

YEREL YÖNETİMLERE KATILIM SORUNU

Erhan ATIKER*

Günümüzün partiler demokrasilerinde ideal durumda çoğunluk oyunu alan partinin temsilcileri egemenliği halk adına kullanmaktadır. Ancak siyasi partilerin birer çıkar grubu olduğu ve partinin veya yöneticilerinin çıkarlarının çoğu kez toplumun ortak çıkarlarıyla örtüşmediği ve bu nedenle de yöneticilerin veya partinin çıkarlarına öncelik verilerek toplumun çıkarlarının göz ardı edildiği de bilinen bir gerçektir. Halk egemenliği ilkesi temsili demokrasiyle tam anlamında gerçekleşmediğinden, temsili demokrasinin sivil toplum aracılığıyla bir tür doğrudan demokrasiye dönüştürülmesi görüşü yaygınlaşmaktadır. Çünkü eğer yurttaşlar ortak sorunlarını kendi aralarında akılcı biçimde tartışmaz ve kamuoyu oluşturmazlarsa bu kez yalnızca sosyo-ekonomik güce sahip çıkar çevreleri, baskı grupları biçiminde etkinlik göstererek yapay kamuoyları yaratıp siyasi kararların alınmasında toplumun çıkarları yerine özel çıkarlarına öncelik verirler. Kısacası temsili demokrasinin iki büyük sorunu bulunmaktadır. Birincisi genel çıkarın saptanmasında yurttaş katılımına olanak veren akılcı bir tartışma ortamının ve dolayısıyla etkili bir kamuoyunun eksikliği, ikincisi ise özel çıkarlarını savunan baskı gruplarının, kamuoyu oluşmasını beklemeden ya da kamuoyunu manipüle ederek yönetim üzerinde doğrudan etkili olmasıdır.

Temsili demokrasinin yukarıda değinilen sorunlarını çözme girişimlerinden biri de yerel yönetimleri merkezi idareden özerkleştirmektir. Böylece yurttaşların yerel yönetimler aracılığıyla önemli kararlara katılmasına zemin hazırlanmış olur. Bu doğrultuda Avrupa Birliği çevreleri de demokrasinin gelişmesi için yerel yönetimlere katılımı özendiren bir siyaseti benimsemiştir. Bu çevrelerin görüşüne göre demokratik katılım yerelden başlarsa ancak başarılı ve etkin olabilir. Örneğin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, *yerindelik* ilkesi savunulur. Buna göre "Kamu sorumlulukları genellikle ve

* Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Bölümü.

tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.” Bunun gerekçesi ise hizmet projelerinin yerinden yönetilmesinin yurttaş katılımına ve denetimine büyük ölçüde olanak vereceğidir. Avrupa Kentsel Şartı’nda ise önemli projelerde halka danışılması açıkça öngörülmüştür. Çünkü devletin hizmet götürmesi gereken yurttaşlar bu hizmetlerden yeterince yararlanamıyorsa onlar bir hizmetin yetersizliği ve önceliği üzerinde örgütlenme ve birbirleriyle yüz yüze iletişim aracılığıyla yerel mekânda daha kolay ortak kanı ve irade oluşturabilirler.

AB’nin yerel yönetimlere katılıma öncelik vermesinin başka bir önemli nedeni de Avrupa’nın bütünleşmesine katkı yapacağıdır. Gerçekten de AB, sivil toplumun proje üretmesine destek vererek ve yerel örgütlerle sosyal dayanışma kurarak ulus üstü bütünleşmeyi hızlandırma girişiminde bulunmaktadır. Ancak yurttaş katılımının öncelikle yerel yönetimlerden başlamasının AB nin bütünleşme amacı dışında güçlü bir gerekçesi olacağını sanmıyorum, çünkü demokratik katılımın mutlaka yerel yönetimlerden başlaması gerekmez. Bir kere, ulusal çaptaki sorunların çözümüne seçmen katılımını sağlamak için de sivil toplum oluşturulabilir. Sivil toplum yeterince güçlüyse kitle iletişim araçları onu izlemek zorunda kalacak ve ulusal düzeyde kamuoyları oluşabilecektir. Bundan ayrı olarak, ulusal siyasi sorunlar yerel sorunlardan daha önemli olup yerel yönetimlere katılım her zaman halk egemenliği ilkesinin gerçekleştiği anlamına bile gelmez. Çünkü halk egemenliği, belediye hizmetlerinden yararlanmanın çerçevesini aşar. Üstelik belediye hizmeti talep eden yurttaş grupları, ileri sürdükleri taleplerin başka grupların hizmet taleplerine göre ne kadar öncelikli olduğu konusunda kendi aralarında tartışarak bir yargıya varma girişiminde bulunmazlar. Kısacası belediye hizmetlerinden en iyi biçimde yararlanmak ile kaynak dağıtımında adaletin sağlanması konusundaki girişimler birbirlerinden farklıdır. Bu nedenle dağıtım adaleti sorunlarının çözümünde ulusal düzeyde sivil toplum vazgeçilmez bir öneme sahiptir.

