

**Araştırma Makalesi**

## Yerel Yönetimlerde Kent Konseylerine Katılımın Politika Yayılm Modeline Göre İncelenmesi

**Handan BOYALI**

*Munzur Üniversitesi, İİBF*

*handanboyali@munzur.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4662-5124*

### Öz

Yerel yönetimler, bireylerin ortak ihtiyaçlarını karşılayan, kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi için çalışan, yerel halkın seçtiği organlarca yönetilen kurumlardır. Halkın kamu yönetiminin görev ve yetki alanlarında olan konularda söz sahibi olabilmesinde, katılımlarının sağlanmasında kent konseyi önemlidir. Kent konseyi, tarafsız yaklaşımla yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı noktaları aşmayı, halkın sorun ve ihtiyaçlarını tespit etmeyi, çözümler sunmayı amaçlamaktadır. Ayrıca hemşehricilik bilincinin oluşturulması, kentin hak ve hukukunun korunmasını, katılımcı demokrasiyi esas almaktadır. Çalışmanın amacında, yerel yönetimlerin halka yakınlığı ve yöneten ile ilişkilerinin gelişmesinde katılımcı demokrasinin uygulandığı kent konseylerinin Türkiye’de hangi koşullarda ortaya çıktığını ve ne ölçüde politika yayılımı noktasında uygulanabildiğini incelemektir. Dünyanın birçok yerinde halk egemenliğinin artarak devam ettiği bir sistemde halkın yönetime dahil olması en tabii haktır. Bu bakımdan farklı çalışmalarda kamu politika analizlerinin bu şekildeki uygulamalar üzerinden görünür kılınması konunun anlaşılabilirliği noktasında alana katkı sunacaktır. Çalışmada mevzuat, Avrupa Birliği (AB) hakkında ulusal ve uluslararası yazın, internet kaynakları sunularak literatür taraması yöntemi uygulanmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Kamu politikası, politika yayılımı, kent konseyi

**Jel Sınıflandırma Kodları:** Z00, H11

**Examination of Participation in City Councils in Local Governments According to the Policy  
Difference Model<sup>1</sup>**

### Abstract

Local governments are institutions that meet the common needs of individuals, work for the production of public goods and services, and are managed by bodies elected by the local people. The city council is important in enabling the public to have a say in matters within the scope of duties and authorities of the public administration and ensuring their participation. The city council aims to overcome the inadequacy of local governments, to identify the problems and needs of the people, and to offer solutions with an impartial approach. In addition, it is based on the creation of citizenship awareness, the protection of the rights and laws of the city, and participatory democracy. The aim of the study is to examine the conditions under which participatory democracy is implemented in the development of local governments' closeness to the people and their relations with the ruler, and to what extent they can be applied at the point of policy diffusion. In a system where popular sovereignty continues to increase in many parts of the world, it is the most natural right for the people to be included in the administration. In this respect, making public policy analyzes visible through such practices in different studies will contribute to the field in terms of intelligibility of the subject. In the study, the literature review method was applied by presenting the legislation, national and international literature and internet resources about the European Union (EU).

**Keywords:** Public policy, policy diffusion, city council

**JEL Classification Codes:** Z00, H11

<sup>1</sup> Extended abstract is presented at the end of the article.

Geliş Tarihi (Received): 09.04.2023 – Kabul Edilme Tarihi (Accepted): 25.07.2023

### Atıfta bulunmak için / Cite this paper:

Boyalı, H. (2023). Yerel yönetimlerde kent konseylerine katılımın politika yayılım modeline göre incelenmesi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13 (3), 1181-1201. DOI: 10.18074/ckuiibfd.1278718.

## 1. Giriş

Günümüzde geleneksel demokrasinin uygulama şekilleri olarak yer edinen seçim ve oy verme faaliyetleri temsili demokrasinin yapı taşlarıdır. Yeni yönetim anlayışlarının gelişmesiyle beraber sağlıklı bir demokrasi için, çoğulculuk ve katılımcılık boyutları olan sistemlerin olması gerekmektedir. Hizmetlerin, halka en yakın birimler tarafından ve halkın katılımının öncelenerek uygulanmasının anayasada yer alması, halkın bu egemenliği katılım yoluyla kullanabileceği anlamına gelmektedir.

Yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla halka doğrudan hizmet sunabilen yerel yönetimler; yasal, teknik, mali olanaklar ve benzer niteliklerle görevlerini ifa etmeye çalışmaktadırlar. Bulunduğu statü ile yerel yönetimler, halkın katılımına dayanan ve insanın demokratik bir yapıda yaşayabilmesini sağlayan en temel kuruluşlar olmaktadır. Böylece demokrasinin halkın doğrudan veya dolaylı olarak söz sahibi olabildiği yerel yönetimlerde, halkın istek ve taleplerine cevap verebilme durumunda daha etkin bir kurum olabilmektedir. Ancak göz önünde bulundurulması gereken nokta, demokrasinin en saf hali olan doğrudan demokrasinin uygulanmasının günümüz koşullarında güçtür. Nüfusun hızla artması ve bunun sonucu olarak da kentleşmenin yoğunlaşması yerel yönetimlerde temsili demokrasinin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Örneğin, demokratik yönetimin pekişmesi amacıyla kamu hizmetlerine olan taleplerde artış ve bunun bir sonucu olarak hizmetlerde çeşitliliğin arttığı görülmektedir. Bu noktada seçmenlerin hizmetten yararlanma veya kaçınma yolunu tercih etmelerinde halkoylaması/ referandum/ plebisit yöntemine gidilebilmektedir (Güler, 2023, s. 118-119). Bunların yanında doğrudan demokrasinin ve temsili demokrasinin ortasında bulunan katılımcı demokrasi her iki yönetim tarzının sorunlarını gidermek adına ortaya çıkmış bir bileşke olabilmektedir. Güçlü bir katılım, katılımcı demokrasiyi güçlendirmekte ve seçimler dışında halkın karar ve uygulamalara etki edebilmesini sağlamaktadır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin yaptırım şartı olarak sunduğu yerel yönetim reformları doğrultusunda halk katılımı olgusuyla tanışması, 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile gerçekleşmiştir. AB'nin yaptırım şartı olarak sunduğu yerel yönetim reformları doğrultusunda oluşturulan kamu politikaları ile Türkiye'nin yönetim bünyesini istenilen şekle benzetme amacıyla yasal düzenlemelere gittiği görülmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın altıncı sıradaki "Beş Yıllık Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nun içeriğinde "Özü itibarıyla demokrasinin beşiği olan yerel yönetimlerde, halkın yönetime katılımı oldukça önemlidir. Bunun sebebi mahalli ve müşterek hizmeti sunması gereken bir yerel yönetim; o bölge halkı için karar alan ve bu kararları uygulamaya aktaran bir yapıdır. Bu nedenle halk katılımı sadece 'oy veren bir mekanizma' olarak değil aynı zamanda günü etkileyen kararlara katılımı da desteklemelidir" (DPT, 1991, s. 52)

biçiminde yer edinen açıklaması ile katılım olgusu kent konseyleri aracılığıyla çözümlenmeye çalışılmıştır.

Bilindiği üzere Türkiye’de uygulanan yerel yönetim yapılanması, AB’ye tam üyelik döneminde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ciddi bir değişime uğramıştır. Şartın bağlayıcı olabilmesi adına, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 1991 yılında çıkarılan 3723 sayılı Kanun’un uygun bulunması gerekmiştir (Cebe, 2007, s. 4).

Bu şartların uygulamaya düzgün bir biçimde aktarılması, Türkiye’nin AB’ye tam üyelik yolunun gerçekleşebilmesi adına ehemmiyet taşımaktadır. Ancak çalışma kapsamında görüleceği üzere, belirlenen şartların üye ülkelerin tercihlerinden ziyade zorunluluk oluşturması faaliyete geçirilen şartların politika yayılımına uygun olduğunu göstermektedir. Bu bakımdan çalışmanın konusu kent konseylerine vatandaş katılımının güçlendirilmesi noktasında AB’nin politika yayılım modelini uyguladığını anlamaya yöneliktir.

