

YEREL YÖNETİMLERİN KENTSEL YÖNETİM FAALİYETLERİNE KATILMADA KENT KONSEYLERİ

Muzaffer Bimay

Doç,Dr., Batman Üniversitesi

muzafferbimay@gmail.com

orcid: 0000-0002-6742-2852

Özet

Son iki yüzyılda sanayileşme, bilgi iletişim teknolojisindeki gelişmeler ve küreselleşmeyle birlikte kentler önemli bir değişim ve dönüşüme uğramıştır. Özellikle kentsel mekândaki büyümeyle birlikte değişen toplumların demokratik bilinç düzeyleri artmış ve demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biri olan katılımcılığın temsili demokrasilerdeki işlevi ve etkinliği tartışılır hale gelmiştir. Özellikle kentin karar mekanizmalarında daha çok söz sahibi olabilme ilgi ve isteğinin kent hakkı bağlamında artmaya başlaması yerel yönetimlerde çeşitli katılım mekanizmalarının hayata geçirilmesini sağlamıştır. Ancak birçok Batı ülkesinde bu türden mekanizmalar işlevlerini aktif bir şekilde yerine getirirken 1997 yılında Birleşmiş Milletler (BM)'nin teşvik etmesiyle Türkiye'de Yerel Gündem 21 (YG-21)'ler ile hayata geçirilen ve daha sonra mevzuat alt yapısı oluşturulan en önemli yerel katılım mekanizması olan kent konseylerinin yasal ve yapısal nedenlerden dolayı varlık sebebi olan katılım işlevini pek çok belediyede yerine getiremediği anlaşılmaktadır. Buradan hareketle bu çalışmanın amacı ikinci milenyumun başlarından itibaren Türkiye'de yerel demokrasinin hayata geçirilmesi açısından heyecan yaratan kent konseylerinin yapısal ve yasal nedenlerden dolayı neden işlevlerini yerine getiremediğini kent konseylerinin kentsel yönetim faaliyetlerine katılmaları üzerinden irdelemektir. Bu amaç doğrultusunda yapılan bu çalışmada yerel yönetimlerin tarihsel süreç içerisindeki varlık nedenleri ortaya konulmuş, daha sonra kent hakkı bağlamında yerel yönetimlerin yaşatması gereken en önemli haklar olan katılım hakkının sağlanıp sağlanmadığı tartışılmıştır. Çalışmada kent konseyleri gibi yeni katılımcı mekanizmalarının işlevsel olmamasının altında yatan yasal ve yapısal unsurlar dile getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Demokrasi, Yerel Gündem 21, Katılımcı Demokrasi, Kent Konseyleri.

CITY COUNCILS IN PARTICIPATION IN URBAN MANAGEMENT ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS

Muzaffer Bimay

Associate Prof., Batman University

muzafferbimay@gmail.com

orcid: 0000-0002-6742-2852

Abstract

In the last two centuries, cities have undergone significant changes and transformations with industrialization, developments in information and communication technologies, and globalization. Especially with the growth in urban space, the democratic consciousness levels of changing societies have increased, and the function and effectiveness of participation, one of the indispensable elements of democracy, in representative democracies has become debatable. In particular, the interest and desire to have a greater say in the decision-making mechanisms of the city has increased in the context of the right to the city, which has led to the implementation of various participation mechanisms in local governments. However, while such mechanisms actively fulfill their functions in many Western countries, it is understood that the most important local participation mechanism, city councils, which were implemented in Turkey with the Local Agenda 21 (LA-21) in 1997 with the encouragement of the United Nations (UN) and later established a legislative infrastructure, cannot fulfill their participation function, which is their raison d'etre, in many municipalities due to legal and structural reasons. From this point of view, the aim of this study is to examine why city councils, which have created excitement in terms of the implementation of local democracy in Turkey since the beginning of the second millennium, have not been able to fulfill their functions due to structural and legal reasons, through the participation of city councils in urban management activities. In line with this purpose, this study has revealed the reasons for the existence of local governments in the historical process, and then discussed whether the right to participation, which is the most important right that local governments should live in the context of the right to the city, has been provided. The legal and structural elements underlying the dysfunctionality of new participatory mechanisms such as city councils have been expressed in the study.

Keywords: Local Democracy, Local Agenda 21, Participatory Democracy, City Councils.

Giriş

İnsanoğlu, uygar yaşama geçtiği günden beri ikamet ettiği mekânların yönetiminde söz sahibi olmak için sürekli bir çaba içine girmiştir. Kendi kendini yönetme adına yapılan bu uğraşlar sonucunda yerel yönetimlerle ilgili “yerinden yönetim”, “yerel demokrasi”, “katılım” ve “yerel katılım” gibi kavramlar sık sık kullanılmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin varlık gerekçesi vatandaşın müşterek ihtiyaçlarını karşılayarak memnuniyet düzeyini arttırmak ve yaşam kalitesini iyileştirmektir. Yerel yönetimler, yerel topluluktaki bireylerin müşterek ihtiyaçlarını yerel halkın kendi seçtiği organlar tarafından vatandaşlık, katılım, demokrasi ve ortak akıl duygusu temelinde nitelikli kamu hizmeti üretmek yerine getirmeye çalışmaktadır (Gaster, 1996:35). Bu bağlamda 1992 yılında BM tarafından Rio’da yapılan “yeryüzü zirvesinde” ortaya çıkan “Gündem 21” başlıklı eylem planı altında “Yerel Gündem 21” kabul edilmiş ve 2000 yılından itibaren sürekli bir program haline dönüştürülmüştür (Emrealp, 2005). Bu proje kapsamında Türkiye’de, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseylerinin kurulması

öngörülmüş ve çıkarılan 26313 sayılı Kent Konseyi Yönetmeliği ile çalışma prensipleri belirlenmiştir. Demokrasi ve katılımcılığın yanı sıra yönetim özellikleriyle yerel demokrasiyi hayata geçiren kent konseyleri, kamu ve sivil toplum örgütleri aracılığıyla halkı yönetime katmaya çalışmaktadır (Kestellioğlu, 2011:121). Bu yeni katılımcı yönetim anlayışı temsili hükümetin ağı dışında kalan belirli bir konu için farklı dünya görüşlerine sahip ve farklı gerekçelerle hareket eden farklı türden paydaşların karar alma sürecinin bazı aşamalarında az çok doğrudan ve az çok resmi olarak katılım sağlamaya çalışmaktadır. Dolayısıyla resmi siyasi-idari çevrenin dışındaki kişilerin karar alma sürecine dâhil olmaları durumunda katılım mekanizmasının varlık amacı ortaya çıkmaktadır (Hove, 2006: 10). Böylece kent konseyleriyle oluşturulan bu yeni katılım anlayışının amacı belediyelerin yerel politikalarını etkileyerek, yerelde yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarının tespit etmek ve varsa sorunların çözümü için ortak akıl çerçevesinde faaliyet yürütmektir (Akman, 2018: 742).

Kent konseyleri, yerel yönetimlerde demokrasinin daha işler hale getirilmesi için şeffaflık, özerklik, temsil ve katılım vb. ilkeleri hayata geçirme konusunda önemli bir beklenti meydana getirmiştir. Ancak her ne kadar kent konseyi kentin tüm dinamiklerini içine alan bir yönetim aygıtı olsa da, danışma niteliğinde olması alınan karar ve görüşlerin hiçbir bağlayıcılığının olmaması, personel istihdam edememesi, özerk bütçeleri olmaması ve birçok konuda belediyelerin inisiyatifine bırakılmaları yönetsel işlevini azaltmakta ve Gündem 21 ile belirlenen hedeflerden uzaklaşmaktadır. Bu sebeple Türkiye'nin birçok kentinde işlevsiz hale gelen kent konseylerinin tekrar işler hale getirmek için yoğun çaba içine girilmiştir. Buradan hareketle bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerin yürüttüğü kentsel yönetim faaliyetlerinde kent konseylerinin katılım olanakları sürdürülebilir bir kent yönetimi açısından incelemektir. Bu temelde "yerel katılım olanakları açısından yerel yönetimlerin hizmet yürütme faaliyetlerinde kent konseyleri ne kadar etkili olabilmektedir?" sorusuna yanıt aranmaya çalışılmıştır. Esasında temel amaç yönetim ve kent hakkı temelinde ortaya çıkan yeni bir katılım mekanizması olan kent konseylerinin varlık nedenlerini ortaya koyarak işlevlerini yerine getirip getirmediğini tartışmaktır. Bu bağlamda yürütülen çalışmada yerel katılım ve kent hakkı bağlamında kent konseylerinin yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılımının ortaya konulabilmesi için yerel yönetim, katılım ve kent konseyi kavramlarının tarihsel süreç içerisindeki ilişkilerinin irdelenmesi gerekmektedir. Bu açıdan çalışmada önce yerel yönetimlerin değişim sürecinin arka planı, demokrasi ve katılım ilişkisi mevcut durum analizi yapılmakta, daha sonra kent konseylerinin yerel yönetimlerin faaliyet alanlarındaki etkinliği ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

1. Yerel Yönetimlerin Arka Planı: Tarihsel Gelişim ve Siyasal Temeller

Bundan beş bin yıl öncesinde başlayan kent yönetimine ilişkin gelişmeler, değişen insan ihtiyaçlarına bağlı olarak son iki yüzyılda ortaya çıkan olgular karşısında yeni bir değişim süreci içine girmiştir. Özellikle halka en yakın yönetim birimi olan belediyeler, gelişme süreçleri içerisinde var oldukları dönemin olay ve olgularına bağlı olarak kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Varlık nedenleri olan demokratik katılım anlayışıyla halkın dilek, istek ve önerilerini dikkate alarak tarihsel süreçte geliştirdikleri katılım mekanizmaları aracılığıyla hizmet sunmaya çalışmaktadırlar.