AB çevrelerinde şöyle bir görüş de savunulmaktadır: Eğer yerel yönetimler merkezi idareden özerkleşirse halkın talepleri doğrultusunda halka daha iyi hizmet götürebilir ve böylece demokrasi gelişir. Bunun çeşitli gerekçeleri vardır. Şöyle ki, merkezi idare, yerel topluluklara uzak kaldığından onların hizmet taleplerindeki önceliklerini doğru saptayamaz. Buna karşılık vatandaşa en yakın yerde bulunan siyasi birimler yerel yönetimlerdir. Dolayısıyla halkın sorunlarını daha iyi saptayabilirler. Merkezi idare vatandaşa

uzak kalır. Kitlelerin sesi uzaktan duyulursa da uygulamalardan mağdur olan ve azınlıkta kalanların sorunlarına yerel yönetimler daha iyi çözüm üretebilir. Buna ilaveten AB, kendi görüşüne güç kazandırıcı biçimde zayıf konumda olan ve sırf bu nedenle haklarını savunamayan sivil toplum gruplarına veya geri kalmış bölgelere yerel düzeyde maddi olanaklar sağlayıp onlarla dayanışma kurarak sosyal adaletin gerçekleşmesi doğrultusunda bir siyaset izlemektedir.

Eğer yerel yönetimler merkezi idareden özerkleştirilecekse bu kez öncelikle sivil toplum tarafından denetlenmeleri gerekir. Bu durumda yurttaşların alınan kararlara katılımı öngörüldüğü gibi onlar bu kararların nasıl uygulandığını da denetleyebilmelidir. Yalnız burada başka bir sorunun da cevaplandırılması gerekmektedir: Yerel yönetimlerin sivil toplumun katılımıyla aldığı kararların ülke çıkarına olup olmadığına kim karar verecek ? Buna, ne merkezi idare, ne yerel yönetimler ne de yerel kamuoyları karar verebilir. Eğer yerel yönetimlerin aldığı bazı kararların genel (ulusal) çıkarlara aykırı düştüğü iddiası ciddiye alınacak boyutlardaysa bu durumda ulusal çapta bir kamuoyu aracılığıyla sorunların tartışılması zorunlu hale gelir. Örneğin, yerel kamu hizmetlerinden yararlanan toplum kesimleri, bu hizmetlerin maliyetinin ne olduğu, yani onlara kaç mâl olduğu ve özellikle ne kadar ve hangi koşullarda borçlanıldığı üzerinde fazla durmaz, çünkü tüketici açısından önemli olan hizmetin götürülmesidir. Oysa aşırı ve yüksek faizli borçlanmayla toplum aynı zamanda geleceğini ipotek altına almaktadır. Bu gibi sorunların ulusal kamuoylarında tartışılması ve hükümetler düzeyinde çözüme kavuşturulması gerekir. Görüldüğü gibi yalnızca seçmenlerin yerel yönetimlere katılımıyla sorunların çözümünü beklemek gerçekçi olmaz. Seçmenler sivil toplum aracılığıyla yerel yönetime katıldığı gibi ulusal kamuoyları aracılığıyla parlamento ve hükümetin kararlarını da etkileyebilmelidir ve bunlar birbirinden ayrı sorunlar olarak düşünülemez.

Bu sorunlar çerçevesinde yeni belediyeler kanunu tasarısına bakıldığında yasanın genel gerekçesinin, katılımcı demokrasiyi geliştirme amacını güden olumlu bir anlam taşıdığı söylenebilir. Ancak yasanın maddelerinin içerikleri incelendiğinde yurttaş katılımının sözde kaldığı ve önemsenmediği görülmektedir. Yasada katılımı güvence altına alacak en önemli değişiklik kent konseylerinin kurulmasıdır. Buna karşın kent konseyinde sivil toplum hem marjinal konumda bırakılmış, hem de nasıl tanımlandığı veya nasıl olması gerektiği üzerinde bir açıklama yapılmayıp “ilgili sivil toplum örgütleri” adı altında her tarafa çekilebilen bir kavram olarak kalmıştır. Ayrıca kent konseyine

meslek kuruluşları ve siyasi partilerin temsilcileri de girmektedir ki, bu da iyi yönetim ilkesine ters düşer. Şöyle ki, kent konseyinin bir anlamı olacaksa onun her şeyden önce yönetimin alacağı kararlara meşruiyet kazandıracak bir halk meclisi gibi tanımlanması gerekirdi.

