını teşvik edecektir.

Türkiye’de yerel düzeyde katılım düzenlemelerinin temel noktalarını değerlendirmek için, kısaca yerel yönetim düşüncesinin evrimine dikkat etmek önemlidir. Yerel yönetimler, 1850’lerden sonra uzun bir süre boyunca Osmanlı Devleti’nin geleneksel kurumları olan kadı, lonca ve vakıf aracılığıyla “tepeden inme” bir anlayış çerçevesinde şekillenmiş ve hizmet alanlarını belirlemiştir. Osmanlı’nın son döneminde kurulan belediyeler, Cumhuriyet dönemine aynen geçtikleri için Osmanlı geleneği, Cumhuriyet belediyeçiliği üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Türkiye Cumhuriyeti’ni kuranlar, devletin güçlenmesini birinci öncelik olarak benimsedikleri için özellikle tek parti döneminde belediyeler, merkezi yönetim tarafından atanan başkanlar tarafından yönetilmiş ve yerel halkın önemli olmayan ihtiyaçlarını karşılamışlardır. Bu bağlamda, merkezi yönetim, 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile belediyelere verilen görevleri çeşitli merkezi kuruluşlara devretmiştir (Görmez, 2020, s. 126).

Hızlı kentleşme süreci, kentlerin yapısını ve dolayısıyla toplumun yapısını değiştirmiş olmasına rağmen, belediyelerle ilgili yasalar uzun bir süre aynı kalmıştır. Ancak, 1970’li yıllarda Türkiye’de kent yönetimi yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. 1980’lerin sonlarından itibaren yerelleşme konusuna artan bir ilgi olmuş; merkezi hükümetler, yerelleşme için çaba göstermeye başlamış ve kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan değişimle birlikte bu durum 2000’lerin başlarına kadar devam etmiş, nihayet belediye kanunlarının yenilenmesiyle sonuçlanmıştır (Görmez, 2020, s. 127). Bu değişim ve dönüşüm çalışmaları, yeni kamu yönetimi anlayışının da yavaş yavaş kurumsal düzenlemelerde hissedilmesi ile birlikte Türkiye’de yönetim adımlarının atılmasına kaynaklık etmiş, sınırlı da olsa yasalarda “katılım” kavramının kullanılmasını sıklaştırmıştır.

Katılım sürecinden istenilen sonuçların alınması, yasal ve kurumsal yapılanmada geniş ve esnek bir yapının olmasına bağlıdır. Bir kentte yaşayan vatandaşlara katılım fırsatı verildiğinde, bu fırsatın hemen değerlendirileceği ve süreçteki sorumlulukların hemen yerine getirileceği algısı oluşmaktadır. Ancak, yöneticiler ve süreci planlayanlar, bu beklentiye taşısa da eğer bu beklentiler yasal bir zeminle desteklenmezse, her iki taraf için büyük bir hayal kırıklığına neden olabilir. Bu nedenle Türkiye’de katılıma dair düzenlemeler yapılırken, mevcut durum göz önüne alınmalı ve gerçekçi beklentilerle katılım süreci planlanmalıdır. Bunun için de aşağıda sıralanan öneri ve uyarılar dikkate alınmalıdır:

1. Katılım sürecine ilişkin beklentiler daha gerçekçi bir zemine oturtulmalıdır.
2. Katılım zaman açısından maliyetli bir süreç olduğundan, zaman tasarrufunu da içerecek şekilde düzenlemeler yapılmalıdır.
3. Her karar herkesin katılmasından ziyade, ilgili kişilerin, sürece katkı sunabilecek ve bunu geliştirebilecek kişilerin katılım sürecine dahil edilmesine özen gösterilmelidir.
4. Katılım, yalnızca yasal bir zorunluluk gibi yüzeysel uygulamalardan oluşturulmamalı, etkin ve kalıcı yöntemler tercih edilmelidir.
5. Türkiye özelinde, katılım süreçlerinin daha çok “araç” olarak değerlendirilmesi, sürece bakış açısını olumsuzlaştırmaktadır. Bu yüzden de tıpkı bir vatandaşlık görevi gibi “amaç” olarak değerlendirilecek bakış açıları ile zenginleştirilmelidir.
6. Katılım, şekil şartlarından öteye taşınarak içerik hususlarına odaklanmalı ve katılımcı pratikler artırılarak, sürdürülebilir yöntemler geliştirilmelidir (Tekeli, 2017, s. 16-17).

