

**İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ PROGRAMLAR ENSTİTÜSÜ
HUKUK YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**YEREL YÖNETİM VE SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİNİN KATILIM
HAKKI ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ**

**Merve Seda ÇEVİK
114614011**

Doç. Dr. Ulaş KARAN

**İSTANBUL
2022**

Yerel Yönetim ve Sivil Toplum İş Birliğinin Katılım Hakkı Çerçevesinde
İncelenmesi
Examination of Local Government and Civil Society Cooperation within the
Framework of Right to Participation

Merve Seda ÇEVİK
114614011

Tez Danışmanı: **Doç. Dr. Ulaş KARAN** (İmza)
İstanbul Bilgi Üniversitesi

Jüri Üyeleri: **Prof. Dr. Nurhan YENTÜRK** (İmza)
İstanbul Bilgi Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Zülfiye YILMAZ (İmza)
Bilkent Üniversitesi

Tezin Onaylandığı Tarih : 22.02.2022

Toplam Sayfa Sayısı : 149

Anahtar Kelimeler (Türkçe)

- 1) Katılım
- 2) Demokrasi
- 3) Yerel Yönetim
- 4) Sivil Toplum
- 5) İş Birliği

Anahtar Kelimeler (İngilizce)

- 1) Participation
- 2) Democracy
- 3) Local Government
- 4) Civil Society
- 5) Cooperation

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR.....	v
ŞEKİL LİSTESİ.....	vi
ÖZET.....	vii
ABSTRACT	viii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
KATILIM VE KATILIM HAKKI.....	5
1.1. KATILIMIN GELİŞİMİ.....	5
1.1.1. Demokrasi ve Yurttaşlık İlişkisi Bağlamında Katılım.....	5
1.1.2. Küreselleşmenin Etkisinde Yurttaşlık ve Katılım.....	14
1.1.3. Katılım Kavramı ve Uygulamada Katılım.....	22
1.2. KATILIM HAKKI.....	32
1.2.1. İnsan Hakları Genel Çerçevesi ve Katılım Hakkı.....	32
1.2.2. Uluslararası İnsan Hakları Koruma Mekanizmalarında Katılım Hakkı.....	41
İKİNCİ BÖLÜM	
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE KATILIM.....	53
2.1. YERELLEŞME, YEREL YÖNETİMLERİN ÖNEMİ VE KATILIM	56
2.2. TÜRKİYE'DE SİYASİ KATILIMIN VE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ.....	60
2.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Siyasi Katılım ve Yerel Yönetimlerin Gelişimi.....	61
2.2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Siyasi Katılım ve Yerel Yönetimlerin Gelişimi	64
2.3. YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM MEKANİZMALARI	70
2.3.1. Kent Konseyleri.....	76
2.3.2. Stratejik Plan.....	78

2.3.3. Yerel Eşitlik Eylem Planları	79
2.3.4. Katılımcı Bütçe.....	80
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
KATILIM İÇİN YEREL YÖNETİM VE SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ	84
3.1. SİVİL TOPLUM VE KATILIM.....	84
3.2. KATILIM İLİŞKİSİNDE YEREL YÖNETİMLER VE SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ	93
3.2.1. Yerel Yönetim, Demokrasi ve Sivil Toplum İlişkisi.....	93
3.2.2. Yerel Yönetim ve Sivil Toplum İş Birliğinin Önemi	98
3.3. İBB STRATEJİK PLANLARININ KATILIM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	107
3.3.1. İBB 2007 – 2011 Dönemi Stratejik Planı.....	110
3.3.2. İBB 2010 – 2014 Dönemi Stratejik Planı.....	112
3.3.3. İBB 2015 – 2019 Dönemi Stratejik Planı.....	114
3.3.4. İBB 2020 – 2024 Dönemi Stratejik Planı.....	117
3.3.5. Değerlendirme	121
SONUÇ.....	127
KAYNAKÇA	135

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

BM: Birleşmiş Milletler

ELoGE: Avrupa Yönetişim Mükemmelliđi Markası

OECD: Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü

UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

YEPP: Yerel Eşitlik Eylem Planı

İHEB: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1.1. Katılımı Etkileyen Temel Gelişmeler ve İtici Güçler	24
Şekil 1.2. Karar Verme Süreci Aşamaları.....	30
Şekil 1.3. Katılım Düzeyleri.....	31

ÖZET

Bu tez, katılım hakkı zemininde karar alma süreçlerine katılımın güçlendirilmesi için sivil toplum ve yerel yönetimler arasında geliştirilecek iş birliklerinin rolü ve etkisini anlayabilmek için yazılmıştır. Tanımlayıcı bir yaklaşımla yürütülen tez çalışması üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde katılımın ele alındığı bağlamın kurulabilmesi için katılımla ilişkili demokrasi, iktidar, yurttaşlık, yönetim gibi kavramlar birbirleriyle ilişkileri araştırılarak ele alınmıştır. Katılımın uygulamadaki karşılığının anlaşılabilmesi için karar alma süreçlerine katılımla ilgili çeşitli modellere yer verilmiştir. Birinci bölümün son kısmında katılım, insan hakları zemininde ele alınarak katılım hakkının korunmasına ilişkin insan hakları koruma mekanizmaları ve belgeleri incelenmiştir. İkinci bölüm yerel yönetimler ve katılım arasındaki ilişkiyi anlamaya çalışır. Yerel yönetimler, yerleşme ve katılım arasındaki ilişki ele alınarak Türkiye’de katılımın ve yerel yönetimlerin gelişimine bakılmıştır. Mevcut yaygın yerel yönetim yapısı olarak belediyelere odaklanmış, belediyelerde katılımla ilgili yasal düzenleme, yapı ve araçlar araştırılmıştır. Son olarak katılımcı demokrasinin temel aktörlerinden olan sivil toplum ele alınmış, yerel yönetimlerin katılım zemininde sivil toplumla olan ilişkisine bakılmıştır. Karar alma süreçlerinde katılımın güçlendirilmesi için yerel yönetim ve sivil toplum iş birliğinin önemini anlamaya çalışan tez çalışmasında, iş birliklerinin hem sivil toplum hem de yerel yönetimlere sağlayacağı olumlu katkılar vurgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Katılım, Demokrasi, Yerel Yönetim, Sivil Toplum, İş Birliği

ABSTRACT

The purpose of writing this thesis is to understand the role and impact of cooperation between civil society and local governments in order to strengthen participation in decision-making processes based on the right to participation. The thesis study, which is carried out with a descriptive approach, consists of three main chapter. In the first part, concepts such as democracy, power, citizenship, and governance related to participation are included in order to establish the context in which participation is discussed, by investigating their relations with each other. Various models related to participation in decision-making processes have been included in order to understand the implementation of participation in practice. In the last part of the first chapter, human rights protection mechanisms and documents related to the protection of the right to participation were examined by considering participation on the basis of human rights. The second part tries to understand the relationship between local governments and participation. The relationship between local governments, decentralization and participation has been discussed and the development of participation and local governments in Turkey has been examined. Municipalities are considered as the existing widespread local government structure, and legal arrangements, structures and tools related to participation in municipalities have been examined. Finally, civil society, which is one of the main actors of participatory democracy, is discussed and the relationship of local governments with civil society on the basis of participation is discussed. In the thesis study, which tries to understand the importance of cooperation between local government and civil society in order to strengthen participation in decision-making processes, the positive contributions of cooperation to both civil society and local governments are emphasized.

Keywords: Participation, Democracy, Local Government, Civil Society, Cooperation

GİRİŞ

Katılım, günümüzde güncel siyasetin hemen her alanında “varsayılan” kavramlardan biridir. Öyle ki genel seçimlerdeki parti programlarından sosyal politikaların geliştirilmesine, kalkınma planlarından yerel yönetimlerin stratejik planlarına, insan hakları savunusu faaliyetlerinden hemşehri etkinliklerine kadar hemen her alanda karşımıza “varsayılan” olan çıkar. Katılım kavramının varsayılan olma hali, özellikle demokratikleşme çabasında olan toplumlar için yadsınamaz bir öneme sahip olması nedeni ile anlaşılabilir bir durumdur. Ancak hemen her yapı ve süreçte varsayılan bir kavram haline dönüşmesi, anlamını yitirmesine ya da göstermelik amaçlarla kullanılmasına da neden olabilmektedir. Bu tez çalışması, katılımın yerel yönetimler için önemini ve katılımın güçlendirilmesinde sivil toplum örgütleri ve belediye yönetimleri arasında yapılacak iş birliklerinin etkisini anlamak amacıyla yapılmıştır.

Üç ana bölümden oluşan bu çalışmada katılım kavramına, siyasi katılım olarak da adlandırabileceğimiz karar alma süreçlerine katılım boyutuyla yaklaşılmıştır. Çalışmanın birinci bölümü iki ana başlıktan oluşmaktadır. Bu başlıklardan ilki katılımın kavramına ve katılım hakkının gelişimine ikincisi ise katılım hakkına odaklanmıştır. İlk başlıkta siyasi katılım bağlamının anlaşılabilmesi için önce katılımı ilgili kavramlara ve bu kavramların birbirleriyle ilişkilerine yer verilmiştir. Katılım fikrinin arkasında yatan demokrasi ideali, iktidar ve egemenlik kavramlarıyla birlikte anlaşılmaya çalışılmış, günümüzde halen geçerli yönetim anlayışı olmasına rağmen temsili demokrasiye getirilen eleştirilere ve temsili demokrasinin içinde bulunduğu krize değinilmiştir. Temsili demokrasinin yapısal ve uygulamaya bağlı yetersizliklerinin günümüz toplumlarında özellikle küreselleşmeyle birlikte değişen ihtiyaç ve koşullara cevap verememesinin bir demokrasi krizine yol açtığı düşünülmektedir. Bir diğer neden ise mevcut yönetim sistemlerinin siyasi parti örgütlenmelerine dayalı olmasıdır. Siyasi parti örgütlenmesi hem siyasetin merkezileşmesine neden olmakta hem de siyasi partiler sisteminin bir parçası olmak istemeyen özneler için oy kullanan seçmenler olmanın ötesinde bir katılım alanı bırakmamaktadır. Merkeziyetçi olmayan bir siyasi

kültürün var olduğu devlet yapılarında ve toplumlarda katılım çok çeşitli mekanizmalarla yoğun ve yayın olarak gerçekleşebilir. Ancak merkeziyetçi siyasi kültürün baskın olduğu devletlerde toplumun katılımı oldukça kısıtlıdır ve genellikle yurttaşlar için katılım dört – beş yılda bir seçimlerde oy kullanmakla sınırlıdır.¹. Temsili demokrasinin yetersizliklerinin daha çok hissedilmesi ve tartışılmasına zemin hazırlayan değışen koşullar aynı zamanda yurttaşlık kavramının da tartışılmasına, yurttaş ve devlet arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanmasına ve yeni yurttaşlık teorilerinin gelişimine neden olmuştur. Bu doğrultuda “Demokrasinin demokratikleşmesi”² için temsili demokrasinin katılımcı ve çoğulcu demokrasi yaklaşım ve yöntemleri ile desteklenmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir.

Temsili demokrasi krizine ve yurttaşlığın yeniden biçimlenmesine yol açan değışimlerin sebebi olarak görülen küreselleşme, ağ toplumlarının oluşumu ve diğer etkileriyle birlikte ele alınmış, demokratikleşme ve katılım ihtiyacına yanıt verebilecek yeni bir yönetim anlayışı arayışı sonucunda gelişen yönetim kavramı detaylı bir şekilde incelenmiştir. Küreselleşme hakkındaki tartışmalar büyük oranda ulus devlet ve demokrasi ilişkisi üzerinden yürütölmektedir. Bu kapsamda demokratikleşme için yerel demokrasi ve yerel katılım bağlamında yerel yönetimleri etkileyen yönetim yaklaşımı geliştirilmiştir. Devlet ve yurttaşın rolünde birtakım değışimleri ön gören yönetim kavramı incelenirken kurum ve mekanizmalarda kullanılmaya başlaması, temel metinlerde yer alması gibi konulara ve temel ilkelerine değinilmiştir. Birinci bölümün katılım kavramı ve katılımın gelişimine odaklanan ilk başlığında son olarak katılımın ilkesel düzeyde kalmaması ve uygulanabilir olması hakkında yönelik geliştirilmiş olan çeşitli katılım modellerine değinilmiş ve Arstein’in katılım merdiveni modeline yer verilmiştir.

Birinci bölümün ikinci başlığında katılım insan hakları zemininde ele almaktadır. İnsan haklarına ilişkin genel çerçeve bilgilere yer verilmiş, katılım

¹ Demokrasi ve Katılım, s.106.

² Demokrasinin demokratikleşmesi tabiri Yurttaşlık adlı eserinde Etienne Balibar tarafından kullanılmaktadır.

hakkı ve ilişkili diğer haklar ele alınmıştır. İnsan hakları çerçevesinde katılım hem medeni ve siyasi haklar kapsamında siyasal katılım hakkı olarak hem de üçüncü kuşak haklar arasında yer alan kent hakkı ile ilişkilendirilerek değerlendirilmiştir. Bu kapsamda katılım hakkının koruma altına almaya yönelik uluslararası insan hakları koruma mekanizmalarına ve ilgili metinlere de yer verilmiştir. Bu koruma mekanizmaları ve metinlerinde katılımın korunması ve uygulanması ile ilgili yerel yönetimlerin rolü ve önemi de vurgulanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde demokratikleşme ve katılımın güçlendirilmesi yerel yönetimler özelinde ele alınır. Bölümün ilk başlığı altında küreselleşmeyle birlikte gelişen yerelleşmeye ve katılım bağlamında yerel yönetimlerin artan önemine yer verilmiştir. Küreselleşmeyle birlikte gelişen yerelleşme, küresel kapitalizmin gelişimine katkı sağladığı eleştirilerine rağmen önem kazanmaya devam etmektedir. Çalışmada yerel yönetimlerin öneminin artmasının nedenlerine yer verilmiş, yerel yönetimlerin özellikle yönetim yaklaşımının gelişmesi ve yaygınlaşmasıyla birlikte demokratikleşmenin sağlanması ve siyasal katılım için ideal yönetim birimleri olarak görülmeye başlandığı belirtilmiştir.

Bu bölümün ikinci kısmında yerleşmenin önemi, yerel yönetimlerin artan önemi ve katılım ile ilişkisi ele alındıktan sonra Türkiye’de siyasal katılımın ve yerel yönetimlerin gelişim sürecinden bahsedilmektedir. Türkiye’de siyasal katılımın ve yerel yönetimlerin gelişimi cumhuriyet öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönemde ele alınmıştır. Cumhuriyet öncesi dönem, Osmanlı Devleti Tanzimat döneminden itibaren değerlendirilmiş, Tanzimat ve onu takip eden reformlarla birlikte yerel yönetimlerin gelişimine yol açan ihtiyaçlara ve bu doğrultuda yapılan düzenlemelere yer verilmiş, ilk yerel yönetim mekanizmalarından bahsedilmiştir. Cumhuriyet sonrasında yerel yönetimlerin ve siyasal katılımın gelişiminin incelenirken anayasalar ve yerel yönetimlerle ilgili kanunlara bakılmış, bu bağlamda Türkiye’deki yerel yönetim yapısı ve gelişimi ele alınmıştır. Katılımı yerel yönetimler düzeyinde ele alan ikinci bölümün son başlığında belediye yönetimlerine odaklanılmıştır. Belediye yönetimlerinin yapısı, düzenleyişi kanun ve yönetmelikler katılım bakış açısıyla değerlendirilmiş ve bu konudaki gelişmelere

yer verilmiştir. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu başta olmak üzere yerel yönetimler hakkındaki yasal mevzuatta katılıma ilişkin ön görümlere, katılım mekanizmaları ve diğer araçlara da değinilmiştir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde demokratikleşme ve katılımın güçlendirilmesinde sivil toplumun rolü ve sivil toplum örgütlerinin yerel yönetimlerle iş birliği geliştirmelerinin katılıma olan etkisinin irdelenmesi amaçlanmaktadır. Bölümün ilk kısmında sivil toplum kavramına, sivil toplum ve sivil toplum örgütleriyle ilgili temel tartışma ve yaklaşımlara yer verilmiş, demokratikleşme ve katılım için sivil toplumun rolü ve öneminde değinilmiştir. Bu bölümde tez çalışmasının ana sorusu olan yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları arasında geliştirilecek iş birliklerinin katılımı güçlendirmek için olumlu bir etkisi olup olmadığı anlaşılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda iş birliğinin yerel yönetimler için önemi ve sivil toplum örgütleri için önemi ayrı ayrı ele alınmış ve katılımın güçlendirilmesindeki etkisi değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme yapılırken iş birliklerinin geliştirilmesindeki olası risk ve zorluklar da göz önünde bulundurulmuştur. Son olarak yerel yönetimlerde katılımcı yönetim yaklaşımının benimsenmesi ve katılımın güçlendirilmesi için temel araçlardan biri olan stratejik planlara ilişkin bir incelemeye yer verilmiştir. Bu doğrultuda İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planları, katılımcılık açısından incelenmiş ve karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KATILIM VE KATILIM HAKKI

1.1. KATILIM KAVRAMININ GELİŞİMİ

1.1.1. Demokrasi ve Yurttaşlık İlişkisi Bağlamında Katılım

Katılım kavramına ilişkin tartışmalara pek çok farklı disiplinde rastlamak mümkündür. İnsan eylemliliğini ifadeden bağımsız olarak düşünemeyiz, dolayısıyla kişinin ifade ve iradesine dayanan katılım meselesinin de sosyal bilimler çerçevesinde pek çok farklı disiplin ve yaklaşımla tartışılabileceğini söyleyebiliriz. Toplumsal katılım, siyasal katılım, kültürel katılım gibi pek çok farklı katılım türünü tarihsel olarak, yapısal ve yönetsel olarak ele almak, incelemek mümkün olmakla birlikte bu çalışmada karar alma süreçlerine katılım bağlamında siyasal katılım üzerinde durulacaktır. Şüphesiz ki katılımdan söz etmeye başladığımızda peşi sıra akla gelecek kavramlar demokrasi ve yurttaşlıktır. Katılım konusunu demokrasi ve yurttaşlık ilişkisinde ele almak, siyasal katılım konusu için kapsamlı bir zemin hazırlayacaktır.

Günümüzde her ne kadar başta küreselleşme olmak üzere çeşitli gelişmelerle ulus devletlerin anlamını yitirdiği tartışmaları yapılsa da halen özellikle Avrupa toplumları için ulus devlet ve refah devlet modelinde devlet yapıları hakimdir. Bu tür devlet yapılarında yaygın olarak seçime diğer bir deyişle temsili demokrasiye dayalı yönetim biçimleri yer almakla birlikte, ‘demokrasiler’ günümüze kadar pek çok değişim geçirmiştir. Bu değişimde hâkim olan temsili demokrasiye getirilen eleştiriler sonucu çoğulculuk, katılımcılık gibi farklı demokrasi yaklaşımları ile yeni yönetim anlayışları geliştirilmiştir.

Demokrasiyi yalnızca bir yönetim şekli olarak ele almak yetersiz kalacaktır. Demokrasi hem bir rejim yani yönetim biçimi hem de bir idealdir.³ Bir rejim olarak, gerçekleşen yani olanların ampirik değerlendirmesiyle demokrasi; yurttaşlık kültürü, yurttaşların taleplerine cevap verebilmesi için yönetimin yapısının nasıl şekilleneceği, toplumsal yapıların nasıl kurulacağı, bunların hangi koşullarda gerçekleşebileceği gibi konularla tanımlanır. Normatif demokrasi ise Antik Yunan'daki şehir devletlerinin yönetimine uzanan bir olması gereken idealine dayandırılır.⁴ Ne var ki Antik Yunan'da şehir devletlerinde yaşayan herkesin yurttaşlık hakkına sahip olmaması, yurttaş olmayanların medeni haklarını kullanabilmelerine karşın siyasal haklarını kullanamaması demokrasinin bu dönemde de tam anlamıyla ve bütün boyutlarıyla hayata geçirilemediğini göstermektedir. Benzer şekilde Orta Çağ ve 19. yüzyılda da kentte yaşayan herkes yurttaş sayılmamaktadır. Kent sakinleri yurttaşlık statüsüne sahip olanlar ve olmayanlar olarak ikiye ayrılır ve yurttaş olabilmek için mülk sahibi olmak, erkek olmak, evli olmak, belirli meslek gruplarına ait olmak gibi çeşitli gerekliliklerden bahsedilir.⁵

İster normatif demokrasi idealini anlamaya çalışalım, ister demokrasinin uygulamada nasıl gerçekleştiğine bakalım karşımıza çıkan temel kavramlardan biri egemenlik olacaktır. Egemenlik, yönetimle ilgili siyasi iradenin nasıl kurulacağı ve kime ait olduğu ile ilgilidir. Balibar, egemenlik hakkında “Her siyasi rejimin özü ya da temeli kendi yurttaşlarının egemenliğidir. Aristoteles iktidarın kimin menfaati için kurulmuşsa nihayetinde ona ait olmamasının çelişki yaratacağını söyler.”⁶ demiştir. Buna göre toplumların idaresi için kurulacak iktidar, yurttaşların egemenliği üzerine kurulmalıdır. Ancak yurttaş egemenliği, kaynağını tanrısal güçten alan aşkınlaştırılmış kutsal egemenle karıştırılmamalıdır. Çelebi; “Toplumun zümreler düzeni biçiminde çok katlı örgütlenmesini, merkez ve taşrayı, esnaf ve köylüyü bir arada tutan, korporatist karakterini mümkün kılan şey, egemen

³ Fatih Turan Yaman, Katılımcı Demokrasi: Kapsam ve Unsurlar, Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 6:2, 2018, s. 136.

⁴ Kaypak, 2012, s. 173.

⁵ Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, Kent Hukuku, İmge Kitabevi, Ankara, 2017, s. 55-56.

⁶ Etienne Balibar, Yurttaşlık, Çev. Murat Erşen, Monokl Yayınları, İstanbul, 2016, s. 26-27.

iradenin tekliğıdir.”⁷ diyerek toplumsal örgütlenmenin mümkün olabilmesi için toplumsal irade ile kurulan egemenliğin önemine dikkat çekmiştir. Demokraside söz konusu olan egemenlik, toplumun egemenliğidir ve toplumun kurucu unsurlarının teolojiden ayrıştırılarak kurulması ve kurumsallaştırılmasıyla ilgili bir deneyimdir. Egemenlik anlayışı, iktidarın nasıl kurulacağını belirler. Toplamların yönetilmesindeki iktidar yalnızca siyasi liderlerin belirlenmesinden oluşmaz. Toplumsal normların belirlenmesi, eğitim sistemi, kültür politikaları gibi toplumsal örüntülere etki eden tüm yapı, işleyiş ve süreçler, bireyler ve iktidarı elinde bulunduranlar arasındaki ilişkiyi belirler.

Yönetim biçimi olarak özellikle insan haklarına uygunluk açısından demokrasi rejimi önemslenmektedir. Günümüzde çeşitli nedenlerle temsili demokrasinin yetersizlikleri tartışılmakta, çoğulcu demokrasi ve katılımcı demokrasi ile güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Temsili demokrasi, kelime anlamında kendini açıklama kabiliyetine sahip bir tanımlamadır. Temsili demokrasi tarihsel olarak doğrudan demokrasinin mümkün olmadığı durumlarda başvurulacak bir yöntem olarak karşımıza çıkar. Yönetim sorumluluğunu alacak iktidarın doğrudan siyasi özne olarak kabul edilen yurttaşlar tarafından oluşturulmadığı durumlarda temsilcilerin seçilmesi yoluyla yönetici iktidarın belirlenmesini sağlar. Toplum içinden seçilen üyeler yani “temsilciler” bir temsil oyunu gibi bazı sınırlar içinde demokrasiyi gerçekleştirir, mümkün kılarlar. Temsili demokrasiye oyun analogisi ile bakarsak, temsil izleyiciler tarafından izlenebilir yani şeffaf ve izleyicilerin takdir ve değerlendirmesine açıktır; ya alkış alır ya da yuhalanırlar.

Temsili demokrasi iki yönlü bir sistemdir; araçsal olarak yetkilendirme yönü ve siyasal olarak yetkilendirme sonrasında gözlem ve sorgulama, yargı yönü vardır. Temsili demokraside söz konusu olan toplumun kendini yönetmesi değil, kamuya ilişkin politika ve kararlarda toplumun yargısının söz konusu olmasıdır.⁸ Temsilin gücünü seçimlerde oy kullanmaya ve çoğunluğu oluşturarak seçilmişleri

⁷ Aykut Çelebi, Demokratik Bir Anayasanın Siyasal Yapıtaşları: Halk Egemenliği ve Siyasal Temsilin Demokratikleştirilmesi, Toplum ve Bilim, S. 124, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s. 39- 41.

