

## YEREL DEMOKRASİ ARACI OLARAK TÜRKİYE’DE KENT KONSEYLERİ: YAPI, İŞLEYİŞ VE SORUNLAR

**Yavuz BOZKURT**

Yrd. Doç. Dr. Dumlupınar Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü

**ÖZET:** Kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir “ortaklık modeli” olarak tanımlanan kent konseyleri, geniş bir halk kitlesinin katılımı ile seçilmiş yerel karar organlarının çalışmalarına destek sağlayan ve etkin bir çalışma ortamı oluşturan dinamik yapılarıdır. Yerel Gündem 21’in katılım unsurlarından biri olan ve yerelde demokrasinin kurumsallaşması ve içselleştirilmesi açısından önemli işlevleri yerine getirebilecek bir potansiyele sahip olan kent konseyleri, yerel düzeyde katılımın yaygınlaştırılmasını hedeflemektedir. Bu bağlamda çalışmada, Türkiye’deki kent konseylerinin yapısı ve işleyişi, uygulamada yaşanan sorunlarla birlikte değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kent Konseyi, Yerel Demokrasi, Katılım, Yönetişim, Yerel Gündem 21

### CITY COUNCILS AS A TOOL OF LOCAL DEMOCRACY IN TURKEY: STRUCTURE, OPERATION AND PROBLEMS

**ABSTRACT:** The city councils defined as a “partnership model” composed of city ownership, active participation and partnership in solutions aimed at bringing cities towards a sustainable future, are dynamic structures creating an effective work environment and supporting the elected local decision making bodies with participation of a large mass of people. As one of the participation elements of the Local Agenda 21 and holder of a potential to perform important functions in terms of local institutionalization and internalization of democracy city councils aim at generalization of participation at local level. In this context this study evaluates structure and operation of city councils in Turkey together with the problems faced in practice.

**Key Words:** City Council, Local Democracy, Participation, Governance, Local Agenda 21

#### 1. Giriş

Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleştirilebilmesi için yerel halkın yönetimin hem karar alma sürecine hem de kararların uygulanmasına yönelik denetimine etkin bir biçimde katılımının sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda günümüzde siyasal olgunluğun gelişmesi ve demokratik anlayışın benimsenmesine büyük katkı sağlayan yerel yönetimler, kent konseyleri aracılığıyla halkın karar süreçlerine doğrudan katılımına dolayısıyla yerel demokrasiye imkân tanıyan önemli kuruluşlardır.

Halkın yerelde yönetim sürecine katılmasını ve seçilmiş karar organlarının çalışmalarının denetlenmesini hedefleyen kent konseyleri, kent yönetimindeki her türlü etkinliği izleyebilen, hazırladığı raporları kamuoyuna sunarak yerel halkı bilgilendirebilen ve tartışmaya açtığı projeler ile yerel sorunların çözümüne yönelik katkı sağlayabilen demokratik platformlardır.

Yerel yönetimler ve halkın bir araya gelmesiyle bir ortak karar alma modeli oluşturma uğraşı içerisinde olan kent konseylerinin çalışma yöntemi, almış olduğu tavsiye kararlarını, yerel yönetimlerin meclislerine sunarak halkın yönetime katılımını sağlamak dolayısıyla bir nevi doğrudan demokrasi uygulamasını hayata geçirmektedir.

Yerel Gündem 21’in katılım unsurlarından biri olarak var olan ve belediyelerin çatısı altında faaliyet gösteren kent konseyleri konusunda çeşitli yaklaşımlar söz konusudur. Son yıllarda kent konseylerinin giderek artan bir biçimde yerel katılımın teşvik edilmesi ve örgütlenmesinde çok önemli bir işlev gördüğü inancını taşıyan önemli bir kesimin aksine diğer bir kesim bu katılımcı platformları, etkisiz ve anlamsız girişimler olarak görmektedir.

Uzun bir deneyime sahip olmayan ve yapı ile işleyiş bakımından bazı aksaklıklara sahip Türkiye’deki kent konseylerinin, uygulamada ne kadar etkin olduklarını açıkça ortaya koymak bugün itibarıyla her ne kadar zor olsa da bu mekanizmaların gelecekte katılımcı yerel yönetim modelinin oluşturulmasına katkı sağlayacağı yadsınamaz bir gerçektir.

#### 2. Demokrasi

Demokrasi kavramı, eski Yunanca demokratia kavramından gelmekte olup demos ve kratia ya da cratos kavramlarından türetilmiştir. Demos kavramı, eski Yunancada deme (mahalle) sözcüğünden türetilen “mahallede yaşayan halk”, kratia ya da cratos kavramı ise İngilizcede government sözcüğü ile eş anlamlı olup “yönetim” anlamına gelmektedir. Bu biçimiyle halkın

kendi kendisini yönetmesi anlamında idealize edilmiş bir kavram olan demokrasi (Ertan, 2003: 204), zamanla büyüyen yerleşimler ve değişen düzenler nedeniyle her zaman tartışma konusu olmuştur.

Demokrasi kavramı bir yönetim şekli olarak ortaya çıktığında, toplum yaşamını etkileyen konular oy hakkına sahip olanlar tarafından topluca karara bağlandığından dolayı “katılımcı” olarak nitelenen demokrasi, katılımcı sayısı, kararların karmaşıklığı ve çeşitliliği arttığından giderek “temsili” demokrasiye dönüşmüştür. Ancak, temsilci çıkarları ile toplumsal çıkarların zaman zaman örtüşmemesi, XXI. yüzyılda bu eğilimi tersine çevirmiş ve yeni bir şekle bürünen “katılımcı demokrasi” ağırlık kazanmaya başlamıştır (Toksöz, 2008: 47).

Halka ait olan egemenlik hakkının, halkın seçtiği kişi ya da kurullar tarafından kullanılması olarak tanımlanan temsili demokrasinin dışında genel olarak üç çeşit demokrasi modelinden daha söz etmek mümkündür (Belli ve Aydın, 2012: 136-137):

**Klasik/doğrudan demokrasi modeli;** eski Yunan şehir devletlerinde uygulama imkânı bulan doğrudan demokrasi halkın hiçbir temsilciye ihtiyaç duymadan alınan kararlara katılımı olarak ifade edilebilir. Ancak az nüfusa sahip şehir devletlerinde dahi tam olarak doğrudan demokrasinin uygulandığını söyleyemeyiz. Bu devletlerde halkın tamamı özgür ve eşit bir şekilde karar alma aşamasında söz sahibi olamamıştır.

**Yarı doğrudan demokrasi modeli;** bu model doğrudan demokrasi ve temsili/liberal demokrasi modeli arasında kalmış karma bir demokrasi modelidir. Modelde halk yine temsilciler eli ile yönetilmekte fakat seçimler dışında halkın yönetime katılımını ve bazı konularda son sözü söylemesini sağlayan farklı uygulama araçları bulunmaktadır. Bunlar referandum, veto, teklif hakkı ve temsilcilerin azli gibi araçlardır.