## 2. Kamu Politikasına Genel Bir Bakış

Günümüz koşullarında devletlerin iktisadi, hukuki, eğitim, sağlık ve benzeri ihtiyaçlarını kıt kaynaklarla etkin bir biçimde karşılayabilmesi ve bu süreçlerin devamını sağlayabilmesi beklenmektedir. Bu nedenle devletlerin ihtiyaçlar doğrultusunda kamusal alanda hizmet vermeye devam etmeleri ile kamu yönetiminde zihniyet değişiklikleri ve kamusal alanının sınırlandırılmasına rağmen, kamu politikaları çok daha önemli hale gelmiştir. Bu tür hizmetlerin gelişmesi kamu politikasının kendi içinde faaliyet alanını artırmıştır. Böylece kamu politikası tasarısı, politikaların planlanması/ programlanması ihtiyaçlarını da beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte farklı coğrafyalarda ve farklı şekillerde aktif bir biçimde kullanılan politika, evrensellik ve tarihsel geçmişi bakımından süreklilik ilkesine sahiptir (Kapani, 2010, s. 19). Toplumun idaresini sağlayan devlet otoritesi, yasalar eşliğinde, modern ulus devletinden önce başlayıp günümüzde kadar devam eden kamusal hizmetler “kamu politikası” olarak özetlenebilmektedir (Akdoğan, 2011, ss. 77-79).

Çağdaş ulus devletlerinde kamu politikası kapsamında yer alan çalışmaların, 1929 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde gerçekleşen Ekonomik Buhranla başladığı söylenebilir. Bununla birlikte, kamu politikalarının Avrupa’ya yayılma süreci, İkinci Dünya Savaşı’nı takiben 1950’li yıllardaki Lasswell’in çalışmalarına kadar izlenebilmektedir (Pielke, 2004, s. 210). Popüler bir çalışma alanı olarak görülmeye başlandığı dönemde ise sürece politika bilimi dışında diğer sosyal bilim dallarında da çalışmalar eklenmiştir. Kamu politikası alanı ile ilgili bilinen en genel tanım olarak Dye tarafından yapılan “devletlerin yapmayı veya yapmamayı tercih ettikleri her şey” ifadesi yer almaktadır (Dye, 2017, s. 333). Anderson ise Dye’nin yapmış olduğu tanımı biraz daha açarak “aktörlerin konuyla ilgili sorunları çözüme kavuşturabilmek için amaçları doğrultusunda yöneldikleri eylem süreci” olarak

kamu politikasını tanımlamıştır (Anderson, 2015, ss. 6-7). Kamu politikasının bir süreç dahilinde belirli bir amaca yönelik ilerleyen somut faaliyetler olduğundan bahsetmiştir.

Kamu politikası, toplumun farklı çıkarlara sahip olan birey ve grupların talep ve beklentilerinin gündeme gelmesiyle birlikte, hükümetin bunlara en uygun çözümü bulmada resmi ve gayri resmi aktörlerinin uyguladığı karar ve eylemlerdir (Gül, 2015, s. 8). Buna göre bir kamu politikasının meşruiyete dayanması gerekmektedir. Kamu politikasının meşruiyeti devletlerin eylem ve faaliyetlerinde anayasal metinlere ve kanunlara dayanmasıyla gerçekleşmektedir. Bu noktada karar vericilerin, farklı çıkarlara sahip aktörlerin mücadelesi ile kamu politikasına karar verme ve uygulama evrelerinde müdahale ettikleri görülmektedir. Böylece somut bir eylem olarak ortaya çıkan kamu politikaları, politika oluşumunda sosyal ve politik sistemin devreye girmesiyle çok aktörlü bir sistemli süreç olmaktadır (Usta, 2013, s. 81). Birçok aktörün yer aldığı bu dinamik süreç; resmi, gayri resmi ve uluslararası aktörler biçiminde sınıflandırılabilir (Birkland, 2011, s. 93). Bu dinamik sürecin karmaşık bir yapı oluşturması resmi aktörler (parlamento/yasama, hükümet/ yürütme ve yargı), gayri resmi aktörler (vatandaş, siyasi parti, sivil toplum örgütleri, düşünce kuruluşları/ üniversite, medya) ve uluslararası aktörlerin süreçte etkin rol almalarına yardımcı olmaktadır.

Konuya genel bir perspektiften bakıldığında klasik bir kamu politikası sürecinin işleyişi; politikaya yönelik sorunun tespiti ve gündemin oluşumu, politikanın formülasyonu ve yasalaşması, politikanın uygulanması ve değerlendirilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Süreçte yer alan aktörler ise resmi, gayri resmi ve uluslararası aktörlerdir. Resmi aktörler arasında yasama adına parlamento, yürütme adına hükümet ve bürokrasi, yargı adına ise bağımsız ve tarafsız mahkemeler rol almaktadır. Gayri resmi aktörler; vatandaşlar (seçmenler), siyasi partiler, sivil toplum örgütleri (baskı grupları), üniversiteler ve düşünce kuruluşları (think tank) ve medyadır. Bir diğer önemli aktör grubu ise, ülkelerin üyesi olduğu küresel ve/veya bölgesel örgütlerin yer aldığı uluslararası aktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Görüldüğü üzere kamu politikalarının oluşum ve uygulama sürecinde ortaya pek çok karmaşık durum çıkmaktadır. Bu süreçlerin doğru anlamlandırılabilmesi adına birtakım politika analiz metotlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Çalışmanın alt başlığında ise kamu politikası sürecinde seçili politika analiz modeli hakkında bilgiler yer almaktadır.

### **3. Kamu Politikası Sürecinde Politika Yayılım Modeli**

Kamu politikası konusu gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi alanında uzun süredir yer almasına rağmen, Türkiye için yeni bir konu olarak sayılmaktadır. “Kamu Politikası nedir?” sorusunun 1990’lı yıllardan itibaren Türkiye’nin akademik gündemine girdiği görülmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013, s. 10). Kamu politikasının sosyal bilimler alanında yapılan birkaç tanımına bakılması gerekirse, bazıları kamu politikası ve kamu kuruluşunun çevresiyle ilişkisini ele alırken bazıları da kamu

yönetiminin yapmayı veya yapmamayı seçtiği bütün fikir ve eylemler olarak değerlendirilmektedir. Resmi süreçler içerisinde iş başına gelen siyasi iktidarın temel görevi, vatandaşların taleplerini karşılamak ve oluşabilecek çatışmaları önleyebilmektir. Bu görevleri yerine getirirken meydana gelen çıktılar ise kamu politikasını oluşturmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013, s. 17).

Kamu politikaları sürecin karmaşıklığı sebebiyle kamusal alanda gerçekleştirilen faaliyetleri anlamlandırmak ve bu faaliyetleri inceleyebilecek verilere sahip olabilmek için kamu politikalarının analizini bir yöntem olarak önemli kılmaktadır. Dunn'un ifadesine göre politika analizi, "siyasa problemlere çözüm bulabilmek adına siyasi ortamlarda kullanılabilir siyasetlerle ilgili bilgilerin üretilmesi ve dönüştürülmesi için pek çok sorgu metodu ve argüman kullanan uygulamalı bir sosyal bilim disiplini" olarak tanımlanmaktadır (Dunn'dan aktaran Kulaç ve Çalhan, 2013, ss. 208-210). Bu çerçevede analiz yöntemlerinden biri olan politika yayılım modeli, "bir devletin politika tercihlerinde diğer devlet ya da devletlerin etkisi" şeklinde en genel haliyle açıklanmaktadır. Bu noktada politika tercihlerinin yönünün keşfedilmesinde, ulusların birbirleriyle olan doğrudan ilişkileri, ulusların uluslararası kuruluşlarla ilişkileri ve uluslararası kuruluşlar aracılığıyla ulusların diğer uluslarla olan ilişkileri bu yayılım modelinde temel alınan noktalar olarak sayılmaktadır (Shipan, Volden'den aktaran Gürer, Akgül ve Tosun, 2016, ss. 1-9).