⁸ Çelebi, 2012, s. 52- 54.

belirlemeye dayandırılması demokrasi için yeterli değildir. Demokratik yönetimlerde meşruiyetin sağlanabilmesi için kural koyma yani karar verme süreçlerinin şeffaflığı, kararların uygulanmasından sorumlu olanların ve kural koyucuların hesap verebilirliği ve sürecin her alanında ve her evresinde etkin bir toplum katılımının olması önemlidir.⁹Temsilin demokratik bir değer olması topluma karar vericileri eleştirebilme ve denetleyebilme sorumluluğu ve gücünü vermesine dayanır. Yurttaş için önemli olan karar verici otorite rolüne sahip olmak değil, kararların alınmasında ve denetlenmesinde etkin özne olabilmektir.

Yeni bir demokrasi arayışına neden olan temsili demokrasi eleştirileri özellikle uygulamadaki bazı konularda yoğunlaşmıştır. Bunlardan bir tanesi temsili demokrasi ideali ve örgütlenmesinin ulus devletler üzerine kurulmuş olmasıdır. Buradaki ulus devlet kabulü, dış etmenlere kapalı olma özelliğine sahiptir. 1980’li yıllarda gelişen ve küreselleşmeyi önceleyen bir neoliberal hareket¹⁰ özellikle ekonomi politikalarına getirdi serbestlik ile hem yatırımlar ve ticaret aracılığıyla sermayenin hem de tüm bu ekonomik gelişmelerin bir gereği olarak siyasetin uluslararası niteliğinin gelişmesine yol açmıştır. Siyasi kararların ulusal sınırları ve ulus devletlerdeki hükümet yönetimlerinin kurulu olduğu siyasi partileri aşan etkenlere açık hale gelmesi yurttaşların temsil gücünün zayıflamasına neden olmuştur. Yurttaşların seçimlerde oy kullanarak ulus devlet sistemine dayanan bir siyasi örgütlenme ile belirledikleri temsilcilerin etki alanı, neoliberal hareket ve küreselleşmeyle zayıflamaktadır.

Bir diğer eleştiri konusu temsili demokrasinin siyasi partilerle örgütlenmesidir. Demokrasi, siyasi partilere dayalı bir yapıda örgütlendiğinde siyasal özne olmak istemeyen, siyaset dışında kalmak isteyen yurttaşın katılımı sınırlandırılmaktadır. Bir diğer yandan da temsili demokrasinin oy çokluğuna dayalı bir karar mekanizması ile kurulması çoğunluk sultanı riskini taşımakta ve

⁹ Turgut Tarhanlı, İnsansız Yönetim: Türkiye’de İnsan ve Hakları, Dost Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2003, s. 23.

¹⁰ H. Bülent Kahraman, E. Fuat Keyman, A. Yaşar Sarıbay, Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 1999, s. 15.

temel aktörleri siyasi partiler olan bir demokrasi sisteminde asıl amacın iktidar haline gelmesiyle demokrasiden uzaklaşılmasına sebep olmaktadır.¹¹

Temsili demokrasinin uygulanmasında yukarıda değinilen temel sorunlar ve dünyada neoliberal ekonomik düzenin hâkim olmaya başlaması, küreselleşmenin gelişmesi gibi değişimlerin de etkisiyle mevcut demokratik yönetim sistemleri anlamını yitirmeye, yetersiz gelmeye başlamıştır. Özellikle bilgi teknolojilerinin gelişimi ve bilgi toplumuna doğru geçişle birlikte modernist yaklaşımla geliştirilen sosyo-politik sistemlerde yöneten – yönetilen arasındaki iktidar ilişkilerinin meşruluğu sorgulanmış, temsili demokrasi bir çeşit krizle karşı karşıya kalmıştır.¹² Bu temsili demokrasi krizini çözebilmek için girilen arayış sürecinde bulunan yanıt katılımcı demokrasi olmuştur. Yurttaşların rolünü siyasal iradeyi kullanacak olan temsilcileri belirlemek için oy kullanmakla sınırlandırmayan, kendi sorun ve taleplerini özgürce ifade edebilmeleri, taleplerine yönelik çözüm önerilerinin geliştirilmesi ve uygulanmasında aktif olarak yer alabilecekleri bir alan ihtiyacına cevap aranan katılımcı demokrasi; küreselleşme etkisindeki post modern dünyada toplumun egemenliği, katılımcılık, toplumsal fayda gibi demokratik değerleri yeniden anlamlandırmaya çalışır. Başka bir deyişle katılımcı demokrasi, temsili demokrasi ihtiyacını doğuran şartları göz önünde bulundurarak toplumun egemenliği talebini en iyi şekilde gerçekleştirebilmek için mevcut yapıları katılımcı hale getirmeye çalışır.¹³ Katılımcı demokrasi, mevcut demokratik yönetim sistemlerinin değişen dünya düzeninde insanların talep ve ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmesiyle kaçınılmaz hale gelen arayışın bir sonucudur. Dolayısıyla katılımcı demokrasi yeni bir sistemin kurulmasından ziyade katılıma yönelik değerlerin korunması, katılımcı niteliklerin geliştirilebilmesiyle mümkün olacaktır.

Klasik demokrasilerde katılım meselesinin öznesi yurttaşdır. Yurttaşlık ve demokrasi birbirinden ayrılamaz iki kavram olmakla birlikte tam bir karşılıklılık

¹¹ İlhan Tekeli, Türkiye İçin STK'lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2012, s. 334.

¹² Yaman, 2018, s. 137.

¹³ A.g.e., s. 137.

ilişkisinden söz edilemeyeceğini ifade eden Balibar, “yurttaşlık ile demokrasiyi bağdaştırmanın doğal bir yanı yoktur. Bu ilişkide her şey tarihsel olarak belirlenmiştir”¹⁴ demiştir.

Yurttaş, demokratik siyasi gücün hem kurucu öznesi hem de konusudur. Yurttaşlık, bireylerle devlet arasındaki ilişkiyi tanımlar. Devletler tanımlandıkları sınırlar dahilindeki toplumun idaresiyle ilgilidir, yurttaşa karşı görev ve yükümlülükleri vardır. Erken modern dönem siyasi sisteminde yurttaşlık kavramı, ulusçuluk akınına bağlı olarak geliştirilmiş, yukarıdan inmeci bir şekilde ve üst bir güç tarafından tanımlanır.¹⁵ Günümüzde ulus ve sosyal refah devletlerinde hâkim modern yurttaşlık anlayışı olan ve sosyal yurttaşlık olarak da adlandırılan yurttaşlık teorisi, Avrupa’da ikinci dünya savaşı sonrası gelişmiştir. T.H. Marshall, yurttaşlığı ‘ortak statü’ olarak tanımlamaktadır. Yurttaşlık ortak statüsüyle devlete kapitalizmin getirdiği sosyal sınıflaşma ve bu sınıflaşmanın etkisinde gelişecek sosyal kutuplaşmanın önlenmesi sorumluluğunu verir.¹⁶ Yurttaşlık statüsüne sahip herkes devletle ilişkisinde eşit özneler olarak kabul edilir. T.H. Marshall yurttaşlığı haklar temelinde 3 öğeden oluşan bir statü olarak tanımlar. Buna göre yurttaşlık; sivil, siyasi ve sosyal öğelerden oluşan ortak bir statüdür ve toplumda bu statüde olan herkes eşit hak ve sorumluluklara sahiptir. Sivil öge, bireysel özgürlüklerin korunmasıyla ilgili olan düşünce, inanç ve ifade özgürlüğü, mülkiyet hakkı, adalete erişim hakkı gibi haklarla ilgilidir. Siyasi öge, siyasi katılım hakkıdır; siyasi otoriteyi oluşturan yapı ve mekanizmalarda yer alabilme ya da seçmen olabilmenin garantisi altına alınmasıdır. Sosyal öge ise refah ve sosyal güvenliğe ilişkin hakları işaret eder. Sosyal politikaya konu olan çalışma şartlarının düzenlenmesi, eğitim ve bakımla ilgili sosyal hizmetlere erişim gibi sosyal güvenlikle ilgili hakları yurttaşlık hakkı olarak tanımlar.¹⁷ Ancak haklar temelinde eşitlik üzerine kurulan bu ortak statü yurttaşlığı ilerleyen dönemlerde eleştirilecek ve özellikle katılımcı demokrasi tartışmalarıyla birlikte yeni yurttaşlık yaklaşımları ortaya çıkacaktır.

¹⁴ Balibar, 2016, s. 14.

¹⁵ Kahraman, Keyman ve Sarıbay, 1999, s. 23.

¹⁶ T.H. Marshall, Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf, Sosyal Politika Yazıları, der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 11.

¹⁷ T.H. Marshall, 2006, s. 21.

Demokrasi ilişkisinde yurttaşlığa baktığımızda pasif ve aktif yurttaşlık durumundan söz edebiliriz. Pasif yurttaşlık, temsili demokraside yurttaşlığın konumlandırılmasıyla ilişkilidir. Temsili demokraside yurttaşın beklentiler sınırlı ve oy kullanma ile çerçevelenmiştir. Seçimlerde kendisi adına siyasi gücü kullanmasını istediği temsilcileri seçer ve tüketici özne olarak sistemin devamlılığını sağlar.¹⁸ Katılımcı demokrasi yaklaşımında ise yurttaşın rolü ve konumu değişir. Yurttaşlar kendi kaderlerini belirlemek, seslerini duyurmak ve çıkarlarını savunmak için geleneksel siyasi parti örgütlerine bağımlı olmadan siyasi özne olarak örgütlenerek toplumsal tartışma ve müzakere süreçlerinde yer alabilirler.¹⁹ Yurttaşların katılım etkinliğinin olabilmesi, kamusal alanda özgürlüklerin korunabilmesiyle doğrudan ilişkidir. Batı kökenli siyasal düşüncenin esinlendiği Atina demokrasisinde yurttaşlık kavramı devlet işlerine ve kararlara doğrudan katılımın yanı sıra kamusal erdemle de ilişkilidir. Yurttaşlardan kent yönetimine katılması ve kamusal yaşama, ortak iyiye bağlı olması beklenir.²⁰

Kamusal alan, toplum yaşamında ortak görüş ve ifadenin oluşturulabildiği bir alandır ve tüm yurttaşlar için erişilebilir olması garanti altına alınmalıdır.²¹ Kamusal alanın var olabilmesi içinse yurttaşların toplanma, örgütlenme ve ifade özgürlükleri kısıtlanmadan toplumu ilgilendiren ve ortak iyiye amaçlayan konular konusunda tartışabilmeleri, iletişimsel eylemlilik gösterebilmeleri gerekir. Birbirleriyle ortak ya da rakip görüşlere sahip devletten bağımsız sivil örgütlenmelerin bir arada olabilmesi, ortak iyiye ilişkin farklı görüş ve fikirleri dile getirebilmesi, tartışabilmesi ve eylemliliği ile siyasi iktidarın yeniden örgütlenmesi söz konusu olabilir.²² Modern toplumlarda yurttaşların ortak gündemlerine ilişkin tartışmaları yürüttükleri, müzakerede bulundukları kurumsallaşmış bir etkileşim alanı olarak karşımıza çıkan kamusal alan özgürlüklerin korunduğu ancak devlet otoritesinden bağımsızlaştırılmış bir alan olmalı, devlete karşı söylemlerin de

¹⁸ Tekeli, 2012, s. 48-49.

¹⁹ A.g.e., 2012, s. 48-49.

²⁰ Fatmagül Berktaş, Politikanın Çağrısı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s. 49.

²¹ Jürgen Habermas, Kamusal Alan, çev. Meral Özbek, Kamusal Alan, der. Meral Özbek, Hil Yayın, İstanbul, 2004, s. 95.

²² A.g.e., s. 102.

üretilep paylaşılabildiği bir alan olmalıdır.²³ Herkes için kapsayıcı ve erişilebilir varsayımına dayanan kamusal alan yaklaşımına çeşitli eleştiriler getiren düşünürlerden biri olan Fraser, kamusal alandaki katılımcıların eşit özneler varsayılarak müzakereye girmelerinin beklenmesinin, kapsayıcı tek bir kamusal alan anlayışının, kamusal alanda müzakere edilecek konuların ortak iyi ile sınırlandırılması ve özel alana ilişkin sorunların kamusal alana taşınamıyor olmasının sorgulanması gerektiğini söyler.²⁴ Kamusal alanın tekil bir kapsayıcılıktan ibaret olamayacağı eleştirisi, zamanda çoklu yurttaşlık arayışı ve çoğulcu demokrasi arayışına dayanır.

Çoğulculuk, en genel anlamıyla temsil alanına herhangi bir çoğunluk ya da yeterlilik durumu aranmaksızın tüm kişi ve grupların dahil olması anlamına gelir. Kamusal müzakereye açık olmak hem toplumsal tartışmaların hem de toplum ile siyasal alan arasındaki çatışmanın gerçekleşebilmesi için çok önemlidir. Yurttaş eylemliliğinin gerçekleştiği bu alanda çıkar ve taleplerin dile getirilmesi ve savunusuyla devlet ve yurttaş arasındaki ilişkiye etki edilebilir. Taleplerin gruplara özel çıkarlar olarak değil, toplumun geneline ait olacak şekilde konumlandırılması siyasi irade ve devletin işleyişini değiştirebilir.²⁵

Demokraside çoğulculuğun sağlanabilmesi çabasıyla birlikte yurttaşlığa da yeniden bakmak gerekecektir. Yurttaşlığın haklar zemininde ortak bir statü olarak tanımlanmasına dayanan yurttaşlık teorileri, sonraki dönemlerde özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından sonlarına doğru yoğunlaşan bir şekilde çoğulculuk açısından eleştirilecektir. Tüm yurttaşlar eşit hak ve sorumluluklara sahip olsalar bile sosyo-kültürel özelliklerin toplumsal değeri ve ekonomik erişilebilirlikler açısından eşit değildir ve benzer kümelerden oluşmazlar. Kymlicka ve Norman, 1994 yılında yayınladıkları ve T.H. Marshall'ın yurttaşlık tanımı da dahil olmak üzere yalnızca statü hakları olarak tanımlanan yurttaşlık teorilerine çeşitli eleştiriler getirdikleri çalışmalarında “yurttaşlık, sadece bir dizi hak ve sorumluluklarla

²³ Nancy Fraser, Kamusal Alanı Yeniden Düşünmek: Gerçekte Varolan Demokrasinin Eleştirisine Bir Katkı, çev. Cemal Balcı ve Meral Özbek, Kamusal Alan, der. Meral Özbek, Hil Yayınları, İstanbul, 2004, s. 104.

²⁴ A.g.e., s. 112.

²⁵ Tekeli, 2012, s. 107.

tanımlanan belirli bir statü değildir. Aynı zamanda bir kimliktir, kişinin siyasi bir topluluğa üyeliğinin ifadesidir.”²⁶ demişlerdir. Statüye dayalı yurttaşlık, toplumdaki herkesi tanımlamak için kullanılan bir ortak kimlik yaratır. Bu ortak kimlik, toplumdaki herkesin eşit hak ve sorumluluklara sahip olduğunu söylese de toplumdaki çeşitli gruplar farklılıkları nedeniyle toplumsal hayata ve kamusal alana eşit düzeyde katılamaz, eşit olarak dahil edilemezler. Aynı zamanda tek bir yurttaşlık kimliği kabulünde geliştirilen politikalar bu farklılıkların görmezden gelinmesi nedeniyle tüm grupların ihtiyaç ve taleplerine cevap veremeyecektir. Bu konuda kültürel çoğulcular yurttaşlığın bu farklılıkları göz önünde bulundurması gerektiğini savunmuş ve tartışmalar sonucunda yurttaşlık teorisinde radikal bir gelişme olarak farklılaşmış yurttaşlık fikri ortaya çıkmıştır.²⁷

Yeni yurttaşlık, farklılıkları benimseyen ve bu farklılıkları kapsayan katılımcı bir sözleşme sürecini gerektirir.²⁸ Kültürel çoğunluğun yanı sıra kamu alanında siyasal partilerin yanı sıra çok sayıda çıkar grubunun da örgütlü olabilmesi, politika ve kararları savundukları çıkarlar doğrultusunda etkileyebilmeleri anlamına gelen siyasi çoğulculuğun da sağlanabilmesi gereklidir.²⁹ Katılımcı demokrasinin çoğulculukla birlikte değerlendirilmesinin gerekliliği, temsili demokrasinin dışlayıcı niteliğinden kaynaklanmaktadır. Ulusal sınırları aşan kitlesel hareketler, gelişen iletişim teknolojileri ve küreselleşme etkisi ile mevcut kimlik bağlamları yeniden şekillendirilir. Tüm bu süreçlerin etkisinde ulus devlet üyeliğine dayanan tekil kimlik anlayışı geçerliliğini kaybederken kimlikler merkezsizleşir, bölünür, akışkan, çelişkili ve hibrit hale gelir.³⁰

Balibar, ‘demokrasinin demokratikleştirilmesi’ adıyla demokrasinin bir devinim ve dönüşüm içinde olmasına değindiği Yurttaşlık adlı eserinde;

²⁶ Will Kymlicka ve Wayne Norman, Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, The University of Chicago Press, 1994, s. 369.
<https://www.jstor.org/stable/2381582> (E.T. 7/11/2021)

²⁷ Kymlicka ve Norman, 1994, s. 370.

²⁸ Kahraman, Keyman ve Sarıbay, 1999, s. 23.

²⁹ Tekeli, 2012, s. 45.

³⁰ Ülkü Güney, Yerel / Küresel Aidiyetler ve Yurttaşlık: Britanyalı Olmak ya da Olmamak, Yurttaşlığı Yeniden Düşünmek, der. Ayşe Durakbaşı, N.Aslı Şirin Öner, Funda Karapehlivan Şenel, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014 s. 199.

*“Sürekli bir dönüşüm olmaksızın, anı, mit ya da propaganda aracı olmak dışında, öylece hakiki bir demokrasi yoktur. Ama böyle bir dönüşüm de sınırları ve tanınan kurumsal biçimleri ihlal etmelidir. Demek ki yurttaşlık konusunda statu quo diye bir şey yoktur: ya ilerler yani hem insan hakları hem de yurttaş hakları olan temel yeni hakları dile getirir ya da geriler, yani kazanılmış hakları kaybeder.”*³¹ der.

Balibar, hem demokrasi ve yurttaşlık arasındaki ilişkinin karşılıklılığını hem de bu ilişkinin doğası gereği sürekli değişime açık olmasını vurgular. Yerel, ulusal ve küresel boyutlardaki ekonomik, siyasi, kültürel ve diğer gelişmeler toplumların yapısını, kültürel değerlerini, kaynaklara erişimini, siyasal gündemini ve diğer bileşenlerini etkiler. Bu etkilerle toplumların ihtiyaçları ve talepleri değişecektir. Değişen taleplerin gündeme getirilmesi, ihtiyaçlara çözüm bulunması yurttaş eylemliliği ve bu eylemliliğin sınırlarını belirleyen siyasal sistemin demokratikliği ile mümkün olabilir. Yurttaşlığın haklar açısından kazanımda olabilmesi, eylemliliğinin etkisine bağlıdır. Etkinin artırılabilmesi için günün şartlarında geçerli olan demokrasinin de gelişmesi, Balibar’ın deyimiyle ‘demokrasinin demokratikleşebilmesi’ gerekir. Demokrasinin demokratikleşmesi en yalın haliyle yurttaşlık ve demokrasi pratiklerinin dönüştürülmesi gibi pozitif bir hedef olarak açıklanabilir. Şüphesiz ki kendisi de demokratik olmayan yöntemlerle bunun gerçekleştirilmesi söz konusu değildir. Demokrasinin demokratikleşmesi sadece kurumların, iktidar ilişkilerinin dönüştürülmesi değil aynı zamanda yurttaşların da kendilerini dönüştürebilmesidir.³²

1.1.2. Küreselleşmenin Etkisinde Yurttaşlık ve Katılım

Demokrasi krizi, bütün dünyayı etkilemekte olan küresel değişim sürecinin bir parçasıdır. Siyasal ve yönetsel yeni yapılanmaların gelişimini anlayabilmek için küreselleşmenin teknolojik, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel

³¹ Balibar, 2016, s. 139.

³² A.g.e., s. 142-144.

boyutlarıyla birlikte bu sürece etkisine bakmak gerekir.³³ Dünya genelinde siyasal ve yönetsel yapılarıdaki değışimleri etkileyen küreselleşmeyle birlikte ağ toplumlarının gelişiminden de bahsedilmelidir. Küreselleşmenin etkisiyle kapitalizmin yeniden inşası, bilgi teknolojilerinin gelişimi ve bunların hızla yayılımı ağ toplumunu ortaya çıkarmıştır.³⁴

Manuel Castells ağ toplumunu tanımlarken bazı damga vurucu özelliklerinden bahseder. Castells'e göre ağ toplumu; ekonomik etkinliklerin küreselleştiği, ağlar oluşturan örgütlenmelerin geliştiği, çalışmanın esnekleştiği ve belirsizleştiği, emeğin bireyselleştiği, yayılmacı medya sisteminin kurulduğu, uzam ve zamanın dönüştüğü, kurumların sarsıldığı, kültürlerin dönüştüğü, zenginlik yaratırken yoksulluğa sebep olan yeni bir dünya düzenidir.³⁵

Küreselleşme, bilgi ve iletişime dayalı enformasyon teknolojilerindeki ilerlemeler, ulaşım imkanlarının artması ile birlikte sınırların işlevini yitirmesine neden olmuş ve serbest piyasa sistemiyle dünyadaki ekonomik güç alanını küresel sermayeye bırakmıştır. Bu değışimler fiziksel, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel alanlarda akışkanlıklar yaratmış, bu alanlar küresel sermayenin etkisi altında şekillenmeye başlamıştır.³⁶ Küreselleşmeyi siyasal ve yönetsel sistemlere etkisini anlamak üzere ele aldığımızda bu etkinin iki ana değışime neden olduğunu görebiliriz. Bu değışimlerden biri yerelleşmenin gelişimi, diğeri ise ulus devletin rolünün ve bu rolün sahip olduğu iktidar alanının değışimidir.

Küreselleşme ile birlikte gündeme gelmeye, gelişmeye başlayan yerelleşme, küreselin karşıtı değil doğal bir sonucudur. Küreselleşme etkisiyle gelişen yerelleşme, yerelin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Küreselleşmiş dünyadaki yerellik, bölünmüş ulus devletler düzenindeki dünyanın yerelinden farklıdır. Yerelin yeniden tanımlanmasının yanı sıra yerel yönetimler de bu dönüşüme uyum sağlamalıdır. Yeni yerelleşme anlayışları sonucunda yerel

³³ Mustafa Ökmen, Bir İnsan Hakkı Olarak Kentli Haklarının Geliştirilmesi ve Yerel Yönetimler, Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, haz. Seda Kalem Berk ve Pınar Uyan Semerci, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, s. 18.

³⁴ Manuel Castells, Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür, ikinci Cilt: Kimliğin Gücü, çev. Ebru Kılıç, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 3.

³⁵ Castells, 2004, s. 3-4.

³⁶ Keleş ve Mengi, 2017, s. 61-62.

yönetimler yeni nitelik ve işlevler kazanmakta; hem demokratik yönetim birimi olma hem de hizmetlerin etkin sunulmasıyla ilişkilendirilmektedirler.³⁷ Yerelliğin önem kazanması ve yerelleşmenin gelişimini, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, ulaşım olanaklarının ve hızının atması doğrudan etkiler. Bu gelişmeler sayesinde yereller, ulus devletin bir parçası olma bağımlılığının sınırlarını aşabilirler. Hem ulus devlet sınırları içinde hem de dünyanın her yerindeki diğer yerelleri ile iletişime geçebilir, etkileşimde bulunabilirler.