İngilizce'de 'local government', 'decentralization', Fransızca'da 'komün', Türkçe'de 'yerinden yönetim', 'yerel yönetim', 'ademi merkezîyet' kavramları ile ifade edilen yerel yönetimler, yerel düzeyde vatandaşların ortak ihtiyaçlarını tespit etmek ve karşılamak için oluşturulan ve merkezi teşkilattan ayrı kamu tüzel kişisidir (Çevikbaş, 2008: 1). Anayasalarda demokratik ve özerk kuruluşlar olarak tanımlanan yerel yönetimler, her geçen gün konumlarını güçlendirerek ve etkinliklerini arttırarak ülkelerin yönetim yapıları içerisinde oldukça önemli bir yere sahiptirler (Tortop vd, 2006: 17). Günümüzde hem üniter sistemlerde, hem de federal ve kon-federal sistemlerin tümünde bulunan yerel yönetimler, evrensel bir yönetim yapılanmasına sahip oldukları için kabul görmektedirler (Heywood, 2011: 223).

Geçmiş Antik Yunan'a dayanan yerel yönetimlerin demokratik temsil ve katılım açısından ortaya çıkmaları son iki yüzyıla dayanmaktadır. Antik çağlardan Roma İmparatorluğu'nun parçalanmasına kadar ki dönemde kentlerde farklı tarzlarda yerel yönetim biçimlerine rastlamak mümkündür. Demokratikleşmenin ilk adımları olarak varsayılan kentlerdeki bu yönetim mekanizmaları sayesinde vatandaşın katılımı kısmen de olsa sağlanmaya çalışılmıştır. Ortaçağ'da ise burjuvazinin de etkisiyle oluşturulan komünler, yerel yönetimlerin temsil ve katılım olgusundan yoksun bir şekilde varlıklarını sürdürmüşlerdir (Çukurçayır, 2012: 96). Bu dönemde, çok merkezli ve dağınık siyasal yapı sergileyen Avrupa'da kral, kilise ve derebeyi üçlü yönetim sisteminin yanı sıra "ayrıcalıklı kentler" in de var oluşu, yerel bazda örgütlenmelerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Batı dünyasında "vatandaş", "kent", "kentli" ve "uygarlık" kavramlarının birlikte kullanıldığı sanayileşme ve modernleşme ile birlikte yerelde yönetime katılma kurumsal hale gelmiş ve yerel yönetime ilişkin uygulamalar yaygınlaşmıştır (Ökmen ve Parlak, 2015: 66). 19. yy'dan itibaren ulus-devlet geleneğine bağlı ortaya çıkan tekçi devlet anlayışının güçlenmesiyle birlikte yerel yönetimlerin oluşumu hızlanmıştır (Ortaylı, 1995: 138).

20. yüzyılda dünyanın birçok yerinde yaşanan sosyo-ekonomik ve krizlerin etkisiyle merkezi yönetimler, üstlendikleri birçok işlevi yerel yönetimlere devretmek zorunda kalmışlardır. Bu bağlamda ABD'de ve AB ülkelerinde "desentralizasyon (adem-i merkezileşme)" ve "subsidiyarite (yerelleşme)" anlayışının felsefi temelleri atılmıştır. Bu kavramlar, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşmasıyla yasal bir metinde resmen yer almıştır (Sakal, 2000: 121). Bu gelişme ile yereldeki kamu hizmetlerinin genel olarak yerel halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin yerine getirmesi ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerinde yer alan yerel ve bölgesel kuruluşların kendi devletleri karşısında güçlendirilmeleri amaçlanmıştır.

21. yüzyılın ilk çeyreğinde kentlerin nasıl yönetilmesi gerektiği hususunda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Keleş bu gelişmeleri; insanların yaşam düzeyinin yükselmesine bağlı olarak yerel yönetimlerin görev ve yetki alanının genişlemesi, Batı'da sanayileşme ve sonrasında ortaya çıkan küreselleşmeyle birlikte kentlere akın eden kitlesel göçlerin neden olduğu sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal gelişmeler ve son olarak yerel yönetimlerin gelişmesinde geleneksel yönetim uygulamaları yerine pragmatik yaklaşımların ortaya çıkmasına bağlamaktadır (Keleş, 2000:24). Keleş ayrıca başka bir çalışmada, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçleri; toplumsal, siyasal ve ekonomik yapılarına yön veren iç ve dış dinamikleri ile sömürgeciliğin yanında savaşların, bölgesel ve uluslararası birleşmelerin yerel yönetim yapılarının gelişmesinde etkili olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda Yazar, dört yerel yönetim modelinden söz etmektedir. Bunlar; yerel yönetimlerin anayasa ile güvence altına alınmış belli bir statüsü olan Fransız modeli; anayasal bir statüye sahip olmayan ülkelerde bulunan ve yasayla kurulup yasayla kaldırılabilen Anglo-Sakson modeli; hem anayasal bir statüden, hem de çok geniş bir yönetsel ve mali özerklikten yararlanan Kuzey ve Orta Avrupa Modeli ve Sosyalist Blok ülkelerini kapsayan Orta ve Doğu Avrupa modelidir (Keleş, 1998: 69),

Türkiye'de, yerel yönetimlere ilişkin Dünyada yaşanan gelişmelere benzer süreçlere Osmanlı'nın son dönemlerine kadar pek rastlanmadığı bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğu, elde ettiği toprakları kaybetmemek için kadıların yönetiminde yerel, mülki ve askeri hizmetleri beraber gördüren birçok yerel ve bölgesel oluşuma izin vermiştir (Güler, 2010: 278). Ancak bu yapılanmalar, günümüz modern yerel yönetim anlayışına pek benzememektedir. Modern anlamda yerel yönetim kurumlarına büyük ölçüde merkezin yapısını değiştiren Tanzimat'tan sonraki batılılaşma süreciyle gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin yasal güvencelerin sağlandığı bu dönemde mekânsal organizasyonlarında da önemli değişimler yaşanmış ve modern belediyeciliğin ilk adımları atılmıştır. İstanbul özelinde hayata geçirilmeye çalışılan kent yönetimi, 1854 tarihli Şehremaneti Nizamnamesi Layihası ile ilk kez belediyecilik anlamında kurulmuş ve modern kent oluşumuna adım atılmıştır (Seyidanlıoğlu, 2010: 26).

Cumhuriyet döneminde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Yasası (1930) ile belediyelerin yüklenildiği görevlerin hiçbir mantıksal boşluğa yer vermeyecek şekilde bir bütünlük teşkil etmesini sağlamıştır (Güler, 1992: 103). Yine de hükümet ve belediye başkanlarının aynı partiye mensupluğu nedeniyle 1960'lara kadar yerel yönetimler alanında pek bir gelişme yaşanmamıştır. Bu dönemden sonra ayrıntılı, bilimsel ve bir bütün içinde ele alınan ciddi bir çalışma olmakla birlikte 1963 yılında hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gibi değişik raporlar

kamu yönetiminin sürdürülmesi açısından önemli belgeler olarak kabul edilmektedir (Sakal, 2000: 128).

1980'li yıllardan sonra yerleşmelerin ve özellikle kentlerin yeniden yapılandırılması kapsamında yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması ve katılım olanaklarının sağlanması için birçok düzenleme yapılmıştır. Ancak yerel yönetimlerde katılıma ilişkin mekanizmaların hayata geçirildiği dönem 2000'li yıllardan sonrasındır. 1984 yılında yapılan anayasal değişiklikle 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. 1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin AB'ye adaylığının resmen onaylanmasından itibaren başlatılan uyum sürecinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Böylece son dönemlerde ortaya çıkan parçalı uygulamalar yasal hale getirilerek yerel yönetimler önündeki yasal ve anayasal engeller ortadan kaldırılmıştır (Güler, 2013: 11). 2012 yılından itibaren büyük kentlere yönelik yeni yönetim anlayışlarını hayata geçiren 6360 ve 6447 sayılı yasalar ile yerel yönetimler alanında yeni bir döneme girilmiştir. Ancak tüm bu gelişmelere rağmen, ülkemizde bu gün hala merkezîyetçiliğin ön planda olması ve belediyeler üzerinde vesayet denetiminin devam etmesi yerel yönetimlerin özerkliklerini sınırlandırmakta katılım olanaklarını azaltmaktadır. Yerel katılım olanakları temsili demokrasinin bir tezahürü olarak sürdürülmekte ve resmi olmayan paydaşların katılımını öngören yeni katılım anlayışları ya uygulanmamakta ya da uygulansa bile kent konseyleri örneğinde olduğu gibi katılım işlevlerini sağlıklı bir şekilde yürütememektedir. Bu durum, daha sonraki başlıklarda tartışacağımız gibi önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Kent Yönetim Anlayışındaki Değişmeler ve Yeni Yaklaşımlar

Dünyada yerel, bölgesel, ulusal ve hatta küresel gelişmeler kentsel kamu hizmetlerinin türünü, çeşitliliğini, önem sırasını, boyutunu ve sunma şekillerini de doğrudan etkilemektedir (Bulut ve Dönmez, 2020: 284). Özellikle 19. yy'dan itibaren sanayileşme ile birlikte göç alan kentlerin hızla büyümesi ve mevcut yönetim modellerinin kentin ve vatandaşın ihtiyaçlarını karşılama konusunda yetersiz kalmaları, yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Bu dönemden itibaren yerinden yönetimlerin yönünü belirleyen dört önemli süreç yaşanmıştır. Bunlar; Sanayi Devrimi, küreselleşme, kitle iletişim araçlarındaki gelişmeler ve YKY veya Yeni Kamu İşletmeciliğidir (YKİ).

İnsan yaşamının ve toplumsal yapının evrimleşme süreci çok eskiye dayanmasına rağmen sosyo-ekonomik ve siyasal etkiler açısından dünya üzerindeki en büyük toplumsal değişim büyük ölçüde 19. yüzyılda gerçekleşen Sanayi Devrimi'nden sonra gerçekleşmiştir. Sanayi Devrimi; çok kapsamlı ve uzun süren dönüşümlerle etkileşimler sonucu ortaya çıkmıştır (Herbert, 1985: 91). Etkileri ve sonuçları açısından uygarlık tarihini dönüştüren olaylara ve gelişmelere yol açan bu süreçte kentlerde nüfus artışıyla birlikte hizmet çoğulculuğunun ortaya çıkması, hizmette etkinlik ve verimliliği esas alan liberal yaklaşımların yönetim süreçlerine etkisi yerel yönetimlerin önemini artırmıştır (Keleş, 1998: 34). Dolayısıyla dünyada ve ülkemizde sanayileşmeye paralel olarak kentlere yönelen göç akımları nüfusu belli bölgelerde yoğunlaştırmış ve hızlı kentleşme süreçleri yaşanmıştır. Bu süreçte kent yönetimlerinin hizmet sunum anlayışındaki değişimlere bağlı olarak yeni kent yönetim modelleri ortaya çıkmıştır.