Bir kısım politikalar başka ülkelerin politikaları incelenerek kendi bünyelerine uyacak şekilde adapte edilmiş, diğer devletler de bu politikaları ortaya çıkaran devletlerin örneklerine bakarak o politikaları kendi yetki alanları içinde kabul etmiş ve uygulama faslına geçmişlerdir. Bu süreç ise politika yayılımı olarak isimlendirilmiştir. Görüldüğü üzere politika yayılımı bu aktörlerin tamamının politika farklılıklarını, benzerliklerini ve etkileşimlerini farklı kanallar kullanarak açıklama süreci olarak tanımlanabilmektedir (Gültekin, 2013, ss. 120-121).

Politika yayılım ve yenilik modelini özümseyebilmek adına bazı kavramların tanımlanması gerekmektedir. Kamu politikalarında yenilik kavramı, "bir program ya da politikanın adapte eden ve uygulayan ülke için yeni olması" ile ilişkilidir (Gray'dan aktaran Gültekin, 2013, s. 123). Bu açıdan bakıldığında bir ülke için yeni olan politika bir başka ülkede çok önceden kullanılıyor olabilmektedir. Bunun yanında bir ülke daha önce başka hiçbir ülkede kullanılmayan yeni bir politika uygulamaya başlamışsa bu duruma "politika icadı" denilmektedir. Diğer bir kavram "politikanın yeniden icadı"dır. Farklı bir ülkede uygulanan politikanın adaptasyon ve uygulama içerisinde ülke şartlarına uygun hale getirilmesi anlamında ifade edilmektedir. "Politika yayılımı" ise politikaların ülkeler arasında yayılması anlamında kullanılmaktadır (Gültekin, 2013, s. 124).

Politika yayılım modelinin içerisinde ulus içinde yer alan bölgeler, eyaletler ve ulusların kendi aralarında yayılan politikalar kendi içlerinde alt dallara ayrılabilir. Kısaca bu modellere bakıldığında Ulusal Etkileşim Modeli, özellikle yerel ölçek politikalarına uygun olup ülke içerisinde yer alan farklı

bölgelerin başarılı olan politikalarının kendi yetki alanlarında uygulamaya geçmesi olarak tanımlanabilmektedir. Bölgesel Yayılım Modeli, etkileşime geçecek yerlerin yakınlığının etkileşim olayını arttırdığını ve komşu ülke ile bölge ülkeler arasındaki politikaların yayılımının daha kolay olduğu görüşünü benimsemektedir. Lider-Örnek Modeli, popüler olan veya diğerlerine öncülük eden ve genellikle lider kabul edilen bir ülkenin kullandığı politikaların diğer ülkelerin kendi rızalarıyla kabul etmesi durumunu belirtmektedir. Dikey Etki Modeli, sistemler arasında hiyerarşik etkileşim olduğu örneğin AB gibi kuruluşların üye ve aday üyelerine zorunlu olarak bazı politikaları adaptasyon ve uygulama yönüyle yaptırımlarda bulunduğu görülmektedir. İç Dinamik Modelinde, ülkeler aldıkları politikaları kendi iç dinamiklerine göre şekillendirmekte ve buna uygun bir şekilde uygulamaktadır. Sosyal, ekonomik, kültürel ve demografik yönlerden kendilerine benzeyen ülkelere politika almaları daha muhtemel görülmektedir (Gültekin, 2013, ss. 124-126).

Çalışma kapsamında, Türkiye’de AB’ye tam üyelik süreci çabası içinde, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” gereğince “Kamusal hizmetler yapısı itibarıyla genel olarak ve tercihe bağlı biçimde vatandaşa en yakın makamlar aracılığıyla sunulmalıdır. Bu sorumluluğun başka bir makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliğiyle yetkinlik ve ekonomik gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” (DPT, 1991, s. 52) söylemi ile bazı koşulları ülke nezdinde uygulaması gerekmektedir. AB’nin yaptırım şartı olarak sunduğu “katılım” olgusu doğrultusunda yönetim bünyesini istenilen şekle benzetmek adına “politika yayılımının dikey etki modeli” kapsamında Türkiye’nin yasal düzenlemelere gittiği görülmektedir. AB şartlarının, üye ve aday ülkelerin tercihlerine ve kendi bünyelerine uygun oluşturulması gerekirken zorunlu şartlar öne sürülmesi, halk katılımı kapsamında kent konseylerinin “politika dikey yayılım modeline” uygun bir politika oluşturduğu görüşünü ortaya çıkarmaktadır.

#### **4. Avrupa Birliği Kapsamında Yerel Yönetim Olgusu**

Küreselleşmenin başladığı 1970’li yıllardan sonra ulus devletlerin etkinliğinin azaldığı düşünülürken birey hak ve özgürlüklerinin önem kazanmaya başlaması sonucunda halkın temel ihtiyaçlarını daha fazla dikkate alan politikaların oluşturulması ve bunun için yerel yönetimlerin ciddi oranda güçlendirilmesi gerekmektedir (Çevik, 2010, s. 159). Bu süreç içerisinde AB, yerelin merkez karşısında güçlü konumlanmasını gerektiren Adem-i merkezîyetçiliği, ihtiyaçlar dahilinde siyasi bir görüş olarak savunmaya başlamıştır. Bununla birlikte AB, aday ülkelerin de bu doğrultuda dönüştürülmesi gerektiğini savunmuştur (Yıldırım, Belli, Ateş ve Kılıç, 2014, s. 2).

AB bütünleşme sürecine girdiği 1990 yılı ve sonrası dönemde yerel yönetimlere ayrı önem vermiştir. Avrupa Konseyi, “Avrupa Yerel Yönetim Şartı”nı AB’ye dahil ülkeler, aday ülkeler ve bünyesinde barındırdığı çeşitli kurumlar bakımından yerel

yönetimlerini şekillendirmesi açısından temel kabul edilmektedir (Toksöz, Özgür, Uluçay, Koç, Atar ve Akalın, 2009, s. 27). Bu Şart çok kapsamlı bir uluslararası belge niteliğinde olup AB'nin kurumsallaşmasında ve pek çok ülkenin yerel yönetimlerini şekillendirmesinde önemli rol oynamıştır.

Avrupa ülkeleri özerklik şartını kabul ettikten sonra kendi ülkelerinde yasal düzenlemelere gitmiştir. AB üyesi Fransa, İspanya ve benzeri Batı Avrupa ülkeleri 1980'li yıllarda; Çek Cumhuriyeti, Polonya gibi Doğu Avrupa ülkeleri 1990'lı yıllarda anayasalarında yerel yönetim, bölge yönetimi ve yerindelik ilkesi konularında düzenlemeye gitmiştir. Bu sürecin hızlanmasında Şart'ı kabul eden ülkelerin yakından takibi ve uluslararası uzmanların değerlendirme raporları etkili olmuştur (Toksöz vd., 2009, ss. 24-27).

Küreselleşme ile birlikte sahada "bölgesel bir güç olma" hedefinde bulunan AB, bölgelerin ekonomik, sosyo-kültürel ve teknik yapılar gibi gelişim süreçlerinde gösterdikleri farkları neticesinde üyelerinin kalkınma seviyelerini itinayla takip etmektedir. Avrupa Bölgesi'nin dünya çapında sermaye ve yatırım merkezi olmasını isteyen AB, bölgesel gelişmişlik dengesizliklerini düzeltmeden bu hedefini gerçekleştiremeyeceğini öngörmektedir. Bu sorunla mücadele edebilmek için üye ülkelerin gelişim düzeyine göre fonlar, aday ülkeler için ise bütünleşme fonları oluşturarak bünyesindeki eşitsizlikleri gidermeye çalışmaktadır. Bu sayede AB vasıtasıyla Avrupa'daki yerel yönetimlere ciddi oranda fonlama yapılarak yerel yönetimlere kaynak sağlamaktadır (Toksöz vd., 2009, ss. 29-31). Bu durum üye ve aday ülkeler için şartları kabul etmelerini cazip hale getirmektedir. Bu fonlara karşılık AB Politika oluşturma ve koordinasyon konusunda kapasite artırımı, kamu hizmetlerinin yönetimi ve mevzuatını iyileştirme, kamu maliyesinin yönetimini daha şeffaf ve hesap verebilir hale getirme, AB hukukuna uygun açık bir ihale sisteminin kurulması, iç ve dış denetimin güçlendirilmesi (Toksöz vd., 2009, s. 32) şartlarını yaptırım yoluyla kabul ettirme yöntemini kullanmaktadır. Bu durum ise, AB üye ve aday ülkelerde yerel yönetim organlarında gerçekleşen reform çalışmalarının yayılım modeline uygun süreçte gerçekleştiğini göstermektedir.