Ulus devletlere baktığımızda ise küreselleşmenin etkisiyle sınırların anlamının aşınması ve küresel sermayenin refaha ilişkin sosyal hizmetlerin biçimini değiştirmesi başta olmak üzere çeşitli faktörlerden etkilendikleri görülmektedir. Küreselleşmenin sermaye, hizmet, teknoloji, iletişim ve bilginin akışkanlık kazanmasına etkisiyle devletlerin kontrol kabiliyeti günden güne azalmaya başlamıştır.³⁸ Ulus devletler küresel servet, enformasyon ve iktidarın ağlar şeklinde örgütlenmesiyle egemenliğini kaybetmeye başlar. Sosyal haklara ilişkin hizmetlerin özelleştirmelerle serbest piyasa ekonomisine bırakılmasına yönelik politikalar, devletin sosyal refahı sağlama fonksiyonunu kaybetmesi, yani seçim vaatlerini yerine getiremez hale gelmesi devletleri bir meşruiyet kriziyle karşı karşıya bırakır. Bunun yanı sıra yurttaşlığın siyasal anlamının farklılaşmış kimlikler zemininde yeniden inşası da ulus devletin anlamını yitirmesine neden olmaktadır. Yurttaşlığın yeniden inşasıyla birlikte alt kimlikler öne çıkmaya başlar, ulus devletin farklı toplumsal grupları eşit yurttaşlık statüsüyle bir arada tutan işlevi etkisini kaybeder. Küreselleşmenin ulus devletin anlamı değiştirerek bir meşruiyet krizi yaratmış olması ve bilgi toplumuna geçişteki teknolojik gelişmeler, demokrasinin yeniden tanımlanma zorunluluğunu³⁹ ya da Balibar'ın deyimiyle '*demokrasinin demokratikleşmesi*'⁴⁰ ihtiyacını ortaya koyar.

'*Demokrasinin demokratikleşmesi*' ya da '*demokrasinin yeniden tanımlanması*' ihtiyacı dünya genelinde yaşanan çok boyutlu bir dönüşüm

³⁷ Ökmen, 2013, s. 22-24.

³⁸ Castells, 2004, s. 385.

³⁹ A.g.e., s. 512- 513.

⁴⁰ Balibar, 2016, s. 138- 139.

sürecinde ön plana çıkmış, bu ihtiyaç kaçınılmaz hale gelmiştir. Tekeli, bu çalışmada küreselleşme boyutu ile ele alınan bu dönüşüm sürecinin diğer boyutlarını; modernist düşünce akımlarından postmodernist düşünceye geçiş, Fordist üretim biçimlerinden esnek üretim süreçlerine geçiş ve sanayi toplumundan bilgi toplumu olmaya doğru bir geçiş olarak tanımlamıştır.⁴¹ Bu dönüşüm süreçlerinin yanı sıra temsili demokrasinin hem yapısal hem de uygulanma biçimlerinden kaynaklı sorunlarla içinde bulunduğu kriz, ulus devlet ve yurttaşlığın dönüşümüyle ortaya çıkan katılım ve çoğulculuk değerlerine dayanan yeni bir yönetim arayışını körükler.

Postmodernist düşüncenin hâkim olmaya başlamasıyla yönetim sistemlerinde teknik uzmanlığın, yeterliliğin aranması durumu geçerliliğini kaybetmeye başlar. Bu dönemde katılım için oy kullanmanın yeterli olamayacağının anlaşılmış olması, ağ toplumlarının oluşmasıyla sınır kavramının dolayısıyla alansal bütünlüğe ve bu bütün içinde yer alanların temsilde oy çokluğuna dayalı bir yönetimin geçerliliğini yitirmiş olması gibi gelişmeler yeni yönetim arayışlarında yöneten-yönetilen karşıtlığını aşan yaklaşımların geliştirilebilmesini mümkün kılar.⁴² Bu iklimdeki yeni yönetim arayışlarıyla yönetişim fikri ortaya çıkmıştır.

Kamu politika ve hizmetlerinde yönetim daha çok devlet tarafından yapılandırılmış resmî kurumlarla ilişkilidir ve amaca yönelik planlamanın, uygulamanın ve denetlemenin bu kurumlarca yapılmasına dayanır.⁴³ Yönetişim ise birlikte yönetim anlamındadır. Toplumun idaresi için kullanılan politik, ekonomik ve yönetsel iradenin toplumsal gruplar ve kamu yönetimi arasındaki karşılıklı ve etkileşimli ilişkisel süreçle inşasına dayanır.⁴⁴ Demokratikleşme ve değişen koşullarda gününün ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir yönetim ihtiyacı ile gelişen yönetişim kavramı, özel sektörde gelişmeye başlayan süreç ve insan yönetimi modellerinden de etkilenmiştir. Yönetişimin yapısal olarak inşa edilmesinde

⁴¹ Tekeli, 2012, s. 139.

⁴² A.g.e., s. 140.

⁴³ Murşit Işık, Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu'nun Değerlendirilmesi, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 12:19, 2010, s. 40.

⁴⁴ Fikret Toksöz, İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008, s. 7.

kullanılan etki analizi, paydaş analizi, sorun analizi gibi analizler, amaca yönelik faaliyet planlama ve etkili kaynak yönetimi için stratejik planlama, performans göstergeleri gibi araçlar buna örnek verilebilir.

Yönetişim kavramı ilk kez Dünya Bankasının yayınladığı bir raporda 1989 yılında kullanılmış, daha sonra Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) raporlarında ve 1992’de Rio Zirvesi olarak da bilinen Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda kullanılmıştır. Rio Zirvesi sonrasında kalkınma ve kentlerin gelişimine yönelik yapılan konferanslarda ve hazırlanan metinlerde yönetim kavramı kullanılmaya devam etmiş, özellikle 1996 yılında İstanbul’da gerçekleşen BM İkinci İnsan Yerleşimleri HABİTAT II Konferansı ve sonrasında bugünkü anlamıyla kavramın kullanılması yaygınlaşmıştır. 1992 Rio Zirvesi’nin temel belgesi olan Gündem 21 ile (Agenda 21) ‘küresel ortaklık’ vurgulanmış ve bununla birlikte geleneksel yönetim anlayışı yerine çok aktörlü yönetim anlayışı gelişmeye başlamış, hükümetlerin yanı sıra yerel yönetimlerin, sermaye gruplarının ve iş dünyasının, sendikaların, bilim insanlarının, uzmanların, kadınlar, çocuklar, engelliler gibi toplumsal grupların, sivil toplum kuruluşlarının yönetim süreçlerinin ortağı olarak görülmesi, karar süreçlerinde sorumlulukla yer alması gerektiği ifade edilmiştir.⁴⁵

Devletle bireyler arasında gelişen yeni bir ilişki biçimini tanımlamak için kullanılan yönetim, devletin yapıcı rolünü düzenleyici olmaya doğru değiştirir. Devlet hizmetleri önceden belirlenmiş ve herkes için genel geçer olarak iyi kabul edilen şekillerde kendisi gerçekleştirmek yerine, insan hakları temel alınarak belirlenmiş göstergelere göre, çok aktörlü bir iletişimsellik içinde kişi ve toplumsal grupları yapabilir kılar.⁴⁶ Merkezi yönetimin kamusal kararların alınması ve uygulanmasına ilişkin süreçlerde belirleyici hakim güç olmaktan çıkması, bu süreçte merkezi hükümetin yanı sıra yerel ve diğer düzeylerde aktörlerin yer alması

⁴⁵ Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007 – 2013, Ankara, 2007, s. 2.

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/09_KamudaİyiYönetişimoik.pdf (E.T. 11/11/2021)

⁴⁶ Tekeli, 2012, s. 141-142.

ve böylece devlet iktidarının paylaşılabılır olması yönetişimin en belirgin özelliğidir. Gücün paylaşılabılır olması ve diyalogun gelişimi için sivil toplumun önemi artar, kurumlar ve toplumsal gruplar arası iş birliği önemli hale gelir.⁴⁷ Bu sayede toplumsal gruplar ve yurttaşlar, herhangi bir siyasi kimliğe ya da temsile ihtiyaç duymaksızın kendilerini etkileyen sosyal politika ve hizmetlere yönelik karar alma süreçlerinde yer alabilir, karara ilişkin önerilerin geliştirilmesi ve karar sonrasında uygulamanın izlenmesinde kendi ya da temsil ettikleri topluluğun görüşlerini dile getirebilirler. Yönetişim anlayışında kamusal idarenin bir parçası haline gelen bu kişi ve gruplardan ‘paydaş’ olarak bahsedilir. ‘Paydaş’ kelimesi İngilizce ‘stakeholder’ kelimesine karşılık olarak kullanılır.⁴⁸ Kelimenin sözlük anlamı bahis paralarının emanet edildiği kişi, menfaat sahibi, bir işte ortak çıkar ya da ilgisi olan bir grup insandır.⁴⁹

Yönetişimin, demokrasinin egemen gücü yani iktidarı inşa ederken demokratik değerleri barındırabilmesi ve ulusal sınırlar üzerine kurulu sosyal refah devletlerinde meşruiyetini kaybeden yurttaş – devlet ilişkisinin katılımcılık ve çoğulculuğu da kapsayan yeni yurttaşlık anlayışına göre yeniden kurulabilmesi ihtiyacına cevap verebilecek ‘yeni bir yönetim anlayışı projesi’ olarak geliştirildiği söylenebilir. Yönetişim kavramı, küreselleşme ile etkisi artan uluslar üstü yapılar sayesinde günün gerekliliklerine cevap verebilecek şekilde hem normatif hem de fonksiyonel olarak tanımlanarak geliştirilir. Yönetişim sadece demokrasi krizi ve yeni yurttaşlık anlayışlarının gelişebilmesi için değil, aynı zamanda çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması, ekonomik kalkınma ve gelişmenin küresel bir gündem olması açısından da önemlidir. Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi yapılar kendi yönetim tanımlarını yapmış, çalışmalarında ve misyonlarında yönetişimin desteklenmesine yer vermişlerdir. Dünya Bankası; ülkelerin yetenekli, verimli,

⁴⁷ Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu, 2007, s. 5.

⁴⁸ Toksöz, 2008, s. 16.

⁴⁹ Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/tr/sözlük/ingilizce/stakeholder> (E.T. 14/11/2021)

açık, kapsayıcı ve hesap verebilir kurumlar oluşturmalarını desteklediğini söyler.⁵⁰ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı 2014 tarihli ‘Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yönetişim’ raporunda yönetişimin kurumların ötesinde insan ve devlet arasındaki ilişkileri kapsadığını ve sektörler arası iş birliklerinin kurulabileceği mekanizmaları sağladığını belirtmiştir. Ayrıca iyi yönetişim mekanizmalarının şeffaf, demokratik kurumların yanı sıra etkili ve etkin kamu hizmetlerini içerebileceğine; yönetişim süreçlerinin siyasi, sosyal ve ekonomik önceliklerin belirlenmesinde toplumun geniş fikir birliği ve dışlanmışların, yoksulların ve kırılgan grupların seslerinin duyulmasına olanak veren bir katılım kalitesine işaret ettiğine de değinilmiştir.⁵¹

Avrupa Komisyonu (European Commission) 2001 yılında yayınladığı “Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap” belgesi ile yönetişimin Avrupa düzeyinde uygulanmasına yönelik birtakım tanımlamalar yapmış ve yönetişimin 5 temel ilkesinden bahsetmiştir. Bu ilkeler; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılıktır.⁵²

Bu ilkeler üzerinde sırasıyla durmak gerekirse açıklık; merkezi ve yerel yönetimin politika geliştirme, faaliyetlerin planlanması, bütçe planlanması gibi yönetsel tüm süreçleri açık bir şekilde yürütmesi, kamunun süreçlerden haberdar edilmesi ve ilgili tüm bilgilerin anlaşılabilir bir dille paylaşılmasıdır.⁵³ Kamuya yönelik politika ve hizmetlere ilişkin bilgi ve belgelere erişim yasal olarak koruma altına alınmış bir haktır.⁵⁴ Açıklığın sağlanması için üç ana unsurdan bahsedilir. Bu elementler; şeffaflık yani kamunun denetimine açık olma, herkes için her zaman ve her yerden erişilebilir olma ve yeni fikir ve taleplere açık olmaktır.⁵⁵

⁵⁰ Dünya Bankası, <https://www.worldbank.org/en/topic/governance> (E.T. 14/11/2021)

⁵¹ United Nations Development Program (UNDP), Discussion Paper, Governance For Sustainable Development, 2014, s. 2-4.
<https://www.undp.org/publications/discussion-paper-governance-sustainable-development> (E.T. 14/11/2021)

⁵² European Governance A White Paper, Commission of the Europe, Brussels, 2001
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10 (E.T. 14/11/2001)

⁵³ Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2014, s. 12.

⁵⁴ Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu, 2007, s. 6.

⁵⁵ OECD Policy Brief, Public Sector Modernisation: Open Government, February 2005, s: 2.
https://sarpn.org/documents/d0002380/Public_sector_OECD_Feb2005.pdf (E.T. 14/11/2021)

Hesap verebilirlik; kamu yönetiminden sorumlu kurumların faaliyet ve kararlarıyla ilgili olarak kamu tarafından denetlenebilir ve hesap verebilir olmasıdır.⁵⁶ Hesap verebilirlik ilkesinin uygulanması kamusal kaynakların kullanımının hukuka uygunluğu ve yerindeliğinin sağlanması ve kamusal gücün tek elde toplanmasının önlenmesini sağlar.⁵⁷

Etkililik; kamu politikalarının ve hizmetlerinin hedeflenen amaca yönelik olarak geliştirilmesi ve uygulanmasıdır. Etkililik ilkesi tanımlanmış hedeflerin sağlanması için yapılması gerekenlerin doğru zamanda ve doğru şekillerde yapılması gerekliliğini belirtir.⁵⁸

Tutarlılık; kamu politikalarının ve hizmetlerinin birbiriyle çelişmeyecek, birbirlerini tamamlayacak ve etkilerini güçlendirecek şekilde planlanması ve uygulanması gerekliliğini vurgular. Tutarlılık ilkesine göre merkezi yönetimler ve yerel yönetimlerce alınan karar hem birbiriyle hem de zamanla yapılabilecek düzenleme öngörülerıyla tutarlı olmalı, geleceğe yönelik güven vermeli⁵⁹, birbirleriyle bütünlüklü bir ilişkide ve uluslararası karar ve tavsiyelere uygun olmalıdır.

Katılım; yurttaşların politika ve hizmetlerle ilgili süreçlere ve süreçler sonunda alınacak karar ve uygulamalara katkıda bulunabilmeleridir.⁶⁰ Katılım ya da katılımcılık, kişilerin, toplumsal grupların ve sivil toplum örgütlerinin politika oluşturma, uygulama ve denetleme sürecinde yer alabilmesidir. Katılımın gerçekleşebilmesi için bilgi edinme hakkı ve örgütlenme hakkı önemlidir.⁶¹

Avrupa Komisyonu'nun Beyaz Kitap'ta tanımladığı yönetişimin beş ilkesinin yanı sıra Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2008 yılında aldığı kararla onaylanan 'Demokratik İyi Yönetişim için 12 İlke' belgesi yayınlanmıştır.⁶²

⁵⁶ Toksöz, 2008, s. 18.

⁵⁷ Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu, 2007, s. 13.

⁵⁸ A.g.e., s. 15.

⁵⁹ Toksöz, 2008, s. 18.

⁶⁰ Yönetişim ve Katılım Rehberi, 2014, s. 15.

⁶¹ Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu, 2007, s. 15.

⁶² 12 Principles of Good Governance, Council of Europe
<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles> (E.T. 14/11/2021)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2008 yılında aldığı kararla onaylanan Yerel Düzeyde Yenilik ve İyi Yönetişim Stratejisinde yer verilen Demokratik İyi Yönetişimin 12 İlkesi'nin

Katılım, yönetişimin ilkelerinden biridir. Ancak bunun yanı sıra yönetişim yaklaşımının siyasi katılımın güçlendirilmesi ve yurttaşların politika süreçlerine aktif katılımının sağlanmasıyla ilgili bir arayışın sonucunda ortaya çıktığını da unutmamak gerekir. Yönetişimin diğer ilkeleri de siyasi katılımın sağlanması ve demokratik bir yönetimin gerçekleşebilmesi için önemlidir. Katılım hem yönetişimin ilkelerinden biri hem de temel gereğidir.

1.1.3. Katılım Kavramı ve Uygulama Katılım

Bu çalışmada ele alınan siyasi katılım yalnızca siyasi partilerce örgütlenmiş siyaset alanına katılımı değil, kişilerin sivil olarak örgütlenmiş yapı ve oluşumlarla kendilerini ya da kamuyu ilgilendiren karar ve uygulama, izleme süreçlerine katılımını ifade etmektedir. Katılım, kamusal politika ve hizmetlerle ilgili kararlardan etkilenen ve yararlananların hizmetlerin iyileştirilmesi, yeni hizmetlerin planlanması ya da politika ve stratejilerin geliştirilmesiyle ilgili süreçlere dahil olmasıdır. Yurttaşların politika gelişimine ilişkin gündemi etkileyebilme, karar alma ve politika oluşturma aktivitelerine katılması olarak tanımlanabilecek olan toplumsal katılım çeşitli şekillerde olabilir. Toplumsal katılım için genellikle iki farklı seçenek arasında evet ya da hayır kararının alınmasını sağlayan referandum ya da belirli bir konuda deneyimlerinden yararlanarak görüşlerini almak için yurttaşlara danışılması gibi yöntemler izlenebilir. Bir diğer yöntem ise iş birliğidir. İş birliği yurttaşlar, uzmanlar, paydaşlar ve politikacılar arasında diyalog kurulmasına dayanan ve belli bir konu etrafında fikirleri bir araya getirmek, toplumsal refaha göre siyasi gündemi belirlemeye dayanır.⁶³

Katılım süreçlerinin demokratik olup olmaması gibi nitelik değerleri yetkinin ve gücün paylaşımı, kararlar ve sonuçlar üzerindeki etki ve bilginin yönü

başlıkları; katılım, temsiliyet ve adil seçimler; duyarlılık; etkililik ve verimlilik; açıklık ve şeffaflık; hukukun üstünlüğü; etik davranış; yetkinlik ve kapasite; yenilik ve değişime açık olma; sürdürülebilirlik ve uzun dönemli yönelim; sağlam mali yönetim; insan hakları, kültürel çeşitlilik ve sosyal uyum; hesap verebilirliktir.

⁶³ Demokrasi ve Katılım, haz. İlkay Gökhan Şen, Heinrich Böll Stiftung, s.149.

gibi unsurlardan etkilenir. Kamu kurum ve çalışanların yetkilerini süreçteki tüm paydaşlarla paylaşmaya istekli olması ve paydaşlardan gelecek katkıları önemsemesi aynı zamanda toplumun da katılımı anlamlı bularak bunu istemesi önemlidir. Katılıma konu olan süreç alınan kararlar üzerinde etkili olabilmeli, bilgi çok yönlü olarak ilgili tüm paydaşlar arasında aktarılabilmelidir.⁶⁴

Katılım meselesinin günümüzdeki popülerliğini ve anlamını kazanması demokrasi krizi ve değişen yurttaşlık teorilerinin gelişimiyle birlikte gerçekleşmiştir. Demokrasi krizinin neden olduğu yeni arayış ve küreselleşme başta olmak üzere çeşitli gelişmeler katılımın anlam, biçim ve etkinliğini etkilemiştir. Bordie, Cowling ve Nissen katılımı etkileyen temel gelişme ve itici güçleri aşağıdaki tabloda bir araya getirerek ifade etmişlerdir.

⁶⁴ Burcu Özupak Güleç, Sivil Toplum Kuruluşlarının Karar Alma Mekanizmalarına Katılımı: Yerel Yönetimlerde Kaliteli ve Anlamlı Bir Katılım İçin Uygulama Rehberi, TÜSEV Yayınları, 2020, s. 14.

Şekil 1.1: Katılımı etkileyen temel gelişme ve itici güçler

Demokrasi krizi ve yeni yönetim anlayışları	- Formel halk katılımının düşüşü - Yurttaşları yeniden karar alma süreçlerine katmak ve uzlaşma sağlamak üzere yeni yönetim sahaları, yerelcilik ve yetkilendirme gündemleri - Yurttaşların kamu hizmetlerinin üretimine katılımı, kişiselleştirme gündemi
Sivil toplum: Gelişiyor mu? Tehdit altında mı?	- Gönüllü ve topluluk sektörü için yasal, hukuki ve mali çerçevenin geliştirilmesi - Gönüllü ve topluluk sektörünün giderek daha fazla ortaklıkta ve hizmet sunumunda yer almasından dolayı etkinliğini yitirecek biçimde sisteme uyum sağlaması veya aşırı gerilmesi kaygıları - Sivil toplumun devletten bağımsızlığını devam ettirmesi - Özellikle internet üzerinden olmak üzere yeni katılım türlerinin ortaya çıkması
Yurttaş eylemleri, bireysel karar alma ve kolektif örgütlenme	- Örgütlü yaşamın faal olması, insanların kayıtsız olmaması - Artan bireyselleşmeyle insanların katılım beklentilerinin değişmeye başlaması - İnsanların farklı/çoklu kimliklerine göre kendilerini örgütlemesi ve bir dizi 'yer' ve 'çıkart' topluluğuna dahil olması - Yeni teknolojilerin yurttaşların harekete geçirilmesi ve aktivizm için kullanılması potansiyeli - İnsanların kendilerini daha kendiliğinden, yapılandırılmamış ve enformel yollarla örgütlemesi

Kaynak: Ellie Bordie, Eddie Cowling ve Nina Nissen, Katılımı Anlama: Bir Literatür Taraması⁶⁵

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı tarafından 2020 yılında hazırlanan Sivil Toplum Kuruluşlarının Karar Alma Mekanizmalarına Katılımı: Yerel Yönetimlerde Kaliteli ve Anlamlı bir Katılım için Uygulama Rehberi'nde katılım süreçlerinde; bir amacın varlığı, sürecin fark yaratması, kapsayıcı olma, doğru zamanda gerçekleşme, şeffaf olma ve saygılı olma ilkelerine dikkat edilmesi

⁶⁵ Ellie Bordie, Eddie Cowling ve Nina Nissen, Katılımı Anlama: Bir Literatür Taraması, çev. Aslı Toksabay Esen, Haz. Emre Demir, Londra, 2009, s. 13.

gerektiği belirtilmiştir.⁶⁶ Bu ilkelerin kaderine terkedilmiş bir katılım ilişkisinde kendiliğinden var olması beklenemez. Buna göre katılımın çeşitli ihtiyaçlara cevap bulmak için yapılan tartışmaların kavramsallaştırılması olarak soyut ve değerler düzeyinde kalmaması; uygulamaya konabilmesi, işlerlik kazanabilmesi ve taşıdığı değerlerin karşılıklarının belirli bir sistemde görülebilmesi için stratejik bir süreç olarak planlanması gerektiği aşıkardır. İlkeler göz önüne alındığında bu stratejik süreçlerde katılıma söz konusu olan çalışmadaki amacın tüm özneler için açık ve net olarak belirlenmiş olması, sürecin sonunda bir etkinin oluşması yani bir değişim hedeflenmeli, süreç tüm özneleri eşit düzeyde içerebilecek şekilde tasarlanmalı ve yürütülmelidir. Katılımın göstermelik bir düzeyde kalmaması için ilgili öznelerin sürecin hangi aşamasında dahil edileceği doğru planlanmalıdır. Tüm katılım sürecinde paydaşlar olarak adlandırılanların temsil ettikleri gruplar, bakış açıları ve uzmanlıkları saygı zemininde kurulmuş bir iletişim çerçevesinde değerlendirilmeli ve sürecin tamamı hem sürece dahil olan özneler arasında hem de kamuoyuna karşı şeffaf bir şekilde yürütülmelidir.

Katılımın niteliğini ve ulaşılması hedeflenen etkiyi belirleyen şeylerden bir tanesi de süreçteki paydaş ve rollerin belirlenmesidir. Katılımcı süreçlerle alınan kararların siyasi yönetimde geçerli olabilmesi için meşruluğunun sağlanması gerekir. Katılıma dayalı karar mekanizmalarında meşruluk için şeffaflık, kapsayıcı olma gibi ilkelerin korunması kadar sürece kimlerin dahil edildiği de önemlidir. Bir konuda katılımcı bir şekilde karar almak isteniyorsa ‘tüm paydaşların’ sürece katılması beklenir ancak bu ‘tüm paydaşlar’ kimdir? Paydaşlar arasında kimlerin yer alması gerektiğinden ziyade hangi rollerin yer alması gerektiği belirlenmelidir. Rollerin açıkça tanımlanmadığı ve ilgili rol sahiplerinin doğrudan katılıma davet edilmediği bir karar alma mekanizmasının demokratik etkinliğinden bahsetmek söz konusu olamayacaktır. Paydaşları oluşturacak rol ve kişiler belirlenirken katılımın kapsayıcılık ilkesi göz önünde bulundurulmalı ve her ihtimale karşı ön görülmemiş paydaşlar için açık kapı bırakılmalıdır.