**Katılımcı/çoğulcu demokrasi modeli;** temsili demokrasi krizi sonucu ortaya çıkan katılımcı demokrasi kavramsal düzeyde çok önemli bir koptuşa işaret etmiş ve ideal bir demokrasi olarak görülmeye başlamıştır. Fakat nüfustaki yoğunluk, katılımcı demokrasinin uygulanmasında önde gelen sorunlardan biri olmuştur. Günümüzde Batı Avrupa devletlerinde uygulanan katılımcı ve çoğulcu demokrasi dediğimiz modelde iki kavram öne çıkmaktadır. Bunlar katılımcılık ve çoğulculuktur.

*Katılımcılık*, bireylerin yaşamını etkileyen kararlarda bireysel katılıma olanak verilmesidir. Katılımcılığı sağlamak için bazı şartların yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlar; bireylerin yaşam tarzlarını seçme konusunda özgür olmaları, karar alma sürecine bireysel katılım için bireysel tanımayla ihtiyaç bulunması ve demokraside toplum için değil bizzat toplum tarafından kararların alınmasıdır. *Çoğulculuk* ise vatandaşların siyasi iktidarı elde etme yarışına, her türlü düşünce ve ideolojinin kısıtlanmaksızın örgütlenme imkânlarına devlet müdahalesi olmadan katılabilmesi, her türlü fikrin ve tüm toplumsal tabakaların parlamento da (meclislerde) ve demokratik platformlarda temsil edilmeleri ve temsil ettikleri toplulukların her türlü hak ve çıkarlarını koruyabilmeleridir (Öztekin, 2010: 89-90).

### 3. Yerel Yönetimler ve Demokrasi İlişkisi

Literatürde yerel yönetim üzerine benzer birçok tanıma rastlamak mümkündür. Yerel bir topluluktaki bireylerin ortak gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetildiği kurumlar şeklinde nitelendirilen yerel yönetimler, uluslararası sosyal bilimler ansiklopedisinde “bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan ve göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli bir kamu kuruluşu” ya da belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça seçilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileri” olarak da tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 19).

Günümüzde yerel yönetimler, siyasal olgunluğun gelişmesi, demokratik anlayışın benimsenmesi ve ülke barışına katkı sağlanması yönünden çok önemli kuruluşlardır (Tortop vd., 2006: 22). Bu bağlamda yerel yönetimle demokrasi arasında çok yakın ilişki vardır. Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yakınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlardır (Görmez, 1997: 62).

Sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları gibi aktörlerin yönetimde önemli rol oynadığı ve demokrasi kültürünün toplumun tüm katmanlarına sinmiş olduğu ülkelerde kullanılan yerel demokrasi kavramı ise genelde Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre gibi federal devletler ile İngiltere, Hollanda gibi güçlü yerel yönetim geleneği olan devletlerin yerel yönetimleri için

kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerin toplumun demokratikleşmesindeki tartışmasız etkileri, onlara “yerel demokrasi” denilmesini haklı kılmıştır (Görmez ve Altınışık, 2011: 32).

Demokrasi kavramının tanımı üzerinde tam bir uzlaşa sağlanamadığı gibi yerel demokrasinin de evrensel ve tek bir tanımının yapılması oldukça zordur. Hatta “yerel demokrasi”nin kavram olarak yanlışlığı ve eksikliği yönünde tartışmalar bulunmaktadır. Yerel demokrasi kavramının yanlış olduğu, onun yerine “demokratik yerel yönetim” kavramının kullanılabilmesine dair görüşler de vardır (Varol, 1989: 67-68).

Yerel demokrasi ile yerel iktidarın aksine sadece demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması ve halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri aracılığıyla katılımı kastedilmektedir. Yerel demokrasi; “halkı doğrudan ilgilendiren, gündelik hayatında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük ölçekli bir dünya” (Yıldırım, 1993: 90) olarak tanımlanabilir.

Yerel yönetim kurumunun temelinde yerel demokrasinin değerleri vardır. Bu doğrultuda yerel demokrasinin gerçekleşmesi için bazı koşulların varlığı zorunludur. Bu koşulları ise seçilmiş temsilcilerin karar vermede etkili olmaları; bu temsilcilerin meclis üyeleri, seçmenler ve baskı grupları arasında iletişim ve rekabet esasına dayanan seçimler yoluyla seçmenlere karşı tam sorumlu ve kamuoyuna karşı duyarlı olmaları; yerel yönetim faaliyetleri hakkında halkın bilgilendirilmesi ve toplumu ilgilendiren işlere yüksek oranda katılımın sağlanması şeklinde sıralamak mümkündür.

Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleştirilebilmesi için yerel halkın yönetimin hem karar alma sürecine hem de kararların uygulanmasına yönelik denetimine etkin bir biçimde katılımının sağlanması gerekmektedir. Yerel demokrasi düşüncesinin vazgeçilmez katılım, yerel düzeyde halkın demokrasi bilincinin güçlendirilmesi ve yerel demokrasinin kökleştirilmesi için vazgeçilmez bir araç olduğu gibi kentte yerel hizmetlerin etkin, çabuk ve ucuz bir şekilde yerine getirilmesine de hizmet etmektedir (Görmez ve Altınışık, 2011: 38-39).

Yerel yönetimlerin katılma, etkinlik, demokrasi, özgürlük gibi pek çok değerle birlikte anılması ve yerel yönetimlerin toplumun demokratikleşmesindeki önemli katkıları, yerel yönetimlerin “yerel demokrasi” olarak adlandırılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Başka bir ifade ile yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması anlamını taşımaktadır (Görmez, 1997: 68-70). Yerel yönetimlerde seçimlerin beş yılda bir yapılması nedeniyle temsili demokrasinin artan bireysel/toplumsal istem ve beklentiler karşısında yeterli gelmemesi sonucu, günümüzde ileri olarak adlandırılan demokrasilerde en temel kriterlerden biri olarak halkın yönetime ne kadar ve ne oranda katılabildiği ölçütü ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda demokraside olduğu gibi yerel demokrasi açısından da temel ilkeyi katılımın oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

#### **4. Katılım, Yönetişim ve Yerel Gündem 21**

Katılım, yönetişim ve yerel halkın katılımı, özü itibarıyla demokrasi ve yerel demokrasinin içinde barındırdığı ve küreselleşme ile sürekli gelişim gösteren yerel yönetimlerde demokrasinin gerçekleşmesi adına gündeme gelen kavramlardır.

Katılım, yeterli sayıda insanın kendi huzurunu, gelirini ve güvenliğini artırmak için bir eylem içinde bulunması; ekonomik bir çıkar elde etme veya bu çıkarı sağlayacak makamlara gelme aracı; bazen de sadece karar ve uygulamalardan bilgi sahibi olmak anlamında kullanılabilir. Günümüzde katılımcılık; “toplumdaki her kesimin örgütlü katılımıyla, ama bireye kadar giden, bireyin de, doğrudan doğruya katılımını, kendini görevli hissetmesini” öne çıkaran bir yaklaşım olarak ele alınmaktadır (Tekeli, 1992: 37). Toplumun her kesimi ve yönetimin her kademesinde net bir biçimde yaşanan ve meşrulaştırılan yöneten ve yönetilen ayrımı, birçok kesim tarafından katılma olgusunun sadece “oy verme” eylemi şeklinde sınırlı bir şekilde algılanmasına neden olmaktadır. Oysaki yönetilenlerin yönetime katılımı sadece seçimlere katılmak ya da oy vermek ile sınırlı değildir.