Yukarıdaki maddeler açıldığında ve genişletildiğinde Türkiye’de katılım süreçlerinin aksamasının ya da katılıma olan ilginin düşük olmasının nedenlerinden biri de bu konudaki güvencelerin ya da çerçevenin anayasal ve yasal düzenlemelerde sınırlı tutulmasıdır. Sivil toplumun karar alma süreçlerinden dışlanması ve bireyin siyasal katılımının endişeyle karşılanması, Türkiye’nin önemli sorunlarından birini oluşturmaktadır. Bu nedenle, Anayasa ve yasal düzenlemelerde katılımı kolaylaştıracak kurumsal düzenlemelerin eksik olduğu vurgulanmalıdır. Katılımın etkili ve güçlü olabilmesi, resmi katılım olanaklarının bulunmasına bağlıdır. Bu resmi yapıların sınırlı veya hiç olmadığı yönetimlerde, vatandaşların alınacak kararları etkileme gücünden bahsetmek de güçtür (Çukurçayır, 2012, s. 187). Yerel katılım anlayışı da Türkiye’de yerel yönetimlere yön veren çalışmaların çeşitlenmesi ile birlikte değişmiş ve çeşitli uygulamalarda ve yasal düzenlemelerde kendisini hissettirmeye başlamıştır. Türkiye’de yerel katılım ile ilgili süreci bu gelişmeler ışığında incelediğimizde şu ana başlıkların ortaya çıktığını görmekteyiz:³

- a. Katılımın yerel seçimler vasıtası ile sağlanması,
- b. Katılımın uluslararası metinler, düzenlemeler ya da uygulamalar referans alınarak sağlanması,
- c. Katılımın yasal düzenlemeler ile sağlanması

a. Katılımın Yerel Seçimler Vasıtasıyla Sağlanması

Anayasa, demokratik ilkeleri koruyan ve güçlendiren temel bir belgedir. Yerel katılımın anayasa tarafından güvence altına alınması, demokratik süreçleri ve vatandaşların karar alma

³ Bu başlıklar, yazarın 2020 yılında yazmış olduğu doktora tez çalışmasında kullandığı sınıflandırma olup, genel bir sınıflandırmayı içermemekte; yerel katılım çalışmalarını kategorize ettiği bir yaklaşımı ifade etmektedir (Özden, 2020a, s. 184-190).

süreçlerine katılımını teşvik eder. Yerel katılımın anayasal olarak korunması, bu sürecin yasal bir dayanağa sahip olmasını ve hukukun katılımı desteklemesini sağlar. Yerel katılımın anayasal olarak korunması, toplumsal uzlaşmayı artırabilir. Vatandaşların karar alma süreçlerine etkin bir şekilde katılması, toplumun çeşitli kesimlerini temsil etme ve farklı görüşleri bir araya getirme potansiyeline sahiptir. Yerel katılımın anayasa ile güvence altına alınması, demokratik değerleri, hukukun üstünlüğünü ve vatandaş haklarını koruma amacını taşır, bu da toplumun genel refahı ve demokratik gelişimi için önemlidir.