⁶⁶ Güleç, 2020, s. 16.

Katılımı temel olarak üç boyutta ele almak mümkündür. Bunlardan ilki; katılım algısıdır. Toplumda katılımın anlaşılabilir olmasını sağlamak, oy kullanmanın ötesinde etki ve denetim fonksiyonunun bilinir, görünür olmasıdır. İkincisi katılım potansiyelidir. Diğer bir boyut ise katılım mekanizmalarıdır. Katılımın gerçekleşebilmesi için müzakere kapasitesi güçlü mekanizmalar oluşturularak katılıma alan açılmalıdır.⁶⁷ Çeşitli mekanizmaların olması katılımın gerçekleşmesi için yeterli değildir. Bu mekanizmalarla ilgili olabilecek tüm paydaşların bilgi sahibi olması, katılma istencinin olması ve katılım için elverişli koşulların bulunması gereklidir.⁶⁸ Halkın katılım mekanizmalarında aktif olarak yer almaları için kendilerini siyasal ve hukuki açıdan güvende hissetmeleri gerekir. Örgütlenme özgürlüğünün, düşünce, vicdan ve inanç özgürlüğünün, ifade özgürlüğünün kültürel olarak saygı görmediği ve hukuki olarak korunmadığı bir toplumda kişilerin aktif katılım göstermeleri, katılım için istekli olmaları beklenemez. Katılımın önünde engel oluşturabilecek nedenlerden bir diğeri de karar alma süreçlerinin ve mekanizmaların yeterince kapsayıcı olmamasıdır. Katılımı beklenen grupların birbirlerine karşı konumlanmaları ve katılım kültürüne bakış açıları da önemlidir. Katılım deneyimseldir ve gerçekleştiren kişilerden bağımsız olarak değerlendirilemez.

Gerçekleştiren kişiler gibi, katılımın gerçekleştiği koşullar da önemlidir. Hangi faaliyetlere kimlerin, hangi koşullarda ve neden katıldığına bakmaksızın katılımı anlamak mümkün değildir. Aktörlerin birbirleriyle olan ilişkilerindeki konumlanmaları ve bu ilişkilerin düzeyi katılımın niteliğini ve biçimini etkilemektedir. Katılım alanları, mekanizmaları ve bu alanların kimlere açılacağı konusunda iktidar dinamiklerinin belirleyici etkisi vardır.⁶⁹

Katılım genellikle olumlu tahayyüllerle ilişkilendirilir. Hem toplum hem de yönetimler tarafından benimsendiği, desteklendiği ve talep edildiği düşünülür. Brodie, Cowling ve Nissen katılımın yönetimler açısından olumlu karşılanmasının

⁶⁷ Ayşe Nur Ökten, Erhan Kurtarır ve Tuba İnal Çekiç, Katılımın Yokluğunda Gezi’de Direniş, Planlama Dergisi, 2013, 23:1, s. 50.

https://jag.journalagent.com/planlama/pdfs/PLAN_23_1_45_51.pdf (E.T. 20/11/2021)

⁶⁸ Toksöz, 2008, s. 87.

⁶⁹ Bordie, Cowling ve Nissen, 2009, s. 44-45.

dört ana nedeninden bahsederler. Birincisi, demokrasinin meşruiyetini ve hesap verebilirliğini güçlendirmesidir. İkincisi, yerel karar alma süreçlerinde insanların ortak çıkarlar için bir araya gelmesi yani örgütlenmesiyle toplumsal bütünlüğün sağlanmasıdır. Üçüncü neden katılım sayesinde kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasıdır. Diğer bir neden ise katılım faaliyetlerin kişisel becerileri geliştirmesidir.⁷⁰ Katılım normatif olarak iyi kabul edilir ancak her katılım toplumsal olarak herkesin iyisine hizmet etmeyebilir. Çatışan çıkarların karşı karşıya gelmesi özellikle yerel toplumlarda kümelenme ve ayrışmalara neden olabileceği gibi katılıma konu olan hedefler insan hakları ihlallerine varacak yıkımlara da sebep olabilir. Özellikle kutuplaşmanın arttığı ve popülizmin yükseldiği toplumlarda katılımın zarar verici etkileri görülebilir. Katılımın gerçekleşebilmesi için toplumsal grupların tartışma kültürüne, iş birliği ve uzlaşmaya açık olmaları gerekmektedir. Ayrıca katılımın niteliğine bakılmaksızın sadece biçimsel olarak örgütlenmesi, yurttaş katılımının göstermelik düzeyde kalması yani katılıma yönelik faaliyetler yürütülse bile aslında katılımın gerçekleşmemesi söz konusu olabilir. Arnstein'in katılım merdiveni bu durumu açıklayan katılım modellerinden biridir.⁷¹

Arnstein, 1969 yılında yayınladığı ve katılımın aşamalarını sekiz basamaklı bir merdiven tipolojisi ile anlattığı çalışmasında yurttaş katılımının yurttaşın gücü olduğunu söyler. Katılım, politik ve ekonomik süreçlerden dışlanmış olanların gelecekte dahil edilmesini sağlayacak olan gücün yeniden dağıtılmasıdır. Katılım ritüellerini gerçekleştirmek ile sürecin sonucunu etkilemek için gerekli olan güce sahip olmak arasında kritik bir fark vardır. Arnstein katılımda gücün yeniden dağıtımının önemini ortaya koyduğu ve her basamağın sonucu etkileme gücüne göre tanımlandığı katılım merdiveni modelinde katılımın sekiz farklı basamağından bahseder ve bu basamakları üç seviyede ele alır. İlk seviye birinci ve ikinci basamak olan *manipülasyon* ve *terapi* basamaklarından oluşur. Bu seviyede katılım söz konusu değildir. Amaçlanan şey insanların katılımını sağlamak değil, iktidar

⁷⁰ Bordie, Cowling ve Nissen, 2009, s. 7.

⁷¹ Sherry R. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, 35: 4, s. 217.

sahiplerinin diğerlerini kendi erkleri yönünde güdümlemesi ya da bu erke uyumlu olacak şekilde sağaltmasıdır. İkinci seviyede ise ancak göstermelik bir katılımdan bahsetmek mümkündür. Sırasıyla *bilgilendirme*, *danışma* ve *yatıştırma* basamaklarından oluşur. Bu seviyede kısıtlı da olsa yurttaşların sesinin duyulması mümkün olabilir. Kısıtlı bir katılım beklentisi vardır, yurttaşlar seslerini duyurabilirler ancak bu seslerin dikkate alınacağının güvencesini verebilecek bir yapı ya da mekanizma yoktur. Bu seviyede söz konusu olan simgesel, göstermelik bir katılımdır. İktidar sahiplerindeki karar verme gücünün yeniden dağıtımı söz konusu değildir. Üçüncü seviye gerçek katılımın gerçekleştiği; *ortaklık*, *yetkilendirme* ve *yurttaş kontrolü* basamaklarından oluşur. Ortaklıklarda geleneksel güç sahipleri ile pazarlık yapılabilir. Yetkilendirme ya da devredilen yetki ve yurttaş kontrolünde ise gücün yeniden dağıtımı yani anlamlı bir katılım mümkündür. Arnstein katılım merdiveni tipolojisinin sınırlılıkları olduğunu da belirtmektedir. Bu sınırlılıklar hem iktidar sahiplerinin hem de katılımı beklenen grupların homojen topluluklar olarak kabul edilmesi, gerçekte katılıma erişmenin önündeki engellere dair bir analizi içermemesi ve gerçekte sekiz keskin basamaklı bir ayırımdan çok fazla ara basamakların olabileceğidir.⁷²

Arnstein'in 1969 yılında katılım merdiveni adını verdiği bu katılım tipolojisini yayınlamış ve sonraki dönemlerde yaygın kabul görmüş ve pek çok farklı katılım modelinin gelişmesine de temel oluşturmuştur. Özellikle kalkınmacı planlama anlayışıyla birlikte planların meşruiyetinin sağlanması ve kabulü için katılım genel geçer araçlardan biri haline gelmesiyle planlama süreçlerinin tasarımı için pek çok farklı katılım modeli geliştirilir. Katılımın kalkınma için göstermelik bir araç haline gelmesini eleştiren White, “katılım yoluyla paylaşmak gücün paylaşımı anlamına gelmez” diyerek karar verici gücün paylaşılmasının önemini işaret etmiştir. Katılımı çıkar düzeylerine göre sınıflandırdığı yeni bir tipolojiyle ele alan White, dört ana katılım formundan bahseder. Bunlar; göstermelik katılım, enstrümantal katılım, temsilci katılım ve dönüştürücü katılımdır. Görüşlerin dikkate

⁷² A.g.e., s. 216-218.

alındığı, kararların birlikte alındığı ve kolektif eylemin konuşulabildiği katılım deyiminin güçlendirici bir etkisi olduğu vurgulanmıştır.⁷³

Günümüzdeki yönetim anlayışlarında katılım konusu önemini korumakta, pratikte katılımın sağlanmasına ilişkin model ve uygulamalar geliştirilmekte ve bunun yanı sıra bir insan hakkı olarak katılım hakkının erişilebilirliği için çalışmalar yürütülmektedir. Uluslararası insan hakları koruma mekanizmaları tarafından katılımın geliştirilmesiyle ilgili çeşitli politika belgeleri, ilkeler, standartlar ve uygulama rehberleri yayınlamıştır. Bunlardan biri, Avrupa Konseyi tarafından yayımlanmış olan ve katılım için sivil toplumun önemini de vurgulayan ‘Politik Karar Alma Süreçlerine Sivil Katılım Rehberidir.’⁷⁴ Bu rehber, Avrupa Konseyi 27 Eylül 2017 tarihli Bakanlar Komitesi toplantısında kabul edilmiş, gözden geçirilmiş versiyonu ise 30 Ekim 2019 tarihinde yayınlanmıştır. Rehberde sivil katılımın gerçekleşebilmesi için gerekli olan ilkelere ve katılımın nasıl gerçekleşeceğine ilişkin bir model önerisine yer verilmiştir. Rehberde yer verilen ilkelere göre; katılım süreçleri açık ve erişilebilir olmalı, sürecin aktörleri birbirleriyle dürüst bir ilişki kurmalı, sivil toplum örgütleri bağımsız olmalı, gerektiğinde daha önce ortaklık kurdukları yetkili ve kurumlardan ayrı fikirleri savunabilmeli, sivil toplum örgütleri tüm kamu politikası karar süreçlerine katılabilmelidir. Ayrıca sivil katılımın gelişebilmesi için karar süreçleriyle ilgili her türlü bilginin kamuya açık ve kolay erişilebilir olması, katılım süreçlerinin doğru planlanmış araçlarla yaygınlaştırılması, ayrımcılık yapılmaksızın tüm seslerin duyulmasına özen gösterilmesi, tüm çıkar gruplarını kapsaması ve karar vericilerin kararların sorumluluğu alması yani hesap verebilirliğin olmasının gerekliliği vurgulanmıştır.⁷⁵

Politik Karar Alma Süreçlerine Sivil Katılım Rehberi, katılım süreçlerinin birbiriyle ilişki içinde olan iki farklı boyutu olduğunu söyler. Bunlar karar verme

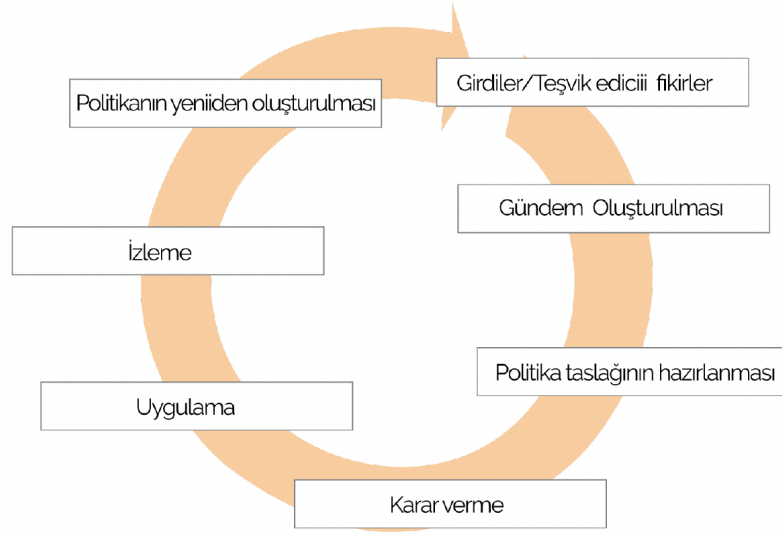
⁷³ Sarah C. White, Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation, Development in Practice, 1996, s. 143.
https://www.researchgate.net/publication/240528117_Depoliticising_Development_The_Uses_and_Abuses_of_Participation (E.T. 21/11/21)

⁷⁴ Code of Good Practice For Civil Participation, 2019.
<https://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-participation-revised-301019-en/168098b0e2> (E.T. 21/11/21)

⁷⁵ A.g.e., s. 6-8.

sürecinin aşamaları ve katılım düzeyleridir. Karar verme süreci, yedi aşamadan oluşan ve döngüsel, bir karar verme süreci biterken bir diğerinin başladığı bir modelle tanımlanır. Bu modelin aşamaları; girdiler/teşvik edici fikirler, gündem oluşturulması, politika taslağının hazırlanması, karar verme, uygulama, izleme, politikanın yeniden oluşturulmasıdır.

Şekil 1.2. Karar Verme Süreci Aşamaları

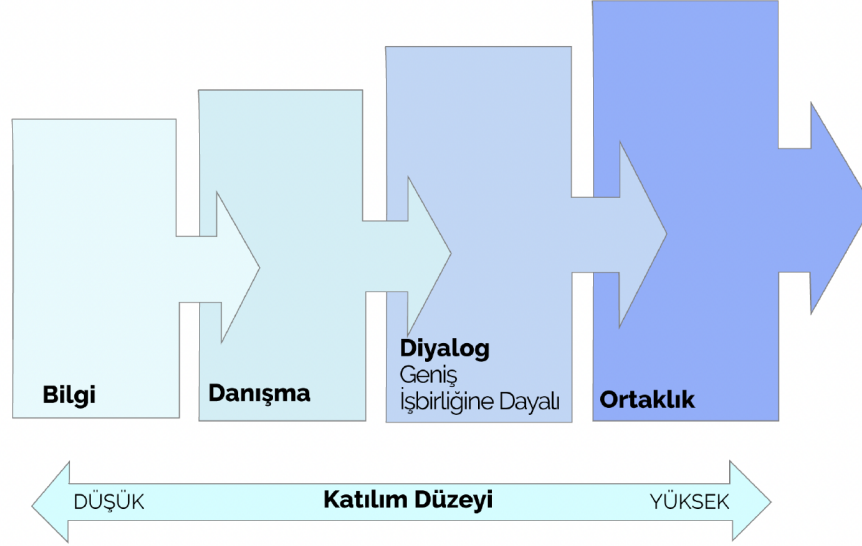


Kaynak: Code of Good Practice For Civil Participation ⁷⁶

Rehberde karar verme sürecine katılımın aşamalarından her birinin, sivil toplum ve yönetimler arasında bir etkileşim alanının oluşabileceği belirtilmiş ve bu süreçlere sivil toplum örgütlerinin sağlayabileceği katkılara değinilmiştir. Bir diğer model ise katılım düzeylerine dayalıdır. Bu modelde katılımın en düşük ve en yüksek olduğu bir spektrumda bilgi, danışma, diyalog ve ortaklık olmak üzere dört farklı aşama yer alır.

⁷⁶ A.g.e., s. 11.

Şekil 1.3. Katılım Düzeyleri



Kaynak: Code of Good Practice For Civil Participation ⁷⁷

Modele göre bilgiden ortaklığa doğru gidildikçe katılım düzeyi artmaktadır. İlk aşama, bilgiye erişimi işaret eder. Karar vericiler, kamuya ve sivil topluma zamanında, doğru ve düzenli bilgilendirme yapmalı, bilgiler sivil toplum ve kamuoyu için erişilebilir olmalıdır. Danışma aşamasında herhangi bir politika, karar ya da hizmete ilişkin konu hakkında sivil toplum örgütlerinin uzmanlığına danışılır ya da sivil toplum örgütlerinin aracılığıyla kamuoyunun görüşü istenir. Diyalog süreci bilgi edinme ya da görüş paylaşmanın ötesinde çift taraflı ve karşılıklı olarak gelişir. Diyalog süreci görüş alışverişine dayalı olabilir ya da ortak çıkarlar için birlikte inşa edilmiş, iş birliği ile geliştirilmiş olabilir. Katılımın en gelişmiş haliyle gerçekleştiği ortaklık aşamasında ise gündem belirlenmesinden kararların uygulanması ve değerlendirilmesine kadar tüm sorumluluklar sivil toplum örgütleri ve kamu yetkilileri tarafından paylaşılır.⁷⁸ Bu modelde her bir katılım aşaması, bir sonraki aşamanın temelini oluşturmaktadır. Danışmanın olmadığı bir diyalog, diyalogun kurulmadığı bir ortaklık süreci düşünülemez. Bir

⁷⁷ A.g.e., s. 9

⁷⁸ A.g.e., s. 9-11.

karar alma süreci bu aşamaların herhangi birinde başlayıp bitmek durumunda değildir. Karar alma süreçlerinin niteliği önceden planlanan ötesinde süreç devam ederken geliştirilebilir ya da çok daha ileri düzeyde bir katılımı ön görerek planlanan süreçler çeşitli sebeplerle farklı katılım düzeylerinde gerçekleşebilir.

Karar alma süreçlerine katılım, yerelden küresele kadar tüm yönetim alanlarında sürekli geliştirilmesi gereken bir meseledir. Katılımın geliştirilmesi için Avrupa Konseyi gibi uluslar üstü yapılar, uluslararası sivil toplum örgütleri, ağlar, ulusal ve yerel örgütler gibi her seviyeden kurum ve kuruluş bu konuyu gündemine almış, ilgili çalışmalar yürütmüş ve yürütmeye devam etmektedir. Katılım, insan hakları zemininde özgürlükler alanının korunabiliyor olmasına bağlıdır. Hem özgürlük alanlarının genişletilebilmesi hem de değişen ihtiyaçlara cevap verebilmesi ve yeni gelişmelere uyarlanabilmesi için her gün yeniden ve sürekli olarak iyileştirilmesi için çalışılması gereken bir meseledir.

1.2. KATILIM HAKKI

1.2.1. İnsan Hakları Genel Çerçevesi ve Katılım Hakkı

İnsan hakları felsefe deyimi olarak kullanılmasının tarihi Antik Yunan'a kadar uzanmakla birlikte ilk kez 1789 Fransız Devrimi döneminde İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile kavramsal olarak pozitif hukuk düzenlemelerinde kullanılmıştır.⁷⁹ İnsan haklarının yaşamın her alanına ait çok boyutlu bir şekilde tanımlanması ise 20. yüzyılda gerçekleşmiştir. İnsan hakları, kişilerin herhangi bir özellik ya da gerekçeye bağlı olmaksızın sadece insan oldukları için sahip oldukları haklardır. İnsan hakları, temel değerleri olan insan onuru ve eşitliğin korunmasına dayandırılmaktadır.⁸⁰ İnsan hakları, insan onuru ve eşitlik değerlerinin korunması çerçevesinde gelişen ihtiyaçlarla şekillenmiş ve normatif olarak kurulmuş bir

⁷⁹ Rona Aybay, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve Türkiye (1945-1948), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016, s.4.

⁸⁰ Zehra F. Kabasakal Arat, İnsan Hakları ve Türkiye, Türkiye'de Siyasal Yaşam Dün, Bugün, Yarın, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016, s. 373.

değerler sistemidir. Hiçbir durum, statü ve özelliğe bağlı olmaksızın bütün insanlar için geçerlidir. Tüm insanlar, insan onuruna yaraşır bir yaşam sürebilmek için eşit haklara sahiptir.

İnsan hakları bölünemez, birbirine bağlı, evrensel ve devredilemezdir. İnsan hakları bir bütündür, bütünsel olarak korunması gerekir.⁸¹ Herhangi bir önceliklendirme yapılamaz ya da bir hak için diğerinden vazgeçilemez. Kişiler her nerede, hangi coğrafyada, hangi devlette ve hangi statüde olursa olsun insan haklarına sahiptir ve haklardan feragat edilmesi, bir başkasına devredilmesi söz konusu değildir. Uygulamada kişilerin hak ve özgürlüklere erişiminde bir takım kısıt ve engellerin olması insan haklarının olmadığı anlamına gelmez; kısıt ve engeller hakların ihlaline yönelik uygulamadaki sorunlardır. İnsan haklarının korunması, normların belirlendiği belge ve metinler, ulusal hukuk sistemleri ve Anayasalar, uluslararası mekanizmaları ile sağlanmaktadır. Temel metinlerle yazılı hale getirilmiş ve uluslararası koruma mekanizmaları ve hukuk sistemlerinde belirli anlaşmalarla onaylanmış olan insan hakları, ülkelerin kendi iç hukuk sistemlerinde de anayasa ile güvence altına alınmaktadır.⁸²

Günümüzde insan hakları, çeşitli sınıflandırma modelleriyle ele alınmaktadır. Bunlardan en yaygın olarak kullanılanı kuşak haklar sınıflandırmasıdır. Bu sınıflandırmadaki kuşakların insan haklarının gelişimindeki tarihsellik ile ilişkili olduğu söylenebilir. İnsan haklarının gelişim süreci üç dönem olarak ele alınmış, kişi hakları ve siyasi haklardan oluşan birinci kuşak haklar; ekonomik, sosyal ve kültürel hakları içeren ikinci kuşak haklar ve dayanışma hakları olarak da adlandırılan üçüncü kuşak haklar olacak şekilde sınıflandırılmıştır. Üçüncü kuşak haklar, bireylerin haklarının korunmasının yanı sıra refahın yeniden dağıtımını ve küresel dayanışmayı vurgulamaktadır.⁸³

Birinci kuşak haklar, devlete karşı kişileri korumayı amaçlamaktadır. Yaşam hakkı ve dokunulmazlığı, düşünce ve ifade özgürlüğü, inanç ve din

⁸¹ A.g.e., s. 375.

⁸² Mustafa Ökmen, Bir İnsan Hakkı Olarak Kentli Haklarının Geliştirilmesi ve Yerel Yönetimler, Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, haz. Seda Kalem Berk ve Pınar Uyan Semerci, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, s.26.

⁸³ A.g.e., s. 27-28.

özgürlüğü, mülkiyet hakkı, örgütlenme hakkı, adil yargılanma hakkı gibi haklarla devletin iktidar alanı sınırlandırılarak kişilerin hak ve özgürlükleri korunmaktadır. İkinci kuşak haklarda ise kişi ve toplumun korunması, sosyal haklarla ilgili hizmetlere erişimlerinin sağlanması için devletlerin sorumlulukları tanımlanmaktadır.⁸⁴ Çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı, eğitim hakkı, barınma hakkı, sağlık hakkı, kültürel hayata katılabilme hakkı gibi haklar ikinci kuşak haklar arasında yer almaktadır.

Küresel dayanışma ve kolektif eylemliliği vurgulayan üçüncü kuşak haklar arasında kesin sınırları olmamakla birlikte insanlığın ortak mirasından yararlanma hakkı, gelişme ve kalkınma hakkı, çevre hakkı, barış hakkı, kültürel kimlik hakları, insani yardım hakkı gibi haklar yer almaktadır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında önem kazanan ve tartışılan bu haklar, 1980'ler itibariyle normlaştırılmaya, uluslararası ve ulusal hukuk düzenlemelerinde yer almaya başlamıştır. Üçüncü kuşak haklarla birlikte ilk kez, gelecek kuşakların haklarının korunması söz konusu olmuştur.⁸⁵

İnsan hakları, oldukça eskilere dayanan bir geçmişe sahip olmasına karşın uluslararası düzeyde ve yaygın bir şekilde ilgi gören bir konu haline gelmesi İkinci Dünya Savaşı ile birlikte olmuştur.⁸⁶ İnsan hakları İkinci Dünya Savaşı sonrasında hem kavramsal olarak gündelik hayatta hem de politik olarak devletlerin gündeminde yer almaya başlamıştır. Savaştan sonra insan haklarının devletlerin iç sorunu olmaktan öte uluslararası topluluğa ve dünyanın bütünüyle ilgili olduğu bilinci gelişmiştir.⁸⁷ Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra oluşturulan Milletler Cemiyeti, dünya tarihini ikinci bir büyük savaştan koruyamamış olsa da, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yerini uluslararası bir örgüt olan Birleşmiş Milletler'e (BM) bırakmıştır. Milletler Cemiyeti ve Birleşmiş Milletler örgütlerinin kuruluş metinlerinde temel amacın dünyada barışı egemen kılmak olduğu belirtilmiştir.⁸⁸

⁸⁴ Kivılcım Akkoyunlu Ertan ve Birol Ertan, Kentli Hakları: Kent ve İnsan Hakları Bağlamında Kentsel Hizmetlere Erişim Hakkı, Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, haz. Seda Kalem Berk ve Pınar Uyan Semerci, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, s.52.