Katılım, vatandaşların siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Katılımcılık kavramı, günümüzde vatandaş hakları, demokratik yönetişim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması ile birlikte pozitif ya da negatif anlamlarda kullanılabilir. Pozitif katılım kapsamına oy kullanmak, negatif katılım kapsamına ise grev gibi faaliyetler örnek verilebilir (Kösekahya, 2003: 53). Katılımcılığın uygulanabilirliğinde; oluşumu zamana bağlı, birdenbire meydana gelmeyen ve bireyin en temel öge olarak kabul edildiği siyasal kültürün yerleşmiş olması, vazgeçilmez bir unsurdur.

Katılımın; karar vericilerin halkın önceliklerini anlamak ve kararlarında yer vermek, vatandaşların yerel bilgisini kararlara dâhil etmek, halk katılımı, adalet ve tarafsızlığı sağlayarak seslerini başka yollarla duyurma imkânı olmayan grupların da sürece dâhil edilmesini sağlamak, katılımı kamusal kararların meşruluğunun artırmak gibi genel amaçlarından söz etmek mümkündür. Bunların yanında katılımın sivil toplumu geliştirdiği, kendi kendine adapte olabilen yapıları güçlendirdiği ve sorunları daha etkili şekillerde çözümlediğini de söylemek mümkündür (Booher ve Judith, 2004: 419-436).

Yerel platformda vatandaşların kendilerini ilgilendiren konulara aktif katılımının sağlanmasından hareketle, halkın karar alma konusunda istek ve görüşlerinin dikkate alınmasına yardımcı olacak yeni katılım alternatifleri sunulmaktadır. Katılım olgusu, halkın yönetim ve karar alma sürecine katılımıyla sınırlı değildir. Halkın yönetim ve karar alma süreçlerine katılımının birçok yolu bulunmaktadır. Bu bağlamda kent konseyleri başta olmak üzere, halk oylaması, halk toplantıları, geri çağırma, yurttaş kurulları, iletişim demokrasisi (internet), kamuoyu yoklaması, yuvarlak masa toplantıları, gelecek atölyeleri, belediye meclisi toplantılarına katılma, danışma kurulları, telefon, dilekçe, çeşitli forumlar, sivil toplum kuruluşları ve planlama çemberleri katılım yolları olarak sayılabilir (Demir, 2008: 68). Bugün merkezi ve yerel yönetimlerin gündeminde önemli bir yere sahip bu katılım yolları ile halk aynı zamanda denetim işlevinde de etkin bir role kavuşturulmuştur.

Yerel yönetimlerde katılım konusunda vatandaşlar birçok konuda söz sahibidirler. Çalışmalarını olumlu bulmadıkları yöneticileri görevden uzaklaştırmak, çevre, imar gibi konularda fikirlerini beyan etmek, halk oylaması ile bazı kararları etkilemek mümkündür. Katılımı, aktif ve pasif olarak ikiye ayırmak mümkündür. Belediye çalışmalarına vatandaşların bireysel veya grup halinde katılmaları, ilgi duymaları, fikir beyan etmeleri, eleştirilerde bulunmaları aktif katılım, katılım talebinin belediyelerden ya da diğer yerel yönetim türlerinden gelmesi ve halkın bu talep üzerine yönetime katılması ise pasif katılım olarak isimlendirilmektedir. Ayrıca katılım, geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak da ikiye ayrılabilir. Seçimler, parti üyeliği gibi yollar geleneksel; internet kullanımı gibi yöntemler ise çağdaş katılım olarak adlandırılmaktadır (Yiğit, 2008: 47).

Katılım ve siyasal katılım kavramları arasındaki farklar ve benzerlikler olduğu görülmektedir. Siyasal katılım, katılımın sadece siyasal anlamda karar alıcıları etkilemek olduğu; katılım ise siyasal bir çerçevenin yanında yaşamın diğer alanlarında da bireylerin sosyal hayata ve alınan kararlara katılımıdır. Bu noktada katılım kavramının siyasal kültür ve siyasal davranış üzerinde daha etkili olduğu ve toplumsal kalkınmanın sağlanabilmesi için katılımcılığın ve katılım kültürünün gelişmesinin büyük katkıları olacağı aşikârdır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki; siyasal katılma biçim ve düzeyleri ülkenin siyasal örgütlenmesine, siyasal rejimine, sosyo-ekonomik ve kültürel yapısına, siyasal birikim ve bilinç düzeyine göre farklılaşma gösterebilir (Yatkin ve Sürekli, 2009: 789).

Kamu yönetimi ile ilgili tartışmalarda 1980'lerde gündeme gelen ancak 1990'larda yaygın bir biçimde kullanılmaya başlayan ve aynı dönemde ortaya çıkan küresel boyuttaki siyasal ve ekonomik değişimlere paralel olarak yönetim ve toplumsal konulara yaklaşımdaki köklü değişimlerin bir ürünü olan yönetişim (Gündoğan, 2010: 17), çok yanlı, çok yönlü ve ortaklaşa bir hareket tarzını hedefleyen, çok aktörlü topluluklarda tarafların uzlaşısına dayanan bir yönetim modelidir.

Yönetişim, bir ülkenin işlerinin yönetiminde her kademedeki ekonomik, siyasal ve yönetsel yetkilerin kullanılmasıdır. Yönetişim, devleti, özel sektörü ve sivil toplumun hepsini kapsar. Burada devlet ile siyasal kurumlar ve kamu sektörü, özel sektör ile piyasadaki informal sektör ve özel işletmeler, sivil toplum ile de toplumu gönüllülük esasına göre örgütleyen, bireyler ve örgütlü/örgütsüz gruplardan oluşan, formal ya da informal kurullarla düzenlenmiş, toplumsal, siyasal ve ekonomik amaçlar için bir araya gelmiş, birey ve devlet arasındaki birlikler kastedilmektedir (UNDP, 1997).

Değişik yönleri ön plana çıkarılarak tanımlanan yönetişimi Dünya Bankası ise üç farklı boyutu ile tanımlamıştır. Birinci boyutunda, çağdaş devletin biçimsel, kurumsal yapısını ve emredici karar verme süreçlerini anlatan yönetim kavramından daha geniş bir **sistem** olarak; ikinci boyutunda, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılığı üzerine inşa edilmiş, demokratik yönetime sahip, çoğulcu, temelde serbest ve düzenli temsili demokratik süreçlerle belirlenen, başkanlık ya da parlamenter sistemin işlediği, yürütme organını etkileme ve denetleme kapasitesi olan bir **siyasal rejim** olarak; üçüncü boyutunda ise etkin, bağımsız, hesap sorulabilen ve saydam kamu yönetimini ifade eden bir **yönetsel** yapı olarak nitelendirilmiştir (Güler, 2003: 102-107).