Bu nedenle, katılımcı demokrasinin gerçekleşmesi için kent konseylerinde meslek kuruluşları, siyasi partiler, sendikalar gibi çıkar grupları değil yalnızca sivil toplum gruplarının (resmi olmayan) sözcüleri ile onlara danışmanlık edecek ama kararlara katılmayacak tarafsız uzmanlar yer almalıydı. Buna karşılık kent konseyleri yasanın öngördüğü gibi kurulursa sivil toplumun *baskı gruplarıyla* yer değiştirmesi ya da karıştırılması ve bu nedenle de özel çıkarların sanki toplumun çıkarınaymış gibi gösterilmesi olasılığı bulunmaktadır. Eğer sivil toplumla güçlü rant çevreleri arasında kesin bir ayırım yapılmazsa rant çevreleri yalnızca belediye meclisinde değil bu kez kent konseyinde de “sivil” bir gruplaşma aracılığıyla eskisinden daha etkin bir biçimde özel çıkarlarını gütmeye devam edebilirler. Bu nedenlerle katılım sorununun yeni yasada çözümsüz bırakıldığını söylemek yanlış olmaz. Oysa bu yasa en azından AB’nin yerel yönetimlerdeki iyi yönetim ve hesap sorma ilkelerine açık seçik yer verebilirdi. İyi yönetim, sivil toplumun oluşmasını ve etkinlikte bulunmasını sağlayıcı bir ilke olup “(...) sivil toplum kuruluşlarının ve siyasal idari birimlerin ortaklaşa (...) yer alacakları bir tartışma ortamında (...) kararlar alarak bu kararları uygulayabilmesine dayanır.”¹ Burada sivil toplum denildiğinde belediye hizmetlerini üreten gruplar değil bu hizmetleri tüketen halk kesimlerinin çıkarlarını savunan ve temsil eden gruplaşmalar kastedilmektedir. Böylece yurttaşlar yönetimin tüm karar ve uygulamalarında saydamlığın güvence altına alınması koşuluyla her tür bilgiye sahip olarak katıldıkları tartışmalar sonucunda kararların oluşmasını etkileyebilmelidir. Yeni belediyeler yasasında ise yurttaş katılımını sağlayan ilkeler ve güvenceler belli belirsiz biçimde konumlandırılmıştır. Bu nedenle de sivil toplumun nasıl olacağı ve etkinlik göstereceği belirlenmeden merkezi idarenin yetkilerinin yerel yönetimlere devri, bu yetki devriyle amaçlananın tam tersi bir tepki yaratıp rant gruplarına daha büyük bir etkinlik alanı sağlayabilir.

Şöyle ki, belediyeler hizmet projeleri ve programları yapmakta ve bu doğrultuda çeşitli kararlar almaktadır. Demokratik katılım denilince ise akla gelen, alınacak kararlara ve dolayısıyla proje ve programlara söz konusu

¹ AB YEREL NET, Haziran 2003, İstanbul Wald Akademisi Yayınları, s. 9.

kararlardan doğrudan etkilenecek herkesin katılabilmesidir. Ancak katılımın nasıl gerçekleştirileceği pratikte belirsiz kalmaktadır. Demokratik katılımın bilinen yöntemlerinden biri sorunların altında kalan ve hizmet bekleyen kişilerin oluşturduğu çeşitli gruplaşmalar arasından temsilciler seçilip bu temsilcilerin yerel yönetimlerin aldığı kararlarda söz sahibi olmasını sağlamaktır. Oysa özellikle ABD’de edinilmiş olan yerel yönetim deneyimleri gösteriyor ki bu temsilciler temsil ettikleri grubun çıkarları yerine kendi çıkarlarına öncelik vermekte ve sonuçta yerel yönetimler bir seçkinler oligarşisi oluşturmaktan ileri gidememektedir.² Dolayısıyla seçmenlerin yönetime katılımının onların arasından birkaç temsilci seçilmesiyle gerçekleşmeyeceği çeşitli deneyimlerle ortaya çıkmıştır.

Sivil toplumu, temsilcileri aracılığıyla etkinlik gösteren bir bütünlük değil, içinde sorunlara çözümler üretilen ve bu çözümler üzerinde uzlaşmaya varmaya yönelik karşılıklı etkileşimin gerçekleştiği bir kamusal alan olarak tasarlamak gerekir. Bu nedenle sivil toplumun belli bir sorunun niteliğine en uygun kişi olarak geçici sözcüsü olabilir ama belli bir devre için seçilmiş ve bu süre içinde kendisine sivil toplum adına karar verme yetkisi verilmiş resmi temsilcisi olamaz. Çünkü bu durumda sivil toplum içindeki tartışmalar ikincil derecede önemli ya da önemsiz bir konuma düşürülmüş olacaktır. Sivil toplum aynı sorunlar altında kalan ve sorunların çözümü için inisiyatif almak isteyen herkesin sürekli yönetime katılmasını sağlamalı ve çözümler, sivil toplum içinde tartışma ve danışma süreçleri sonucunda bulunmalıdır. Dolayısıyla sivil toplumun sözcüleri de grup adına karar veren *temsilciler* gibi algılanamaz.