## **5. Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları Çerçevesinde Kent Konseylerinin İncelenmesi**

### **5.1. Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları**

Günümüz koşullarında demokrasinin uygulama biçimlerinde önemli değişikliklerin yaşandığı görülmektedir. Uygulamada karşılaşılan demokrasinin temsili yapısı yerini daha katılımcı, interaktif ve yerel yönetimlerin bünyesine uyan bir yapıya bırakmıştır. Kamusal alanda çeşitlenen taleplerin karşılanmasına yönelik toplumun karar verme süreçlerine dahil edilmesi esas alınmıştır. Temel anlamıyla katılım; "vatandaşların kendileri ile alakalı fiziksel çevre koşulları, plan/ programlar ve kurumsal düzlemde verilen kararlarda yer almaları veya belirli bir alanın

planlanmasında, bir program veya sonucun oluşturulmasında kendileriyle bir işbirliğine gidilebilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır (Fişek, 1977, s. 34). Böylece kamusal alanda, temsili demokraside olduğu gibi sadece merkezi yönetimin aktif olduğu bir yapıdan ziyade, toplumun bütününe aktif olarak yer alabildiği bir platform olmuştur. Bu durum vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin ve mesleki kuruluşların karar verme aşamasında yer edindiği ve alınan kararların uygulayıcılarını seçimlerle belirlediği bir ortamı oluşturmaktadır. Bu şekilde, yerel yönetimlerde katılımcı demokrasiye doğru yönelmelerin başladığı görülmektedir. Yani demokratik ülkeler katılımcı demokrasinin hayat bulabilmesi adına yerel yönetimlerinin yetkilerini artırma ve halkın bu sürece katılımı yönüne doğru evrilmişlerdir (Sala, 2016, s. 1719).

Bu evrilme sürecinde, üniter devlet kapsamında merkezi yönetimin güçlü örgütlendiği ülkelerde yerinden yönetim politikalarına ilgi artmış ve Fransa'nın yerele uyguladığı politikalar örnek alınmıştır. Özellikle demokratik bir seçimle iş başına gelen belediyelerin sahip olduğu kaynak rezervleri artırılmış ve yetki alanları genişletilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, ss. 41-42). Zira yerel yönetimler denildiğinde akıllara ilk gelen “Mahalli İdareler” kavramı olmaktadır. Mahalli idareler, yapı ve oluşum biçimleri bakımından genel anlamda demokrasinin temsil edildiği kurumlar olarak görülmekte ve “demokrasi okulu” olarak adlandırılmaktadır. Demokrasi ise, vatandaşların kamu politikasını şekillendirmede yönetimde eşit haklara sahip olması demektir. Bu noktada vatandaşların doğrudan ve dolaylı olarak demokratik haklarını kullanmaları yerel düzeyde daha etkin uygulama alanı bulabilmektedir.

Günümüz şartlarında doğrudan demokrasinin uygulanması güçtür. Bununla birlikte kentleşmenin yoğunlaşması ile insan nüfusunun belli alanlarda toplanması ve bu alanlarda nüfusun hızla artış göstermesi beraberinde mahalli idare birliklerinde demokrasinin daha ciddi biçimde ele alınması sonucunu doğurmaktadır. Diğer bir deyişle temsili demokrasi, “il özel idaresi, belediye ve köy”den oluşan mahalli idare birliklerinde önem arz etmektedir. Bu yönetim tarzlarına alternatif olarak ortaya çıkan katılımcı demokrasi her iki yönetim tarzının sorunlarını gidermek için bir bileşke olmaktadır. Bununla birlikte katılım olgusu incelendiğinde; vatandaşların buldukları çevresel faktörler, kurumlar ve devlet organlarıyla birlikte kamu politikası oluşturma ve uygulama aşamasında aktif olarak iş birliğinde bulunmaları veya vatandaşların bu süreçte denetim erki olarak yer edinmeleri temsili demokrasinin eksikliklerini gidermede önleyici bir mekanizma olarak yer edinmelerini sağlamaktadır (Özdemir, 2011, ss. 33-34).

Türkiye’de merkezi yönetim; devletin yapısı nedeniyle kurumsal, bürokratik ve ideolojik anlamda otoriter bir tutum sergilemektedir. Bu yapıya sahip bir üniter devlet modelinde, her ne kadar demokrasinin temellenmesi için bile olsa yerel yönetimlere gereğinden fazla güç aktarımı kabul görmemektedir. Özellikle Osmanlı Devleti’nin son dönemleri ve Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş yıllarında



yerel konusuna hak ettiği değerin verilmemesi, 1925 yılında meydana gelen Şeyh Sait isyanı gibi ayrıştırıcı nitelikte siyasal muhalefetin devletin otoritesini sarsma eğilimleri, bunun sonucunda yerel yönetime yetki aktarılmasına karşın toplumun tepki göstermesi merkezin güçlü kılınmasını meşrulaştırmıştır. Merkezi yönetimin oldukça güçlü olduğu bu yapıda, temsili demokrasi oldukça uygulanabilir bir model olabilmektedir (Sala, 2016, s. 1722).

Dönemin şartlarına uygun biçimde, ihtiyaçların karşılanabilmesi adına Türkiye’de farklı zaman dilimlerinde demokratik hamlelerin yapıldığı görülmektedir. Öncelikle, 1838 tarihli Kanun ile il genel meclislerine verilen birtakım yetkiler sebebiyle devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilik kazandıkları görülmektedir. Böylece 1864 yılında Vilayetin Nizamnamesinin 25 ve 28’inci maddelerinde “il özel idareleri” bir mahalli idare olarak kabul edilmiştir. Bu gelişmeleri takiben 1871 yılında çıkarılan Genel Meclis Hakkında Kanun ile birçok değişiklik yapılmasına zemin oluşturmuştur (Gözler, 2019, s. 5-6).

Bu süreci takiben, 4 Nisan 1930’da belediye başkanları ve meclislerinin belirlendiği Belediye Yasası çıkarılmıştır. Ardından, 1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir illeri büyükşehir sıfatını kazanmıştır. İl Özel İdarelerinin kuruluş ve görevlerini 1913 yılından itibaren düzenleyen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” kanun; 1987 yılında 3360 sayılı kanun ile “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir (Sala, 2016, s. 1723).

Türkiye’de uygulanan yasal düzenlemelerde katılım konusu son yıllarda da hız kesmeden devam etmiştir. Yürürlükte olan 1982 Anayasası kapsamında yerel ve merkezi yönetim yapılarının temel çerçevesi oluşturulmuştur. Buna göre Anayasa’nın 123. maddesi gereğince “idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır” ve 127. madde ile de “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” biçiminde ifade edilmektedir (Anayasa, 1982).