20. yy'ın ikinci yarısından itibaren kitle iletişim araçlarındaki gelişmelerinde etkisiyle sosyo-ekonomik, siyasal ve kültürel alanlarda büyük bir toplumsal değişim ve dönüşüm ortaya çıkmış ve sonuçları itibarıyla hem ulus devletleri hem de kentleri önemli ölçüde etkileyen küreselleşmiş bir dünyayı karşımıza çıkartmıştır. Küreselleşmeyle evrensel bir köye dönüşen dünyada bir bölgede meydana gelen olayların, başka bölge veya ülkelerdeki olayları kısa süre etkilemeye başladığı görülmüştür (Yılmaz ve Horzum, 2005:105). Böylece dünya hem "mesafe" hem de "zaman" açısından daralma sürecine girmiş ve bu süreçte uluslararası sınırların geçişkenlikleri artarken, bütünlleştirici ve çözümleyici değişim imkânları ortaya çıkmıştır. Bununla bazı evrensel değerler yerelleşirken, diğer taraftan yerel olan da evrenleşmiştir (Nişancı, 2003: 30-31). İlk bakışta birbiri ile çelişir gibi görünen yerelleşme ve küreselleşme süreçleri ile birlikte geleneksel yönetim anlayışları, uluslararası yapılanmalar ve bunların işleyişleri hızlı bir biçimde dönüşmüştür (Ökmen, 2005: 539). Dahası Ortaçağdan beri güçlenen merkezi hükümetin kurumsal ayrımcılığını ortadan kaldıracak özerk yapıların dayanışma yoluyla işbirliğine gitmelerine olanak sağlamıştır (Lefevre, 1998).

1970'lerden itibaren birçok ülkede uygulanan neo-liberal (yeni sağ) politikalarla, kamu yönetiminde yönetişime dayanan (Wood, 1958; DeHoog, Lowery ve Lyons, 1991), özelleştirme ve sözleşmelerle iş gördürme olanaklarını da içine alan kentlere özgü yeni yönetim modelleri arayışları içine girilmiştir (Kearney, Barry ve Carmine, 2000: 537). Küreselleşmenin de etkisiyle ortaya çıkan bu durum, kamu yönetimlerin toplumların taleplerine daha duyarlı olmasını sağlamıştır (Biçer, 2009: 689). Bu yeni yaklaşım genel olarak Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)'nde uygulanan ve daha sonra kamu yönetimi için yeniden dirilme yolu ve yeni bir paradigma olarak kabul edilerek kamuda uygulanmaya başlanılan katı bürokratik işlemlerden uzak, şeffaf, hesap verebilir, performans yönetimine dayalı rekabet edebilecek yeni bir yönetim anlayışdır (Hughes, 2013:143). Günümüzde yerel demokrasiyi içselleşmiş en iyi kent yönetim modellerinin kamu yönetiminde YKY veya YKİ'nin tüm unsurlarını liberal politikalar ışığında sürdüren ülkelerde görüldüğü ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de, yerel yönetim veya belediyeçilik anlamında kent yönetimi, özellikle 1980'li yıllardan sonra toplumsal, siyasal ve yönetsel anlamda önem kazandığı söylenebilir. Ancak gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında ülkemizde yerel yönetimlerin oldukça geç bir kurumsallaşma sürecine girdiği görülmektedir. Belediyeçiliğin geçmişi Tanzimat'a dayanmasına rağmen yerel yönetimlerde belediyeçiliğin karşılığı olan kent yönetiminin şekillenmesi 1980'li yıllardan sonra neo-liberal politikaların özellikle üç büyük kentte (İstanbul, İzmir, Ankara) uygulanmasıyla önem kazanmıştır. Nüfusun arttığı ve kentleşme hızının yükseldiği bu dönemde kentlere yönelik katılımcı bir yönetim anlayışı sürekli gündemde tutulmuştur. 1980'li yıllara kadar daha durağan bir ekonomik yapıya sahip Türkiye'nin, bu dönemden sonra neo-liberal politikaların da etkisiyle daha akışkan ve dinamik yapıya geçmesi her kurumu ve süreci etkilediği gibi kent yönetimlerini de etkilemiştir. Bu etki, yerel yönetimlerin gelişmesi ve güçlenmesi olarak değerlendirilebileceği gibi, denetim ve hesap verilebilirliği sağlayan çoğulcu ve demokratik bir kent yönetiminin başarılabilmesi olarak ta karşımıza çıkabilmiştir. Bu paradoksun, Türk yerel yönetiminin geleneksel yapısında bulunan vesayet denetimi, merkeze bağlılık, yetersiz bütçe gibi geleneksel ve aşırı merkezîyetçi yapısından kaynaklandığı söylenebilir.

2000'li yıllardan itibaren AB'ye katılım süreci ve dünyadaki gelişmelerle birlikte Türkiye'de kent yönetim anlayışında reform ihtiyacı ortaya çıkmış ve başta büyük kentlerle ilgili gelişmeler olmak üzere yasal ve yasal olmayan önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Ancak başlatılan reform çalışmaları kapsamında yerel yönetimlere ilişkin iyileştirmeler gerçekleştirilmiş olsa da, anayasal ve yasal nedenlerle demokratik ilkelerin ve kültürün içselleştirilmemesi nedeniyle neredeyse bütün kurumlar çok isteksiz ve ihmalkâr bir tutum içerisinde olagelmışlerdir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2015: 197-198). Bu gün katılım anlamında Türk kent yönetimlerinin yapısına bakıldığında katılımın temel dayanağı olan temsil ve buna bağlı gelişen tercih işlemlerinin seçmen bağlamında yönetime yansımadağı görülmektedir. Bu durum, Türkiye'nin ulus devlet yapılanması içerisinde bulunan etnik ve dini toplumsal grupların bir güvenlik sorunu olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Seçim olgusunun işlerliğine rağmen yerel yönetimlerde özellikle "kayyum uygulamaları" ve "parti kayırmacılığı" gibi uygulamalar nedeniyle yerel demokrasinin pratikte pek uygulama alanı kazanmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu durum, yerel demokratik ilkelerle bağdaşmadığı gibi 1982 Anayasasına da aykırılık teşkil etmektedir (Keleş ve Özgül, 2017:306). Türkiye, Batıda olduğu gibi sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmelere bağlı olarak vatandaşları merkeze alan ve katılımı sağlayan bir yerel yönetim uygulamasına yönelik bir reform sürecini hayata geçiremediği için reformları hayata geçiren yerinden yönetime ve yetki devrine açık olmakta zorlanmışlardır (Bimay, 2020:213-214). Dolayısıyla dünyada yerel yönetimlere yönelik gelişen özerklik algısı, çoğulcu demokratik ilkeler bağlamında katılımı esas alan bir çerçevede yürütülmekte ve bu doğrultuda hareket eden ülkeler vatandaşlarına refahı ve mutluluğu sağlayabilmektedir.

3. Yerel Demokrasi ve Katılım Temelinde Yerel Yönetimler

Kavram olarak ortaya çıkışı Antik çağda Eski Yunan'a dayanan demokrasi kavramına farklı tarihsel dönemlerde, farklı yerlerde (Dahl, 2001: 2) ve farklı ideallere atfen değişik anlamlar yüklenmiştir (Sartori, 2014: 340). Zamanla ideal olandan gerçek olana doğru değişim geçiren ve Latince "demos (halk)" ile "kratos (egemenlik-iktidar)" sözcüklerinden oluşan demokrasi kavramı, halkın halk tarafından yönetilmesi, egemenliğin hiçbir koşula bağlı olmaksızın halka ait olması ve gerekli şartlar sağlanması halinde iktidarın halkın elinde yer değiştirmesi

anlamına gelmektedir (McQuoid-Mason 2014: 4). Tarihsel süreçte farklı fikir akımlarının da etkisiyle çeşitlenen demokrasi; Marksist, liberal, militan, düşük yoğunluklu, oydaşmacı, Westminster, doğrudan, temsili, çoğulcu, otoriter, çoğunlukçu, katılımcı, siber ve müzakereci kavramlarıyla biçimlenmiştir (Nancy, 2010: 33). Özellikle siyasal anlamda Aydınlanma Çağı, Fransız İhtilali, Amerikan Bağımsızlık Savaşı ve ekonomik anlamda Sanayi Devrimi gibi toplumsal değişimi sağlayan bazı olaylar modern dönemde liberal düşünce biçimini yansıtan bir demokrasi hâkimiyetini ortaya çıkartmıştır (Heywood, 2013: 272). Dolayısıyla güçlü bir demokrasi uzun soluklu bazı dönüşümlerin zorunlu olarak yaşanmasından sonra gerçekleşmiştir (Çukurçayır, 2012: 36).

Demokrasinin doğrudan ve katılımcı bir anlayışla yürütülmesini sağlayan yerel yönetimler, kentlerde halkın dilek, istek ve önerilerini dikkate alarak hizmet sunmak için ortaya çıkmışlardır. Dolayısıyla yerel demokrasinin şekillenmesinde yerel katılım olgusunun kent yönetim faaliyetlerinin her alanına yansıtılmasıyla gerçekleşmektedir. Bu nedenle demokrasi anlayışı yerelleşmeyi zorunlu kılmaktadır. Elbette yerel demokrasi anlayışının sağladığı katılım olanakları yerel yönetimlerin egemenlik kullanımıyla ilgili değildir. Buradaki esas amaç demokratik değerlerin yerel yönetimlerin kentsel yönetim faaliyetlerinde işler hale getirilmesidir.