Türkiye açısından katılım, daha çok oy verme anlamını taşımakta, bu da hem genel hem de mahalli idareler seçimlerini vurgulamaktadır. Anayasanın 127. Maddesinde “... *Mahalli idarelerin seçimleri 67’nci maddedeki yasalara göre beş yılda bir yapılır...*” şeklindeki düzenleme, Türkiye’de katılım konusunda seçimlerin ön planda tutulduğunu göstermektedir. Burada seçmenler, Anayasada tanımlanan bu hak ile yerel düzeydeki karar organlarını ve belediye başkanını seçmektedir. Beş yılda bir yapılan mahalli seçimlerde oy kullanarak belediye meclis üyelerinin, il genel meclis üyelerinin, muhtarların ve belediye başkanının seçilmesi, Türkiye’de anayasada tanımlanmış olan bir katılım yöntemidir.

Yerel katılım çalışmalarının, anayasa ile güvence altına alınması önemli bir adım olmak ile beraber, katılımın yalnızca “oy verme” işlemi olarak görülmesi yeterli bir düzenleme değildir. Seçim dışında herhangi bir katılım yönteminin belirtilmediği Anayasa, çok fazla teşvik edici düzenleme içermemektedir. Katılımın çok daha sağlam ve kalıcı olması, katılım mekanizmalarının çeşitlendirilerek anayasada güvence altına alınması ile çok daha anlam kazanacaktır.

b. Katılımın Uluslararası Metinler, Düzenlemeler ya da Uygulamalar Referans Alınarak Sağlanması

Avrupa Birliği sürecinde, yerel yönetimlerin işlevleri konusunda yaşanan dönüşüm, Türkiye’de kurumsal değişikliklerin planlanması gerekliliği konusunda önemli bir başlangıç noktası olmuştur. Burada Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin bir yol haritası olarak değerlendirdiği kriterler, bu alanda standartların, politikaların ve kurumsal uyumun anayasal düzeyde de sağlanması gerekliliğine vurgu yaparak, Türkiye için bir nevi “ev ödevi” olmuştur. Türkiye, Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütlerde ve devam eden Avrupa Birliği üyelik sürecinde, yerel ve bölgesel yönetimleri demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirmektedir (Hekimler, 2021, s. 970). Bu bağlamda, Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adlı belgeyi benimsemiştir. Bu belge, yerel yönetimlere öncelik tanıyan ve merkezi vesayeti sınırlandıran prensipleri içermekte olup, Türkiye tarafından iç hukuk açısından bağlayıcılık kazanmıştır (Keleş, 2014, s. 12-14).

Yerel yönetimlerin işlevleri konusunda önemli bir adım olan üyelik sürecinin yerel düzeydeki en önemli vurgusu ve metni 1985 yılında imzaya açılan ve Türkiye’nin 1992 yılında onaylayarak yürürlüğe soktuğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olmuştur (www.tbb.gov.tr, 1992). Özerklik Şartı’nın önsözünde yer alan “...*vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünerek*” ifadesi, bu şarta taraf olan ülkelere taahhüt edilmesi gereken önemli bir adım olarak kendini göstermektedir. Bu ifade, katılımın

demokrasinin temeli olarak vurgulanmasını ve yerel yönetimlerin vatandaşların bu demokratik hakkını kullanabilmesini sağlayacak düzenlemeler yapma gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Özerklik Şartı'nın içeriğine dair bilgi veren 3. Maddesi'nin 2. fıkrasında, “...*bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir*” ifadesi, mevzuatla uyumlu katılım yöntemlerine ve vatandaşların katılımlarının olanaklı hale getirilmesine vurgu yapmaktadır. Türkiye, belirtilen maddeye herhangi bir itirazda bulunmadan, katılım uygulamalarının hayata geçirilmesini destekleyen bir tutum sergilemiştir (Arıkboğa, 2015, s. 65).