Bununla birlikte, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda bahsi geçen “Belediye hizmetlerine gönüllü katılım, hemşeri hukuku, ihtisas komisyonları kurulması, stratejik plan hazırlanması ve kent konseylerine yönelik düzenlemeler” ile katılımcılığın teşviki açısından birtakım mekanizmaların oluşturulduğu görülmektedir (Göymen, 2010, s. 2016). Türkiye’nin “kent yönetimlerinde katılım” olgusuyla tanışması ise 1992 yılında yürürlüğe giren “Avrupa Kentsel Şartı”nın ilkeleri ile gerçekleşmiştir. Bu ilkeler; eylem ve işlemleri bürokrasinin hantallığından arındırma, yardım ve dayanışma, ilgilileri bilgilendirme biçiminde sunulan ilkelerin taraflarca kabulü ile gerçekleşmiştir. Bu noktada, mahalli idare birlikleri düzeyinde katılımcı demokrasinin uygulama alanı bulmasında kent konseylerinin rolü önemli görülmektedir. Bu yapılanma aynı zamanda yerel

düzye demokrasinin gelişmesinde etkin bir role sahiptir. “Kent konseylerinin katılımcıları genel anlamda ‘kamu kuruluşları’, ‘özel kurumlar’ ve ‘sivil toplum örgütleri’ şeklinde gruplanmış olan kent konseylerinde mahalli düzeydeki tüm paydaşlar bir araya getirilmeye çalışılmakta ve tüm kesimleri kapsayan bir ortak akıl oluşturulması amaçlanmaktadır” (Özdemir, 2011, s. 35).

## 5.2. Türkiye’de Kent Konseylerinin Mahiyeti

Demokrasinin günün koşul ve şartlarında etkili bir biçimde uygulanabilmesi adına merkezi ve yerel yapılanmaların yeniden değerlendirilmesi ihtiyacı doğmaktadır. Bu bakımdan katılımcı bir demokrasinin oluşabilmesi adına en başta vatandaşın kamu politikalarında karar alma ve uygulama süreçlerinde katılımının sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan günümüzde işbirliği/ ortaklık ve katılımın etkin ve verimli bir biçimde sağlanabilmesi için hoşgörülü bir siyasi atmosfere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu olgunlaşmış siyasetin bulunduğu yerel yönetimlerde, halkın faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve bu faaliyetlerin taraflarınca denetlenebilmesi kent konseyleri vasıtasıyla gerçekleşebilmektedir.

Devlet olgusu içinde yer alan kent konseyleri, “merkezi ve yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri” ve en nihayetinde vatandaşların ortak bilinci doğrultusunda oluşmaktadır. Kent konseyleri, karşılaşılan problemlere yönelik çözüm arayışı içine girebilen, hukukun üstünlüğünü önceleyen ve faaliyetlerini sürdürülebilir kalkınma doğrultusunda gerçekleştiren bir katılımcı demokrasi ögesi olarak tanımlanabilmektedir (Özdemir, 2011, s. 31). Başka bir ifadeyle, kamu teşkilatı, özel sektör, vatandaş ve sivil toplumun yerel düzeyde kamusal imkanların kullanımında bir arada bulunduğu çok aktörlü bir yönetim modeli olduğu söylenebilmektedir. Kent konseylerinin işleyişine bakıldığında, yerelde bulunan toplumun katılım gösteren bütün kesimlerince alınan tavsiye niteliğindeki kararları, yerel yönetimlerin meclisine sunulurken bir çeşit “doğrudan demokrasiye doğru” uygulama alanı bulunduğu görülmektedir (Kestellioğlu, 2011, s. 53). Bozkurt’un belirttiği üzere kent konseyleri (Bozkurt, 2014, s. 235);

- “Yerel halkın kent yönetiminde katılımının artırıldığı,
- Kentlilik bilincine teşvik edildiği,
- Kentin kültürel mirasının benimsendiği ve korunduğu,
- Çevreye karşı hassasiyetin artırıldığı,
- Dezavantajlı grupların/ oluşumların toplumda belirli bir yer edindikleri,
- Yaşanılan kentte sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın geliştirildiği,
- Merkezi yönetimin taşra teşkilatı, mahalli idarelerin temsilcileri, düşünce kuruluşları ve üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve yerel halkın katılımcı demokrasiyi gerçekleştirdiği” bir platformdur.

Türkiye’de bu “işbirliği” formatında gerçekleştirilen ilk yapılanmalar “Kent Senatosu, Kent Parlamentosu, Kent Kurultayı ve Kent Meclisi” şeklindeki halkın katılımını önceleyen oluşumlardır (Görmez ve Altınışık, 2011, s. 41). Yerel Gündem 21 formatına uygun biçimde oluşturulan bu kurumların bir diğeri de kent konseyleridir. Bu doğrultuda Belediye Kanunu’nda katılımın gerçekleşmesi adına çeşitli düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Böylece “Yerel Gündem 21” ismiyle öncelikli olarak “Bursa, İzmir, Adapazarı, Adana, Trabzon, Kars, Tekirdağ, Van, Eskişehir, Edirne, Afyonkarahisar, Antalya, Diyarbakır ve Manisa” illerinde oluşturulan yapılanma, günümüzde faaliyet alanı genişletilerek “Kent Konseyleri” adını almıştır (Özdemir, 2011, s. 38).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. Maddesinde kent konseyleri en kapsayıcı haliyle tanımlanmaktadır. Bu maddenin “Avrupa Kentsel Şartı, Gündem 21, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Habitat II”nin temel ilkeleriyle aynı hedef kapsamda hazırlandığı ve sürdürülebilirliği önceleyen bir yönerge” olduğu görülmektedir. Yönergeye göre kent konseyleri; “hoşgörü, saygı ve anlayış çerçevesinde halkın yönetime katılımını ve denetimini sağlayacak mekanizmaları geliştirmeyi ve kendi sorunlarına sahip çıkmayı, yönetim eksenli katılımcı demokrasiyi esas alan ve sivil toplumu önceleyen oluşumlar” olarak tanımlanmaktadır (Bursa Kent Konseyi, 2021).

Bununla birlikte 1992 yılında Rio de Janeiro’da gerçekleştirilen “Birleşmiş Milletler Yeryüzü Zirvesi” sürdürülebilir kalkınma ile birlikte yaşadığımız yüzyılın ortak hedeflerinden biri olarak kabul edilmiştir. Yani, sürdürülebilir bir kalkınma ve yaşam hedefine yönelik uygulamalar hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Böylece Birleşmiş Milletler üyesi ve aday ülkeler tarafından ortak hedef olarak kabul edilen “sürdürülebilir kalkınma”, Gündem 21 planı ile ilgili ülkelerin kendilerine ait “Yerel Gündem 21”lerini biçimlendirmelerini olanaklı kılmıştır. Ülkelerin kendi sistemlerine uyarladıkları bu yerel yapılanma sürecinden sonra kentlerde katılımcı demokrasinin mihenk taşı olarak yer alan kent konseyleri oluşturulmuştur (Emrealp, 2010, ss. 8-12).

Burada bahsi geçen kent konseylerinin tanımlanmasında yasal mevzuata bakıldığında; “merkezi ve yerel yönetim, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin iş birliği anlayışı esasıyla kent sorunlarının ortak bir akıl doğrultusuyla tartışılarak çözüm yöntemlerinin belirlendiği ve uzlaşma esasına dayanan katılımcı demokratik bir yapılanma” olarak tanımlanabilmektedir (Savut, 2011, s. 360). Bununla birlikte ilgili devletlerin Yerel Gündem 21’i kabul ederek mevzuatlarında yer vermeleri ile mahalli idari düzeyinde kent konseylerinin oluşturulması zorunlu kılınmıştır. Bu zorunluluğun temelinde katılımcı ülke kentlerinin bütün vatandaşlarının kamusal alanda söz sahibi olma isteğiyle katılımı sağlama isteği oluşacağı varsayımı ile hareket edilmiştir (Özdemir, 2011, ss. 44-45).