Demokrasinin ve siyasal çağdaşlaşmanın en belirgin özelliği hiç şüphesiz “katılım”dır (Çukurçayır, 2007: 379). Yerel yönetimler düzeyinde yönetime katılmayı ve yönetimde söz sahibi olmayı ifade eden yerel katılım kavramı, daha çok kent yönetiminde ve yerel yönetimlerle ilgili işlerde kentin tüm aktörlerinin sürece dâhil edilmesidir (Akdoğan, 2008: 44). Dahası, toplumdaki her kesimden bireylerin yönetime katılım yollarını açarak gerçek bir halk katılımını hedeflemektir. Böylece bireyler yerel organlarını seçerek ve bu organlar tarafından alınan kararları katılım sayesinde doğrudan etkileyebilmektedir. Ancak yerel halkın kararlara katılımının etkili olabilmesi için yerel halkın demokratik bir bilince sahip olması gerekir. Bu nedenle yerel halkın yereldeki oluşumlarla ilgilenmesi sağlanmalı; yerel ihtiyaçları önemsemeleri ve çözüm üretimine katkı koyabilecek bilgi seviyesine ulaşmaları için gerekli koşullar oluşturulmalıdır (Kaypak, 2012:186). Böylece yerel halkın karar ve yürütme organının seçimine katılma ve halkın bir bölümünün karar ve yürütme organlarında yer alma imkanı sağlanarak yerel yönetimlerde katılım gerçekleşebilir (Gökçe, 1999: 57). Ayrıca katılım sayesinde çift yönlü iletişim sağlanarak gerekli ve doğru bilgilendirme gerçekleşebilecektir. Ancak yönetim faaliyetlerine katılım için bilinçli olma tek başına yeterli olmamakta, bununla birlikte sivil örgütlenmelere dayalı mekanizmalar aracılığıyla katılımın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla katılımcı bir demokrasi hem bilinçli bireyin varlığını hem de sivil toplum örgütlenmesini gerektirmektedir (Gencay, 1998: 85). Bu katılımcı anlayış, farklı türden paydaşların karar alma sürecinin bazı aşamalarında az çok doğrudan ve az çok resmi olarak katılım sağlamak üzere bir araya getirildiği kurumsal ortamların varlığına dayanır (Hove, 2006: 10).

Günümüzde bir yönetimin demokratik olmasının ölçüsü, yurttaşlarına sunduğu katılım olanakları ile doğru orantılı kabul edilmektedir (Çitci, 1996: 9). Katılım olgusu, hem sistem değerleri ile toplumun bütünleşmesini, hem de bireylerin sistemi etkilemesini sağlayan bir mekanizmadır (Uysal, 1984: 111). Katılıma dayanan çoğulcu demokrasilerde, çoğunluğun yönetme hakkı benimsenmekte, ancak azınlığında hak ve hürriyetleri de korunmaktadır. Bu tür demokrasilerde, anayasanın üstünlüğü, anayasaya uygunluk denetimi ve güçler ayrılığı yönetim biçiminin temeli olarak varsayılmaktadır (Yavuz, 2009: 299). Öte yandan ulusal düzeyde demokrasi sağlanabilmesi, ancak yerelde demokratik katılım olanaklarının arttırılmasıyla mümkün olabilmektedir. Yerelde demokrasinin koşulu olan katılımın sağlanabilmesi ve yerelde halka hizmetlerin doğrudan gerçekleştirilmesi için kent yönetimlerine doğrudan veya dolaylı katılımın sağlanması gerekmektedir (Bulut ve Bimay, 2020:2265; Bulut ve Bimay, 2019:51).

Günümüz demokratik yönetim şekline sahip olan ülkelerde demokrasinin daha işlevsel bir hale gelmesi ve katılımcı yönetim anlayışının tüm mekanizmalarıyla hayata geçirilmesi için merkezi yönetim yerel ve ulusal birçok sivil aktörle iş birliği yapma çabası içerisindedir. Yönetişim olgusuyla açıklanan bu çaba daha çok bir yerel yönetim birimi olan belediye yönetimlerinin içinde bulunduğu mekanizmalarla sağlanmaktadır. Bu kapsamda kamu, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörü yönetimin içinde bulunduğu bir yönetişim anlayışına geçiş yapılmaktadır (Kaypak, 2012: 172). Bu gün birçok Batı ülkesinde bu türden yönetim tarzının

liberal politikalar çerçevesinde yerine getirildiği görülmektedir. Ancak dünyanın geri kalan ve çoğunluğunu oluşturan toplumların uzun soluklu devrimsel dönüşümleri yaşamadan, yerel ve ulusal alanda katılım olanaklarını hayata geçirmeden uygulamaya koydukları demokratikleşme hamleleri sonuçsuz kalmaktadır. Nitekim 1992 Rio Bildirgesi'nin 10. ilkesi ile katılım olgusunun kurumsal bir yapıya dönüştürülmesi ve Avrupa Komisyonun Yönetişim Beyaz Bülteni'nde katılımın açıklık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılıkla birlikte iyi yönetişimin temel unsuru görülmesi gerektiği konusunda attığı adımlar (Hove, 2006: 11) bu hamlelerin doğru atılması için girişilen çabalardır. Ayrıca Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşlar da, yerel yönetimler düzeyinde halkın karar alma mekanizmalarına katılım konusunu son zamanlarda gündemine almaktadır. Hatta Dünya Bankası, Türkiye'ye uygulanacak mali yardım programının temel koşulu olarak katılım mekanizmaları ön plana çıkararak Türkiye'ye yardım stratejisini sunmuş ve sivil toplum örgütlerin altı çizilmiştir (Dünya Bankası, 2003: 26).

Bireyi temel alan neoliberalizm, ekonomik saiklerle de olsa yerel yönetimleri “demokrasinin beşiği” olarak görmekte, temsili demokrasilerin yerel toplumun ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olması nedeniyle yerel yönetimlere katılımın artırılmasının ademi merkezileşme ile paralel yürümesini önermektedir. Dünya Bankasının iyi yönetişimin ilkelerini hayata geçirmesiyle, halkın seçimler dışında da yönetsel etkinlikleri sürekli etkileyip denetleyebileceği ve yaşadığı alanı biçimlendireceği yöntemlerin geliştirildiği ve uygulandığı görülmektedir (Görün, 2006:167;Akdoğan, 2008:1-4). Rio Zirvesi'nde kabul edilen Gündem 21 ve onu Türkiye'de uygulama alanı bulduğu Yerel Gündem 21 projesiyle hayata geçirilen kent konseyleri yerel yönetimlerde uygulanmaya çalışılan katılım mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu katılım mekanizmasıyla birlikte kentte yaşayanlar taleplerini yerel sisteme zamanında ve yerinde yönlendirebilmekte ve kentin yönetim faaliyetlerine doğrudan katılım imkânı bulmaktadırlar.

4. Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri

Devletlerin demokratikleşme ölçütü yerel katılım olanakların sağlanmasıyla belirlenmektedir. Yerel katılım, özellikle belediyelerde tüm toplum kesimlerinden insanların bulunduğu ortak akıl ve yönetişimin sağlandığı yönetim yapılarıyla ortaya çıkmaktadır. Günümüzde bunu sağlayan en önemli mekanizmalar Yerel Gündem 21 projesi ve bunun devamı olarak yürütülen kent konseyleridir.

Birleşmiş Milletler tarafından 1987 yılında yayınlanan ve sürdürülebilir kalkınmayı temel alan Brundtland Raporu diğer adıyla “Ortak Geleceğimiz” Raporunda yer alan önerileri hayata geçirmek için birçok ülke yeni bir zirve düzenlemesi konusunda ortak bir çaba içine girmişlerdir. Böylece Stockholm Konferansı'ndan tam yirmi yıl sonra geniş katılıma dayalı “Yeryüzü Zirvesi” konferansı, Haziran 1992'de BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED) tarafından 179 ülkenin devlet ve hükümet başkanları ile birlikte, binlerce resmi temsilci ile 35,000'in üzerinde sivil toplum kuruluşu temsilcisinin katılımıyla Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde gerçekleştirilmiştir (Emrealp, 2005: 13-14). Rio Zirvesi sonucunda “Gündem 21” başlıklı küresel eylem planı yayınlanmıştır. Bu plan ile birlikte küresel ölçekte bağlayıcı olan “İklimsel Değişiklikleri Çerçeve Sözleşmesi” ve “Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi” başlıklı iki metin daha imzaya açılmıştır. Yine bu Konferansta benimsenen, ancak bağlayıcılığı olmayan “Ormanların Sürdürülebilir Yönetimi Konusundaki İlkeler Bildirimi” ve Konferans'ın genel kabullerini ortaya koyan “Çevre ve Gelişme Üzerine Rio Bildirgesi” kabul edilmiştir (Albayrak ve Gökçe, 2015 :285).

Rio Zirvesinin en önemli sonucu kuşkusuz Gündem 21'dir. Bu program, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen “sürdürülebilir gelişme” kavramının hayata geçirilmesine yönelik, küresel ölçekte uzlaşıya varılan bir eylem planıdır (Ökmen ve Görmez, 2009: 109). Gündem 21'in temel yaklaşımı, sürdürülebilir kalkınma için merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yerel demokrasi anlayışı çerçevesinde güçlendirilmesi, hükümet ve STK'lar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve bu işbirliğinin yerel katılım olgusuna yansımaları olarak vurgulanmıştır (Karakuzulu, 2010: 401). Türkiye'nin Başbakan düzeyinde temsil edildiği Konferansın sonunda ortaya çıkan Gündem 21, üç ana ve bir tamamlayıcı kısımdan oluşan ve toplam 40 bölümü içeren eylem planı katılımcı bir anlayışı içermektedir.