Yönetişim toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymakta olduğunu göstermektedir (Aydın, 2010: 68). Yönetişim özü itibariyle içinde katılım unsurunu bulundurmaktadır. Yönetişim kapsamındaki katılımın özellikleri; devletin bilgisini vatandaşa sunması, devletin kontrolünde süreci kontrol ederken vatandaşın bilgisine başvurması, görüşünü alması ve vatandaşın aktif olarak politika oluşturma sürecine katılması olarak sıralanabilir. Dolayısıyla katılımcılığın gerçekleşmesi için devletin şeffaf ve açık olması, karşılıklı bilgi akışı konusunda sürekli ve tutarlı olması ve vatandaşın katılım mekanizmaları konusunda bilgi edinebileceği etkin yolların varlığının söz konusu olması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin en önemli özelliği halkın kendi kendini yönetmesine imkan veren kurumlar olmalarıdır. Dolayısıyla yerel yönetimler demokrasinin başlıca öğeleri olarak kabul gören, halkın yönetime katılması, çoğunluk ilkesi, yöneticilerin danışmaya önem vermesi, hesap verme zorunluluğunun sürekli var olması gibi değerleri özünde bulundurarak demokrasinin işleyişine katkı sağlamaktadırlar (Özer, 2000: 130-131). Bu doğrultuda yönetim ve katılımın yerel düzeyde gerçekleştirilmesi ise demokrasinin yerel düzeyde gerçekleştirilmesi tartışmalarıyla paralel olarak gündeme gelmiştir. Çünkü küreselleşme kapsamında demokrasi, katılım ve yönetim birbirlerini tamamlayan öğelerdir.

1990'lı yıllardan başlayarak 2000'li yıllar boyunca çevre ve ekonomiyi etkileyen tüm alanlarda hükümetlerin, kalkınma örgütlerinin, Birleşmiş Milletler kuruluşlarının ve bağımsız kesimlerin yapması gereken etkinlikleri tanımlayan bir eylem planı olan (Keleş vd., 2009: 450) Gündem 21, Rio Konferansı'nın beş temel belgesinden biri olarak dünya kamuoyuna sunulmuştur. Sosyal ve Ekonomik Boyutlar, Kalkınma İçin Kaynakların Korunması ve Yönetimi, Etkin Grupların Rolünün Güçlendirilmesi ve Uygulama Mekanizmaları olmak üzere dört bölümden oluşan Gündem 21, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen "sürdürülebilir kalkınma" kavramının yaşama geçirilmesine yönelik, küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeydeki ifadesi olan bir eylem planıdır.

Gündem 21, az gelişmiş ülkelerin kalkınmaları uğruna çevreye verecekleri zararın asgari seviyeye indirilmesi için daha fazla finansal destek bulma ve teknolojik imkânların kirlenmeyi önleyici amaçlar için kullanılmasını sağlama gibi genel hedeflerinin yanında günümüzdeki ağırlıklı sorunların üstesinden gelmeye çalışmak ve dünyamızı 21. yüzyılın tehditlerine karşı hazırlamak gibi hedeflere de sahiptir (Ökmen ve Görmez, 2009: 113). Gündem 21, ulusal stratejilerini sürdürebilmeleri için hükümete çağrıda bulunurken, geçmişten farklı bir biçimde gönüllü kuruluşlar ve halkla işbirliğinin de gerekliliğini belirtmekte ve sivil topluma da bir rol tanımlamaktadır. Gündem 21'in uygulanmasında temel aktör olarak hükümetlerin rol alacağı belirtilse de çok aktörlülük ve küresel ortaklık vazgeçilmez unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Hükümetler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının üç temel uygulayıcı olarak görüldüğü; sosyal ve ekonomik alanda hayata geçirilmesi gereken eylemlerin yanı sıra doğal kaynakların korunup işletilmesi konusunda da detaylı önerilerin sunulduğu ve dünyayı 21. yüzyıla hazırlama amacını güden Gündem 21 ile gerek ulusal ve uluslararası düzeyde kalkınma hedeflerine ulaşma gerekse sürdürülebilir kalkınma formülünün hayata geçirilmesinde bu üç aktörün birlikte hareket etmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. "Etkin Grupların Rollerinin Güçlendirilmesi" başlıklı III. Bölüm'de gönüllü örgütler, yerel yönetimler ve yerel halkların rollerinin güçlendirilmesi sıklıkla dile getirilmektedir.

1992 yılında Birleşmiş Milletler tarafından Rio'da düzenlenen Çevre ve Kalkınma Konferansı sonucunda ortaya çıkan temel belgelerden biri olan Gündem 21, yerel yönetimlere kendi toplulukları ile danışma süreci içerisinde Yerel Gündem 21 üzerinde uzlaşma sağlanması çağrısında bulunmuştur. Bu bağlamda Gündem 21 doğrultusunda ortaya atılan ve yine Gündem 21'in yerel uzantısı olan Yerel Gündem 21 ile tüm insanlığın yaşam kalitesi gözetilerek yerel düzeydeki sürdürülebilir kalkınmanın yönetim ile sağlanabileceği ileri sürülmüştür (Evans ve Theobald, 2003: 786).

Yönetişim ilkelerinin, halka en yakın yönetim birimleri olarak kabul edilen yerel yönetimlerde uygulanabilirliği, Yerel Gündem 21 projeleri ile somutlaşmaya başlamıştır. 2002 yılı "Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Raporu"nda, yerel yönetimler için iyi yönetişimin "belediyelerin kapsadıkları alanda yaşayanlarla birlikte, ortaklaşa olarak yer alacakları süreçte karar alma, uygulama ve denetleme uygulamaları yürütmeleriyle" gerçekleştirilebileceği vurgulanmıştır. Bu çerçevede Türkiye'de reform tasarıları yasalaştırılmaya başlamış ve yenilenen İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile yetki konusunda yerel

yönetimlerin merkezi yönetimin yetkilerinin bir kısmını üstleneceği şeklinde yeniden bir düzenlemeye gidilmiştir (Henden, 2007: 218).

Yerel Gündem 21, öncelikle yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Gündem 21'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, çok sektörlü bir süreçtir. Yerel Gündem 21'in Gündem 21 içerisinde kendisine yer bulması kolay olmamıştır. Özellikle merkezi yönetim temsilcileri tarafından olumsuz bir tutum sergilenmiştir. Buna rağmen Yerel Gündem 21'in var olduğu bölümde yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer tüm ilgililerin, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için "21. yüzyıl yerel gündemi"ni oluşturmaları karara bağlanmaktadır. Bu bölümde getirilen ana hedef ile her ülkedeki yerel yönetimlerden, kendi belde halkları ile katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için bir Yerel Gündem 21 oluşturmaları konusunda görüş birliği sağlamaları beklenmektedir (Emrealp, 2005: 68).