Yerel yönetimler için özerkliğin tanımını ve içeriğini geniş tutan Şart, merkeziyetçi uygulamaların azaltılması hedeflerini ortaya koyarak, vatandaş katılımı için katılım mekanizmalarının tasarlanması gerekliliğine dikkat çekmektedir. Şart'ın bu vurguları, üye devletler için katılımın ve yerel yönetimlerin hareket alanının nasıl geniş tutulacağı vurgusunu yaparak üye devletler ya da anlaşmaya taraf olan devletler açısından kabul ve çekince aşamalarını yönetim anlayışlarına uygun olarak işaretlemelerini istemektedir. Türkiye, Şart'ın birçok maddesini kabul etmesine rağmen birçok maddesine de (4/6, 6/1, 7/3, 8/3, 9/4, 9/6, 9/7, 10/2, 10/3, 11.) çekinceler koymuştur. Bu durum, Türkiye'de merkeziyetçilik anlayışının hala güçlü olduğunu, yerele yetki devredilmesi konusunda istekli olunmadığını göstermektedir. Ayrıca, Avrupa Konseyi tarafından 2009 yılında Özerklik Şartına Ek Protokol⁴ kabul edilmiştir. Bu Ek Protokol, özellikle yerel yönetimlerde katılım konusunu düzenlemektedir. Ancak Türkiye, bu Ek Protokolü henüz kabul etmemiştir (Arıkboğa, 2015, s. 72).

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın açtığı yol ve hazırladığı zemin, 1996 yılında İstanbul'da düzenlenen “*Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı*” ile çok daha genişletilmiş, katılım çalışmaları ülkemizde yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Habitat toplantı ile pekiştirilen katılama yönelik çalışmalar, Türkiye'de BM'nin 1992 yılındaki “Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri” ve “Gündem 21 Eylem Planı” dikkate alınarak hazırlanan “Yerel Gündem 21 Projesi” ile başlatılmıştır (Polat, 2017, s. 53-54). Yerel Gündem 21 (YG21), Rio'daki Dünya Zirvesi'nde 1992'de kabul edilen “Sürdürülebilir Kalkınma Eylem Planı'nın” 28. Maddesi kapsamında, yerel topluluklar için belirlenen genel amaç üzerinde durmaktadır. Bu bağlamda, 28. Bölüm, Gündemin genel amaçlarına ulaşmak için özellikle vurguladığı “*büyük gruplardan biri*” olarak yerel yönetimlere odaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin, yönetim ilkelerini daha etkili bir şekilde uygulayabilecekleri düşüncesi, “*Yerel Gündem 21*” adlı ek bir planlamanın oluşturulmasına öncülük etmiştir. Bu süreçte katılım, merkezi bir rol oynamaktadır. 28. Madde, yerel yetkilileri, belirli YG21 girişimlerinin şeklini ve içeriğini belirlemek için “*vatandaşlar, yerel kuruluşlar ve özel girişimler*” arasındaki diyalogu başlatma ve koordine etme sorumluluğunu üstlenmeye teşvik etmektedir. Bu “*danışma*” yetkisi, mevcut halk katılım prosedürlerinden farklı bir süreç oluşturmayı amaçlamaktadır. Vatandaşların ve topluluğun katılımını artırmak için gösterilen bu çaba, YG21'i önceki çevresel politika oluşturma girişimlerinden ayıran en önemli kriterlerden biridir (Özden, 2020, s. 197-199).

Gündem 21 ve YG21 programları, yönetim anlayışının yönetim anlayışına doğru evrilmesine yol açarak, kamu yönetiminde daha etkin ve katılımcı uygulamaların önemini

⁴ Ek Protokol için bk. <https://rm.coe.int/168008482a>

vurgulamıştır. Bu vurgu, yerel düzeydeki katılımcı mekanizmaların da arttırılmasına zemin hazırlayarak, toplum ile devlet arasındaki ilişkide karşılıklı etkileşime dayalı yeni bir yönetim tarzının oluşmasına katkı sunmuştur (Eryılmaz, 2013, s. 60).