Gündem 21, “İnsanlık, tarihsel bir dönüm noktasındadır” cümlesiyle açılarak günümüz insanının ortak hedefi benimsenmekte ve uzlaşmayı esas alan küresel ortaklık temelinde 28. bölümde geçen YG 21 ile bu hedefin tamamlanmaya çalışılacağı belirtilmektedir. YG 21, toplumsal uzlaşma olmadan sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmayacağını ortaya koyan Rio Zirvesi'nin en kalıcı ve muhtemelen en etkili sonuçlarından biri olarak kabul edilmektedir. YG 21 stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması, sürdürülebilir kalkınma mücadelesine verilen merkezi bir yanıt olmaktadır. Kimilerine göre “sesiz devrim” niteliğinde yaşanan bu süreçte kentin tüm örgütlenmiş dinamikleri kent gündemini belirlemek amacıyla bir araya gelerek hem katılımcı demokrasiyi hem de çevre ve yaşam kalitesini geliştirmeye yönelik evrimsel bir dönüşümü ortaya koymuştur (Arar, 2024). Dolayısıyla YG 21, “öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarına yönelik uzun dönemli stratejik planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla, Gündem 21'in hedeflerine yerel düzeyde ulaşmada katılımcı ve çok paydaşlı süreci” ifade eden bir yönetişimin yanı sıra sürdürülebilir kalkınmayı hedeflemektedir (ICLEI, International Council for Local Environmental Initiatives, 2022).

Stratejik bir yerel yönetişim anlayışını ortaya koyan YG 21, kentin sürdürülebilir kalkınmasına yönelik faaliyetlerde yerel halkın katılımının artırılması, ihtiyaçlarının karşılanması, yerelde kalkınmayı sağlamak için ortak bir yönetim anlayışını beraberinde getirmektedir. Ayrıca bu program, kısa vadeli hedeflerin uzun vadeli hedeflere dönüştürülerek küresel bir boyut kazandırılmasına da katkı sunmuştur (Evans ve Thoabald, 2003: 781). Bu bağlamda son otuz yılda yalnızca Avrupa'da yaklaşık 4000 şehir, bölgesel ve yerel düzeyde belediyeler ve bölgesel yetkililer bir tür YG 21 sürecine dâhil olmuştur. Bu yönüyle YG 21, Gündem 21'in yerel ve küresel düzeyde siyasa oluşturma süreçleri açısından Rio Zirvesinin en etkin sonuçlarından biri olarak karşımıza çıkmıştır. Yerel Gündem 21, yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda “yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi” olarak 2000'li yıllara kadar devam etmiş, bu tarihten itibaren bir “proje” yaklaşımının ötesine geçip, uzun süreli ve verimli bir “program”a dönüşmüştür.

YG 21 ile yerel yönetimlere yönelik belirlenen hedeflerden biri de tüm yerel yönetimlerin karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine başta kadınlar olmak üzere gençlerin ve dezavantajlı grupların etkin olarak katılımını sağlayacak programlar geliştirmeleri ve uygulamaya geçirmeleri belirtilmektedir. Benzer şekilde yerel yönetimlerin, kendi politikalarını, programlarını ve yönetmeliklerini iyi örneklerden yola çıkılarak gözden geçirmeleri ve değiştirmeleri gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca Gündem 21'in 24. ve 25. bölümünde uluslararası topluluk ile yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik adımlar atılması teşvik edilmektedir.

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, T.C. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla, UNDP-Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı- desteğiyle, IULA-EMME-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı koordinasyonunda yürütülen “Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi” ile başlamıştır. 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 elliye aşması sonrasında, YG 21 uygulamaları “proje” çerçevesinden çıkarılarak, uzun süreli bir “program”a dönüştürülmüş ve başlangıçta 9 kentte uygulandıktan sonra kısa süre içinde kent sayısı 23'e çıkmıştır (Arar, 2024). Böylece 2001 yılında Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, UNDP tarafından dünyadaki “en başarılı” uygulamalardan biri olarak ilan edilerek 2002 BM Johannesburg Zirvesi'nde “en iyi uygulama” örneklerinden biri olarak sunulmuştur. YG-21 program, Aralık 2006-Aralık 2009 tarihlerinde uygulanan “Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Bin Yıl Kalkınma Hedefleri'nin Yerelleştirilmesi” Projesi ile dördüncü aşamaya girmiştir. “Yerel düzeyde katılımın en önemli şemsiyesi” olarak nitelendirilen YG-21 programının Türkiye açısından en önemli getirisi kent konseylerinin hayata geçirilmesidir (Emrealp, 2005: 29). Türkiye'ye özgü bir yapılanmayla yeni bir katılım mekanizması olarak kent konseyleri (Emrealp, 2005: 65), 1992 yılında yapılan Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinin önemli bir çıktısı olarak kabul edilen Gündem 21 başlıklı Eylem Planınının 28. bölümü uyarınca oluşturulan YG21'in hedefleri doğrultusunda 1997 yılından itibaren kurulmuşlardır (Yaylı, 2012: 182). Esasında kent konseylerinin oluşturulmasında ve yaygınlaşmasında Rio Yeryüzü Zirvesi dışında Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik

Şartı, Habitat II ve Binyıl Kalkınma Hedeflerinin sürdürülebilirlik ilkelerinin de önemli etkisi bulunmaktadır. Ek olarak 1990'lı yıllarda çeşitli adlar altında oluşturulan Kent Senatosu, Kent Parlamentosu, Kent Kurultayı ve Kent Meclisi gibi birçok yerel platformun katkısı bulunmaktadır (Görmez ve Altınışık, 2011:41). Başlangıçta “Yerel Gündem 21” adıyla birçok kentte kurulan bu yapılar daha sonra belediyeler bünyesinde “kent konseyleri” adıyla kurulmaya devam etmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. Maddesiyle mevzuatımıza giren kent konseyleri, ilgili kanun gereğince Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2006 yılında çıkarılan ve 2009 yılında değiştirilen “Kent Konseyi Yönetmeliği” uyarınca kurulmakta ve faaliyetlerini yürütmektedir.

5. Yerel Katılım Mekanizması Olarak Kent Konseyleri: Sıkıntılar ve Somut Çözüm Ara-yışları

Vatandaşa en yakın olan, en alt düzeydeki idare birimlerden oluşan ve yerel halkın işleri hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimi olan yerel yönetimler (Tortop, 1992: 64), yerelin demokratik taleplerini karşılamak için varlıklarını sürdürmektedirler. Bu yapılar; bağımsız bir siyasi otorite, hesap verilebilirlik üzerine kurulmuş bir denetim ve kamu politikasının uygulamasını kolaylaştıran ağlar geliştirerek yerelde hizmet anlayışı sunmaktadırlar (Lefevre, 1998). Bununla birlikte yerelde vatandaşın ihtiyaçlarının yerine getirilmesi için yerel yönetimlerin demokratik değerleri hayata geçirmesi ve yerel organların seçimle iş başına gelmesi gerekir. Ancak, yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi bu kurumların demokratik olduğu anlamına gelmemektedir (Yıldırım vd., 2011:510). Yerel demokrasi, yerel özerkliğin sağlanması, yerel halkın hem karar alma sürecine, hem de kararların uygulanmasına katılması ve hizmete ilişkin denetimlerin yerel halkın katılımı ile oluşmasına bağlıdır (Öner, 2001: 56). Ayrıca yerel hizmetlere ulaşımın kolaylaştırılması, yerel farklılıklara karşı duyarlı olunması ve tüm yerel unsurları içine alan bir yerel strateji ağının hayata geçirilmesi de önem arz etmektedir (Gaster, 1996:89). Günümüzde bu türden katılımı sağlamak için farklı yerel katılım mekanizmaları hayata geçirilmektedir. Bu mekanizmalar, başta belediye meclisleri olmak üzere kent konseyi, meclisler ve çalışma grupları, yerel gündem 21 programı ve yönetim organizasyonlarıdır.

Kent Konseylerinin nasıl örgütlenecekleri ve ne tür işlevler görecekları, kentsel yönetim faaliyetlerine nasıl bir katkı sunacağı hususları başta BM ve Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası kuruluşların Türkiye'ye önerdiği politikalar çerçevesinde belirlenmiştir. Bu çerçevede 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi yönetim olgusunun kimler tarafından ve nasıl hayata geçirebileceğini belirlerken, 77. madde ise gönüllü katılım-cılığı ön plana çıkaran kent konseyi görevlerini liste yöntemiyle açıklamıştır. Ayrıca 5393 sayılı Kanunun uygulamasına yönelik 2006 yılında çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği ile YG-21 programına dahil olmayan belediyeler için kent konseyleri oluşturmaları yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir. Bununla birlikte yerel demokrasiye aykırı görülen ve Danıştay tarafından iptal edilen Yönetmeliğin bazı maddeleri revize edilerek 06.06.2009 tarih ve 27250 sayılı Resmi Gazete'de son haliyle yeniden yayınlanmıştır (Demirci, 2010: 32-33). Son değişikliklerle Yönetmelik, Yerel Gündem 21 olarak adlandırılan ve Türkiye'de 1997'den beri uygulanan Türkiye YG 21 Programına göndermede bulunarak temsile ilişkin yeni düzenlemeler hayata geçirmiştir. Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 4. maddesinin (d) bendi, “saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını” ifade eden bir kentsel yönetim organizasyonu çerçevesi belirlemektedir. Yönetmeliğin 6. ve 7. Maddesi ise yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde ortak akıl ve uzlaşmayı ön plana çıkarma, kent kimliği ve kültürü oluşturma, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, sivil toplumun gelişmesine, dezavantajlı grupların etkinliğini ve katılımını artırma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutarak kentlerin yaşanabilir bir geleceğe taşınmasına katkıda bulunmak olarak hedefler belirlenmiştir. Yönetmeliğin 12. maddesine bakıldığında ise konseyin görevleri soyut ve genel düzenlendiği için hemen hemen kentle ilgili istenilen her sorun hakkında genel kurulca bir çalışma grubu oluşturulabilme imkânı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla istişari nitelikte bir birim olan kent konseylerinden beklentilerin hayli yüksek olduğu görülmektedir. Genel olarak ilgili mevzuat; demokratik katılımı yaygınlaştırmak, hemşehrilik hukuku ve ortak

yaşam bilincini geliştirmek, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışını benimsetmek, kentsel stratejiler için ortak akıl oluşturulmasında katkıda bulunmak, uzlaşma kültürünü geliştirmek, sürdürülebilir kalkınma için planlama yapmak, kentin değerlerine sahip çıkmak, Kentin kaynaklarının adil, etkili ve verimli kullanımına katkı yapmak, çevre sorunları ve yoksullukla mücadele etmek, sivil toplumun gelişmesine katkı sağlamak, çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin katılımını sağlamak, kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik ve öngörülebilirlik gibi ilkelerin gelişmesine katkı yapmayı öngörmektedir (Demirci, 2010:34).