⁸⁵ A.g.e, s. 52.

⁸⁶ Aybay, 2016, s. 4.

⁸⁷ Ökmen, 2013, s. 27.

⁸⁸ Aybay, 2016, s. 3.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan yeni dünya düzeninde savaşın olumsuz izlerinin silinmesi, yaşanan mağduriyetlerin onarılması ve bundan sonra tüm dünyada böyle bir yıkımın tekrar yaşanmaması için devletleri bir araya getiren uluslararası bir örgüt olarak kurulan ve insan hakları koruma mekanizması işlevine sahip olması amaçlanan BM, kurucu belgesi olan Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 1945'te San Francisco'da imzalanmasıyla kurulur.⁸⁹

Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın hem giriş bölümünde hem de çeşitli maddelerinde doğrudan insan haklarından bahsedilmektedir.⁹⁰ Antlaşmada BM'nin hangi amaçlarla kurulduğu açıklanmış; iyi komşuluk anlayışıyla birbirleriyle barışık olarak yaşamak, barış ve güvenliği korumak için güçleri birleştirmek ve ortak çıkar dışında silahlı kuvvet kullanılmasına başvurmamak gibi ilkelere yer verilmiş, insan haklarına saygı ve bağlılık vurgulanmıştır.⁹¹ Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın girişinde temel insan haklarına, insan onuru ve değerine, küçük ve büyük milletlerin, kadın ve erkeklerin eşit haklarına olan inancın kabul edildiği açıklanmış, birinci maddesinde ise BM'nin herkes için temel özgürlükler ve insan haklarına saygının güçlendirilmesi için uluslararası iş birliğinin sağlanmasını amaçladığı belirtilmiştir.⁹²

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, BM'nin kuruluşundan sonra 10 Aralık 1948 tarihinde Genel Kurul kararıyla ilan edilmiştir.⁹³ İnsan Hakları Komisyonu'nun uzun süreli çalışmaları sonucunda geliştirilen Bildirge, Genel Kurul'da red ve çekimser oy olmaksızın oy birliği ile kabul edilmiştir.⁹⁴

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi toplam 30 maddeden oluşmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerden bahsedilen Bildirge'nin 21. maddesinde katılımdan söz edilmektedir.

⁸⁹ United Nations, <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un> (E.T. 24/11/21)

⁹⁰ Birleşmiş Milletler Antlaşması, https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/2212020141836bm_01.pdf (E.T. 24/11/21)

⁹¹ Aybay, 2016, s. 4.

⁹² Michael Freeman, İnsan Hakları Disiplinlerarası Bir Yaklaşım, çev. A. Erkan Koca ve Asena Topçubaşı, Birleşik Yayınları, Ankara, 2008, s. 32.

⁹³ İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093127bm_03.pdf (E.T. 24/11/21)

⁹⁴ Freeman, 2008, s. 40.

“Her şahıs, doğrudan doğruya veya serbestçe seçilmiş temsilciler vasıtasıyla, memleketin kamu işleri yönetimine katılma hakkını haizdir.

Her şahıs memleketin kamu hizmetlerine eşitlikle girme hakkını haizdir.

Halkın iradesi kamu otoritesinin esasıdır; bu irade, gizli şekilde veya serbestliği sağlayacak muadil bir usul ile cereyan edecek, genel ve eşit oy verme yoluyla yapılacak olan devri ve dürüst seçimlerle ifade edilir.”⁹⁵

Siyasal katılımın insan hakkı olarak düzenlendiği bu maddenin yanı sıra katılımı ilişkili olan diğer hak ve özgürlüklerden de bahsedilmektedir. Madde 19 ile düşünce ve ifade özgürlüğü ve madde 20 ile örgütlenme özgürlüğü belirtilmiştir.⁹⁶

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, bağlayıcı nitelik taşımasa da insan haklarının genel anlatımların ötesinde yasama tekniğine uygun olarak maddeler haline getirildiği ilk metin olmuş, insan haklarının tanınması ve korunması için sonraki çalışmalara, insan hakları belge ve metinlerine temel oluşturmuştur.⁹⁷

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde seçilmiş temsilcilerle sınırlandırılan kamu yönetimine katılıma ilişkin maddenin dışında insan hakları arasında ayrıca katılım hakkına yer verilmemiştir. Ancak ilerleyen yıllarda özellikle küreselleşme, demokratikleşme ve yönetimle ilgili gündemlerin bir arada olduğu değişim sürecinde, insan haklarıyla ilgili anlayış da değişmiş ve genişlemiştir. Bu dönemde yerelleşme ve bölgeselleşmenin önem kazanmasıyla birlikte yerel haklar adı verilen haklar da gündeme gelmeye, üçüncü kuşak dayanışma hakları arasında yer almaya başlamıştır. Üçüncü kuşak dayanışma hakları kapsamında anılan yerel haklar, küreselleşme, demokratikleşme ve bu bağlamdaki yerelleşme ile birlikte gelişim göstermiş, belirginleşmiştir.⁹⁸ Yerel haklar anlayışında yerelde yaşayan insanlar o yerelin yurttaşı olarak kabul edilir ve demokratikleşme için yönetim süreçlerine katılımlarını ve yerel hizmetlerin etkinliğini amaçlanır. Bir sonraki bölümde detaylı olarak ele alınacak olan yerel, fiziksel mekan ve onu oluşturan

⁹⁵ İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093127bm_03.pdf (E.T. 24/11/21)

⁹⁶ A.g.e.

⁹⁷ Aybay, 2016, s. 8.

⁹⁸ Ökmen, 2013, s. 28.

etmenlerden çok daha fazlası olmakla birlikte en genel anlamıyla yerleşim ve yaşam birimlerini ve bunlarla birlikte örülmüş kentsel faaliyetleri işaret eder. Bu nedenle kentli hakları ya da daha geniş haliyle kent hakkı olarak da kullanılmaktadır. Yerel haklar ve kentsel hakların birbirini karşılayıcı niteliği kentleşme, demokratikleşme ve yerelleşme kavramlarının iç içe olması, yerel yönetim, kent ve kentleşmenin birbirine bağımlı yakın ilişkisi ve tarih boyunca kentlerin demokrasi, yerellik ve katılımın en fazla kendini duyurduğu alanlar olmasına dayanmaktadır.⁹⁹

Kent hakkının ne olduğuyla ilgili kesin sınırlar olmasa da katılıma ilişkin olduğunu söylemek kaçınılmazdır.¹⁰⁰ Katılım hakkı ile kent hakkı arasındaki ilişki sadece bir kapsama, bünyesinde barındırma ilişkisi değildir. Katılım, kent hakkının var olabilmesi, uygulanabilmesi, gerçekleştirilebilmesi için olmazsa olmaz temelidir. Kent hakkının özünde katılım yer almaktadır.

Kent hakkı kavramı ilk kez Henri Lefebvre tarafından 1967 yılında kaleme alınan ve 1968 yılında yayınlanan Şehir Hakkı¹⁰¹ eseri ile gündeme gelmiştir.¹⁰² Kent hakkı kavramı ilk kez 1968 yılında Lefebvre tarafından kullanılmış olsa da daha öncelerinde de kent hakkı tartışmalarına zemin hazırlayan çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar arasında klasik kent kuramları, Chicago Okulu kuramları, radikal ve eleştirel kent kuramları yer almaktadır.

Klasik kent kuramcıları kentin feodalizmden kapitalizme geçişteki önemine vurgu yapan ekonomi politik yaklaşımını ortaya koymuştur. Ekonomi politik yaklaşımında sınıf bilinci temelinde analizler yapılır ve kent, sınıfsal ayrışmanın odağındadır.¹⁰³ Chicago Okulu, Chicago kentinin 1900'lü yılların başında yasağını yoğun kentleşme süreciyle kent araştırmaları için ilgi çeken bir alan haline gelmesinin etkileriyle gelişir. Chicago Okulu kuramcıları kentin kendiliğinden dengeleneceği görüşüne dayanan kentsel ekoloji yaklaşımını ortaya

⁹⁹ A.g.e., s. 17

¹⁰⁰ Ökmen, 2013, s. 28-29.

¹⁰¹ Kitabın orijinal Fransızca ismi Le Droit à la ville, İngilizce'ye Right to the City ve Türkçe'ye Şehir Hakkı olarak çevrilmiştir.

¹⁰² Henri Lefebvre, Şehir Hakkı, Sel Yayıncılık, çev. Işık Ergüden, 2015, s. 132

¹⁰³ Hatice Turut ve E. Murat Özgür, Klasik Kent Kuramlarından Eleştirel Kent Kuramlarına Geçiş Bağlamında Kentleri Yeniden Okumak, Ege Coğrafya Dergisi, 27:1, 2018, s. 3.

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/496352>

atar.¹⁰⁴ Kentsel ekoloji ile birlikte kentsel çalışmalar alanında getto, çöküntü bölgeleri, lüks konutlar gibi kavramlar yer almaya başlar. Bu dönemde kentsel ekoloji, merkezileşme, kentsel ekolojik büyüme, kentlileşme gibi konularda çalışmalar yürütülmüştür.

1960'lardan itibaren gelişmeye başlayan radikal kent kuramları kapitalizm için kentlerin stratejik işlevlerini anlamaya odaklanır. Bu dönemde Henri Lefèbvre, Manuel Castells ve David Harvey gibi radikal kuramcılar kentleri kapitalizm eleştirisiyle birlikte ele almış ve ilk kez kente yaşayanların insan haklarına erişiminin yanı sıra kentte yaşayanların kente sahip olma hakkını vurgulayan çalışmalar ortaya koymuşlardır.

Lefèbvre, 1968 yılında ilk kez kent hakkından bahsederken en genel anlamıyla kent hakkını, kent sakinlerinin bütün kent ve kentleşme süreçlerini belirleme, kontrol etme, karar verici olma hakkı olarak tanımlamıştır.¹⁰⁵ Lefèbvre kent hakkı ile; kentin kapitalist sermaye birikimi için kullanılan bir alını satılır ürüne yani metaya dönüştürüldüğünü, sermaye ve devlet tarafından biçimlendirildiğini ancak kentin biçimlendirilmesinde asıl söz sahibi olması gerekenlerin kentte yaşayanlar olması gerektiğini söyler.

Kent hakkı konusundaki çalışmalarıyla bilinen David Harvey de Lefebvre'nin bu görüşünü destekler ve kent hakkını bir kolektif hak olarak tanımlar. Ancak Harvey'e göre kent hakkı, şehirdeki kaynaklara erişim hakkının çok daha ötesindedir; şehri değiştirme ve yeniden inşa etmeyi talep eder. Yeniden inşa, kentleşme sürecinde kolektif bir eylem ve gücün uygulanmasına bağlı olduğu için kent hakkı bireysel değil kolektif bir haktır; insan hakları arasında en değerli ama bir o kadar da unutulmuş olandır.¹⁰⁶

Kentte yaşayanlar, hem kentin sahip olduklarına erişebilme ve onlardan yararlanabilmeyi hem de kentin biçimlenmesine etki eden ilişkilere ve kentsel

¹⁰⁴ Gencay Serter, Şikago Okulu Kent Kuramı: Kentsel Ekolojik Kuram, Planlama, 23:2, 2013, s. 70. https://jag.journalagent.com/planlama/pdfs/PLAN-98608-RESEARCH_ARTICLE-SERTER.pdf

¹⁰⁵ Lefèbvre, 2015, s. 158.

¹⁰⁶ David Harvey, Asi Şehirler Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru, Metis Yayınları, 2013, s. 44.

süreçleri etkileyip deneyleyebilmeyi talep edebilir olmalıdır.¹⁰⁷ Kent hakkı kavramının tanımlanmasında reformist ve radikal olmak üzere iki temel bakış açısı vardır. Reformist bakış açısı kent hakkını kentte insan haklarına erişim, özellikle sosyal haklara yönelik barınma, eğitim gibi sosyal hizmetlere erişimle sınırlar ve buna göre kent hakkı neoliberal ekonomik sistemin yarattığı eşitsizliklerin onarılması için gereklidir. Radikal bakış açısı ise kent hakkını kentte insan haklarına ve hizmetlere erişimin yanı sıra kentin şekillenmesinde, mekânın üretiminde ve kullanım değeri üzerinde söz sahibi olunması olarak tanımlar ve sisteme entegre olunacak reformların değil, sistem değişikliğinin gerekli olduğunu söyler. Harvey'e göre halihazırdaki haliyle kent hakkı dar bir alana sıkışmış durumdadır ve çoğunlukla sadece kenti kendi ihtiyaç ve arzularına göre değiştirme gücüne sahip az sayıdaki siyaset gücünü ve sermayeyi elinde bulunduran elitlere aittir.¹⁰⁸

Kentler artı ürünlerin toplumsal ve mekânsal olarak birikimiyle oluşmuştur ve artı ürünün nasıl kullanılacağına dair karar ve denetimin toplumun küçük bir kesiminin elinde olması nedeniyle de sınıfsal bir meseledir. Artı değer, yani kâr arayışı üzerine inşa edilen kapitalizm döneminde de bu durumun devam edebilmesi için artı ürün üretimi için gerekli tüketim cevabını verilebilmesi için kentleşmeye ihtiyaç vardır. Kent hakkı, kapitalizm ve kentleşme arasındaki bu içsel bağlantıya karşın kentleşme süreçlerinde şehirlerin nasıl inşa edilip şekillendirileceği üzerine belirleyici bir gücü talep etmektir.¹⁰⁹

Marksist bir bakış açısıyla kapitalizmin kentler ve kentleşme süreçleri üzerindeki etkisini inceleyen radikal kent kuramcılarında sonra eleştirel kent kuramcıları, neoliberalizm ve kent ilişkisini ele alır. Neoliberalizm, 1980 ve sonrasında dünyadaki ekonomik sisteme ilişkin düzenlemeler için kullanılan kavramdır. Serbest piyasanın kurumsallaştırılması ve bu sayede kapitalizmin örgütsel, siyasi ve ideolojik olarak yeniden belirlenmesini anlatır.¹¹⁰

¹⁰⁷ Keleş ve Mengi, 2017, s. 25.

¹⁰⁸ Harvey, 2013, s. 67.

¹⁰⁹ A.g.e., s. 45.

¹¹⁰ Turut ve Özgür, 2018, s. 14.

Eleştirel kentsel teoriye göre serbest piyasaya odaklı ekonomi politikalarının hakim olmasıyla kentler neoliberalizmin sürdürülebilmesi için gerekli politik ve ideolojik stratejilerin sürekli ve yeniden üretim merkezi haline gelmiştir.¹¹¹ Günümüzdeki neoliberalizm, 1980'lerin başındakinden farklıdır ve yer, yapı ve konuları birbirinden farklılaşarak kendine özgü biçimlerde yerleşmiştir. Piyasa odaklı reform girişimleri aracılığıyla kurumsal organizasyon ve politik uzlaşmaların yıkımı ve yine piyasa odaklı ekonomik büyüme, metalaştırma gibi süreçlerin gelişimi için yeni bir alt yapı yaratımından oluşan bir yaratıcı yıkım süreçlerinden bahsedilmektedir. Bu yaratıcı yıkım süreçlerine ev sahipliği yapan günümüz 21. yüzyıl kentleri, ekonomik belirsizlikler ve zayıf mali kapasiteler karşısında ekonomik kalkınma, sosyal refah ve ekolojik sürdürülebilirliğe ilişkin sorumlulukları yönetmelidir. İçinde bulunduğu krizlerden çıkmak için kendini yeniden var eden ve kendisini güncellemesi gereken kentler, belirsizlikler ortamında neoliberalizmin sürebilmesi için odak alanlar haline gelmiştir.¹¹²

Lefebvre, ilk kez kent hakkı kavramını ortaya attığı Şehir Hakkı eserinde, kent hakkının hem bir çılgılık hem de bir talep olduğunu söylemiştir.¹¹³ Harvey'e göre bu çılgılık, kentlerdeki gündelik yaşantının girmiş olduğu krizlerin yarattığı acıya verilen tepki olarak bir haykırıştır. Talep ise, bu krizlerle yüzleşip daha anlamlı bir kent yaşamı yaratma yetkisine sahip olma istemidir.¹¹⁴ Bu talep, kentsel egemenliğin yeniden kurulması ve iktidarın sermaye ve devlete değil, kentte yaşayanlara ait olması için yükselen bir katılım hakkı arayışıdır.

¹¹¹ Neil Branner ve Nik Theodore, *Cities and Geographies of Actually Existing Neoliberalism*, *Antipode*, 34:3, 2002, s. 375.

¹¹² Jamie Peck, Neil Branner ve Nik Theodore, *Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations*, *SAIS Review*, 29:1, 2009, s.55.

¹¹³ Lefebvre, 2015, s. 132.

¹¹⁴ Harvey, 2013, s. 30.

1.2.2. Uluslararası İnsan Hakları Koruma Mekanizmalarında Katılım Hakkı

İnsan hakları, yeryüzünün her neresinde ve her kim olursa olsun tüm insanların doğuştan sadece insan oldukları için sahip oldukları haklardır. Hak ve özgürlüklerin korunması için devletlerin anayasa ve anayasalara bağlı hukuk sistemlerinin yanı sıra uluslararası insan hakları koruma mekanizmaları önemli bir role sahiptir. Uluslararası insan hakları mekanizmaları Birleşmiş Milletler gibi herhangi bir koşul ve coğrafi sınıra bağlı olmaksızın tüm üye ülkeleri kapsayabileceği gibi Avrupa Konseyi, Amerikan Devletler Örgütü, Afrika Birliği Örgütü gibi bölgesel örgüt ve yapılar da olabilir. Koruma mekanizmalarının çeşitli yapı ve organlarınca üretilen insan hakları metinleri tavsiye niteliğinde ya da taraf devletler için bağlayıcı olabilir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, insan haklarının uluslararası bir kabulle tanınması ve korunmasına yönelik çabaların ortaya konulmasında bir öncü olmuş, kendisinden sonra geliştirilen insan hakları metinlerine temel dayanak oluşturmuştur. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nden sonra 1966 yılında BM İkiz Sözleşmeleri olarak da anılan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile Medeni ve Siyasi Haklara Dair Uluslararası Sözleşme yayınlanmıştır. İkiz Sözleşmeler'de katılımı ilişkili olduğu söylenebilecek olan sendikal haklar, kültürel yaşama katılım, siyasi katılım, örgütlenme özgürlüğü gibi hak ve özgürlüklere ilişkin maddeler yer almaktadır.¹¹⁵ Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi madde 25 yurttaşların siyasi katılım hakkını tanımlamaktadır. Buna göre;

“Her yurttaş, 2. Maddede belirtilen ayrımlara ve makul olmayan kısıtlamalara bağlı olmaksızın;

(a) Doğrudan doğruya ya da özgürce seçilmiş temsilciler aracılığı ile kamu yönetimine katılma;

(b) Genel, eşit ve gizli oyla belirli dönemlerde yapılan, seçmenlerin

¹¹⁵ Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093210bm_04.pdf (E.T. 25/11/21)

Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093321bm_05.pdf (E.T. 25/11/21)

iradelerini özgürce ortaya koymalarını garanti eden gerçek seçimlerde oy kullanma ve seçilme;
(c) *Genel anlamda eşit olarak, ülkesinin kamu hizmetlerine girme hak ve fırsatına sahiptir.*"¹¹⁶

Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde siyasi katılım, yurttaşlar için tanımlanmış, seçme ve seçme hakkına yer verilmiş, kamu hizmetlerine girme hakkından bahsedilmiş ancak bununla ilgili detaylara yer verilmemiştir. 1996 yılında Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin denetim organı olan İnsan Hakları Komitesi¹¹⁷ tarafından madde 25 hakkında yayınlanan genel yorumda bu maddeden düzenlenen hakların kendi kaderini tayin hakkı ile ilişkili ancak bu haktan farklı olarak halkların değil kişilerin kamu yönetimine katılım hakkını düzenlediği belirtilmiştir. Yurttaşlar için kamu yönetimine katılım hakkının tanımlandığı bu madde ile ilişkili olarak yurttaşlığı tanımlayan hukuk kurallarının belirtilmesi ve herhangi bir statüye bağlı ayrımcılığın yapılmaması gerekliliği vurgulanmış, bu haktan faydalanabilmek için belirlenen koşul ve şartların makul sebeplere dayanması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Madde 25 hakkındaki genel yorumda kamu yönetimine katılımın tüm kamu kurumlarını, uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekteki tüm politikaların oluşturulması ve uygulamasını kapsadığı tanımlanmıştır. Buna göre kamu yönetimine katılım hakkı, anayasalar ve diğer yasal güvencelerle korunmalıdır. Yurttaşlar, seçime bağlı dolaylı katılımın ötesinde doğrudan kamu yönetimine katılabilir olmalı, yerel konularda halk meclisleri ve hükümetle iş birliğindeki diğer kuruluşlar aracılığıyla doğrudan yönetime katılım hakkını kullanabilmelidir. Seçilmiş temsilciler ve doğrudan karar alma süreçlerine katılımın yanı sıra kamuya açık tartışmalar, temsilcilerle görüşmeler ve yurttaş örgütlenmeleri de kamu yönetimine katılımı ile ilgili olarak güçlendirilmelidir.¹¹⁸ Madde 25'e ilişkin Genel Yorum No:25, kamu yönetimine katılım hakkının

¹¹⁶ Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093321bm_05.pdf (E.T. 25/11/21)

¹¹⁷ İstanbul Bilgi Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi
<https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/117-medeni-ve-siyasi-haklara-iliskin-uluslararası-sozlesme/> (E.T. 25/11/21)

¹¹⁸ Lema Uyar, Birleşmiş Milletler'de İnsan Hakları Yorumları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 145, İstanbul, 2006, s. 75 – 78.

kapsamını, temel gerekliliklerini, yöntem ve biçimine dair usulleri detaylandırarak katılımın sağlanması ve bu konuda somut düzenlemelerin yapılmasını desteklemektedir. Ayrıca 2004 yılında Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokolü ile kişilerin şikayet hakkı tanınmıştır.¹¹⁹ İHEB ve İkiz Sözleşmelerde yer alan haklar, sonraki dönemlerde kalkınma hakkı, barış hakkı, çevre hakkı gibi haklarında tanınmasıyla genişletilmiş, BM bu hakları ve kadınlar, çocuklar, göçmenler, işçiler gibi haklara erişim konusunda özel önlem ve korumaya ihtiyaç duyulan grupların haklarını korumak için özelleşmiş sözleşmeler ve belgeler geliştirerek çalışmaya devam etmiştir.¹²⁰

1986 yılında ilan edilen Gelişme Hakkına Dair Bildiri'nin birinci ve ikinci maddesinde gelişme hakkı "her insanın ve bütün halkların, bütün insan haklarının ve temel özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşeceği bir ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal gelişmeye katılma, katkıda bulunma ve bundan yararlanma hakkına sahip olması" olarak açıklanmış ve her bireyin gelişme hakkına aktif olarak katılma hakkı olduğu belirtilmiştir.¹²¹ Çocuğun insan haklarının korunmasına yönelik düzenlenmiş kapsamlı bir sözleşme olan 20 Kasım 1989 tarihli Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, çocukların katılım hakkını geniş bir çerçevede koruma altına alır. Çocuğun düşüncesini özgürce açıklama hakkı ve örgütlenme hakkı tanınmıştır. Ayrıca katılım, çocuk hakları sözleşmesinin yansıttığı dört genel ilkedен biri olarak kabul edilir.¹²² Katılım hakkına değinilen bir diğer Birleşmiş Milletler metni ise 1993 tarihli Ulusal Veya Etnik, Dinsel Veya Dilsel Azınlıklara Mensup Olan Kişilerin Haklarına Dair Bildiri'dir. Dokuz maddeden oluşan bu bildiri metninde azınlıkların kültürel, dinsel, sosyal, ekonomik ve kamusal yaşama etkili katılım hakkı, kararlara katılım hakkı, örgütlenme hakkı ve bu hakların korunması için

¹¹⁹ Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokolü, 05.08.2006 tarihli ve 26250 sayılı Resmi Gazete

¹²⁰ Arat, 2016, s. 374-375.