Değişen yönetim anlayışı ve sıkça kullanılan yönetim kavramıyla birlikte, Türkiye’de kamu yönetimi kendini güncelleme ihtiyacı hissetmiş ve uluslararası alanda başlayan gelişmelerin etkisiyle yeni uygulamaların ve taslakların oluşturulmasına öncülük etmiştir. Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin izlenmesi, ortak aklın oluşturulması amacıyla yönetim ve katılım süreçlerinin inşası, sivil toplumun güçlendirilmesi hedefleriyle hayata geçirilen Yerel Gündem 21 Projesi daha sonra bir programa ve ardından yasal düzenlemeye dönüşerek Kent Konseyleri’nin temelini oluşturmuştur (Polat, 2017, s. 54).

Uluslararası gelişmelerle birlikte, Türkiye’de 2002 yılında siyasi iktidarın değişmesiyle başlayan kamu yönetimi alanındaki yenileme çabaları, yapısal düzenlemelerin hazırlanması ve taslak oluşturulması konusundaki adımları hızlandırmıştır. 2004 yılında, kamu yönetiminde kapsamlı bir perspektife dayalı olarak, Türkiye’yi 21. yüzyılda çağdaş bir yönetim anlayışına ve yapısına kavuşturmayı amaçlayan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Bu çağdaş yönetim anlayışı ve yapısı, iyi yönetim kavramıyla da ifade edilebilir (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları, 2003, s. 2).

Bu yeni anlayış çerçevesinde, 21. yüzyılda kamu yönetimi; şeffaf, katılımcı, düşük maliyetli, etkili, insan haklarına saygılı, hukuka dayalı, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak bir şekilde öngörülebilir olmak durumundadır. Kanun tasarısı, iyi yönetim prensipleri etrafında şekillenmiş olup, katılımcı demokrasiye vurgu yaparak güvenli bir ortam ve mekanizmaların oluşturulmasını amaçlamaktadır. Tasarı, kamu yönetimindeki sorunların öncelikli olarak şeffaflık ve katılım eksikliği olduğunu vurgulamakta ve bu nedenle çok paydaşlı ve katılımcı bir anlayışın kurumun temel yapısında yer alması gerekliliğine işaret etmektedir (www.tbmm.gov.tr, 2003). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma temasını taşıyan Tasarı, şeffaf, katılımcı, düşük maliyetli, etkili, insan haklarına saygılı, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltıcı bir hukuk devleti anlayışının kurulmasını hedefleyen düzenlemeleri içermektedir.

Temel Kanun Tasarısı, Türkiye’de hem kamu yönetimi hem de yerel yönetimler açısından önemli değişikliklerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Yerel Gündem 21 (YG21) ile başlayan yönetim süreci, belediye yasalarında da etkisini göstermiş ve katılımcı mekanizmaların yasalarda yer almasını sağlamıştır. Bu gelişmelerin sonucunda, 5393 Sayılı Belediye Kanunu 2005’te, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 2005’te, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise 2004 yılında kabul edilmiştir. Bu kapsamda, Belediye Kanunu’nun 76. maddesinde kent konseyi düzenlenmiş ve bu madde temel alınarak Kent Konseyi Yönetmeliği oluşturulmuştur. Bu adımlar, yerel yönetimlerde çok paydaşlı bir yönetim anlayışının benimsenmesi çalışmalarını hızlandırmıştır.