Kent konseyleri yerel faaliyetlere ilişkin görevlerini “yönetişim” anlayışı içerisinde katılım, yerindenlik ve etkinlik, çalışma uyumu, saydamlık, hesap verebilirlik gibi ilkeler çerçevesinde, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını içeren ve YG21’in en önemli hedeflerinden biri olan gerçekleştirmektedir. Bu çok aktörlü yapı içerisinde vakıflar, dernekler, meslek odaları, sendikalar, akademik kuruluşlar, basın-yayın kuruluşları, özel sektör kuruluşları, yurttaş girişimleri gibi geniş bir yelpazeye dayanmaktadır (Özdemir, 2011:37). Yerel kalkınma modelinde yerel alanda faaliyet gösteren formel olan ve olmayan tüm kurumların sosyal kapasitesini ortaya çıkarmak için bu türden yerel oluşumlar gerekli görülmektedir (Garofoli, 2002: 228). Kent konseyleri bu çalışma düzeninde yerel yönetime dayalı bir kalkınma politikası oluşturulması ve kadınlara, gençlere, çocuklara yönelik girişimleri ile yerel düzeyde kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi, geleceğe ilişkin olarak çevre ve yaşam kalitesinin artırılması gibi YG21 hedeflerini gerçekleştirmektedir (Eroğlu, 2010: 44-45).

Yerel katılım sağlama bağlamında yerel yönetimlerin faaliyetlerinde kent konseyleri ne kadar etkili yer alabilirlerse müzakereci demokratik yerel yönetim anlayışı da o doğrultuda hayata geçirilebilir. Türkiye özelinde demokrasinin yerelde kurumsallaşması ve içselleştirilmesi için hayati bir öneme sahip kent konseyleri, katılımcı yönetim anlayışı ve ortak bir vizyonun oluşturulmasında önemli bir rol üstlenmektedirler. Ancak kurulduğu dönemlerde kent konseyi uygulama sonuçları bakımından diğer ülkelerle karşılaştırıldığında başarılı bir performans izlendiği görünse de (Özdemir, 2011:53), günümüzde kent konseylerinin uygulamadaki işlevleri bakımından pek etkili oldukları söylenemez. Bu durumun yasal, yapısal ve kurumsal birçok nedeni bulunmaktadır. Bir kere katılım kavramının karmaşık ve çekişmeli bir kavram olması nedeniyle neyin katılım neyin katılım olmadığını belirlenmesi son derece zordur. Özellikle bilgi iletişim teknolojilerinin ilerlediği bu yüzyılda yönetim olgusunun kamusal alanda uygulanmaya başlanmasıyla yurttaş talep ve beklentileri değişebilmekte ve çeşitli müzakere yöntemleriyle sonuç alınmaktadır. Yönetmelikte “çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı” şeklinde “katılımcı yönetim” den söz edilmekte ancak, yönetim sürecinde devlet dışı aktörlerin katılımı sınırlı tutularak konseyin istişari nitelikte bir birim olduğu görülmektedir. Her ne kadar Yönetmelikte “ortak akıl” ve “uzlaşma” gibi kavramlara yer verilmiş olsa da “erk” kullanımı açısından ortaya konulan uygulamaların müzakereci demokrasi kapsamında değerlendirilemeyeceği anlaşılmaktadır (Demirci, 2020: 35).

Bir başka sorun elit kesimin katılım konusundaki isteksizliği ve halktan farklı bir bakış açısı sergilemesidir. Bir kere kentin yöneten ve yönetilenlerinin katılım düzeyi ve miktarı konusunda sorunlar yaşandığı ve bunun kent konseyi marifetiyle gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği tartışmaları bir tarafta dururken kent konseylerinde karar alma yetkisini elinde bulduran yönetici elitin bu yetkilerini halka devretme gibi bir isteği olmadığı da anlaşılmaktadır. Bu nedenle yönetim mekanizmasının burjuva diktatörlüğü tesisinden başka bir şey olmadığı ifade edilmektedir. Kaldı ki günümüz kentlerinde bütün farklı kişi ve çıkarları bir araya getirmek herkesi her şeye katmak teknik olarak mümkün görünmemektedir.

Esasında yerel düzeyde ana amaç temsili demokrasi ile müzakereci demokrasinin birlikte işleyeceği bir konsensüs oluşturabilmektir. Ancak belediye meclisi (daha doğrusu belediye başkanı) kent konseyinde oluşturulan görüşleri ciddiye almadığında konsey işlevsizleşmekte, tersi durumunda icraî karar alma yetkisi belediye meclisine değil de kent konseyine verilecektir ki bu da belediye meclisini işlevsiz hale getirecektir. Dolayısıyla konseyin kararlarının bağlayıcı olması meclisle yetki tartışması anlamına gelmekte, aksi durum ise hesap verilebilirliği de ortadan kaldırmaktadır. Öte yandan şeffaflık açısından değerlendirildiğinde kent konseylerine hangi sivil toplum kuruluşlarının, dernek ve vakıf temsilcilerinin hangi ölçütler gözetilerek davet edildiği belli değildir. Dolayısıyla yönetime doğrudan katılımı adaleti

sağlamak son derece zordur. Katılım konusunda adaletin sağlanamaması, katılımın sağlanması için gerekli koşulların olmaması, bireysel katılımın bir etkisinin olmaması, karar alma süreçlerini verimsizleştirmekte, çatışma ortamını arttırmaktadır. Esasında kent konseyleri toplumda dışlanan kişi ve gruplar için seslerini duyurma yerinden çok “uzlaşmaya” dayalı “ortak akıl” söylediği projeleri “tarafsız bir yaklaşımla” geliştirecek adeta siyasetin dışında bürokratik bir mekanizma olarak tasarlanmıştır(Demirci, 2010: 36).

Öte yandan kurumsal işleyişe ilişkin mevzuatta yer alan bazı maddeler önemli sorunlara yol açmaktadır. Kent konseylerinin oluşumunu belirleyen 5. Maddede belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde kent konseylerinin kurulmasını öngörmektedir. Ancak birçok kent belediyesinde son genel seçimlerden sonra kent konseyinin kurulamadığı, daha önce kurulan yerlerin bazılarında ise yerel seçimlerden sonra genel kurul çağrısına çıkmadıkları için kadük kaldığı ortaya çıkmıştır. Öte yandan mevzuata göre kent konseylerinde alınan kararların belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceği belirtilmiş, ancak konsey kararlarının öneriden öte geçmemesi kararların etkinliğini ve geçerliliğini azaltmakta ve belediye meclisi ve özellikle başkanın asli karar organı olarak etkinliğini arttırmaktadır (Görmez ve Altınışık, 2011; Yılmaz, Günay ve Belli, 2021)). Konsey kararlarının mecliste değerlendirilmesi konusunda açık bir hukuki ifade olmaması konseye katılım ve katılanların motivasyonu konusunda önemli bir dezavantaj oluşturmaktadır(Güler ve Mutlu, 2015:164).

Diğer taraftan kent konseylerinin finansmanının belediyelerin bütçelerinden ayrılan ödeneklerle sağlanması ve bu desteğin neler olacağı ve nasıl sağlanacağı noktasında belirsizlik bulunması kent konseyinin sadece bir danışma ve görüş bildirme işleviyle sorumlu tutulmalarını ve bunun kent konseylerinin belediyelerin bir uzantısı veya ona bağlı bir örgüt görünümünden kurtulamadığı göstermektedir. Kaldı ki kent konseylerinin mali ve teknik destek açısından belediyelere bağlı olması karar verme yetkisini doğrudan belediye yönetimlerinin kullanılmasına sebep olmaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2016:180-181). Bu yüzden kent konseyleri, belediyelerin bir uzantısı veya ona bağlı bir örgüt görünümünden kurtulamamaktadır (Özdemir, 2011: 43). Benzer şekilde belediye meclislerinin kent konseylerini kendilerinin yerine geçecek bir mekanizma olarak görmeleri ya da belediye başkanlarının kent konseylerine “hizmetleri yavaşlatan” bir mekanizma olarak görmesi de karar verme yetkisinin paylaşılmasını engellemektedir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2008:198). Bu anlamda kent konseylerinin işleyişi ve kararlara etkisi tamamen belediye başkanı ve belediye meclisine bağlı olmaktadır. Ayrıca Anayasamızda yerel yönetim birimleri olarak “il-belediye-köy” olarak sıralanmasına rağmen, kent konseylerinin sadece belediyelerle ilişki kurması yerel yönetim kararlarına halkın katılımının en üst düzeyde sağlanması hedefi ile bağdaşmamaktadır. (Özdemir, 2011:54).

Üzerinden çeyrek asırdan fazla bir zaman geçmesine rağmen ve yukarıda ifade edilen birçok yapısal ve işlevsel soruna rağmen Kent Konseyi Yönetmeliği'nin ihtiyaçlara göre revize edilmemesi önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu çerçevede 11-13 Kasım 2024 tarihlerinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı ev sahipliğinde Türkiye Kent Konseyleri Birliği tarafından, kent konseylerinin ülkemiz genelinde etkinliğinin ve verimliliğin artırılması amacıyla, kent konseyi yönetmeliğinin ilgili kurum ve kuruluşlardan uzman kişiler tarafından ele alınarak incelenmesi ve yönetmeliğin daha anlaşılır, kapsayıcı ve uygulanabilir olabilmesi açısından yeniden yapılandırılması ile ilgili 11-12-13 Kasım 2024 tarihleri arasında, Cumhurbaşkanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilileri, kent konseyleri temsilcileri ve akademisyenlerin katılımı ile Kocaeli'nde “Türkiye Kent Konseyleri Mevzuat Çalıştayı” düzenlenmiştir.