Bu doğrultuda Kent Konseyi'nin temel amacına bakıldığında; yerel düzeyde katılımcı demokrasinin uygulanabilirliği, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin karar alma sürecinde aktör olarak yer edinmesi ve bu aktörlerin yerel faaliyetleri belirleme noktasında “yerel yönetimi” etkin hale getirmesi hedefleri olarak sıralanabilir. Bunun yanında kent konseyleri; merkezi ve yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğine haiz meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile yereldeki halkın istek ve taleplerini gerçekleştirebilmek adına girdikleri iş birliği ile kalkınmaya yönelik kamu politikaları oluşturmayı hedeflemektedir (Eroğlu, 2010, ss. 44-45). Kent Konseyi'nin temel uygulama alanına bakıldığında ise, kentte yaşayan bütün bireylerin, grup ve oluşumların bir bütün halinde sosyal dayanışma çerçevesinde kentle ilgili karar alım ve uygulama safhalarında katılım bilinciyle hareket etmelerini sağlayan bir işlev sunmaktadır.

Kent konseylerine Türkiye’de henüz hak ettiği önem verilememiştir. Ancak demokrasinin yerelde uygulanması ve kurumsallaşması açısından önemli adımlar atılmaktadır. Kent konseylerinin çalışma süreçleri, alınan kararların bağlayıcılığı ve belediyelerin uygulamalarında kent konseylerinin yerine geçerek uygulamada yer alması gibi durumlar henüz sistemin Türkiye’de layığıyla oturmadığını göstermektedir (Aygen, 2014).

## **6. Yerel Yönetim Politikaları Çerçevesinde Kent Konseyi Politikasının Politika Yayılım Modeline Göre İncelenmesi**

Türkiye AB adaylığının Avrupa Birliği Zirvesi tarafından Aralık 1999’da resmi olarak ilanından sonra Türkiye’nin birliğin tam üyelik gereklerini karşılama çabalarını yoğunlaştırdığı görülmektedir. Türk anayasa mevzuatını AB koşullarına yaklaştırabilmek için yasal reformların yanında katılım sürecini desteklemek adına da çalışmalar yaptığı görülmektedir (Toksöz, 2013, s. 16).

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985’te imzalanmak için hazır hale getirilmiş ve Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmıştır. Bu şart ile merkezi yönetimlerin pek çok alanda hızla artan görevleri kapsamında hizmetlerin daha iyi sunulabilmesi bakımından yerel yönetimlere imkan sunması beklenmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirmesinde gerekli yönetim yapısının iyileştirilmesi önem arz etmektedir. Son olarak yerel yönetimlerin işlem ve faaliyetlerini gerçekleştirirken merkez tarafından sınırlayıcı müdahalelere karşı korunması hedeflenmektedir. Bu bakımdan, merkezin yerelin yapmış olduğu faaliyetlerin yerindeliğini kontrol etmesi anlamına gelen yerindelik ilkesi yerine, kamusal bir hizmeti ona en yakın birim tarafından yürütülmesini anlatan yerellik (subsidiarite) ilkesinin geçmesi bu yapının geleceği bakımından önemlidir. Ayrıca bu şartın 1982 Anayasasının madde 4’te yer verdiği 3. fıkrasında “kamusal sorumlulukların, genellikle vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılması” uygun görülerek yerellik ilkesi açıklanmaktadır (Toksöz vd., 2009, s.

27). Ülkelerin bu açıklamalar eşliğinde anayasalarında düzenlemelere gitmeleri istenmektedir.

“Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı”nın birinci bölümünde, “özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı, özerk yerel yönetimin kavramı ve kapsamı, yerel yönetim sınırlarının korunması, yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları, yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi, yerel kaynakların ve yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı ile özerk yerel yönetimlerin yasal korunması” konuları bu süreçte ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (İnaç ve Ünal, 2015, s. 2).

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı kapsamında ülkeler, “gerçekleştirilen düzenlemeler ile yerel yönetimlerin büyük bir oranda özerkliğe sahip olması, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin normlar hiyerarşisinin en üstünde bulunan anayasa ile belirlenmesi ve bu yetkilerin merkezi idare tarafından zayıflatılmasının önüne geçilmesi, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmesini oluşturması imkanının tanınması, yerel yönetimlerin ihtiyaca yönelik mali kaynaklara erişebilir olması, bu yönetimlerin seçilen kişilerden oluşması ve Adem-i merkeziyetçi bir düşüncenin hakim olması” şartlarını kabul etmeleri gerekmektedir. AB bütün bu şartlarla güçlü alt bölgeler oluşturmayı hedeflerken bir yandan da yerel yönetimleri de güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Bu reform çalışmaları ile Avrupa bünyesinde bulunan “güçlü bölgesel kalkınma ve bölgesel eşitsizlikleri giderme çabası” bir araya getirildiğinde AB’nin oluşturmayı amaçladığı güçlü bölgeler, dünyanın diğer bölgeleriyle rekabet imkanı bulabilecektir. Aynı zamanda bu bölgelerde bulunan yerel yapılar küreselleşmenin yıkıcı etkilerine karşı konumlarını güçlendirebilecektir. Bu doğrultuda AB tarafından hazırlanan şartlar, ülkelerin üniter yönetimle yönetilip yönetilmemesinden ziyade yerelinin güçlendirilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Çünkü ülkelerde şartları imzalayacak olanlar yine merkezi hükümetler olmaktadır (Toksöz vd., 2009, ss. 25-27). Örneğin; AB’nin yapı taşlarını oluşturan ülkeler, yerel ve bölgesel yönetimlerini merkezi yapılarıyla yasal mevzuat ve düzenlemeleri doğrultusunda kamu politikalarıyla uyumlaştırma sürecini teşvik ettikleri görülmektedir. Avrupa Birliği kurumları ile üye ve aday ülkeler açısından Maastricht Antlaşması’nda yer verilen “yerindelik” kavramının yasalarına girme sürecini oluşturmaktadır (Arıkan, 2004).

AB sürecinde bulunan, Yerel Yönetim Reformu kapsamında reform hareketlerine başlayan Türkiye yönetim tarzı itibari ile merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Bu bakımdan AB ölçütlerine uyum konusunda yasal değişikliklerin uygulanması konusunda AB ülkelerindeki örneklere bakarak bu şartları kendi bünyesine uyumlaştırarak uygulayabilmesi gerekmektedir. AB ülkelerinin bazılarının federal, bazılarının ise üniter devlet olduğu düşünüldüğünde Türkiye’nin yönetim yapısına uygunluk gösteren Fransa, İspanya, Polonya gibi ülkelerin geniş bir yerel

sistemlerinin olduğu görülmektedir ve bu kurucu ülkelerin üç kademeli (belediye, il, bölge) yerel yönetim sistemleri bulunmaktadır. Türkiye’de ise bu sistemin ülke nezdinde yorumlanarak benzetilmeye çalışıldığı görülmektedir.

AB’nin yayılım modeli çerçevesinde yerel yönetim politikalarının geliştirilmesi ve daha demokratik bir yapılanma amacıyla oluşturduğu şartlar nezdinde Türkiye yereldeki katılımı sağlamak adına kent konseyleri fikrini benimsemiştir. Kent konseylerinin oluşum süreci çalışmada bulunmakla birlikte bu kurum, kentnin kendi potansiyelini kullanarak gelişmesini hedeflemektedir. Bu doğrultuda AB’nin kent konseylerinin projelerini fon kaynaklarıyla desteklemesi merkezdeki yönetim bünyesi açısından da faydalı olmaktadır. Ayrıca yerelin içinde bulunan kentlerin kendi problemlerine çare araması ve bu noktada bir araya gelerek çaba sarf etmesi yerel yönetimlerin daha demokratik yapılar olmalarına yardımcı olmaktadır.

Görüldüğü üzere AB’nin yaptırım şartı olarak sunduğu yerel yönetim reformları doğrultusunda halk katılımı olgusu kamu politikası ile Türkiye’nin yönetim bünyesini istenilen şekle benzetme amacıyla yasal düzenlemelere gitmektedir. Türk kamu yönetimi sisteminin, AB’ye tam üyelik sürecinde “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” vasıtasıyla ciddi bir evrilme içerisine girdiği görülmektedir. Tam üyelik kapsamında yukarıda bahsi geçen şartların Türkiye bakımından yasal mevzuatında yer edinmesi bir gerekliliktir. Bu durumun üye ülkelere bırakılması gereken tercihler olması gerekirken zorunluluk oluşturması, halkın yönetime katılımının örneği olarak kent konseylerinin politika dikey yayılım modeline uygun bir politika olduğunu göstermektedir.