¹²¹ Gelişme Hakkına Dair Bildiri

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020094538bm_18.pdf (E.T. 25/11/21)

¹²² Nancy Flowers, Compasito Manual on Human Rights Education for Children, Directorate of Youth and Sport of the Council of Europe, Hungary, 2007, s. 22.

devletlerin ve Birleşmiş Milletler'in rolü belirtilmiştir.¹²³

Birleşmiş Milletler, sözleşme ve bildiri metinlerinin yanı sıra çeşitli programları ile de katılımın güçlendirilmesine üzerine çalışmalar yürütmektedir. Bunlar arasında BM İnsan Yerleşimleri Programı (UN-HABITAT) doğrudan kamu yönetimine katılımın ve yönetişimin güçlendirilmesi üzerine çalışmaktadır. UN-HABITAT'ın temelinde Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Toplantıları yer almaktadır. Bugüne kadar toplam 3 kez düzenlenen İnsan Yerleşimleri Toplantıları'nın ilki 1976 yılında Vancouver'da, ikincisi 1996 yılında İstanbul'da ve sonuncusu 2016 yılında Quito'da yapılmıştır. 1976'da Vancouver'da gerçekleştirilen HABITAT I toplantısında dünya genelinde artmakta olan insan popülasyonu ve bunun çevre sorunları, ekonomik gelişmeyle ilgili problemler ve yoksullukla ilişkileri üzerinde durulmuş¹²⁴ ve insan hakları, ekonomik ve sosyal kalkınma, çevrenin korunması konularını kentleşmeyle uyumlu bir şekilde ele alınabilmesini sağlayacak küresel bir rehber oluşturulması amaçlanmıştır.¹²⁵ Komut sektörünün gelişimi ve insani yerleşim koşullarının iyileştirilmesine yönelik hedeflerin ön plana çıktığı HABITAT I, hakların korunması ve erişilebilirliği konusunda devletlerin sorumluluklarını vurgular.¹²⁶

BM İnsan Yerleşimleri Konferansları öncesinde 1972 yılında kalkınma ve çevre sorunlarının ele alındığı Stockholm Konferansı yapılmış, konferans sonrasında kurulan BM Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından 1987 yılında 'Ortak Geleceğimiz' raporu hazırlanmıştır.¹²⁷ Bu rapor çevre ve kalkınma gündemini birlikte ele alarak sürdürülebilir kalkınma yaklaşımını geliştirmiş ve kısıtlı düzeyde de olsa katılım konusuna yer vermiştir. Özellikle kentsel sorunlarla ilgili öneriler arasında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ve yerel hizmetlerin

¹²³ Ulusal Veya Etnik, Dinsel Veya Dilsel Azınlıklara Mensup Olan Kişilerin Haklarına Dair Bildiri

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020094647bm_20.pdf (E.T. 25/11/21)

¹²⁴ Keleş ve Mengi, 2017, s. 33.

¹²⁵ BM İnsan Yerleşimleri Programı, Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı <https://www.mfa.gov.tr/bm-insan-yerlesimleri-programi.tr.mfa> (E.T. 25/11/21)

¹²⁶ Akkoyunlu Ertan ve Ertan, 2013, s.61.

¹²⁷ UN Secretary General, Report of the World Commission on Environment and Development "Our Common Future", Newyork, 1987.

<https://digitallibrary.un.org/record/139811> (E.T. 25/11/21)

iyileştirilmesi için vatandaş katılımına değinilmiştir. Stockholm Konferansı'ndan sonra 1992 yılında Rio Konferansı gerçekleştirilir. Yeryüzü Zirvesi olarak da anılan ve hazırlık süreci ilk kez geniş bir katılımı ile gerçekleşen Rio Konferansı ile sürdürülebilir kalkınma kavramının gündeme gelmesinin yanı sıra katılımcı mekanizmaların benimsenmesi de mümkün olur. Konferans çıktılarının eylem planı olarak hazırlanan Gündem 21, sürdürülebilir kalkınma için küresel ortaklık iddiasındadır ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi, hükümetler ve devlet dışı kurumlar arasında iş birliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımı gibi öncelikleri barındırır. Gündem 21, yerel yönetimlerin katılımcı bir süreç geliştirerek kendi yurttaşları ile birlikte Yerel Gündem 21 programlarını oluşturmalarını öngörür. Yerel Gündem 21'lerin oluşturulması için yerel düzeyde doğrudan ve temsili katılımın güçlendirilmesi, gençler, kadınlar gibi toplumsal grupların karar alma süreçlerine dahil edilmesi gerekmektedir.¹²⁸

HABITAT II toplantısı 1996 yılında İstanbul'da gerçekleştirilmiş, toplantının çıktısı olan İstanbul Bildirisi'nde devam eden çevresel sorunlar, ekonomik yetersizlikler ve artan kentleşme baskısına karşın kent yönetimlerinin iyileştirilmesine yönelik çözümler arasında katılımın artırılması ve yönetişimin güçlendirilmesi üzerinde durulmuş ve devletin rolünün yönlendirici, düzenleyici bir mekanizmaya doğru değişmesi gerekliliğinden bahsedilmiştir.¹²⁹ Bu toplantıda konut ve yerleşim sorunları başta olmak üzere kentsel politikaların sorumluluğu konusunda devletleri işaret eden HABITAT I'den farklı olarak sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmıştır. 1996 – 2016 yıllarını kapsayan Küresel Eylem Planı çalışmaları için sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri, üniversiteler gibi devlet dışı kuruluş ve örgütlerin yer aldığı geniş katılımlı bir tartışma formu oluşturulmuştur.¹³⁰ Rio zirvesinde oluşturulan Yerel Gündem 21, HABITAT II gündeminde etkinliğini sürdürmeye devam etmiştir. İstanbul HABITAT II Zirvesi'nde sürdürülebilir kalkınma için demokratik, insan haklarına saygılı, hesap

¹²⁸ Sadun Emrealp, Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı, UCLG MEWA Yayını, İstanbul, 2005, s. 14-16.

¹²⁹ Keleş ve Mengi, 2017, s. 89.

¹³⁰ Akkoyunlu Ertan ve Ertan, 2013, s. 62.

veren, şeffaf ve katılımcı yönetimlerin gerekliliği belirtilmiş, bu değerlere sahip yönetimlerin geliştirilebilmesi için yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel aktörlerin iş birliği ve etkin katılımının önemi vurgulanmıştır.¹³¹ HABITAT III ise 2016 yılında Quito’da herkes için kent ana teması ve kimsenin geride bırakılmaması anlayışıyla düzenlenmiş, göçmenler odağında herkesin kent yaşamına dahil edilmesi ve iklim değişikliği ile mücadele için doğal çevrenin korunması gündemlerine yer verilmiştir.¹³²

İnsan haklarının korunması için yoğun olarak çalışan uluslararası örgütlerden bir diğeri de Avrupa Konseyi’dir. Avrupa Konseyi, 1949 yılında insan haklarının korunması için kurulmuş ve 47 üye ülkeden oluşan bölgesel nitelikte bir uluslararası örgüttür.¹³³ Üye devletlerin temsilcilerinden oluşan Avrupa Konseyi, demokrasi ve insan haklarının üstünlüğü konularında farklı zeminlerde çok çeşitli çalışmalar yürütmektedir.¹³⁴

Türkiye’nin de 1950¹³⁵ yılından beri üye olduğu Avrupa Konseyi; Genel Sekreterlik, Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Asamblesi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İnsan Hakları Komiseri ve Uluslararası Sivil Toplum Örgütleri Konferansı gibi ana yapılardan oluşmaktadır.¹³⁶ Kurucu antlaşması olan Avrupa Konseyi Statüsü’ne göre Avrupa Konseyi’nin amacı; “üyeleri arasında ortak mirasları olan ülkü ve ilkeleri korumak ve yaymak ve siyasi, ekonomik ilerlemelerini sağlamak amacıyla daha sıkı bir birlik yaratmaktır.”¹³⁷

Avrupa Konseyi’nin temel insan hakları koruma metinleri arasında yer alan ve aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kurucu metni olan

¹³¹ Emrealp, 2005, s. 23.

¹³² BM İnsan Yerleşimleri Programı

¹³³ Council of Europe (CoE)

<https://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states> (E.T. 02/11/21)

¹³⁴ Turgut Tarhanlı, İnsansız Yönetim Türkiye’de İnsan Hakları, Dost Kitabevi, Ankara, 2003, s. 37.

¹³⁵ Council of Europe (CoE),

<https://www.coe.int/en/web/portal/turkey> (E.T. 02/11/21)

¹³⁶ Council of Europe (CoE),

<https://www.coe.int/tr/web/about-us/structure> (E.T. 02/11/21)

¹³⁷ Avrupa Konseyi Statüsü,

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020093815001_tur.pdf (E.T. 25/11/21)

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 1950 yılında yayınlanarak üye devletlerin imzasına açılmıştır. 59 maddeden oluşan Sözleşme, zamanla ek protokollerle desteklenmiş, en son ek protokol Ağustos 2021’de yayınlanmıştır. Sözleşmede katılımı ilgili olarak ifade özgürlüğü (madde 19) ve örgütlenme hakkına (madde 11) yer verilmiştir, bireyler için etkili başvuru hakkı (madde 13) tanınmış ve yabancıların siyasal etkinliklerinin kısıtlanması (madde 16) hakkında düzenlemelere yer verilmiştir. Ayrıca 1952 yılında yayınlanan Ek Protokol ile serbest seçim hakkı tanımlanmıştır.¹³⁸

Avrupa Konseyi’nin katılıma ilişkin temel metinlerinden biri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. 1985 yılında Avrupa Konseyi üye devletlerin imzasına açılan ve toplam 18 maddeden oluşan sözleşmenin ön sözünde “yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temel unsurlarından biri olduğu” ve “vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğu” belirtilmiştir.¹³⁹ 2009 yılında yayınlanan ek protokol, yerel yönetimlerin işlerine katılmaya odaklanmaktadır. Ek protokol ile herkesin yerel yönetime katılma hakkının güvence altına alınması gerekliliği belirtilmiştir. Protokolde yerel yönetimlerin işlerine katılma hakkı, “yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarını belirlemeye veya bunların kullanılmasını etkilemeye çalışma hakkı” olarak tanımlanmış, yasalarla herkesin ikamet ettikleri yerel yönetimlerin meclisine seçmen veya aday olarak katılması ve yerel yönetim işlerine katılma hakkının kullanılmasının anayasa ve diğer yasal düzenlemelerle sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Bunların yanı sıra protokolde katılım hakkıyla ilgili önlemlerin uygulanmasına ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir.¹⁴⁰

¹³⁸ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
https://www.echr.coe.int/documents/convention_tur.pdf (E.T. 05/12/21)

¹³⁹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
<https://rm.coe.int/booklet-european-charter-of-local-self-government-turkish-version/168071b67b>
(E.T. 05/12/21)

¹⁴⁰ Yurttaşların Yönetim İşlerinin Sevk ve İdaresine Katılım Hakkıyla İlgili Avrupa Yerel Yönetimler Şartı Ek Protokolü
<https://rm.coe.int/booklet-european-charter-of-local-self-government-turkish-version/168071b67b>
(E.T. 05/12/21)

Katılım hakkı ve özellikle katılımın yerel yönetimlerle ilişkisi açısından önemli olan Avrupa Kentsel Şartı, diğer sözleşme ve metinlerden farklı olarak merkezi hükümetlerin değil doğrudan yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Kapsamı oldukça muğlak olan kent hakkı ve katılıma ilişkin somut ve belirleyici tanımlar yapan Avrupa Kentsel Şartı, 20 maddelik bir bildiri ve 13 maddelik şart ilkeleri olmak üzere iki ana bölümden oluşur. İlk bölümü oluşturan bildirinin 12. maddesinde katılıma detaylı olarak yer verilmiştir. Buna göre katılım için “çoğulcu demokrasilerde; kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde; gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması” önerilmektedir. İkinci bölümü oluşturan şart ilkeleri arasında ise “Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması” başlığı altında katılıma ilişkin ilkelere yer verilmiştir.¹⁴¹

Bildiride yer alan katılım maddesi ve katılıma ilişkin ilkelerin yanı sıra Avrupa Kentsel Şartı bütünsel olarak ele alındığında katılım hakkının öncelikli haklar arasında olduğu söylenebilir. Avrupa Kentsel Şartı, sonraki dönemlerde yayınlanan kentli hakları ve katılımı hakkına ilişkin pek çok temel belgeye de yol gösterici olmuştur.¹⁴² Avrupa Kentsel Şartı – II ise Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto adıyla 2008 yılında yayınlanır. Manifesto, 1992 yılında kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı’nın kent hakkı için çığır açıcı önemde olduğunu vurgulayarak geçen zaman içinde küreselleşme ve artan kentleşme baskısı ile hızlı gelişen değişimleri, bu değişimlerin de etkisiyle yayınlanan diğer referans belgeleri dikkate alarak Avrupa Kentsel Şartı’nın bazı ilkelerinin yeniden tanımlanması, güncellenmesi ve geliştirilmesi gerekliliği ile hazırlanmıştır. Manifesto; Avrupa

¹⁴¹ European Urban Charter, <https://rm.coe.int/168071923d> (E.T. 05/12/21)

Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması” başlığı altında katılıma ilişkin ilkeler şöyledir; *Yerel politik yaşama halkın katılımını temin için halk temsilcilerini, özgür ve demokratik olarak seçebilme hakkı*; Yerel politik yaşamda etkin bir katılım için; halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olması gereği; Toplum geleceğini etkileyecek her tür önemli projede halka danışma gereği; Kent yönetimi ve planlamasının; kent karakteri ve özel niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması; Yerel politik kararlarını; uzmanlardan oluşacak ekiplerce gerçekleştirilecek kentsel ve bölgesel planlara dayandırılması; Karar verme sürecinin sonucunda ortaya çıkan politik tercihlerin anlaşılabilirliği ve hayatiyeti; Gençlerin toplum yaşamına katılımının yerel yönetimlerce sağlanması.

¹⁴² Pektaş ve Akın, 2010, s. 28-33.

Kent Müktesebatı ve Yeni Bir Kentlilik Olasılığı, Kentliler Olarak Kent ve Kasaba Halkları, Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar, Uyumlu Kentler ve Kasabalar, Bilgi Temelli Kentler ve Kasabalar olmak üzere beş ana başlıktan oluşmaktadır.¹⁴³ Bu başlıklar altında ekonomi, bilgi ve teknoloji, kültür, sanat ve tarih, güvenli kent ve sağlıklı konut gibi pek çok konuya yer verilmiş, katılım hakkı da bu konular arasında yer almıştır.

1992 yılında Avrupa Kentsel Şartı'nın kabul edilmesi kentsel haklar ve katılım hakları açısından bir öncü olup sonraki yıllarda uluslararası insan hakları koruma mekanizmaları tarafından özellikle yönetişimin ve sivil katılımın güçlendirilmesi için pek çok çalışma yapılmıştır. Avrupa Konseyi, ana temalarından biri olan demokrasi alanında özellikle demokratik yönetişim başlığı altında katılımcılığın güçlendirilmesine yönelik çeşitli çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmalar arasında demokratik yönetişim standartlarına ilişkin sözleşmeler, tavsiye kararları ve rehberler de yer almaktadır. Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi (1997)¹⁴⁴, Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımına İlişkin Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı (2004)¹⁴⁵, Yerel ve Bölgesel Düzeyde Katılım ve Katılım Politikalarının Değerlendirilmesi, Denetlenmesi ve İzlenmesine İlişkin Bakanlar Komitesi tavsiye kararı (2009)¹⁴⁶, Yurttaşların Yerel Kamusal Yaşama Katılımına İlişkin Bakanlar Komitesi tavsiye kararı (2018)¹⁴⁷,

¹⁴³ Manifesto For A New Urbanity European Urban Charter II
<https://rm.coe.int/urban-charter-ii-manifesto-for-a-new-urbanity-publication-a5-58-pages-/168095e1d5> (E.T. 6/12/2021)

¹⁴⁴ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=144> (E.T. 6/12/2021)

¹⁴⁵ Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Participation of Young People in Local and Regional Life
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbd33 (E.T. 6/12/2021)

¹⁴⁶ Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Evaluation, Auditing and Monitoring of Participation and Participation Policies at Local and Regional Level
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1979 (E.T. 6/12/2021)

¹⁴⁷ Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Participation of Citizens in Local Public Life
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807954c3 (E.T. 6/12/2021)

Politik Karar Alma Süreçlerine Sivil Katılım Rehberi (2017)¹⁴⁸ bunlardan bazılarıdır. Bu metinler zaman içerisinde gelişen koşullara, değişen ihtiyaçlara cevap verme çabasıdadır. Örneğin 2016 yılında Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde kabul edilen 392(2016) sayılı Tavsiye Kararı, büyükşehir alanlarında yönetişimin, temsili demokrasi zorlukları doğurabileceği endişesine ilişkin tartışmalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Buna göre büyükşehirlerdeki hızlı büyüme, büyümenin kentin çevresindeki kırsal alanları da etkilemesi ve metropol kentlerin ekonominin temel aktörlerinden biri haline gelmesiyle demokrasinin yerel ve bölgesel boyutu ve yurttaşların ihtiyaçlarına yanıt verme kapasitesinde sorunlara yol açabileceğinden endişe edilmiş, büyükşehir yönetimlerindeki çok katmanlı ve karmaşık yapının giderek yükselmekte olan bir temsili demokrasi zorluğu yaratmasını engellemek için yeni modellerin gerekliliği belirtilmiştir. Buna göre Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Bakanlar Komitesi'nden gerekçelendirilmiş endişe ve koşulları göz önünde bulundurarak şeffaflık, hesap verilebilirlik, siyasi diyalog ve yurttaş katılımını güvence altına alabilen yönetim yapılarının oluşturulması ve ilkelerin belirlenmesini, büyükşehirlerin gelişmesine yönelik ilkeler hazırlamasını ve büyükşehirlerdeki çok katmanlı yönetim yapılarının geliştirilmesinin kolaylaştırılmasını talep etmiştir.¹⁴⁹

Günümüz toplumlarında demokratik bir hak talebi olarak yükselen siyasi katılımı ele alabilmek için öncelikle demokrasi ve yurttaşlığın durumuna ve birbirleriyle kurdukları ilişkiyi anlamak gereklidir. Günümüz toplumlarında demokratik yönetim anlayışı yaygın olmakla birlikte genellikle temsili demokrasi ile sınırlandırılmıştır. Temsili demokrasi, güncel talep ve ihtiyaçlara yanıt veremediği bir durumdadır. Demokrasi krizi olarak da adlandırılan bu durumun nedenlerinden biri küresel dünya düzeninde ulus devletin önemini kaybetmesidir. Hemen her konuda alınacak kararlarda ve politikalarda uluslararası gündemin

¹⁴⁸ Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd (E.T. 6/12/2021)

¹⁴⁹ Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Büyükşehir Kapsamına Giren Alanlarda İyi Yönetişim 392(2016) sayılı Tavsiye Kararı

<https://rm.coe.int/buyuksehir-kapsam-na-giren-alanlarda-iyi-yonetisim-raportor-antonio-er/1680718c93> (E.T. 6/12/2021)

etkisinin olması ulusal sınırların ve bu sınırlara bağı politik ve siyasi sistemlerin geçerliliğini kaybetmesine neden olur. Ulus devletlerin önemini değışmesiyle de ilgili olan başka bir neden de yurttaşlık yaklaşımlarının değışmesidir. Küreselleşmenin de etkisiyle artık tek bir ortak statü yurttaşlığından bahsetmek mümkün değıildir. Farklılıklar ve çoklu kimlikler belirginleşmeye ve kendini göstermeye, ifade alanı aramaya başlar. Dolayısıyla günümüzde halkı iktidarına dayanan klasik demokrasi anlayışından uzaklaşmış ve öznelerin çoğulculuğunu vurgulayan yeni bir yön kazanılmıştır.¹⁵⁰ Demokrasi krizinin bir diğ er nedeni mevcut siyasi sistemlerin ağırlıklı olarak siyasi partilerle örgütlenmiş olmasıdır.

Temsili demokrasi krizine çözüm arayışlarıyla birlikte yerleşik demokrasi anlayışları değıştiğı ve yeni demokrasilerin doğduğı günümüzde siyasi karar alma süreçlerinde karmaşıklık artardan bir yandan da yurttaşların karar alıcılara olan güveni azalmaktadır. Kararların giderek daha çok kurumsal düzeylerde alınabiliyor olması karar vericiler ve yurttaşlar arasındaki mesafeyi artırmaktadır.¹⁵¹ Bunun yanı sıra yurttaşların aktif olarak daha çok siyasi karar alma süreçlerine katılmak istemesi, internet başta olmak üzere gelişen teknolojilerin siyasi alanda aktif olabilmek ve karara müdahil olabilmek için yeni yollar açabilmesi katılımın güçlendirilmesine ilişkin talepleri yükseltir. Ayrıca, özellikle büyük siyasi kararların kendi meşruluklarını sağlayabilmesi ve kabul görebilmesi için yurttaşların desteğıne ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁵²

Katılımcı demokrasinin hayata geçebilmesi için yeni bir anlayış olarak gelişen yönetişim, farklı düzeylerde çok paydaşlı ve çok yönlü yeni bir yönetim yaklaşımını ortaya koymuştur. Bu doğrultuda hem yönetişimin nasıl mümkün olabileceğıne ilişkin çeşitli ilkeler ortaya atılmış, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması uluslararası program ve mekanizmalarla desteklenmiştir. Yönetişimin yanı sıra katılımın politika geliştirme ve karar alma süreçlerinde uygulanabilmesi için çeşitli katılım modeller ortaya konmuştur. Katılım konusundaki pek çok çalışmaya kaynaklık eden Arstein'in katılım merdiveni bu modellerden biridir.

¹⁵⁰ Kahraman, Keyman ve Sarıbay, 1999, s. 29.

¹⁵¹ Demokrasi ve Katılım, s.147.

¹⁵² A.g.e., s.148.

Katılımın güçlendirilmesi için yapılan çalışmalarının zemininde demokratik katılımın bir hak olarak korunması fikri yatmaktadır. Medeni ve siyasi haklar kapsamında ele alınan siyasi katılım hakkının yanı sıra üçüncü kuşak kolektif insan hakları kapsamındaki kent hakkıyla birlikte katılıma yer verilmektedir. Tüm hak ve özgürlüklerin tanınıp korunmasında olduğu gibi katılım hakkı için de ulusal anayasaların yanı sıra uluslararası hukuk metinleri de önemli bir yere sahiptir. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi gibi örgütler bünyesinde hazırlanan ve kabul edilen uluslararası sözleşmeler günümüzde devlet otoritesine karşı hakların korunmasında önemli bir rol oynamaktadır.¹⁵³ Uluslararası, bölgesel ve ulusal düzeylerdeki tüm koruma mekanizmaları, insan hakları metinleri ve diğer çalışmalarla katılım hakkının koruma altına alınarak gündelik hayatta karar alma ve politika geliştirme süreçlerinde toplumsal katılımı güçlendirebilmek, siyasi sistemleri katılıma açık hale getirebilmek ve nihayetinde demokratik katılıma ilişkin talebe bulabilmek çabası ortaya konulmaktadır.

¹⁵³ Serap Yazıcı, Hukuk Devleti ve Yargının Bağımsızlığı, Türkiye’de Siyasal Yaşam Dün, Bugün, Yarın, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016, s.80.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE KATILIM

2.1. YERELLEŞME, YEREL YÖNETİMLERİN ÖNEMİ VE KATILIM

Yerelleşme dünya genelinde toplumsal, ekonomik, yönetsel, siyasal ve teknolojik olarak etkileri olan ve çeşitli değişimlere yol açan küreselleşmenin sonuçlarından biri olarak gündeme gelmektedir. Mekânsal ölçek, yerleşim birimi ve kültürel olarak yerel elbette küreselleşmeden önce de vardı. Ancak küreselleşmenin yükselişi ve kapitalizmin küresel olarak inşasıyla birlikte yerellik yeni bir anlam kazanmaya başlar. Yerelin bu değişiminden söz edilirken “yeni yerelleşme” kavramı da kullanılmaktadır.