Esasında Çalıştay hazırlıkları çerçevesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na rapor olarak sunulacak yönetmelik taslağında altlık olarak kullanılmak üzere “kent konseyi yönetmeliği değişikliği öneri anketi” düzenlenmiş ülkemiz genelinde kurulmuş olan tüm Kent Konseyi Başkanı ve Genel Sekreterlerine konuyla ilgili görüşlerini iletmeleri istenmiş ve gelen anket verileri dikkate alınarak ilgili Çalıştay düzenlenmiştir.

Üç günlük Çalıştay'ın ilk gününde kent konseyleri başkanları tarafından bir toplantı düzenlenmiş ve toplantı süresince kent konseyleri başkanlarının özellikle ilgili Yönetmelikten kaynaklı olarak birçok sorun yaşadıklarını ifade etmeleri üzerine birçok maddenin değiştirilmesi ihtiyacı iyiden iyiye ortaya çıkmıştır. Toplantıda özellikle yerel seçimlerin hemen ardından belediye başkanının çağrısı üzerine kent konseylerinin kurulacağı ifade edilmiş, ancak gelen

süreçte 1400 den fazla belediyenin olduğu Türkiye’de sadece 400 belediyenin kent konseyi kurabildiği ve diğer yerlerde kurulamamasının esas nedeninin ise belediye başkanlarına yönelik bu konuda herhangi bir yaptırımın olmaması olarak gösterilmiştir. Toplantı’da ayrıca tüzel kişilik ve kent konseyinin kendine ait bütçesinin olmaması da önemli tartışma konuları arasında yer almıştır.

Çalıştay’ın ilk gününde ise başta Cumhurbaşkanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilileri olmak üzere akademisyenler, hukukçular ve kent konseyi başkanları hazır bulunmuşlardır. Moderatör’ün her başlığı tek tek tartışmaya açtığı Yönetmelik ile ilgili birçok husus dile getirilmiştir. Aşağıda, özellikle konsensüse varılan birkaç başlık aktarılmıştır. Bunlar;

- Yönetmeliğin özellikle giriş kısmında kavramsal çerçevenin kent konseyinin kuruluşuna vesile olan Gündem 21’in ilkelerine uygun hale getirilmesi için kent hakkının yanında kentli hakları, afet, iklim değişikliği ve dirençlilik gibi kavramlara atıf yapılarak gerekçelerin ortaya konulması,
- Kent Konseyi Yönetmeliği 8. Maddesi a) bendinde yer alan konsey üyeleri içinde noterlerin bölgesel birlikten alınması, ç) bendinde yer alan “mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30’unu geçmemek ve 20’den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri” yerine “yüzde 10’geçmemek üzere en fazla 20 muhtarın seçilmesi” d) bendinde yer alan “beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri” yerine “TBMM’de grubu olan parti temsilcilerinin yer alması”, e) “Üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci yerine “...en az üç temsilci”, f) bendinde “... ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri” yerine “...katılım için başvuru yapan dernekler ile vakıfların temsilcileri”, g) bendinde yer alan “Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi” yerine “...aktif olan çalışma gruplarının birer temsilcisi”, ayrıca “kent konseyinin içinde yer aldığı kentin bağlı olduğu kalkınma ajansından bir temsilci”,
- Kent Konseyi Yönetmeliği 14/A Maddesinde yer alan kent konseyi genel sekreterinin “457 sayılı Kanunu’n a’ bendinde belirtilen memur vasfına haiz lisans mezunu olması”.
- Kent konseyinin tüzel kişiliğe kavuşturulması,
- Kent Konseyi Yönetmeliği 11. Maddesi a) bendinde yer alan “...yürütme kurulunun genel kurul içinden oy çokluğuyla seçilmesi”,
- Gönüllülük kavramı çok tartışılmış ve özellikle yürütme kurulunun zamanlarının önemli bir bölümünü ayıracağı bu görev için asgari bazı desteklerin verilmesi,
- Türkçe bazı karakterlerin düzeltilmesi,
- Yönetmeliğin bazı maddelerinde “oluşum” olarak kent konseylerinden söz edilirken, giriş kısmında “kuruluş” olarak ifade edildiği ve bu nedenle değişmesi gerektiği,
- Yıllık programlar, yaklaşık maliyetler belediye meclisine sunularak yapılacak yıllık bütçeye makul rakamların aktarılması,
- Genel kurulun Mayıs ve Eylül ayında olmak üzere yılda en az iki kez toplanması,
- Kent konseyi genel kuruluna hangi STK’ların davet edileceği konusunda belirsizliğin ortadan kaldırılması,
- Kent konseylerinin kurulmasının bir makamın veya şahsın insafına bırakılmaması,
- Belediye başkanlığı ile kent konseyi başkanlığı görevlerinin tek kişide birleştirilmemesi,
- Belediyelerin, kent konseylerine personel, mekân ve para konusunda destek sunması için gerekli düzenlemelerin genişletilmesi,
- Kent konseylerinde oluşturulan ve kabul edilen görüşlerin ilgili kurumlara ve belediye meclisine gönderilerek öncelikli olarak görüşülmesinin sağlanması.

Ayrıca aşağıdaki maddelerde uzlaşma sağlanamadığı için Sonuç Bildirisinde bu maddelerle ilgili değişiklik yapılması önerisi yer almadı.

- Kent Konseyi Yönetmeliği 8. Maddesi a) bendinde kent konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde yerine 6 ay içinde gerçekleşmesi,
- Kent Konseyi Yönetmeliği 8. Maddesi a) bendinde yer alan konsey üyeleri içinde yer alan mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi ve b bendinde yer alan noterlerin çıkarılması, bununla birlikte hakim veya savcıların yer alması,
- Kent Konseyi Yönetmeliği 11. Maddesi a) bendinde yer alan “...yürütme kuruluna kent konseyi başkanı, bulunmaması halinde yürütme kurulunun en yaşlı üyesi başkanlık eder” kısmının kaldırılması,
- Kent Konseyi Yönetmeliği 11. Maddesi b) bendinde yer alan “...yürütme kuruluna kent konseyi başkanı, bulunmaması halinde yürütme kurulunun en yaşlı üyesi başkanlık eder” kısmının kaldırılması,
- Kent Konseyi Yönetmeliği 9. Maddesinde yer alan organlara “Kent Konseyi Meclisi” eklenmesi.
- Kent konseyi başkanının en fazla iki dönem seçilmesi,

Kent Konseyi Yönetmeliği’nde değişiklik yapılması konusunda yapılan bu toplantının ve çalıştayın Cumhurbaşkanlığı, Çevre Şehircilik ve İklim Bakanlığı temsilcilerinin yanı sıra kent konseyleri başkanlarının katılımıyla müzakereye açık bir şekilde gerçekleştirilmesi kent konseyinin varlık sebebi olan yönetişimin hayata geçirilmesi konusunda merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin yerel demokrasinin hayata geçirilmesi noktasındaki hassasiyeti bize göstermiştir. Bu durum, yerel halkın yerel yönetimin kentsel yönetim faaliyetlerine daha etkin katılımı açısından umut verici bir gelişme olarak görülebilir.

Sonuç

Yerel katılım, vatandaşın yerelde demokratik değerlerini hayata geçirmek ve onları korumak için en önemli yönetsel mekanizmalardan birisidir. Vatandaşın, yerel yönetimlerin karar ve denetim mekanizmalarında yer almasını sağlayacak mekanizmaların hayata geçirilmesi yerel katılımın içselleştirilmesi açısından önemlidir. Özellikle bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin yaygınlaştığı günümüz kentlerinde akıllı uygulamaların hayata geçirilmesiyle birlikte yerel halkın bilinç düzeyi artmış ve katılım olanaklarından daha çok yararlanma talebi ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan itibaren yerel yönetimlere ilişkin mevzuat değiştirilmiş ve yönetişime dayanan katılımcı anlayışı içeren mekanizmalar hayata geçirilerek temsili demokrasinin yerel katılım açısından ortaya çıkan eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır.

YG21 ile başlayan ve yerel katılımın tüm kent sakinlerini içine alacak şekilde geliştirilmesi için kurulan kent konseyleri, belediyelerin kentin kalkınması için yürüttüğü kentsel yönetim faaliyetlerine katılım açısından önemli bir katılım mekanizmasıdır. Ancak kent konseyleri, hem bağlı olduğu mevzuatın yapısal ve işlevsel açıdan yetersizlikleri hem de belediyelerin konseylerin kurulmasına yeterli katkıyı sunamaması veya konseyin kurulmasından sonra gerekli desteği sağlamakta yetersiz kalması konseylerin varlık amacı olan yerel katılımı sağlamasını engellemekte ve sürdürülebilirliği ortadan kaldırmaktadır. Diğer taraftan halkın konseye doğrudan katılımının sınırlı olması, alınan kararlarının bağlayıcılığının olmayışı, bütçe sorunu ve belediyelere maddi açıdan bağımlılık konseylerin işlevsiz kalmasına yol açmıştır. Bu nedenle Kent Konseyi Yönetmeliği’nin gelinen süreçte yetersiz kaldığı, Yönetmelikte yer alan haliyle kent konseylerinin yerelde müzakereci demokrasiyi amaçlayan bir mekanizma olmaktan uzak kaldığı ve bu nedenle Yönetmeliğin yeniden düzenlenmesi gerektiği konusunda ortak bir kanaat oluşmuştur.

Sonuç olarak kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin ve kentlinin hak ve hukukunun korunması için ortaya çıkan kent konseylerinin yeniden gözden geçirilerek müzakereci ve doğrudan demokrasinin işlerlik kazanmasına olanak tanıyan düzenlemeleri hayata geçirilmesi ve yerel halkın daha kapsamlı ve yoğun bir biçimde katılımını sağlayacak düzeyde işlevli hale getirilmesi yerel demokrasinin içselleştirilmesi açısından önemlidir. Yaşanabilir bir kentin hayata geçirilmesi konusunda vatandaşın katılım olanaklarının artırılması yerel demokrasinin sürdürülebilirliğine önemli katkılar sağlayacaktır.