Sivil toplumun yukarıdaki niteliklerine uygun güncel bir örneğini Bodrum habitat etkinliklerinde görmekteyiz. Bilindiği gibi habitat, insan yerleşim birimlerinin sorunları ve bu sorunların çözümü konusunda halkın ve yöneticilerin bilinçlenmesi doğrultusunda etkinlik gösteren uluslararası bir kuruluştur. Habitat etkinlikleri çerçevesinde Bodrum belediyesi sınırları içinde özel sektör hariç tüm hükümet dışı örgütlerin katılımıyla çeşitli hizmet alanları için “koza” diye adlandırılan tartışma plâformları oluşturulmuş ve sorunların öncelikleri saptanarak onların çözümlerini kapsayan programlar geliştirilmiştir.³ Bu tartışma plâformlarında ortak çıkarların ne olduğu konusunda gruplar

² Bkz., J. Van Til ve S.B. Van Til; “Citizen Participation in Social Policy: The End of the Cycle?”, iç: Halebsky, S. (Editor), *The Sociology of the City*, New York 1973, s. 465-477.

³ Bkz., Denisenko, L.; “Habitat ve Yönetişim”, iç: Sivil toplum için kent, yerel siyaset ve demokrasi seminerleri, İstanbul 1998, Wald Akademisi Yayınları, s. 251-264.

içinde ve dışında uzlaşma kurmaya yönelik iletişim geçerliydi ve bu nedenle de güç konumlarına dayalı çatışma dışlanmıştı. İlişkilerde eşitlik önkoşul olduğundan tartışma gruplarının başkanları olmayıp yalnızca (çözümleri) kolaylaştırıcı komiteler vardı. Her tartışmada amaç, ortak çıkarlarda ve çözümlerde uzlaşma sağlamak olduğundan varılan uzlaşma ne kadar kamuoyunda yaygınlaşırsa uzlaşmanın etkisi de o kadar artacaktı. Bu tür tartışmalar aracılığıyla Bodrum'un sorunlarına çözüm önerileri ve onların önceliklerini içeren bir iş programı hazırlanabilmiştir. Hazırlanan bu programın yönetim üzerinde ne ölçüde etkisi olduğu üzerinde bir bilgimiz yok. Sivil toplum içinde üretilen çözümlerin ve saptanan önceliklerin gerçekleştirilmesi yerel yönetimin seçmen katılımına duyarlı olmasına bağlıdır ki bu da halihazırda belediye başkanlarının iyi niyetine bırakılmıştır. Bu nedenle uygulama ile ilgili sorunlar, yönetim ile sivil toplum arasında işbirliği anlamına gelen yönetişimin yasal güvence altına alınmasından önce giderilemez.

Bodrum, eğitimli orta ve üst tabaka mensuplarının yoğun olarak yaşadığı bir yazlık yerleşim merkezi örneğidir. Buna karşılık asıl sorun, büyük kentlerin varoşlarındaki veya geri kalmış bölgelerdeki eğitimsiz kitlelerin kamusal alanlar oluşturup belediyeden bekledikleri hizmetlerin öncelikleri veya sorunların çözümleri üzerinde kendi aralarında uzlaşmaya varmak için tartışabilmesidir. Başka deyişle kişiler özgür biçimde ve başkalarını kendilerine eşit sayarak tartışmadan etkilenecek herkesin çıkarlarını gözeterek, başkalarına baskı yapmadan ve aralarında anlaşma kurmak için samimi ve akılcı biçimde tartışabilmelidir. Bunun pratikte gerçekleşmesinin pek de kolay olmadığını söylemeye herhalde gerek yok. Bu bir eğitim sorunudur ve sorunun çözümü için ise benim önerim, belediyelerin önce halk eğitimi faaliyetleriyle gerçek anlamda bir sivil toplumun oluşmasını sağlayacak kamusal alanın kültürel ortamını hazırlamalarıdır. Çünkü ancak bu aşamadan sonra yönetime yurttaş katılımının bir anlamı olabilir.

ABSTRACT

Citizen participation in the decisions of the local governments would contribute to solve some problems of the representative democracies today. This kind of participation are being encouraged by the supranational EU policies. But more important than this is the formation of associations and public spheres which enable the citizens to participate in the political decisions concerning the lawgiving on the level of the nation state.