Kent Konseylerinin katılımcı süreçteki rolü, kendi içerisinde etkili bir katılım ağı oluşturulmasına rağmen, alınan kararların bağlayıcılığının ve değerlendirilmesinin belirsizliği sorununu beraberinde getirmiştir. Danışma görevini üstlenmiş olmalarına rağmen, bu işlevin belediye meclislerinde “fikir sorulması” aşamasını yalnızca yasal bir zorunluluğun yerine getirilmesine indirgemesi, Türkiye’nin katılım süreçlerine istenen düzeyde bir alan

tanımamasına neden olmaktadır. Kent Konseylerinin çalışma şekli olarak alt meclisler oluşturabilmesi, kapsayıcılığın artmasına ve bu sayede de katılımdan beklenen “tüm kesimlerin dâhil edilmesi” vurgusuna katkı sağlamaktadır. Bu meclisler sayesinde, kentte yaşayan vatandaşlar, kendi fikirlerinin karar vericilere ulaşabileceğine inanç geliştirmiş ve katılım bilincinin geliştirilmesinde aktif bir rol oynayabilecekleri konularında eyleme geçmeye teşvik edilmiştir (Kantar ve Akova, 2020, s. 42).

c. Katılımın Yasal Düzenlemeler ile Sağlanması

Halkın yerel yönetimlere katılımı, hukuksal açıdan 1930 tarihli Belediye Kanunu’nda bulunan Hemşehri Hukuku maddesi ile temellendirilmiştir (Polat, 2017, s. 53). Hemşehri Hukuku, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 13. Maddesi ile ilk görünümüne sahip olmuş, 2005 tarihli Belediye Kanunu’nda yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, “...*belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır*” (5393 Sayılı Belediye Kanunu/Madde 13). Bu genel çerçevenin ötesinde, Belediye (5393), Büyükşehir (5216) ve İl Özel İdaresi (5302) kanunlarında katılımı ile ilgili çeşitli hükümler bulunmaktadır.

1. Mahalle ve yönetimini ifade eden Belediye Kanunu’nun 9. Maddesi, m, belediye işlerine vatandaşların, seçecekleri muhtar ile katılabileceklerini, muhtarlığın vatandaş ve belediye arasında bir köprü vazifesi göreceği rolüne değinmektedir.
2. Belediye Kanunu’nun 15. Maddesi ve İl Özel İdaresi Kanunu’nun 7. Maddesi, vatandaşların görüş ve önerilerini alma maksadı ile kullanacağı katılım araçlarından söz etmektedir. Bu yollar içerisinde de kamuoyu araştırması için yapılacak olan anketler yer almaktadır.
3. Belediye Kanunu’nun 20. 21. ve 23. Maddesi, İl Özel İdaresi’nin 12. Maddesi ve BŞB Kanunu’nun 13. Maddesi belediye meclisine ilişkin hükümleri düzenlemektedir. Burada vatandaşların, dinleyici olarak meclis toplantılarına katılması belirtilmekte, bu karar ise sadece “bilgilendirme” düzeyinde kalmaktadır.
4. Yasalarda katılım ile ilgili düzenlenen bir başka gelişme ise İhtisas Komisyonlarıdır. Belediye Kanunu’nun 24. Maddesi, BŞB Kanunu’nun 15. Maddesi ile İl Özel İdaresi Kanunu’nun 16. Maddesi, katılım olarak “danışma” seviyesi ifade etmekte ve temsilcilerin görüşlerinin dikkate alınması aşamasında önemli bir basamak olarak değerlendirilmektedir.
5. Katılım ile ilgili süreçlere vurgu yapan uygulamalardan olan stratejik plan süreçleri de hem Belediye Kanunlarında hem de İl Özel İdaresi Kanunu’nda (Madde 31) düzenlenmiştir. Burada stratejik plan hazırlama aşamasında, paydaşların görüşlerine, geri bildirimlerine ihtiyaç duyulduğundan katılım mekanizmaları çeşitlendirilebilir, yüz yüze toplantılar, yuvarlak masa görüşmeleri, anket uygulamaları yapılarak katılım süreçlerine katkı sağlanabilir.
6. Belediye yasalarında katılımı ile ilgili getirilen temel mekanizmalardan biri kent konseyleridir. Belediye Kanunu’nun 76. Maddesi kent konseylerine ilişkin hükümleri içermektedir.