Kaynakça

- Akdoğan, A. A. (2008), Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-23.pdf>.
- Akman, Ç. (2018), "Kent Konseylerini Yeniden Düşünmek: Kent Konseyleri Birliği'ne Üye Olan Kent Konseyleri Üzerinden Bir Değerlendirme", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , 5 (3) , s. 740-764. Doi: 10.30798/Makuiibf.415858.
- Albayrak E.N. ve Gökçe A. (2015), "Ekonomik Büyüme ve Çevresel Kirlilik İlişkisi: Çevresel Kuznets Eğrisi ve Türkiye Örneği", Social Sciences Research Journal, 4(2), s.279-301.
- Arar, A.A. (2024), Yerel Gündem 21, <https://www.mfa.gov.tr/yerel-gundem-21.tr.mfa>.
- Biçer, İ. (2009), "Kamu ve Özel Sektör Kuruluşlarında Etik Değerlerin Uygulanması, Kamu Etiği", Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri 2, 25- 26 Mayıs, Ankara: Türkiye ve Orta-doğu Amme İdaresi Enstitüsü, s.689-698.
- Bingöl, E. S. ve Ömürgönülşen, U. (2018), "Sosyal Belediyecilik Bağlamında Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Faaliyetleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 27 (3), s. 1-26.
- Bulut Y. ve Bimay M. (2019), "Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Batman, Mardin, Adıyaman Örneği", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 28(4), s. 49-64.
- Bulut Y. ve Bimay M. (2020), "Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Analizi: İngiltere ve Türkiye Örnekleri", OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 16 (29), s. 2263-2298.
- Bulut, Y. ve Dönmez, D. (2020), "Türkiye'de Büyükşehir Yönetimlerine İlişkin Değişim ve Dönüşüm", Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 3 (2) , s. 283-297
- Çevikbaş, R. (2008), "Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım", Türk İdare Dergisi, Sayı:461,s.71-95.
- Çukurçayır, Akif M. (2012), Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Çukurçayır, M. A. ve Eroğlu, H.T. (2008), "Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri", 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, (Haz.: L. Özcan vd.), Sakarya.
- Çukurçayır, M. Akif (2007), "Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar" Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Reform. (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Dahl, R. (2001), Demokrasi Üstüne, (Çev: B. Kadioğlu), İstanbul: Phoenix Yayınları.
- DeHoog, R., D. Lowery ve W. Lyons (1991), "Metropolitan Fragmentation and Suburban Ghettos: Some Empirical Observations On Institutional Racism, Journal of Urban Affairs", 13(4), s. 479-493. DOI: [10.1111/j.1467-9906.1991.tb00268.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1991.tb00268.x)
- Demirci, M. (2010), "Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 19, (1), s. 21-46.
- Deniz, T. (2013), "Kentleşme, Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri", Turkish Studies- International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, 8(12), s. 391-402.
- Dünya Bankası (2003), Uluslararası İmar Ve Kalkınma Bankası Ve Uluslararası Finans Teşkilatı Başkanının İcra Direktörlerine Dünya Bankası Grubunun Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelik Ülke Destek Stratejisi İle İlgili Memorandumu, Ankara: Dünya Bankası.
- Emrealp, S. (2005), Türkiye Yerel Gündem 21 Programı; Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı, İstanbul: IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını.
- Eroğlu, H. T. (2010), "Sürdürülebilir Yerel Kalkınma ve Kent Konseyleri", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26(2), s. 44-55.

- Evans, B.,Theobald, K. (2003), "LASALA: Evaluating Local Agenda 21 in Europe", Journal of Environmental Planning and Management, 46(5), p. 781-794, DOI: 10.1080/0964056032000138481.
- Garofoli, G. (2002), "Local Development In Europe: Theoretical Models And International Comparisons", European Urban and Regional Studies, 9(3), s. 225-239. DOI: [10.1177/0969776402009003](https://doi.org/10.1177/0969776402009003)
- Gaster, L. (1996), "Yerel Yönetimde Kaliteli Hizmetler: Aşağıdan Yukarıya Bir Yaklaşım", Yönetim Geliştirme Dergisi,15, 2, s. 80-96. DOI: 10.1108/02621719610109159.
- Gencay Ş. (1998), Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi, Ankara:TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yay.
- Görmez, K. ve Altınışik, H. U. (2011), "Yerel Demokrasi Ve Kent Konseyleri", Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı, (Edt.: Enes Battal Keskin), Bursa.
- Görmez, K. ve Altınışik, H.U. (2011), "Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri", Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı: 31-51, Bursa: Bursa Kent Konseyi.
- Görün, M. (2006), "Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma", Yönetim Bilimleri Dergisi, 4(2), s. 159-184.
- Güler, B. A. (1992), Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Bakış, Ankara: TODAİE Yayını.
- Güler, B. A. (2013), Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, E. ve Mutlu, A. (2015), "Belediye Başkanları ve Meclis Üyelerinin Kent Konseyi Algısı", II. Ulusal Kent Konseyleri Sempozyumu, 10-11 Nisan, Ulusal Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, s. 162-179, Bursa.
- Güler, Z. (2010), Sosyal Demokrasi ve Türkiye, İstanbul: Siyah Beyaz Yayınları.
- Hebert, H.(1985), Avrupa İktisat Tarihi, Cilt II. (Çev. Mehmet Ali Kılıçbay ve Osman Aydoğmuş), Ankara: Teori Yayınları.
- Heywood, A. (2013), Siyaset Teorisine Giriş (Çev:Hızır Murat Köse), İstanbul: Küre Yayınları.
- Heywood, Andrew. (2011), Siyaset, 5. Baskı, (Çev. Mete Yıldız ve Bican Şahin), Buğra Kalkan (Ed.), Liberte Yayınları.
- Hove, S.V. (2006), "Between Consensus And Compromise: Acknowledging The Negotiation Dimension In Participatory Approaches", Land Use Policy, 23, s. 10-17. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2004.09.001>.
- Hughes, O. E.(2013), Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi,(Çev.: Buğra Kalkan, Bahadır Akın ve Şeyma Akın), Ankara: BigBang Yayınları.
- Kalaycıoğlu, E.(1984), Çağdaş Siyasal Bilim, İstanbul: Beta Yayınları.
- Kapani, M. (2003), Politika Bilimine Giriş, Ankara: Bilgi Yayınları.
- Karakuzulu, Z. (2010), Sürdürülebilir Kentler Ve Kasabalar, Yerel Gündem 21 Ve Bursa Örneği. TÜCAUM VI. Ulusal Coğrafya Sempozyumu 2010- Bildiri Kitabı, s. 397-406.
- Kaypak, Şafak (2012), "Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi", Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 8(17), s. 171-196.
- Kearney, Richard C., Barry M. Feldman & Carmine S. (2000), "Reinventing Government: City Manager Attitudes And Actions", Public Administration Review, 60, (6), s.535-549.
- Keleş, R. (1998), Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi
- Keleş, R. (2000), Kentleşme Politikası, Ankara: İmge Kitabevi.

- Keleş, R. ve Özgül, C.G. (2017), “Belediyelerin Organlarına Kayyım Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 72(2), s. 299-313.
- Kestellioğlu, G.(2011), “Yerel Demokrasi Ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği”, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(1), s. 121-140.
- Lefevre, C. (1998), “Metropolitan Government and Governace İn Western Countries: A Critical Rewiew”, İnternational Journal Of Urban and Regional Research, 22(1), s. 9-25. [DOI: 10.1111/1468-2427.00120](https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120).
- McQuoid-Mason, D. (2014), Herkes İçin Demokrasi-Demokrasi Kültürü İçin Eğitim (Öğretmen Kitabı), (Çev: İlker G. Şen) Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Nancy, J. L. (2010), Demokrasinin Hakikati, (Çev. Murat Erşen), İstanbul: Monokl Yayınları.
- Nişancı, E. (2003), “Küreselleşme, Ulus Devlet ve Etik”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 4 (1) , 27-40.
- Ortaylı, İ. (1995), İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İstanbul: Hil Yayınları.
- Ökmen, M. (2005), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, H.Özgür, M.Köseçik (Ed.), Yerel Yönetimler Güncel Yazılar-1, Ankara: Nobel Yayını, s. 539-564.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015), Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Öner, Ş. (2001), “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 10(2), s. 51-67.
- Özdemir, A. T. (2011). Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri . Sayıştay Dergisi , (83), s. 31-56 .
- Sakal, M. (2000), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 5 (1), s. 119-140.
- Sartori, G. (2014), Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, İstanbul: Sentez Yayınları.
- Seyidanlıoğlu, M. (2010), Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, İstanbul: İş Bankası Yayın.
- Tortop, N. (1992), “Yeni Demokratik Yapılanmada Göz Önünde Tutulması Gereken Temel İlkeler”, Amme İdaresi Dergisi, 5(2), s. 61-72.
- Tortop, N., Aykaç O., Yaman H, Özer, M.A. (2006), Mahalli İdareler, Ankara: Nobel Yayın.
- Uysal, B. (1984), “Siyasal Katılma Ve Katılma Davranışı Üzerinde Ailenin Etkisi”, Amme İdaresi Dergisi, 17(4), s. 109-134.
- Wood, R. (1958), “Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation Of Trends: The New Metropolis:Greenbelt, Grass Roots Or Gargantua?” American Political Science Review, 52, s. 108-122.
- Yaylı H., (2012), “Yönetimden Yönetişime Geçişte Bir Halk Katılımı Yolu Olarak Kent Konseyleri”, (Ed.: Ö. Önder ve F. Kırışik), Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme, Ankara: Orion Kitabevi.
- Yıldırım, U., Öner, Ş., Aksu, H., Tatlı, S. (2014), “Yerel Temsil Ve Katılım Bağlamında Belediye Meclisleri: Kahramanmaraş ve Sivas Örnekleri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(15), s.507-530.
- Yılmaz , V., Günay, M. C., ve Belli, A. (2021), “Malatya Kent Konseyinin Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi”, International Journal of Social and Humanities Sciences Research (JSHSR), 8(73), 2297-2306. <https://doi.org/10.26450/jshsr.2645>
- Yılmaz, K. ve Horzum, M. B. (2005), “Küreselleşme, Bilgi Teknolojileri ve Üniversite”, İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi, 6 (10), s. 103-121.