Demokratik bir eylem özü itibariyle mutlaka katılımı içermektedir. Yerel Gündem 21 ile sosyal, çevresel ve ekonomik konularda değişimin sağlanabilmesinde en önemli unsurlardan biri bu anlamda halkın sürece katılımıdır. Yerel Gündem 21'in dolayısıyla sürdürülebilirliğin sağlanmasının temelinde, karar vericiler ve çıkar grupları ile yerel toplulukların işbirliği yatmaktadır (Kelly ve Moles, 2002: 890). Bu bağlamda Yerel Gündem 21'lerin katılım, demokrasi ve yerel demokrasi ile doğrudan ilişkili olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Yerel otoriteler, iş dünyası, sivil toplum kuruluşları, eğitim kurumları ve diğer kamusal kesimlerin yanında gençler, çocuklar ve kadınlar gibi geniş bir aktör yelpazesine sahip Yerel Gündem 21, katılım ve demokrasi anlamında önemli bir görevi de üstlenmektedir.

Sürdürülebilir kalkınma kavramının demokrasi, insan hakları, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hesap verme ve yönetişimin diğer vazgeçilmez kavramlarıyla birlikte anlam kazanmasından hareketle, Yerel Gündem 21'in şemsiyesi altındaki yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda "Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi Projesi" olduğu açıkça görülmektedir (Ökmen ve Görmez, 2009: 118). Ayrıca sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşma noktasında en önemli uygulayıcı mekanizma olan Yerel Gündem 21, temel insani ihtiyaçların karşılanması, sağlıklı bir ekosistem kapasitesinin oluşması ve gelecek nesillerin haklarının korunması gibi hedeflerin bir sentezi olarak çevre ve yaşam kalitesinin geliştirilmesi projesi olarak da nitelendirilebilir.

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, UNDP'nin desteğiyle, IULA-EMME-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın koordinatörlüğünde yürütülen "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi ile başlamıştır. T.C. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla başlatılan proje, iki yıllık bir uygulama dönemi sonrasında, Aralık 1999'da tamamlanmıştır. Bu projenin başarısı üzerine UNDP, ikinci aşamaya da destek vermeyi kabul etmiş, T.C. Bakanlar Kurulu'nun da bunu benimsemesinin ardından, "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" başlığını taşıyan ikinci aşama projesi, Ocak 2000'de başlamıştır. İkinci aşaması sırasında çeşitli alt projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50'yi aşması sonrasında, Yerel Gündem 21 uygulamaları "proje" çerçevesinden çıkarılarak uzun verimli bir "Program"a dönüştürülmüştür (Emrealp, 2005: 89). Bu gelişmelerin ardından üçüncü aşama 2003 yılında "Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi" projesi ve dördüncü aşama 2007 yılında "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin Yerelleştirilmesi" projesi adı altında devam etmiştir.

Türkiye'de Yerel Gündem 21 uygulamaları ele alındığında birinci aşamasında, kent konseyleri ve benzeri yapıların, çalışma gruplarının ve destekleyici mekanizmaların oluşturulması gerekliliğinin belirtildiği açıkça görülmektedir. İkinci aşamada yine kent konseyleri ya da benzeri yapılara, farklı büyüklükteki ve özellikteki birçok proje ortağı kentte, değişik kurumların temsilcilerini düzenli olarak bir araya getiren etkin birer katılımcı mekanizma olarak işlev kazandırılması, temsile özen gösterilmesi, değişik gruplar arasındaki temsil dengesizliğini giderecek yöntemler geliştirilmesi ve örgütsüz kesimler ile çalışma gruplarının bu platformlarda temsil edilmesi gibi konulardaki düzenleyici çalışmaların sürdürüldüğünü söylemek mümkündür (Göktürk, 2014). Üçüncü aşamada, özellikle Hükümet'in Acil Eylem Planı'nda yer alan "Yönetişim" ve "Kent Konseyleri" bölümlerine Yerel Gündem 21'in uygun şekilde dâhil edilmesini sağlayacak girişimlerde bulunulması, merkezi yönetimin ilgi ve desteğinin artırılması ve tanıtım eksikliğinin giderilmesi öngörülmekte ayrıca ilgili küresel hedeflerin yerelleştirilmesinde, dünya

ölçeğinde örnek oluşturacak uygulamalar sergilenmesi hedeflenmektedir. Dördüncü aşamada ise Türkiye Yerel Gündem 21 Programı kapsamındaki deneyimine dayalı olarak BM Binyıl Kalkınma Hedeflerinin teşvik yoluyla yerelleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu hedef ise Türkiye’de, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile bünyesindeki yerel odalar ve borsalar ve bunların üyeleriyle kurumsal ortaklık ve işbirliği içerisinde, kalkınma hedeflerine ulaşılması amacıyla, yerel yönetişimin aktörleri ve özel sektör kuruluşları arasında “en iyi uygulama” örneği oluşturacak ortaklıkların geliştirilmesinin teşviki şeklinde gerçekleştirilecektir.

### 5. Türkiye’de Kent Konseyleri

Kent konseyleri, mahalli vizyon ve hedeflerin belirlenmesinde ortak akılı oluşturarak yön verici durumda olan, sorunların çözümüne dönük faaliyetlerde hemşehricilik hukuku çerçevesinde herkesi buluşturan ve tüm bu fonksiyonları yerine getirirken de sürdürülebilir kalkınma esasıyla hareket eden demokratik yapılardır (Özdemir, 2011: 31). Kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve örgütlenmemiş hemşehrilerin katılımlarıyla oluşan kent konseyleri, bu platformlarda ortaya çıkan fikirlerin meclise iletilerek Gündem 21’lere görüş getirilmesi amacıyla hizmet etmektedir. Bu süreçte belediyelerin rolü ise konsey faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamaktır.

Kent konseyi “ortaklık” modelinin uygulanmaya çalışıldığı, katılımcılık, demokrasi, yönetim özellikleriyle yerel demokrasiyi güçlendirmeye çalışan bir araç özelliği taşımaktadır. İçinde barındırdığı yönetim gibi mekanizmalarla yerel yönetimleri, halkı ve sivil toplum örgütlerini bir araya getirip iletişim haline sevk ederek ortak bir yönetim modelini oluşturmaya çalışmaktadır. Toplumun farklı kesimlerinden teşekkül eden kent konseyinin işlevi, almış olduğu tavsiye kararlarını, yerel yönetimlerin meclislerine sunarak halkın yönetime katılımını sağlayıp bir nevi ‘doğrudan demokrasi’ uygulamasını hayata geçirmektir. (Kestellioğlu: 2011: 53). Yerel Gündem 21 süreci bağlamında, “kentine sahip çıkma”, “aktif katılım” ve “çözümde ortaklık” ilkelerinin bütünlüğünde, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir “ortaklık modeli” olarak tanımlanan Kent Konseyleri, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehricilik bilincinin geliştirilmesini, çok aktörlü ve çok ortaklı yönetim tarzının benimsenmesini sağlamaktadır.