Yerelleşme, sadece nüfusun kentsel mekanda yerleşiminden ibaret değildir. Tıpkı yerelleşme gibi kentleri de tek bir boyutta ele almak mümkün değildir; kente ilişkin yanıtlar hangi perspektiften ele aldığınıza göre değişecektir. Kent; iktisatçı bakış açısından ekonomik etkinliklerin gerçekleştiği yer, siyaset bilimi için yönetsel bir alan, planlama ve mimarlık için inşa ve yeniden inşa mekanıdır. Günümüz küresel dünyasında kent; çok boyutlu, çok katmanlı ve çok aktörlü karmaşık bir toplumsal ilişkiler bütünüdür.¹⁵⁴ Yerelleşmenin mekanı olan kentler, toplu bir yaşam yer i ve birlikte yaşama kültürü üretmesidir.¹⁵⁵ Yerelleşme ana yerleşim birimleri olan kentlerle ilişkili olsa da sadece kent ölçeğinde ve kent mekanında ele alınması mümkün değildir. Günümüzde özellikle metropollerin ve bölge merkezi kentlerin çevre yerleşimlerle ilişkisinde muğlaklaşan sınır ve ölçekler yerelleşmeyi sadece kentler üzerinden okunmasını olanaksız kılmaktadır. Öte yandan kent olgusunun kesin sınırlarını koymak mümkün değildir. İdari sınırlar, nüfus büyüklüğü gibi özellikler kentin yönetimi ve tanımlanmasına ilişkin

¹⁵⁴ E. Fuat Keyman, Berrin Koyuncu Lorasdağı, Sekiz Kentin Hikayesi Türkiye’de Yeni Yerellik ve Yeni Orta Sınıflar, Metis Yayınları, İstanbul, 2020, s. 15.

¹⁵⁵ İlhan Tekeli, Kent, Kentli Haklar, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2011, s. 202.

nitelikleri belirleyebilir ancak kent, sınırlarla belirlenmiş alanlardan ibaret değildir. Kentler sınırların çok daha ötesinde ekonomik, idari, sosyal ve kültürel ilişkileri bütününde ele alınmalıdır.

Yerelleşmenin genel olarak küreselleşmenin etkisinde gelişmesinin yanı sıra bu gelişime özel çeşitli nedenler de sıralanabilir. Bunlardan biri, yerel toplulukların küreselin tek tip standartlaşmasına karşın esnek ve uyarlanabilir olması, yerel kimliklerin korunup yeniden üretilmesini destekleyerek farklılık sağlamasıdır. Bir diğer neden yurttaş iradesi ve sivil toplum temsilini sağlayarak dönüşen geleneksel ulus devlete alternatif üretmesidir. Başka bir neden ise gelişmeyi desteklemesi, toplumsal yeniden üretimi oluşturmaktır.¹⁵⁶ Bu özellikleri ile yerelin özellikle yönetsel ve ekonomik olarak küresel kapitalizm karşısında ulus devletlere bir alternatif olduğu ve bu nedenle yükselen bir önem kazandığı da düşünülmektedir. Özellikle 90'lı yıllarda ulus devletin denetleyici ve düzenleyici rolünün küresel sermaye dolaşımı karşısında bir engel haline geleceği, bu nedenle de gücünü kaybedeceği düşüncesi hâkim olur. Kent yerellerinin ve yerel yönetimlerin, ulus devletin yerine geçerek küresel sermaye ile ilişkileneceği düşünülür.¹⁵⁷

Gencay Şaylan, 2002 yılında Sivil Toplum Kuruluşları, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler adıyla ve pek çok sivil toplum örgütü ortaklığında düzenlenen sivil toplum kuruluşları sempozyumunda yaptığı konuşmasında yerelleşmenin dünyada kapitalizmin yeniden yapılanmasının bir yansıması olduğunu dile getirmiştir. Şaylan, yerelleşmenin bir boyutunun kavramsal olarak açıklanıp kavranması zor bir konu olan mikro-milliyetçilikle, diğer bir boyutunun ise ulus devlet düzeninde kamusal yetki ve kaynakların merkezi ve yerel yönetimler arasında yeniden dağılımıyla ilgili olduğunu söyler.¹⁵⁸ Yerelleşmenin kapitalizmin yeniden inşası yani küresel kapitalizmle olan ilişkisi, yerelleşme karşıtlığıyla ilgili görüşlerin de temelini oluşturmaktadır. Karşıt görüşlerden bazıları yerelleşme ve

¹⁵⁶ Ökmen, 2013, s. 40.

¹⁵⁷ Keleş ve Mengi, 2017, s. 61.

¹⁵⁸ Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, STK'lar, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler, haz. Ali Çakmak, İstanbul, 2002, s. 30-31.

yerel yönetimlerin güçlenmesinin demokratikleşmeyi sağlamak yerine küresel kapitalizmin araçları haline dönüştüğü üzerinedir. Buna göre yerel yönetimler, kendi iktidar alanlarında yarattıkları rantları belirli toplumsal kümelerle aktarır ve bu kümelerin başka ülkelerdeki benzerleriyle bir çıkar ilişkisi vardır. Bunun yanı sıra yerelleşme ve yerel yönetimlerin artan önemi ulus devletinin kapitalist sermayenin küresel dolaşımında engel olması ihtimaline karşı bir çözüm alternatifi olarak da değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda ekonomik çıkarların kentlerin önüne geçmediği, katılımcı ve adil bir kent yönetiminin nasıl mümkün olabileceği sorusu önemli olacaktır.¹⁵⁹ Yerelleşme hakkında bir diğer karşıt görüş de özellikle kültürel yapısında etnik farklılıkların baskın olduğu toplumlar için yerelleşme ve bölgeselleşme eğilimlerinin siyasi parçalanmayı yaratacağıyla ilgilidir.¹⁶⁰

Yerelleşme her ne kadar küresel kapitalizmin inşasında bir araç olmasıyla eleştirilse de hem dünyada hem de Türkiye’de önemi artmaya devam etmektedir. Yerelleşmenin ve yerel yönetimlerin önem kazanmaya başlaması aynı zamanda yönetişim gündemiyle de ilgilidir. Küreselleşmenin etkileri, ulus devletlerin meşruiyet krizi ve temsili demokrasinin yetersiz kalması gibi sorunlar sonucunda yeni bir alternatif arayışına cevap olan yönetişimin uygulanabilirliği açısından yerel yönetimler önemlidir. Temsili demokrasinin yanı sıra çeşitli kademelerde toplumun doğrudan katılımını, çoğulculuğu ve kapsayıcılığı da sağlamaya çalışan yönetişim, hem katılım için uygun ölçekte katılım mekanizmalarının yaratılması hem de devletlerin rolünün değişimi ve toplumsal katılım mekanizmalarıyla iş birliğine açık hale gelmesini gerektirir. Bu gereklilikler açısından da yerel siyasetin ve yerel yönetimlerin rolü çok daha önemli hale gelir. Yerelleşme, özellikle sanayi dönemi sonrasında toplumların değişimi ve sorunların çözümünde en az ulus devletler kadar önemli görülmektedir.¹⁶¹

Yerelleşmeyi tanımlamak için yapılan değerlendirmelere göre yerelleşme yerel yönetimle aynı şey değildir, sorunları çözmek için çok boyutlu, çok katmanlı

¹⁵⁹ Keyman, Koyuncu Lorasdağı, 2020, s. 23.

¹⁶⁰ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İzmir, 2019, s. 554.

¹⁶¹ Bruce Katz ve Jeremy Nowak, The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism, Brookings Institution Press, 2018, s. 10-12.

ve çok aktörlü ağ yönetimlerine önem verir. Öte yandan sorunların çözümü için yerelin artan önemini vurgulamak, ulus devletin önemini ihmal etmek anlamına gelmemelidir. Sorunların çözümünde yeni söylem ve fikirlere, yeni aktör ve ilişkilere açık olunmalıdır. Çok farklı coğrafi ve idari düzeylerden oluşabilir, net bir sınırlayıcısı yoktur. Kentler yerel, bölgesel, ulusal ve küresel ağlarda kendi potansiyellerini ortaya koymak için yeni aktör ve oluşumlarla hareket edebilirler.¹⁶²

Yerelleşme gündemiyle birlikte toplumun yönetime katılımının sağlanmasına yönelik çalışmalar gelişmekte, yerel politikaların önemi artmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin sağlanması, üzerlerindeki merkezi yönetimin denetim gücünün kaldırılması gibi konulara hem ülke anayasalarında hem uluslararası mekanizma ve belgelerde yer verilmektedir. Bu açıdan demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması için yerel yönetimlere düşen görevin önemi açıkça görülmektedir.¹⁶³ Bu yeni rol gereği, küreselleşme etkisinde ulus devletlerin yeniden yapılanmasıyla birlikte yerel yönetimlerin de yeniden yapılanması söz konusudur. Tekeli'ye göre bu yeniden yapılanma iki temel nedenle şekillenir. Bu nedenlerden ilki toplumdaki gelişmeler sonucu ortaya çıkan değişim ihtiyacı ve bu değişime karşı çıkanların oluşturduğu direncin uyumsuzluklarının giderilmesidir. İkincisi ise daha iyi bir yerel yönetim tasarımı için değişim eğiliminden yararlanılmasıdır. Bu değişimi şekillendirmek ve anlamak için sorulması gereken sorular; yerel yönetimlerin işlevlerinde niteliksel ve niceliksel olarak ne gibi değişimler olacağı ve yerel yönetimlerin dünya ve toplumla ilişki kurma biçimlerinin nasıl değişeceği.¹⁶⁴

Bu değişimin katılım gündemiyle örgütlendiği ve katılım odağında şekillendiği söylenebilir. Yerel yönetimler, demokratik kurumlar olarak değerlendirilir ancak bu düşünceye yol açan toplumun kendi seçtiği organlarla yönetilmesini sağlayabilmesi tamamıyla demokratik bir özellik kazandırmak için yeterli değildir. Şekilsel özelliklerin ötesinde, toplumun etkin katılımını sağlamak,

¹⁶² Keyman, Koyuncu Lorasdağı, 2020, s. 25.

¹⁶³ Ökmen, 2013, s. 41.

¹⁶⁴ Tekeli, 2012, s. 190-191.

tüm toplumsal kesimlere katılım alanını açmak gerekir.¹⁶⁵ Katılım ve yerel yönetimler, karşılıklı bir ilişki içinde birbirlerine ihtiyaç duymaktadır.

Katılımın gelişimi için yerel yönetimlerin önemli olmasının çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenlerden bir tanesi ölçekle ilgilidir. Yerel yönetimler hem demokrasi kültürünün yerleşmesi hem de halkın denetim işlevini yerine getirebilmesi için ölçek olarak en uygun kamu idaresi birimleri olarak görülmektedir.¹⁶⁶ Merkezi yönetimler ve yurttaşlar arasında direkt bir ilişki kurulması mümkün olmadığı gibi doğrudan merkezi yönetimler tarafından yaygın katılım mekanizmalarının oluşturulması da ölçek açısından pek mümkün değildir. Yerel yönetimler, yurttaşların bireysel ve örgütlü katılımı için erişilebilir bir ölçektir. Toplumsal ve mekânsal mesafenin azalmasıyla yerel yönetimlerde ölçeğin daha erişilebilir olması, yönetimler üzerindeki toplum denetiminin de daha etkili olmasını sağlar.¹⁶⁷

Ölçekle de ilişkili olan bir neden de bağlamdır. Yerel yönetimler, yereldeki insanların doğrudan kendilerini ilgilendiren konulardaki karar alma süreçlerine katılabilmelerini sağlayan bir demokratik yönetim potansiyelini barındırır.¹⁶⁸ Kişiler, birincil ya da etkilenici öznesi oldukları konularda seslerini duyurabilir, somut ve sonuca yönelik taleplerini dile getirebilir, söz sahibi olabilirler. Katılımın konusu ve öznesi arasındaki ilişki doğrudan ya da daha az dolaylı olacak şekilde kurulabilmektedir.

Katılım için yerel yönetimler araçsal olarak da önemlidir. Yerel yönetimler hem yasal hem de yapısal olarak katılım mekanizmaları oluşturmaya yatkın ve bununla sorumlu yönetimlerdir. Merkezi yönetimlerin hem ölçek hem de yapı gereği sivil katılım için elverişli olmamasına karşın yerel yönetimler yasa ve idari yapı olarak çeşitli düzeylerde katılım mekanizmaları kurmaya yatkın ve bundan sorumludur. Bunun yanı sıra yerel yönetimler, gücün merkezde toplandığı ve

¹⁶⁵ Keleş, 2019, s. 85.

¹⁶⁶ Hale Akay, Yerel Yönetim ve Katılımcı Mekanizmalar ve Süreçler, Türkiye Avrupa Vakfı, s. 4.

¹⁶⁷ Kaypak, 2012, s. 179.

¹⁶⁸ A.g.e., s. 176.

erişilebilirliğinin zayıfladığı merkezi yönetimlere karşın demokratik yönetim alternatifi yaratabilir.

Katılım için yerel yönetimlerin önemli olmasındaki bir diğer etken ise kültürdür. Yerel yönetimlerin özerkliklerinin güçlü olması ve demokratik yönetim özelliklerini taşıması katılım ulusal ölçekte katılım ve demokrasinin gelişmesine katkı sağlar.¹⁶⁹ Katılım pratiklerinin gelişmesi, demokrasi kültürünün de yaygınlaşmasını sağlar ve böylece tabandan yaygınlaşan bir katılım talebiyle genel idari yönetim ve siyaset alanı da daha demokratik bir hale gelebilir.

Katılımın güçlendirilmesinde yerel yönetimlerin önemli bir rolünün olmasının yanı sıra, yerel yönetimlerin etkinliği için de katılım oldukça önemlidir. Bu önemin nedenlerinin başında nitelikli karar alma ve politika geliştirme yer alır. Yerelde yaşayan, alınan kararlardan doğrudan etkilenecek olan ve hizmetlerden yararlananların sürece erken dönemlerden itibaren katılımı; doğru ihtiyaç tespitinin yapılmasını, farklı talep ve görüşlerden dolayı ileri aşamalarda doğabilecek engellerin azaltılmasını sağlar.¹⁷⁰ Bir yerelin neye ihtiyacı olduğunu en iyi oranın sakinleri bilirler ve bu yerel bilgiler demokratik süreçlerde karar verme kapasitelerini güçlendirir.¹⁷¹ Karar alma süreçlerine katılımın sağlanması aynı zamanda farklı bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasını, farklı seslerin duyulmasını ve yenilikçi yaklaşımlarla ortak çözümlerin geliştirilmesini sağlar.¹⁷² Katılımcı süreçlerle amaca yönelik olarak alınan kararlar ve planlanan hizmetler hem kapsayıcı bir şekilde yerelde yaşayanların ihtiyaçlarına cevap vereceği hem de sürece dahil edilen yararlanıcı özneler tarafından benimsenip sahiplenileceği için daha başarılı olacaktır. Bu durum aynı zamanda kaynakların etkin kullanımını ve hizmetlerin sürdürülebilirliğini de sağlayacaktır.

Katılımcı süreçler toplumun farklı gruplarının bir araya gelmesini, benzerlik gösteren ya da farklılaşan taleplerini dile getirmelerini, sürece dair görüş bildirmelerini, aynı konu etrafında tartışma süreçleri yürütüp birbirlerine temas

¹⁶⁹ Kaypak, 2012, s. 178.

¹⁷⁰ Özupak Güleç, 2020, s. 19.

¹⁷¹ Demokrasi ve Siyasal Katılım, s. 111.

¹⁷² Akay, s. 4.

etmelerini sağlar. Bu durum hem tartışma ve uzlaşma kültürünün geliştirir. Birlikte yaşama kültürünün güçlenmesini, yerelde yaşayanların birbirlerinin gündemlerinden haberdar olmalarını ve toplumsal dayanışmanın gelişmesini sağlar.¹⁷³ Hemşehrilik bilinci ve aidiyet duygusunu besler, demokratikleşme idealinde çok sesli toplumların gelişimini destekler.

Katılım, yerel yönetimlerde siyasi ve idari meşruiyet için de önemlidir. Yerel yönetimlerin demokratikleşebilmesi; özerkliğin sağlanmasına, yerelin sakinlerinin karar alma süreçlerine katılabilmelerine, kararların ve uygulamaların toplum tarafından denetlenebilir olmasına bağlıdır.¹⁷⁴ Yerel yönetim düzeyindeki kararların çok sesli bir şekilde alınması, hizmet ve uygulamaların benimsenerek destek bulması seçilmiş yöneticilerin siyasi meşruiyetini güçlendirecektir. Bunun yanı sıra yönetilenler adına kararlar alınması yerine birlikte ve çok sesli kararların alınması aktif yurttaşlığı destekleyecek, aktif yurttaşlığın gelişimi ise yönetimlerin denetlenebilirliğini ve hesap verebilirliğini geliştirmesine neden olacaktır. Böylece siyasi güven ortamı oluşacak ve sadece yerel düzeyde değil, ulusal düzeyde de demokratikleşmeye katkı sağlanacaktır.

Tüm bu olumlu etkilerine rağmen hem katılımın kültürel olarak gelişimi ve etkili bir şekilde uygulamaya geçmesi hem de yerel yönetimlerin katılımcı uygulamalara hazır hale gelmesi ancak bir gelişim süreci içinde mümkün olabilir. Gerekli desteklerle doğru planlanamayan katılım süreç ve uygulamaları, demokratik değer ve ilkelerden uzaklaşarak gücün belirli odaklarda toplanması, toplumsal ayrışmaların derinleşmesi, siyasi meşruiyetin belirli grupların çıkarlarına yönelik kullanılması gibi sorunlara da yol açabilir. Demokratik ilke ve değerleri gözetmesi aranmadan ve denetlenebilirliği olmadan salt katılımı savunmak, özellikle katılım kültürü ve katılıma ilişkin yapıların henüz gelişmediği toplumlarda katılımcı demokrasinin de altının boşaltılmasından öteye gidemeyecektir.

¹⁷³ Akay, s. 4.

¹⁷⁴ Kaypak, 2012, s.176.

2.2. TÜRKİYE’DE SİYASİ KATILIMIN VE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ

Tarihsel olarak toplumların belirli ihtiyaçları nedeniyle ortaya çıkmış olan yerel yönetimlerin yapı, işlev ve yönetim şekilleri belirli değerler üzerine kuruludur. Bu değerler hem verimlilik ve uzmanlık gibi nesnel hem de demokrasi ve sorumluluk gibi öznel niteliklerde olabilirler.¹⁷⁵ Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına neden olan ihtiyaçlar yönetsel, kültürel ve siyasi özellikler taşırlar. Yönetsel olarak Vatikan, Monako gibi şehir devletleri dışındaki ülkeler için tüm hizmetlerin merkezi olarak yürütülmesinin imkansızdır. Yerel yönetimler hizmetlerin daha hızlı ve kolay olarak topluma ulaştırılmasını sağlar ve bunun yanı sıra topluma kendi ihtiyaç ve sorunlarını çözme için söz sahibi olma imkânı verir. Toplumsal olarak yerel yönetimlere ihtiyaç duyulması ise gelişmişlik düzeyi ve değerlerle ilgilidir. Sanayileşme ve kentleşmenin gelişmiş olduğu ülkelerde yerel yönetimlere ihtiyaç duyulacağı gibi toplumun demokratik olma, eşitlikçi olma, katılımcılığa önem verme gibi değerlere sahip olması da yerel yönetimlerin gelişimini etkiler.¹⁷⁶

Türkiye’nin yerel yönetim yapısı il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç ana mekanizmadan oluşmaktadır. İlk belediye 1854 yılında İstanbul Şehremaneti adıyla kurulmuş, İl Özel İdareleri ise 1864’te Vilayet Nizamnamesi ile oluşturulmuştur.¹⁷⁷

Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel olarak gelişimi aynı zamanda katılımcılığın gelişimiyle de ilgilidir. Katılımın öncülleri sayılabilecek değişimler Cumhuriyet öncesi dönemde padişahın gücünün paylaşılması ile başlamış, kademelendirilmiş idari kent yönetim birimleri kurulması ile de yerel yönetime ilişkin ilk adımlar atılmıştır. Türkiye tarihinden katılımcılığın ve yerel yönetimlerin

¹⁷⁵ Kahraman, Keyman ve Sarıbay, 1999, s. 49.

¹⁷⁶ Keleş, 2019, s. 32-34.

¹⁷⁷ Kentleşme Şûrası 2009, Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009, s. 24.

gelişimi Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası olmak üzere iki dönemde ele alınabilir.

2.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Siyasi Katılım ve Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Türkiye tarihinde siyasal katılımı en büyük gelişme Türkiye Cumhuriyeti'nin ilanıdır. Cumhuriyet öncesinde Osmanlı Devleti yönetimi saltanata, merkezi güce ve monarşiyeye dayalı bir yapıda idi. Osmanlı Devleti merkezîyetçi ve mutlakîyetçi bir siyasal yapıya sahip olmakla birlikte dönemin siyasi ve idari ihtiyaçlarına cevap verebilmek için kanun ve hukuk devleti olması yönünde çeşitli adımlar atılmıştır. 1839 yılında yayınlanan Tanzimat Fermanı ve 1856 yılında yayınlanan Islahat Fermanı bu adımların ilklerinden biri olarak kabul edilir. Tanzimat sonrasında kurulan ve yerel yönetimlerin öncülü sayılabilecek olan Muhassılık Meclisleri vergi toplama işlerinin düzenlenmesini amacıyla ortaya çıkmıştır. Muhassılık Meclislerinin kurulduğu dönemde taşrada vergi toplanma işini merkezde yapılan açık artımlar sonucu bu işi alan mültezimler tarafından yapılmaktaydı. Mültezimlerin çoğunlukla valilerle ilişkili kişiler olması ve yaptırımcı güce sahip olan valiye rağmen adayların çıkmasının mümkün olmaması vergi toplanma işlerinde olumsuzluklara yol açabiliyordu. Bu olumsuzlukların önlenmesi için taşraya muhasılların atanması ve muhasıllarla birlikte hareket edecek muhasılık meclislerinin kurulması planlanmıştır.¹⁷⁸ Muhassılık Meclisleri Osmanlı Devleti yönetimi tarafından atanan vali yetkisinde ve validen bağımsız muhasıllar, mal katibi, nüfus ve emlak katibi, yerelin müftüsü, askeri yetkilisi, ileri gelenleri ve gayrimüslimlerin olduğu yerlerde din adamlarından oluşmaktaydı. Muhassılık Meclisleri, görevlendirildikleri yerin durumuna göre vergini tespit edilmesi, dağıtılması, tahsil edilmesi, gerekli masrafların yapılması ve kalan miktarın hazineye gönderilmesi ile görevlendirilmişlerdi.¹⁷⁹

¹⁷⁸ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayın, 1985, s. 33.

¹⁷⁹ A.g.e, s. 34

Islahat Fermanı ve sonrasındaki düzenlemeler beklenen gelişmelerin yaşanması için yeterli olamamış, özellikle kimi kaynaklarda birinci küreselleşme olarak da adlandırılan dönemde Sanayi Devrimi ve Fransız Devrimi gibi olayların etkisinde ekonominin liberalleşmesi ve ulusçuluk akımlarının başlaması gibi gelişmelerle yeni sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların aşılması için meşruiyetin gerekli olduğu düşünülmüş ve Kanun-i Esasi ile ikili meclis sistemine geçilerek Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan kurulmuştur.¹⁸⁰ İkili meclis sistemi ile ilk kez atanmış meclisin yanı sıra seçilmiş bir meclisin varlığı garanti altına alınır.

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerle ilgili idari sorumluluk ve hizmetler kadılar tarafından gerçekleştiriliyordu. Kadıların, yereldeki dirlik ve düzenini koruyarak asayiş sağlamak, esnafın denetimini yapmak, tedbir ve yasaklar koymak ve yasaklara uymayanları cezalandırmak gibi konularda yargı organı olarak hareket etmenin yanı sıra imar işlerinin gerçekleştirilmesi, çevre temizliğinin sağlanması, gibi kentsel hizmetlere yönelik sorumlulukları da vardı. Kadılar kent yönetiminde vakıflar, meslek örgütlerinden oluşan loncalar ve mahalle imamları gibi diğer yerel aktörlerden de yararlanılıyordu.¹⁸¹ Kadılık sistemi, İslam devletlerinden gelen bir gelenekle devlet tarafından tayin edilerek, toplumların düzenini sağlamak için idari ve yargı gücü ile yetkilendirilmeye dayanır. Osmanlı Devleti'nde de korunan bu gelenek ile sistematik bir yerel yönetim yapısının varlığından ziyade, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarına giren kentsel hizmetlerin kadıların sorumluluğunda yürütüldüğünü söylemek mümkündür.