## 7. Sonuç

Küreselleşmenin etkisiyle yaygınlaşan Neo-liberal akımlar sonucu oluşan; yerellik, bölgesellik, çoğulculuk ve katılımcılık gibi kavramlar günümüzde önemli bir yer tutmaktadır. Bunun sonucunda geleneksel yönetim tarzından bir kopuş olarak yeni yönetim anlayışları gelişmeye başlamıştır. Özellikle 1970’li yıllardan sonra ulus devletlerin halkın temel ihtiyaçlarını daha fazla dikkate alan politikaları oluşturduğu ve bunun için yerel yönetimleri ciddi oranda güçlendirdiği görülmektedir.

Avrupa Birliği (AB), yerelin merkez karşısında güçlü konumlanmasını ve aday ülkelerin de yönetim sistemlerini bu doğrultuda dönüştürülmesini savunmuştur. Avrupa Konseyi’nin “Avrupa Yerel Yönetim Şartı”, AB bünyesindeki katılımcı ülkelerin yerel yönetimlerini şekillendirmesi açısından temel alınmıştır. Bu Şart AB’nin kurumsallaşmasına ve ilgili ülkenin yerel yönetimlerini şekillendirmesine katkı sunmuştur. AB, “bölgesel bir güç olma” hedefiyle bölgesel gelişmişlik dengesizliklerini düzeltme üzerine eğilmiştir. Özellikle üye ülkelerin gelişim düzeyine göre fonlar, aday ülkeler için ise bütünleşme fonları oluşturulmuş ve yerel yönetimlere kaynak sağlama yoluna gidilmiştir. Böylece AB’ye üye ve aday

ülkelerde yerel yönetim organlarında gerçekleşen reform çalışmalarının yayılım modeline uygunluğu bakımından altyapı hazırlanmış bulunmaktadır.

Bu şekilde, yerel yönetimlerde katılımcı demokrasiye doğru yönelmelerin başladığı görülmektedir. Böylece demokratik ülkeler katılımcı demokrasinin hayat bulabilmesi adına yerel yönetimlerinin yetkilerini arttırma ve halkın bu sürece katılımı yönüne doğru evrilmişlerdir. Vatandaşların kamu politikasını şekillendirmede yönetimde eşit haklara sahip olması, demokratik hak kullanımlarını yerel düzeyde daha olanaklı kılmaktadır. Türkiye’de de farklı zaman dilimlerinde yerelde demokratik hamlelerin yapıldığı görülmektedir. 1855 yılında İstanbul’da belediye kurulmasıyla başlayan süreç çağa uygun biçimde gelişmelerle devam etmektedir.

Çalışma kapsamında yerel düzeyde devam eden gelişmelerden biri de katılımcı demokrasinin uygulamaya dönüştüğü kent konseyleridir. Özellikle de, Birleşmiş Milletler üyesi ve aday olan ülkeler tarafından “sürdürülebilir kalkınma” ilkesi dahilinde Gündem 21 planı oluşturulmuştur. Bu plan ile ilgili ülkelerin kendilerine ait “Yerel Gündem 21”lerini biçimlendirmeleri talep edilmiştir. Türkiye “Yerel Gündem 21” olarak “Kent Senatosu, Kent Parlamentosu, Kent Kurultayı ve Kent Meclisi” şeklindeki halkın katılımını önceleyen kuruluşlar yerini “Kent Konseyi” adıyla ortak bir yapılanmaya bırakmıştır. Türkiye’de uygulama alanı bulan kent konseyi, maddenin “Avrupa Kentsel Şartı, Gündem 21, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Habitat II”ye uygun bir formatta oluşturulduğu görülmektedir. Böylece yerel yönetimlerin güçlenmeye başlaması, aynı zamanda katılımcı demokrasinin de desteklenmesini göstermektedir. Türkiye bu bağlamda “5393 Sayılı Belediye Kanunu” ile katılımcı demokrasinin yer edinmesi açısından önemli bir adım atmıştır. Türkiye’nin kent yönetimlerinde katılım olgusuyla tanışması ise Avrupa Kentsel Şartı gereğince bürokrasinin hantal yapısından arınma, işbirliği/ ortaklık ve bilgi ediniminin kolaylaşması ile gerçekleşmiştir. Katılımcı demokrasinin en önemli uygulama araçları olarak görülen kent konseyleri yerel düzeyde demokrasinin gelişimi açısından önem arz etmektedir.

Bu reform çalışmaları ile Avrupa bünyesinde bulunan “bölgesel eşitsizlikleri önleme ve bölgesel kalkınma çabası” yerelin güçlendirilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Yerel Yönetim Reformu kapsamında reform hareketlerine başlayan Türkiye merkezîyetçi yapısını esnetmeye doğru gitmiştir. Türkiye yereldeki katılımı sağlamak adına kent konseyleri fikrini benimsemiştir. Türk kamu yönetimi sisteminin, AB’nin bu sürecinde “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” vasıtasıyla tam üyelik kapsamında yukarıda bahsi geçen şartların Türkiye bakımından yasal mevzuatında yer edindiği görülmektedir.

Sonuç olarak kamu politikalarının yerel, ulusal ve uluslararası alanda farklı zaman dilimlerinde uygulanma imkanı bulması, bu sürecin kamu politikasında politikanın yayılım modeliyle açıklanmasına imkan vermektedir. Türkiye ve AB’nin yerel yönetimleri güçlendirerek doğrudan demokrasiye yaklaşılmasını olanaklı kılmak

adına yerellik ve kent konseyleri kavramları çalışmada incelenmiştir. Yerel yönetim bazında kent konseyleri örneği ile karşımıza çıkan kamu politikasının politika yayılımının dikey etki modelinin bulunduğu görülmektedir.

### Kaynakça

- Akdoğan, A. A. (2011). Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri. (Ed. F. Kartal), *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları içinde*, (75-98), Ankara: TODAİ Yayınları.
- Anderson, J. E. (2015). *Public Policymaking, Eighth Edition*. USA: Cengage Learning.
- Arıkan, Y. E. (2004). Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler. *Görüş Dergisi*, 58, 38-51. <https://slideplayer.biz.tr/slide/2933451/> (Erişim tarihi. 15.03.2023).
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı;  
[http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf), (Erişim tarihi. 10.03.2023).
- Aygen, M. (2014). Kent Konseylerinin Kent Yönetimine Katkıları Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Örneği. *The Journal of Academic Social Science Studies*, (29), 217-236.
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, And Models of Public Policy Making*. Third Edition, M. E. Sharpe, New York: Sharpe.
- Bozkurt, Y. (2014). Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye’de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (40), 229-240.
- Bursa Kent Konseyi; Bursa Kent Konseyi Çalışma Yönergesi,  
<http://www.bursakentkonseyi.org.tr/?sayfa=icerik&id=14>, (Erişim tarihi. 10.03.2023).
- Cebe, M. S. (2007). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediyesi Yasası*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çevik, H. H. (2010). *Kamu Yönetimi Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: I, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T. C. Başbakanlık Yayınları.