Yerel halkın kent yönetiminde daha katılımcı olmasını, kentlilik bilincinin artırılmasını, kentin tarihi dokusunun ve kültürel mirasının korunmasını, çevreye duyarlılığın artırılmasını, güçsüz grupların toplumsal rollerinin güçlendirilmesini ve kentte sosyal yardımlaşma ile dayanışmanın artırılmasını, merkezi yönetim, yerel yönetim temsilcileri, üniversiteler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve kent halkı ile gerçekleştirmeyi amaçlayan kent konseyleri, yerel demokrasinin yaşama geçirilmesinde bir araç olup bu platformda yürütülen ilgili çalışmalar tüm kentlilere açıktır.

Türkiye’de, kentlerde tüm paydaşları bir araya getirerek tüm kenti kucaklayan bir ortak akıl oluşturulmasını sağlamak amacıyla 1990’lı yıllardan sonra Kent Senatosu, Kent Parlamentosu, Kent Kurultayı ve Kent Meclisi gibi çeşitli adlar altında halkın yönetime katılımını hedefleyen birçok platform oluşturulmuştur (Görmez ve Altınışık, 2011: 41). Yerel Gündem 21 kapsamı altında oluşturulan bu platformların haricinde, halkın yönetime katılım araçlarından bir diğeri ise gücünü yine yerel düzeyde Yerel Gündem 21 örgütlenmesinden alan ve yerel demokrasi açısından çok önemli bir yere sahip olan kent konseyleridir.

Kent yönetimine katılım ile ilgili vurguların yapıldığı Belediye Kanununda, katılımın gerçekleşebilmesi için oluşturulması gereken mekanizmaya yer verilmektedir. Bu mekanizma kentin vatandaşlarını bir araya getiren bir platform olarak “Yerel Gündem 21” adı ile ilk olarak Bursa, İzmir, Adapazarı, Adana, Trabzon, Kars, Tekirdağ, Van, Eskişehir, Edirne, Afyonkarahisar, Antalya, Diyarbakır ve Manisa illerinde kurulmuştur (Özdemir, 2011: 38). Günümüzde “Yerel Gündem 21” kavramı yerini “Kent Konseyi” kavramına bırakmış ve böylece birçok belediyede kent konseylerini oluşturmuştur.

Yasal dayanağını 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. maddesinden alan kent konseyleri ve kent konseylerinin etkinliğini sağlayacak olan belediyeler için “*Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehricilik 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. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.*” ifadesi yer almaktadır. Bu ifade doğrultusunda

5393 sayılı Belediye Kanunu, yönetim yaklaşımı doğrultusunda sivil toplum örgütlerinin, meslek teşekküllerinin ve diğer aktörlerin karar ve uygulamalarda yer alabilmesi amacıyla “Kent Konseyleri” uygulamasını getirmiştir.

### 5.1. Kent Konseylerinin Yapısı ve İşleyişi

8 Ekim 2006 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir” hükmü doğrultusunda “Kent Konseyi Yönetmeliği” çıkarılmıştır.

Kent konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen üç ay içinde kurulur. Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 8. maddesinde sayıları detaylı bir şekilde yazılan kent konseyi üyeleri (www.mevzuat.gov.tr, 2014); mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle muhtarları, siyasi partilerin temsilcileri, üniversite temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri ve kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisinden oluşmaktadır (Coşkun, 2007: 108). Aynı yönetmeliğin 9. maddesinde ise kent konseyi organlarının; *genel kurul* (en yetkili organ olup 8. maddede sayılan üyelerden oluşur), *yürütme kurulu* (kadın ve gençlik meclis başkanlarının da yer aldığı en az yedi kişiden oluşur), *meclisler ve çalışma grupları* (çalışma usul ve esasları genel kurulca belirlenir) ile *kent konseyi başkanından* (genel kurul tarafından konseyin ilk bileşiminde seçilir) oluştuğu ifade edilmektedir.

Kent konseyi genel kurulu ilk toplantısını yapmak üzere belediye başkanının çağrısı ile toplanır. Belediye başkanının başkanlığında toplanan genel kurul, toplantıyı idare etmek üzere üyeleri arasından en az üç kişiden oluşan divan kurulunu seçer. Divan kurulunun oluşturulmasından sonra kent konseyi yürütme kurulu ve kent konseyi başkanı seçilir.

Genel kurul, yürütme kurulunun, meclislerin ve çalışma gruplarının seçim ve çalışma esaslarını çalışma yönergeleri ile belirler. Yürütme kurulu, genel kurulun gündemini tespit eder ve genel kurul tarafından oluşturulan görüşleri, ilgili belediyeye sunarak uygulamayı izler. Meclislerde ve çalışma guruplarında ise oluşturulan görüşler, kent konseyi genel kurulunda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili belediye meclisine sunulur.

Kent konseyi genel kurulunca oluşturulan görüşlerin, belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirildikten sonra belediye tarafından kent konseyine bildirileceği ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulacağı yönetmelikte ifade edilmiştir. Diğer taraftan kent konseyi genel kurulunun bu yönetmeliğe aykırı olmamak kaydıyla uygulama yönergeleri çıkarabileceği de belirtilmiştir. Ayrıca, belediye başkanı tarafından önerilen üç aday arasından yürütme kurulunca seçilecek ve kent konseyi başkanına ile yürütme kuruluna karşı sorumlu olacak bir genel sekreterlik birimi de oluşturulmuştur.

Kent konseylerinin yapısını etkin kılmada; kadınların karar alma süreçlerine katılımını sağlayan *kadın meclisleri*, yerel düzeyde gençlik haklarının korunması ve geliştirilmesini amaçlayan *gençlik meclisleri*, kentle ilgili sorunlara duyarlı her kesimden yurttaşın gönüllülük ilkesi çerçevesinde bir araya geldiği *çalışma grupları* ve katılımcı süreçlerin, belde halkının gündelik yaşamında ifadesini bulduğu halk toplantıları şeklinde cereyan eden *mahalle ölçeğinde katılım* gibi mekanizmalar kullanılmaktadır.

Yapısı ve işleyişi yukarıda ifade edildiği gibi olan kent konseylerinin, oldukça geniş bir biçimde tanımlanan faaliyet alanları ise şu şekildedir (Coşkun, 2007: 105-107):

- ✓ Kente İlişkin Faaliyetler: Kentin yaşanabilir ve yaşam kalitesini artırıcı bir niteliğe kavuşturulması ve kentin tarihi, kültürel ve doğal mirasının korunması gibi konularda kentte yaşayanların kentlilik bilincine sahip olması amacıyla kent konseylerinin bu olguya katkıda bulunması,
- ✓ Kentlilere İlişkin Faaliyetler: Kent konseylerinin, kent meclisleri aracılığıyla aynı kentsel mekânda yaşayanların birbirine sahip çıkarak maruz kalınan ortak sorunlara karşı dayanışma duygularının güçlendirilmesi, sosyal yardımlaşma ve dayanışma duygularını güçlendirerek bu amaca hizmet eden faaliyetlerin çoğaltılması,
- ✓ Çevreye İlişkin Faaliyetler: Sürdürülebilir kalkınma, çevrenin korunması ve buna yönelik bilincin geliştirilmesi,



✓ Kent Yönetimine İlişkin Faaliyetler: Başta belediye olmak üzere kente dair ve kentlilere yönelik hizmet üreten kamu otoritelerinin yönetimine etkide bulunması.

Kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kent hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseyleri, batılı örneklerinde karar alma, Türkiye’de ise bir danışma mekanizması olarak öngörülmektedir (Çukurçayır, 2009: 96-97). Geline nokta, kent konseylerinin uygulamada ne kadar etkin olduklarını açıkça ortaya koymak her ne kadar zor olsa da bu mekanizmaların oluşturulmasında, yerel alanın güçlendirilmesi ve katılımcı yerel yönetim modelinin oluşturulmasına sağlayacağı katkılar hesaba katılarak yola çıkıldığını belirtmek gerekmektedir.

Kent konseylerinin yapılanmasındaki aksaklıklar, işleyişinde bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Kent konseyi faaliyetlerinde gönüllülük esastır. Genel kurul üyelerinin bir kısmının belediye başkanı, mülki idare amiri ve onların seçtiği temsilcilerden oluşması ve sivil kesimi temsil edenlerin katılım konusunda isteksiz davranması ya da bu haliyle katılımı anlamsız bulması gerek kent konseyi başkanı seçiminde gerekse halkın beklenti ve isteklerinin yönetime iletilmesi sürecinde aksaklıklara neden olmaktadır. Kent Konseyi Yönetmeliği’ndeki düzenlemede kent konseyi başkanının, kent konseyi genel kurulu tarafından seçileceği belirtilmiştir. Mevcut durumda belediye başkanı, mülki amir ya da onun seçeceği ve yönetimde olan kişilerin konsey başkanı olması, kent konseylerinde halkın temsil edilmesi bir tarafa yönetime katılımı anlamsız hale getirmektedir.

Geniş ve aktif bir gönüllü katılımcı tabanına sahip olan kentlerde kent konseylerinin etkisinin ve öneminin daha fazla olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte süreci iyi yürütme gayreti içinde olan ancak etkili gruplar dışında geniş katılımın sağlanamadığı ve ilgili kuruluşlarının desteğinin alınmasında sıkıntı çekilen başka bir ifade ile sürecinin sağlıklı yürütülemediği kentler olduğu gibi; sürecini yürütmeyi taahhüt etmekle birlikte bu sürece yeterince ağırlık vermeyen, kurumsal ve bireysel katılımın zayıf bir görüntü sergilediği, önemli bir gelişme kaydedilemeyen kentler de bulunmaktadır.

Halkın yerel yönetimlere ve konseylere yaklaşımı, alınan kararları desteklemeleri ile ilişkilendirerek incelendiğinde, yerel yönetimler ile kent konseylerine pozitif tutum gösteren kişilerin, alınan kararlara katılımının da yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Mohammadi, 2010: 575-583). Kent konseyleri yerel yöneticilerin rakibi konumunda değil onların kendilerini sınavacakları ve doğru yaptıklarını ispat edebilecekleri bir merci durumunda olmak zorundadır. Kent konseyleri, yerel yönetimlerin hesap vermeleri gereken bir sivil inisiyatifin olduğunu bilmeleri ve daha sorumlu davranmalarını da sağlamaktadır. Yerel demokraside ortak karar vermeye ve ortak aklı harekete geçirmeye yarayan kent konseyleri ile yerel yönetimler aynı zamanda faaliyetlerini halka duyurabilmekte ve onlara daha etkili ulaşabilmektedir.

Kent Konseyleri, yerel demokrasinin güçlendirilmesi doğrultusunda, Avrupa’daki yerel yönetimleri niteleyen yerel özerkliğe karşı Türkiye’ye duyulan güvensizliğin aşılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine kuşkuyla bakılmasına yol açan endişelerin hafifletilmesi açısından önemli bir işlev görmesine karşın konseye katılan yerel ortakların belediye ile aralarına bir mesafe koyma ve belediyeden olabildiğince bağımsız şekilde çalışma yönündeki yaygın eğilimleriyle (Emrealp, 2005: 57-60) Türkiye’deki kent konseyleri, Avrupa’daki konseylerle karşılaştırıldığında oldukça zayıf kalmaktadır.

Yerel demokrasinin varlığından bahsedebilmek için hem temsilciler hem de halk düzeyinde yerel katılımın sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda gerek yerel demokrasinin gerekse yönetişimin gereği, farklı niteliklere sahip üyelerden oluşan kent konseyi yürütme kurullarına aktif bir şekilde katılımın olması gerekmektedir. Ancak, katılım gösteren kesimlerin fikir ve projelerinin hemen hayata geçmesini istemesi ve gerçekleşmediği ya da geç gerçekleştiği takdirde kent konseylerini etkisiz bulması, Türkiye’deki kent konseyi uygulamalarının henüz yeterince olgunluğa ulaşmadığının bir göstergesidir.

Yerel demokrasinin gerçekleştirilmesinde halk katılımının yanı sıra önemli bir noktada, kent konseyinin gerçekte neyi ifade ettiğini doğru bir biçimde anlayabilmek ve anlatabilmektir. Kent konseyi uygulamaları yeni olduğu için yanlış algılanabilmekte ve yerel yönetimlerin bir alt birimi ya da yerel yönetimlerin üstünde bir birim olarak görülebilmektedir. Bu noktada kent konseylerinin varlık nedeninin; yönetişim ile ilgili olarak kararlara katılmayı sağlamak, kamuoyu oluşturmak ve kamuoyu oluşturulması sonucunda da yetkilerin etkin kullanılıp kullanılmadığını denetlemek olduğunun henüz halka doğru bir biçimde aktarılmadığını söylemek mümkündür.

## 6. Sonuç ve Değerlendirme

Yerel düzeyde katılımı artırarak, yerel demokrasiyi kuvvetlendiren, yapacakları etkinlikler ve faaliyetler ile halkın birlikteliğini artıran aynı zamanda karar alıcılara yön gösterecek kent konseyinin işlevi, toplumun farklı kesimlerinden almış olduğu tavsiye kararlarını, yerel yönetimlerin meclislerine sunarak halkın yönetime katılımını sağlayıp bir nevi doğrudan demokrasi uygulamasını hayata geçirmektir.

Yeni bir uygulama olan kent konseylerinin yapı ve işleyişinde doğal olarak bazı eksiklikler söz konusudur. Bu mekanizmaların daha demokratik bir yapıya kavuşması için yasal mevzuat, hareket alanı, bütçe ve katılım gibi konularda düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Kent konseyleri ile ilgili yasal düzenlemelerde belirsizlikler olmakla birlikte bu mevzuatlar revize edilmeli, kent konseylerine belirli bir bütçe ile hareket alanı sağlanmalı ve katılımın gerçekleştirilebilmesi için sadece yerelde değil ülke çapında bir kampanya başlatılmalıdır.