Tartışma ve Sonuç

Katılım, vatandaşların taleplerinin ve beklentilerinin değerlendirilmesi, demokrasi kültürünün tüm kesimlere kapsayıcı bir şekilde uygulanabilmesi ve yöneticilerin kararlarının meşruiyetinin sağlanması açısından hayati bir kavramdır. Vatandaşların, yerel yönetimler aracılığıyla kendilerine en yakın birimlere önerilerini iletebilmesi, yönetimde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artmasına, vatandaşların yönetime duydukları güven seviyesinin yükselmesine katkıda bulunmaktadır.

Yerel yönetimler, vatandaşların doğrudan etkileşimde bulunacakları birimler olarak, katılım uygulamalarını desteklemede ve uygulamada aracı bir rol üstlenmektedir. Katılımcı düzenlemelerin yerel düzeyde etkinleştirilmesi, katılım kültürünün toplumsal tabana yayılmasına öncülük etmekte, katılımın içselleştirilerek vatandaşların içinde yaşadıkları sorunlara karşı çözüm yöntemleri geliştirebilmesi yönündeki motivasyonlarını arttırmaktadır. Yerel yöneticilerin, katılım mekanizmalarını hem yerel topluluğun istek ve öneri doğrultusunda hem de bölgenin öncelikli sorunlarının tespit edilebilmesi aşamasında çeşitlendirebilmesi, katılımın daha işlevsel olmasına katkı sunmaktadır.

Türkiye’de 1990’lı yıllardan sonra yaşanan gelişmelerin etkisi ile yerel yönetimlerin toplumsal beklentilere cevap verebilme yeteneğindeki değişiklikler, demokratikleşme çabaları ve ulusal düzeydeki yasal düzenlemeler yerel katılım uygulamalarına etki etmiştir. 1990’lı yıllardan sonra Türkiye’de yerel yönetimlerin daha fazla demokratikleşme ve katılımı teşvik etme çabalarını yansıtmaktadır. Bu dönemde, yerel yönetimlerin katılımcı süreçlere açıklık getirme, sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapma ve vatandaşların karar alma süreçlerine daha fazla dâhil olmalarını sağlama amacına yönelik çeşitli adımlar attığı görülmektedir.

Özellikle 2000’li yılların başında yürürlüğe giren yasal düzenlemelerin, yerel katılımın artmasına önemli katkılarda bulunduğu belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin kent konseyleri, mahalle meclisleri gibi katılım mekanizmalarını oluşturması ve bu mekanizmalar aracılığıyla vatandaşların söz sahibi olmalarını teşvik etmesi, demokratik yönetim ilkelerinin yerleşmesine katkıda bulunmuştur. Ancak, bu olumlu adımların yanı sıra, bazı zorlukların da hala devam ettiği gözlemlenmiştir. Yasal düzenlemelerin pratikte eksik uygulanması, yerel yönetimlerin katılım konusundaki kapasitelerindeki farklılıklar ve katılımın sürdürülebilirliği gibi konular, üzerinde durulması gereken önemli hususlardır.