- DPT (1991). *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, (VI. Beş Yıllık Ö.İ.K. Raporu)*. T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, Yayın No: DPT: 2245-Ö.İ.K.: 370, Ankara.
- DYE, T. R. (2017). *Understanding Public Policy*. (15 th edition), Pearson Education, Prentice Hall.
- Emrealp, S. (2010). *Türkiye'nin Katılımcı-Demokratik Yerel Yönetişim Modeli Olarak Dünyaya Armağanı: Kent Konseyleri*. İstanbul: UNLG-MEWA Yayınları.
- Eroğlu, T. H. (2010). Sürdürülebilir Yerel Kalkınma ve Kent Konseyleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (26), 44-55.
- Fişek, K. (1977). *Yönetime Katılma*. TODAİE Yayını, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Görmez, K. ve Altınışik, H. U. (2011). “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 31-51, Bursa: Bursa Kent Konseyi.
- Göymen, K. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*. İstanbul: Boyut Yayın Grubu.
- Gözler, K. (2019). Osmanlı/Türk İl Özel İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 26 Mart 1913 Tarihli Kanun-ı Muvakkat, 10 Ağustos 1871 Tarihli Fransız Kanunundan mı İktibas Edilmiştir?. [www.idare.gen.tr/loi-fransiz-etkisi.pdf](http://www.idare.gen.tr/loi-fransiz-etkisi.pdf) (Erişim tarihi.10.03.2023).
- Gül, H. (2015). Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri. *Yasama Dergisi*, (29), 5-31.
- Güler, F. (2023). YSK Kararları Işığında Belediye Kanunu’na Göre Yapılan Halkoylamaları (Plebisit). *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8 (1), 115-140.
- Gültekin, S. (2013). Kamu Politikası Sürecinde Politika Yayılım ve Yenilik Modelleri. (Ed. Alican Kaptı), *Kamu Politikası Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri içinde*, (121-145), İkinci Basım, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Gürer, C., Akgül, A. ve Tosun, H. (2016). Kamu Politikalarının Yayılımı: Kuramsal Bir İnceleme. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (16), 23-44.
- İnaç, H. ve Ünal, F. (2015). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 17,

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/4759/65372> (Erişim tarihi 15.03.2023).

Kapani, M. (2010). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.

Kestellioğlu, G. (2011). Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği. *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 52-74, Bursa: Bursa Kent Konseyi.

Kulaç, O. ve Çalhan, H. S. (2013). Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:5, Sayı: 10, 205-225.

Özdemir, A. T. (2011). Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri. *Sayıştay Dergisi*, (83), 31-56.  
<http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=3&id=665>, (Erişim tarihi. 11.03.2023).

Pielke, A. R. (2004). What Future For The Policy Sciences?. *Policy Sciences*, 37 (3/4), 209-225.

Sala, B. (2016). Yeni Demokrasi Arayışları ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 5 (6), 1716-1728.

Savut, E. (2011). Yerel Gündem 21 Kent Konseyleri ve Uşak Kent Konseyi. *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, (Ed. Enes Battal Keskin), Temmuz, Bursa.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982).  
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim tarihi. 06.03.2023).

Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye, Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. TESEV Yayınları, İstanbul.  
[https://www.academia.edu/2338564/Yerel\\_y%C3%B6netim\\_sistemleri\\_T%C3%BCrkiye\\_Fransa\\_%C4%B0spanya\\_%C4%B0talya\\_Polonya\\_%C3%87ek\\_Cumhuriyeti](https://www.academia.edu/2338564/Yerel_y%C3%B6netim_sistemleri_T%C3%BCrkiye_Fransa_%C4%B0spanya_%C4%B0talya_Polonya_%C3%87ek_Cumhuriyeti), (Erişim tarihi. 05.03.2023).

Toksöz, F. (2013). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Yerel Yönetim*. Türkiye Belediyeler Birliği Yayınevi, Ankara.  
<http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/AVRUPA-BIRLIGI-VE-TURKIYEDE-YEREL-YONETIM1.pdf>, (Erişim tarihi. 05.03.2023).

Usta, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış. *Yasama Dergisi*, (24), ss.78-102.

Yıldırım, U., Belli, A., Ateş, N. ve Kılıç, M. S. (2014). AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: K. Maraş Belediyeleri Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 (2), 1-19.

Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (2013). Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve. (Eds. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı). *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama içinde* (10-44), Ankara: Adres Yayınları.

**Etik Beyanı:** Yazarlar, bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu beyan etmektedir. Bilimsel etik konuları ile ilgili aksi bir durumun tespiti halinde tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına ait olup, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi'nin hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır.

## Examination of Participation in City Councils in Local Governments According to the Policy Difference Model

### Extended Abstract

#### 1. Introduction

Local governments are institutions that meet the common needs of individuals, work for the production of public goods and services, and are managed by bodies elected by the local people. Although it allows the people to govern themselves in a formal sense, it is necessary for the people to have a say in the issues that fall under the duties and powers of the public administration, and public participation should be established. In this context, it is seen that the success of local governments is to the extent that the level of participation can be achieved. In this respect, the city council is important.

With an impartial approach, the city council aims to overcome the inadequacy of local governments, to directly identify the problems and needs of the people, and to offer practical solutions in terms of modern municipality. In addition, it helps the city administration in terms of creating citizen awareness, protecting the rights and law of the city, and taking participatory democracy as a basis, and makes significant contributions to the development of the city.

#### 2. Method

The aim of the study is to examine the conditions under which participatory democracy is implemented in the development of local governments' closeness to the people and their relations with the ruler, and to what extent they can be applied at the point of policy diffusion. In a system where popular sovereignty continues to increase in many parts of the world, it is the most natural right for the people to be included in the administration. In this respect, making public policy analyzes visible through such practices in different studies will contribute to the field in terms of intelligibility of the subject. In the study, the literature review method was applied by presenting the official legislation, national and international literature about the European Union, and internet resources.

#### 3. Discussion

Local governments that can provide direct services to the public in order to meet local needs; they are trying to perform their duties with legal, technical, financial opportunities and similar qualifications. With their status, local governments are the most basic institutions that are based on the participation of the people and enable people to live in a democratic structure. Thus, democracy can be a more effective institution in local governments where the people can have a voice directly or indirectly, if it can respond to the wishes and demands of the people. However, the point to be taken into consideration is that the application of direct democracy, which is the purest form of democracy, is not possible in today's conditions. The rapid increase in the population and the intensification of urbanization as a result of this necessitates the implementation of representative democracy in local governments. In addition, participatory democracy, which is in the middle of direct democracy and representative democracy, can be a resultant to solve the problems of both management styles. A strong participation strengthens participatory democracy and enables the public to influence decisions and practices outside of elections.

Turkey's acquaintance with the phenomenon of public participation in line with the local government reforms presented by the European Union as a sanction condition was realized with the law numbered 3273. It is seen that with the public policies created in line with the local government

reforms presented by the European Union as a sanction condition, Turkey has made legal arrangements in order to make the administrative structure similar to the desired shape. In the content of the "Five-Year Specialization Commission Report" of the State Planning Organization, in the sixth rank, "In local governments, which are essentially the cradle of democracy, the participation of the people in the administration is very important. This is because a local government must provide local and joint service; It is a structure that takes decisions for the people of that region and transfers these decisions into practice. For this reason, public participation should not only be a 'voting mechanism' but also support participation in decisions that affect the day" (DPT, 1991, p. 52), and the phenomenon of participation was tried to be resolved through city councils.

#### **4. Conclusion**

Formed as a result of Neo-liberal movements that became widespread with the effect of globalization; Concepts such as locality, regionalism, pluralism and participation have an important place today. As a result, new management approaches started to develop as a break from the traditional management style. Especially after the 1970s, it is seen that nation states have created policies that take into account the basic needs of the people more and have strengthened local governments to a great extent.

One of the ongoing developments at the local level within the scope of the study is the city councils, where participatory democracy is transformed into practice. In particular, the Agenda 21 plan was created by the United Nations member and candidate countries within the principle of "sustainable development". Countries related to this plan were requested to form their own "Local Agenda 21". City councils, which are seen as the most important implementation tools of participatory democracy, are important for the development of democracy at the local level.

As a result, the fact that public policies have the opportunity to be implemented in different time periods in the local, national and international areas allows this process to be explained with the policy diffusion model in public policy. In order to enable Turkey and the European Union to approach direct democracy by strengthening local governments, the concepts of locality and city councils are examined in the study. It is seen that there is a vertical effect model of policy diffusion of public policy, which is encountered with the example of city councils on the basis of local government.