Yerel demokrasinin bir aracı olarak düşünülen ve katılımı özendirilmesi beklenen kent konseyleri; belediye başkanının kişisel karar ve uygulamalarında konseyleri kullanması, çeşitli baskı ve çıkar gruplarının etkileri, örgütsüzlük, ilgisizlik ve bilgisizlik gibi nedenlerle devamlılığı sağlayamamıştır. Halkın kent konseylerine katılım göstermemesi ve yerel yönetimlerin de halkın isteklerine kulak vermekten çok onları sadece yönetmeye çabalaması, kent konseylerine yönelik tepeden inme bir reform algısına neden olmaktadır. Ayrıca, danışma niteliğine sahip kent konseylerindeki kararlarının bağlayıcılığı söz konusu değildir. Kent konseyindeki kararların bağlayıcılığı sadece belediye meclisinin değerlendirmesi olarak belirlenmektedir.

Konsey kararlarının kamuoyuna duyurulması da gerekmektedir. Bu sayede halk, kenti ile ilgili projeler hakkında bilgi sahibi olurken kent konseyinin aracılık etmesi ile karşılıklı müzakere yapılacak ve nihayetinde katılım süreci gerçekleşmiş olacaktır. Ancak Türkiye'de kent konseylerinde yürütülen faaliyetler hakkında iletişim araçları kullanılarak bilgilendirme yapılması bir tarafa ülke genelinde halkın konseylerin varlığından haberdar olduklarını dahi söylemek mümkün değildir. Katılım ve ilgi düzeyinin yetersiz olduğu Türkiye'deki kent konseylerinde özellikle kadınlar, gençler ve engelliler gibi toplumsal yaşamda ihmal edilen grupların bu mekanizmalar içine çekilmesi gerekliliği ise önemli bir noktadır.

Sonuç olarak yerel yönetimler ile halkın bir araya gelmesi, karar alma süreçlerinde yerel aktörlerin birlikteliğinin sağlanması ve yerel demokrasinin hayata geçirilmesinde önemli bir görev üstlenen kent konseyleri, Türkiye'de uygulama noktasında bazı eksiklikleri bünyesinde barındırmasına rağmen gelecek dönemlerde sergilenecek başarılı bir tutumla temsil ve katılım sorunlarının çözümünde önemli bir katkı sağlayacaktır.

#### **Kaynakça**

- AYDIN, A. H. (2010), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Seçkin.
- BELLİ, A. ve AYDIN, A. (2012), "*Yerel Demokrasi ve Katılım: Kahramanmaraş ve Hatay İllerinin Karşılaştırılması*", II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu: 136-147.
- BOOHER, D. ve JUDITH, I. (2004), "*Reframing Public Participation for the Twenty-First Century*", *Planning Theory and Practice*, 5 (4): 419-436.
- COŞKUN, B. (2007), "*Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri*", A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*: 99-115, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÇUKURÇAYIR, M. A. (2009), *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*, Konya: Çizgi.
- DEMİR, O. (2008), *Yerel Siyasette Katılımcılık ve Kalkınma (Türkiye'de Yerel Gündem 21 Örneği)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- EMREALP, S. (2005), *Yerel Gündem 21 El Kitabı*, İstanbul: IULA-EMME.
- ERTAN, B. (2003), "*Demokrasi ve Yerel Yönetimler*", *Review of Social, Economic & Business Studies* 2: 204-215.
- EVANS, B. ve THEOBALD, K. (2003), "*Policy and Practice Lasala: Evaluating Local Agenda 21 in Europe*", *Journal of Environmental Planning and Management*, 46 (5): 781-794.
- GÖKTÜRK, A. (2014), "*Bugün Gelinek Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21*", <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-25.pdf>, (E.T: 07.02.2014).
- GÖRMEZ, K. (2007), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Konya: Vadi.

- GÖRMEZ, K. ve ALTINIŞIK, H.U. (2011), “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı: 31-51, Bursa: Bursa Kent Konseyi.
- GÜLER, B. A. (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis 2: 93-116.
- GÜNDOĞAN, E. (2010), “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar”, Yönetişim Kuram Boyutlar Uygulama: 13-56, Konya: Çizgi.
- HENDEN, H. B. (2007), Yönetişimin Kentli Memnuniyetine Etkisi Gündem 21 Çerçevesinde Değerlendirme: Karadeniz Ereğli ve Nilüfer Belediyeleri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- KELEŞ, R. - HAMAMCI, C. ve ÇOBAN, A. (2009), Çevre Politikası, Ankara: İmge.
- KELLY, R. ve MOLLES, R. (2002), “The Development of Local Agenda in The Mid-West Region of Ireland: A Case Study in Interactive Research and Indicator Development”, Journal of Environmental Planning and Management, 45 (6): 889-912.
- KESTELLİOĞLU, G. (2011), “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği”, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı: 52-74, Bursa: Bursa Kent Konseyi.
- KÖSEKAHYA, G. (2003), “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, İyi Yönetişimin Temel Unsurları: 34-47, Ankara: Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Başkanlığı.
- MOHAMMADI, S. M. (2010), “Citizens' Attitude toward's Local Government and Citizen's Participation in Local Government”, Journal of American Science; 6 (11): 575-583.
- ÖKMEN, M. ve GÖRMEZ, K. (2009), “Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları” K. Görmez ve M. Ökmen (Ed.), Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları, Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler: 109-129, İstanbul: Beta.
- ÖZDEMİR, A. T. (2011), “Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri”, Sayıştay Dergisi, 83: 31-56.
- ÖZER, M. A. (2000), “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlihi Üzerine”, Türk İdare Dergisi, 72 (426): 129-143.
- ÖZTEKİN, A. (2010), Siyaset Bilimine Giriş, Ankara: Siyasal.
- TEKELİ, İ. (1992), Belediyecilik Yazıları, İstanbul: IULA-EMME.
- TOKSÖZ, F. (2008), İyi Yönetişim El Kitabı, İstanbul: TESEV.
- TORTOP, N. - AYKAÇ, B. - YAMAN, H. ve ÖZER, M.A. (2006), Mahalli İdareler, Ankara: Nobel.
- ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T. (2010), Mahalli İdareler, Ankara: Seçkin.
- UNDP. (1997), “Governance for Sustainable Human Development, A UNDP Policy Document Good Governance and Sustainable Human Development”, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>, (E.T: 04.02.2014).
- VAROL, M. (1989), Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi, Ankara: Gündoğan.
- YATKIN, A. ve SÜREKLİ, G. (2009), “Demokratikleşme ve Katılımcı Demokrasi Anlayışı Sürecinde Yerel Yönetimlerin Rolü”, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, Ankara: TODAEİ.
- YILDIRIM, S. (1993), Yerel Yönetim ve Demokrasi, İstanbul: Başbakanlık TOKİ ve IULA-EMME Ortak Yayını.
- YİĞİT, M. (2008), Türkiye’ de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10687&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>, (E.T: 26.02.2014).