Sonuç olarak, 1990 sonrası dönemde Türkiye’de yaşanan gelişmelerin yerel katılım uygulamalarına önemli etkileri olmuştur. Ancak, bu alandaki çabaların daha da güçlendirilmesi ve katılımın demokratik süreçlerde daha etkin bir şekilde yer almasını sağlamak için ileriye dönük stratejilerin belirlenmesi gerekmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nin 100. yılında yerel yönetimlerde vatandaş katılımının artırılması, demokrasinin güçlenmesine ve toplumun daha etkin bir şekilde yönetilmesine katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- Arıkboğa, E. (2015). *Özerklik: Yerel yönetimler ve Türkiye*. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokol. (2009). <https://rm.coe.int/168008482a>
- Belediye Kanunu. (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>
- Büyükşehir Belediye Kanunu. (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Çitçi, O. (1996). Temsil, katılma ve yerel demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(6), 5-14.
- Çukurçayır, M. A. (2012). *Siyasal katılma ve yerel demokrasi*. Çizgi Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu yönetimi: Düşünceler yapılar fonksiyonlar ve politikalar*. Umuttepe Yayınları.
- Görmez, K. (2020). Cumhuriyetten günümüze yerel temsil ve katılım. K. Görmez, R. Keleş, & Y. Erbay (Ed.), *Türkiye 'de ve Avrupa 'da yerel temsil ve katılım içinde* (s. 123-199). İmge Kitabevi.
- Göymen, K. (2014). Önsöz. İ. İzci (Ed.), *Katılımcı yerel yönetim içinde* (s. 11-19). Sosyal Demokrasi Vakfı Yayınları.
- Hekimler, O. (2021). Almanya Fransa ilişkilerinde itici bir güç: Aachen sözleşmesi. A. Hekimler (Ed.), *Festschrift Otto Kaufmann armağanı içinde* (s. 959-988). Legal Yayınevi.
- Hekimler, O. (2022). AB bütünleşmesi sürecinde sınır aşan bölgesel ve yerel işbirlikleri. G. Y. Şeren, O. Geyik, & D. Akbaş Akdoğan (Ed.), *Yerel yönetimler üzerine siyasi, mali ve sosyal tartışmalar içinde* (s. 113-144). Gazi Yayınevi.
- İl Özel İdaresi Kanunu. (2005). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm>
- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı. (2003). <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> (25.09.2019)
- Kantar, G., & Akova, S. (2020). *Kültür ve iletişim bağlamında Batı Balkanlar*. Berikan Yayınevi.
- Keleş, R. (2014). *Yerinden yönetim ve siyaset*. Cem Yayınevi.
- Keleş, R., Erbay, Y., & Görmez, K. (2020). *Türkiye 'de ve Avrupa 'da yerel temsil ve katılım*. İmge Kitabevi.
- OSCE. (2016), Implementing citizens participation in decision making at local level. <https://www.osce.org/mission-to-skopje/231356>
- Özden, M. (2020a). *Katılımcı demokrasi ve yerel yönetimlerde katılım: Trakya örneği* [Doktora tezi]. Marmara Üniversitesi.

- Özden, M. (2020b). *Katılımcı demokrasi ve Trakya’da yerel katılım pratikleri*. Gazi Yayınevi.
- Pandeya, G. P. (2015). Does citizen participation in local government decision-making contribute to strengthening local planning and accountability systems? An empirical assessment of stakeholders’ perceptions in Nepal. *International Public Management Review*, 16(1), 67-98.
- Polat, İ. (2017). Katılım ve yönetim mekanizması olan Kent Konseyleri. *Şehir ve Toplum Dergisi*, (8), 53-54.
- Şahin, S. Z. (2017). Yerel iktidar karşısında katılım açmazları ve fırsatları. *Şehir ve Toplum Dergisi*, (8), 21-31.
- Tekeli, İ. (2017). Yerel yönetimlerde hizmetin ötesinde katılımcılık bulunuyor. *Şehir ve Toplum Dergisi*, (8), 12-17.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2003). Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı ile içişleri, plan ve bütçe ve anayasa komisyonları raporları. 2003.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). Madde: 127. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>
- Walsh, M. L. (1977). *Building citizen involvement: Strategies for local government*. Washington, Dc. National league of cities and the international city/county management association. https://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/building_citizen_involvement_excerpt_0.pdf
- Yaylı, H., & Pustu, Y. (2008). Yerel demokrasinin ilkeleri. *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, 16(16), 133-153.
- Yerel Gündem 21. (1995). <http://www.mfa.gov.tr/yerel-gundem-21.tr.mfa>. (28.08.2019).
- Yerel Gündem 21 Programı (1999). <https://habitatdernegi.org/sona-eren-projeler/yerelgundem-21-programi/>. (28.08.2019).