Kadılık düzeninde bir takım bozulma ve sorunların yaşanmaya başlaması ve özellikle kalabalıklaşan nüfus yoğunluğu yüksek kentsel bölgelerde hizmetlerin yetersiz kalması gibi nedenlerle belediye yönetimleri ortaya çıkmaya başlar. Belediye yönetiminin kurulması ilk kez Kırım Savaşı nedeniyle İstanbul için gündeme gelmiştir. İstanbul, Kırım Savaşı için toplanma ve dağıtım merkezi olarak kullanılınca artan nüfus ve hareketlilik kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesini ve kentin idaresini güçleştirir. Bu nedenle 1855 yılında İstanbul'da Şehremaneti adıyla

¹⁸⁰ Toksöz, 2008, s. 24-25.

¹⁸¹ Kentleşme Şûrası 2009, s. 30.

ilk belediye kurulur. Şehremaneti, merkezi hükümetin bir parçası konumunda idi; merkezi hükümetin atadığı bir şehremini ve şehir meclisi ile yönetiliyordu. Şehir meclisi Osmanlı'nın tüm kesimlerinden atanmış 12 kişiden oluşuyor ve meclise şehremini başkanlık ediyordu. Şehremaneti'nin kurulmasının ardından 1858 yılında Beyoğlu ve Galata mahallelerinden oluşan 6. Daire Belediyesi kuruldu. Daire'nin yönetimi yine hükümetin atadığı başkan ve üyelerden oluşmaktaydı. 1869 yılında ise Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile daire belediyesi uygulaması tüm İstanbul'a yayılarak toplam 14 daire kurulmuştur.¹⁸²

Osmanlı Devleti'nin bu döneminde yerel yönetimlere ilişkili başka bir uygulama da İntizam-ı Şehir Komisyonudur. İntizam-ı Şehir Komisyonu, 1855 yılında Şehremaneti deneyiminin gözden geçirilmesi ve belediye örgütünün yeniden şekillendirilmesi sürecinde cadde ve sokakların düzenlenmesi, temizlik, aydınlatma gibi hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulmuştur.¹⁸³ İntizam-ı Şehir Komisyonu'nda Osmanlı memurlarının yanı sıra nüfus sahibi zengin ecnebilerin¹⁸⁴, Avrupa görmüş müslüman ve gayrimüslimlerin yer almasına özen gösterilmişti.¹⁸⁵

Türkiye siyasi tarihi açısından ilk anayasa olarak kabul edilen 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de belediyelere ilişkin iki temel ilke yer almaktadır. Bu ilkelerden biri, belediye işlerinin seçimle oluşturulan belediye meclisi tarafından yürütüleceğini ve belediye meclislerinin oluşturulması, seçimlerin yapılması gibi konuların özel yasalarla belirleneceği söyler. Bir diğer ilke ise işlerin yetki genişliği ve görev ayrımına göre yürütüleceğini belirtir.¹⁸⁶ 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Yasa ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış ve yerine 9 belediye şubesi kurulur. Bu düzenleme ile Şehremaneti Meclisi kaldırılarak yerine Şehremaneti Encümeni kurulur. Bu uygulama Cumhuriyet

¹⁸² Keleş, 2019, s. 156-158.

¹⁸³ Ortaylı, 1985, s. 126.

¹⁸⁴ Yararlanılan kaynakta doğrudan kullanıldığı haliyle alınmıştır.

¹⁸⁵ Keleş, 2019, s. 126.

¹⁸⁶ A.g.e., s. 163-164.

sonrasında 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanuna kadar devam etmiştir.¹⁸⁷

2.2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Siyasi Katılım ve Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 yılında kabul ettiği Kanun-i Esasi ilk anayasa olarak kabul edilmektedir. 1921 Anayasası'nda, doğrudan belediye yönetimine yer verilmemiş olsa da yerinden yönetim ilkesi benimsenmiş, yerinden yönetim ilkesine en çok yer verilen Anayasa olmuştur.¹⁸⁸ Kanun-i Esasi'den farklı olarak il ve bucaklara tüzel kişilik verilerek bu tüzel kişilerin il meclisi, il yönetim kurulu ve il başkanından oluşacağı düzenlenmiştir.¹⁸⁹ Yerel yönetime ilişkin görev ayrımı ve yetki genişliğine ilişkin maddeler 1924 Anayasası'nda da korunmuştur.¹⁹⁰ 1961 Anayasası'nda ise yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere daha geniş ölçüde yer verilmiştir. Bu Anayasa'da yer alan yerel yönetimler tanımına göre; “mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.”¹⁹¹ 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler 1982 Anayasası'na da temel oluşturmuştur. 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı Kanun ile belediye başkanlarının meclis içinden seçilmesi yerine doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi sistemine geçilmiştir. Bununla birlikte seçilen belediye başkanlarının Vali ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasına ilişkin uygulamaya son verilmesi de katılıma ve demokratik temsile ilişkin önemli düzenlemelerdir. 1961 Anayasası, yerel yönetimler ve katılım açısından önemli adımların atılmasını sağlamış, yerel demokrasinin gelişimine alan açmıştır.

¹⁸⁷ A.g.e., s. 156-162.

¹⁸⁸ Ökmen, 2013, s. 37.

¹⁸⁹ Teşkilatı Esasiye Kanunu (85 sayılı), 20.01.1921 tarihli

¹⁹⁰ Teşkilatı Esasiye Kanunu (491 sayılı), 20.04.1924 tarihli

¹⁹¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (334 sayılı), 09.07.1961 tarihli

1982 Anayasası'nda yerel yönetimler hakkında doğrudan yerel özerklik kavramı yer almamakla birlikte özerkliği ilişkin bazı kural ve ilkeler yer alır. Bunlar arasında; yerel yönetimlerin, belediye ve büyükşehir belediyelerinin karar organlarının seçimle oluşması, kamu tüzel kişisi olmaları, yönetim organlarının denetiminin yargıya bağlı olması, mali bağımsızlık için görev ve yetki alanlarıyla orantılı finansal kaynaklarının olması sayılabilir.¹⁹² Ayrıca önceki Anayasalardan farklı olarak büyükşehir belediyelerinin oluşumuna temel oluşturan bir maddeye de yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre özellikle büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri getirilebilecektir. Buna göre 1984 yılında yayınlanan 3030 sayılı kanun ile Ankara, İstanbul ve İzmir olmak üzere ilk üç büyük şehir belediyesi kurulmuştur.¹⁹³

1982 yılından beri yürürlükte olan Anayasa'da yer alan yerel yönetimlere ilişkin madde 127 mahalli idarelerin tüzel kişilikleri tanımlanmış, kuruluş görev yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiş, görev, yetki ve diğer sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslara yer verilmiştir.¹⁹⁴

Buna göre 1961 Anayasasından farklı olarak yerel yönetimlerin düzenlenmesinde yerinden yönetim ilkesinin esas alındığı ve merkezi yönetimin vesayet yetkisi olduğu belirtilmiş, yerel yönetimlerin denetim ve görevlerini kaybetmelerinin ancak yargı yolu ile olabileceğine ek olarak suça bağlı durumlarda ilgili organ ve üyelerinin İçişleri Bakanı tarafından uzaklaştırılabileceği vurgulanmış ve yerel yönetimlerin kamu hizmeti amacıyla kendi aralarında kurabilecekleri birlikler Cumhurbaşkanı iznine bağlanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin gelişimine yönelik önemli adımlardan biri 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanun, belediyeleri yalnızca kentlerin temizlik ve alt yapı işlerini yürüten bir kurum olarak tanımlamanın çok ötesinde bütüncül bir yaklaşımla kent yaşamının tamamıyla ilgilenen bir tüzel kişilik olarak tanımlamıştır. Kanunda yerel yönetimlerin tüzel kişilik olarak

¹⁹² Keleş ve Mengi, 2017, s. 121.

¹⁹³ Kentleşme Şûrası 2009, s. 26.

¹⁹⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 20.10.1982 tarihli ve 17844 sayılı Resmi Gazete

tanımlanmasının yanı sıra demokratikleşmeye gelişmeleri de barındırır. Bunlardan biri kanunun kadınlara seçme ve seçilme hakkının verilmesidir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye seçimlerinde oy sahibi olabilmek ve belediye meclisine üye seçilmekle ilgili maddelerde gerekli koşullar arasında cinsiyet ayrımını kaldırarak kadın ve erkekleri eşit siyasal özneler olarak tanır. Kanun'da katılıma ilişkin bir diğer düzenleme de 13. maddede Hemşeri Hukuku başlığı altında yer almaktadır. Bu maddede hemşeri hukuku şu şekilde tanımlanmıştır;

“Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir. Hemşerilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresinde iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakkı vardır.”¹⁹⁵

Bu madde ile kent sakinleri belediye yönetimleri arasında bir yurttaşlık ilişkisi tanımlanmış, yurttaşlara belediye kararlarına ve uygulamalarına katılım hakkı tanınmıştır.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarıldığı 1930'lu yıllarda Türkiye'de dünyadaki 1929 ekonomik krizinin etkileri görülmekte olup kamu hizmetlerinde belediyeler önem kazanmıştır. 1946 yılında çok partili döneme geçilmesiyle siyasi alandaki iktidar ve muhalefet tartışmaları belediyelere de yansır ve yerel yönetimlere ilişkin gündemler parti programlarının bir parçası haline gelir. 1950 sonrasındaki dönemde ülke genelinde karayolu ulaşımının gelişmesi, sanayileşmenin iş gücü ihtiyacı gibi nedenlerle iç göç akımları ve buna bağlı olarak özellikle büyük ve gelişmiş kentlerde nüfus yığılmaları oluşmuş, kentsel nüfus yoğunluğu artmaya başlamıştır. 1960 askeri müdahalesi sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası, yerel yönetimler için önemli düzenlemeleri barındırır. Belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilebilir hale gelmiş, belediye başkanı ve diğer belediye organlarının görevden alınmalarına yargı kararı gerekliliği güvencesi getirilmiştir. Belediye başkanının doğrudan halk oylaması ile seçilebilir olmasıyla birlikte denetimiyle ilgili düzenlemelerin yapılmaması ilerleyen dönemlerde yerel seçimlerin siyasal partilerin etkisi altında yürütülmesine yol açmıştır. 1973 yerel seçimlerinde Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük şehirlerde dahil olmak üzere 41

¹⁹⁵ Belediye Kanunu (1580 sayılı), 14.04.1930 tarihli ve 1471 sayılı Resmi Gazete

ilde muhalefet partisinden adaylar belediye başkanı seçilmiş, bu değişen tablo üzerine yerel yönetimlere merkezi hükümetten kaynak aktarılması, personel kadroların sağlanması gibi merkezi yönetimin yetkisi altında olan mali ve idari konularda sorunlar yaşanmaya başlamıştır.¹⁹⁶ Ortaya çıkan bu durum sonucunda 1961 Anayasası'nın tanımladığı çerçevede yerel yönetimler yeni bir yönetim arayışına girmiş ve “Yeni Belediyecilik, Toplumcu Belediyecilik, Demokratik Belediyecilik” gibi isimlerle anılan bir yönetim anlayışı geliştirilmiştir.¹⁹⁷ Bu anlayış en temelde halkın yerel seçimlerde oy kullanarak gösterdiği iradeye dayanarak merkezi politika ve bütçeye bağlı olmadan belediyelerin toplum için erişilebilir hizmetler üreten işletme etkinlikleri ile kendi gelirlerini yaratabilmesi, tasarrufların yanı sıra üretimin güçlendirilmesi, belediyeye ait taşınmazların değerlendirilmesi, dışarıda satın alınan hizmetlerin belediye öz kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi ve kentleşmenin hızlanmasıyla artan nüfus yoğunluğu baskısı altında ortaya çıkan çarpık kentleşme sorununa karşı konut ve arsa projelerinin geliştirilmesi gibi faaliyetleri kapsamaktaydı. Bu dönemde hizmetlerin planlanması ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde toplumun desteğinin alınması ve süreçlere katılımının sağlanması önemsenmiş, bunun için mahalle toplantıları ile yerel yönetim ve toplumun buluşabileceği kamusal alanlar yaratılmıştır. Mahalle toplantılarının yanı sıra sivil toplum iş birliğine de önem verilmiş, çeşitli kurul ve kurultaylarla sivil toplum ve yerel yönetimlerin yan yana gelmesi sağlanmıştır.¹⁹⁸

1982 Anayasası, bir önceki anayasada yerel yönetimlerle ilgili maddeye birtakım ekler getirir. Bu eklerden biri idari vesayettir. Merkezi yönetimin; yerel hizmetlerin kamu bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve yerel ihtiyaçların karşılanması gibi gerekçelerle yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi vardır.¹⁹⁹ Ayrıca yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurabilmesi de Cumhurbaşkanı iznine bağlanmıştır. 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemeler ve

¹⁹⁶ Toksöz, 2008, s. 41-46.

¹⁹⁷ Kentleşme Şûrası 2009, s. 27.

¹⁹⁸ Toksöz, 2008, s. 47-49.

¹⁹⁹ Keleş, 2019, s. 168.

ülke siyasetindeki yeni dönemle birlikte yerel yönetimlerle ilgili çeşitli değişiklikler olur. 1973 yerel seçimleri sonrasında gelişen yeni belediyeçilik yaklaşımı etkisini tamamen yitirmiştir. Yeni anayasada yer alan düzenlemelerden yararlanılarak özellikle Ankara, İstanbul, İzmir gibi kentsel nüfus yoğunluğu çok yüksek olan ve göç almaya devam eden kentlerde yönetim sorunlarını giderebilmek ve ihtiyaçlara cevap verebilmek için 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu²⁰⁰ ile büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanır. Büyükşehir belediye başkanı, doğrudan halk oylaması ile seçilirken belediye meclisi de ilçe belediyelerinin temsilcilerinden oluşur. Ancak Büyükşehir belediye başkanların, güçlü bir veto yetkisine sahiptir ve bu yetki zaman zaman imar faaliyetlerinde çarpıklaşmaya, kentsel dokuya zarar verecek uygulamaların yapılmasına neden olmuştur.²⁰¹

2000’li yıllarda küresel düzeyde yaygınlaşan yerel yönetimlerde yönetim anlayışının uygulamaya geçirilmesinin de etkisiyle yerel yönetimlere ilişkin kanun, yapı ve uygulamalarda çeşitli değişikliklere gidilmesi ihtiyacı doğar. Bu dönemde yerel yönetimlerde yeni reform hareketleri olarak da adlandırılan bir dizi düzenlemeler yapılır. Bu düzenlemelerde, mevcut kanunların iyileştirilmesi yerine yeni kanunların hazırlanması tercih edilir.

1930 yılından beri yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun uygulanması, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu²⁰² ile son bulur. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yerine ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu²⁰³ yürürlüğe girer. Bunun yanı sıra İl Özel İdarelerinin yeniden düzenlenmesi amacıyla İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları da çıkarılmıştır. Yeni kamu reformu dönemi olarak adlandırılan bu dönemde yerel yönetimlerin yanı sıra Sosyal Güvenlik, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gibi pek çok

²⁰⁰ Belediye Kanunu (3030 sayılı), 27.06.1984 tarihli ve 18453 sayılı Resmi Gazete

²⁰¹ Toksöz, 2008, s. 53.

²⁰² Belediye Kanunu (5393 sayılı), 03.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

²⁰³ Belediye Kanunu (5216 sayılı), 17.01.2008 tarihli ve 26759 sayılı Resmi Gazete

kanun da düzenlenmiştir.²⁰⁴ Kamu reformu dönemi sonrasında 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye genelinde yeni büyükşehir belediyeleri kurulmuş, büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde il sınırı ve belediye mücavir alan sınırı birleştirilerek il özel idarelerinin idari alanı ortadan kaldırılmış ve il özel idareleri kapatılmıştır. Ayrıca büyükşehirlerde ilçe belediyesi olma nüfus ölçütü aşağıya çekilmiş, böylece yeni ilçe belediyeleri kurulmuş, bazı köyler mahalle statüsünü almıştır.²⁰⁵ On dört ile daha büyükşehir niteliği kazandırarak Türkiye genelinde büyükşehir belediye sayısını 30'a çıkaran Kanun, son dönemlerde yerel yönetimlere ilişkin yapılan en önemli düzenlemelerden biri olmakla birlikte çok çeşitli eleştiri ve tartışmalara da konu olmuştur. Bu tartışmalar arasında demokratik katılım mekanizmalarının zayıflatılması, yurttaşların yaşadıkları yerele olan aidiyet bağlarının zedelenmesi, doğal kaynak ve değerlerin korunmasının güçleştirilmesi gibi konular yer almaktadır.²⁰⁶ Ayrıca kent yönetimi açısından büyükşehir olma şartının nüfus ile belirlenmesinin nasıl bir etkisi olacağının belirsiz olması da eleştiriler arasındadır. Demografik verilerle belirlenen kent büyüklükleri, kentleşme sorunlarının yanı sıra katılıma açık demokratik bir kent yönetimi için de belirsizlikler ve olası sorunlar getirmektedir.²⁰⁷

Günümüz yerel yönetimleri yukarıda yer verilen bir tarihsel sürecin üzerine inşa edilmiş durumdadır. Tarihin hiçbir döneminde yasal düzenlemeler, arzu edilen değişimlerin gerçekleşmesi için tek başına yeterli olamamıştır. Anayasa ve kanunlar idareye ilişkin bir takım temel ilkeleri ortaya koyar, yapıyı tarif eder. Bu ilke ve yapılar gerekirse yönetmeliklerle de desteklenir ancak yasa ve yapı, kültür ile desteklenmeden değişim mümkün değildir. İdari yönetimde katılımcılığın

²⁰⁴ Mehmet Karaarslan, Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2007, s. 133.

²⁰⁵ On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (6360 sayılı), 6.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete

²⁰⁶ Ak Kuran, 2019, s. 106-108.

²⁰⁷ Keyman ve Koyuncu Lorasdağı, 2020, s. 31.

sağlanabilmesi için hem kamu idarecileri hem de toplum açısından katılım kültürünün de gelişmesi gerekir. Reform hareketleri, katılım kültürü geliştirdiği ölçüde amacına ulaşacaktır. Kültürün gelişimi içinse elverişli uygulama alan ve yetkisine ihtiyaç vardır. Bir sonraki bölümde günümüzün yerel yönetimlerinde katılıma ilişkin mekanizma ve uygulamalar detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

2.3. YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM MEKANİZMALARI

Yerel yönetimler, yönetim organları halk tarafından seçilen ve yasal sınırlar içinde kendi mali ve idari kararlarını alabilen yönetimlerdir.²⁰⁸ Yerel yönetimler; kamu tüzel kişiliğine ve mali özerkliğe sahiptir. Karar organları seçimle belirlenir. Üzerlerinde merkezi yönetimin vesayet yetkisi vardır. Yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kurulur ve görevleri yasayla belirlenir.²⁰⁹ Türkiye’de yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç farklı yapı ve düzeyde örgütlenir. Bu çalışmada yerel yönetimler arasından sadece belediyeler ele alınacak ve katılıma yönelik yapı, düzenleme ve uygulama açısından incelenecektir.

Günümüzde yerel yönetimlerde katılımla ilgili mekanizma ve uygulamalar 2000’li yılların başlarında çıkarılan kanunlarla düzenlenmiştir. 2000’li yıllarda küreselleşmeyle birlikte iletişim ve enformasyon teknolojilerinin gelişmesi gibi yeniliklerin de etkisiyle geleneksel yönetim anlayışı geçerliliğini kaybeder ve yönetim yerine yönetişim anlayışı gelişmeye başlar. Yönetişimin aynı zamanda demokrasi krizine de bir alternatif olacağı düşüncesiyle katılımın önemi daha çok vurgulanır. Şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım gibi değerlerin ön plana çıktığı bu yeni yönetim anlayışıyla yerel yönetimlerin rolü çok daha önemli hale gelir. Yerel yönetimler aracılığıyla yerel ve bölgesel düzeyde katılımı örgütlemek mümkün olabilecektir. Yerel yönetimleri ön plana çıkaran temel kavram, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 1992 Rio Zirvesi sonuç belgesi Gündem 21’de yer alan ‘yerellik’ (subsidiarity) ilkesidir. Hizmette halka yakınlık anlamına gelen

²⁰⁸ A. Argun Akdoğan, Yerel Yönetimler ve Reform, Türkiye’de Siyasal Yaşam Dün, Bugün, Yarın, der. Mehmet Kabasakal, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016, s.155.

²⁰⁹ Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2014, s. 36.

yerellik ilkesi, Gündem 21 ile uluslararası alanda tanımlanmış ve ulusal program hedeflerinde yer alır. Yerel yönetimlerle ilgili uygulama planları için ise Yerel Gündem 21 programları geliştirilmiştir.²¹⁰

Yönetim anlayışında değişimlerin yaşandığı bu dönemde yerel yönetimlerin rolünün önemszenmesi, yerel yönetimlerin faaliyetleri ve yetki alanı açısından güçlendirilmesi ihtiyacını da gündeme getirir.

Günümüzde belediye yönetimlerinin yapısını ve katılama ilişkin mekanizmaların yasal çerçevesini 5393 sayılı Belediye Kanunu belirler. Belediyeler, kentsel alanların yönetiminden sorumlu, tüzel kişiliğe sahip idari birimlerdir. Belediye Kanunu'na göre;

“a) Belediye: belde sakinlerinin müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini, b) Belediyenin organları: Belediye meclisini, belediye encümenini ve belediye başkanını, c) Belde: Belediyesi bulunan yerleşim yerini, d) Mahalle: Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birimi ifade eder.”²¹¹

Belediyelerin kendi tüzel kişilikleri altında karar, danışma ve yürütme organları vardır ve belediye organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve başkandan oluşur. Karar organlarının oluşumu, görev ve yetkileri ve görevlerinin son bulmasına ilişkin düzenlemeler Belediye Kanunu'nda yer alır. Belediyenin karar organı olan belediye meclisinin seçimi, çalışmaları, oylama usulleri, toplantı usul ve esasları gibi konulara ilişkin düzenlemeler ise Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği ile belirlenmiştir.²¹² Belediye Kanunu'nda, belediye başkanının görevini yerine getiremediği ve başkanlığın boşalması durumunda neler yapılması gerektiği tanımlanmış olmakla beraber 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde

²¹⁰ Ahmet Mutlu, Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütleri Etkileşimi Bakımından Yeni Belediye Yasasının Değerlendirilmesi, Yerel Yönetim ve Denetim, 11:2, 2006, s. 27.

²¹¹ Belediye Kanunu (5393 sayılı), 3.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

²¹² Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, 09.10.2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete

Kararname²¹³ ile belediye başkanının terörle ilişkili bir nedenden görevden uzaklaştırılması durumunda başkanlığın büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanlığı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme ile belirlenen kişilerce yapılacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile 2016 yılından bu yana yüzden fazla belediyede belediye başkanı görevden alınarak yerine kayyum ataması yapılmıştır.²¹⁴ Başkanlık organının seçimle belirlenmesi gereğini engelleyen bu uygulama kanunlar dahilinde bazı hakların askıya alınabileceğini göstermiş ve yerel yönetimlerin özerkliğini ve demokratikleşmeyi olumsuz etkilemiştir.²¹⁵

Başkanlığa ilişkin bir diğer uygulama ise eş başkanlıktır. Bazı belediyeler 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na 2014 yılında eklenen fıkradan hareketle seçilmiş başkanlarla birlikte bir de eş başkan belirlemiş ve Eş Başkanlar Çalışma Yönetmeliği'ni düzenlemiş, ancak Yönetmelik İdare Mahkemeleri tarafından Belediye Kanunu'nda belirtilen belediye organları arasında eş başkanlığa dair bir düzenleme bulunmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir.²¹⁶ Bu konuda verilebilecek örneklerden biri Van Belediyesi'dir. Eş başkanlık uygulanmak istenen Van Büyükşehir Belediyesi'nde eş başkanlara Van Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından hazırlanan örgüt üyeliği iddianamesi ile dava açılmış ve belediyeye kayyum ataması yapılmıştır.²¹⁷

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin kuruluş ve yapılarının yanı sıra yetkilerini, görev ve sorumluluklarını da tanımlar. Katılıma ilişkin görevleri ve yetkileri de yine bu kapsamda belirtilmiştir. Kanunun 9. maddesi, mahalle yönetimine ilişkindir ve mahalle yönetimlerinde muhtarların ortak ihtiyaçları belirlemek için mahalle sakinlerinin gönüllü katılımını sağlaması gerektiğinden bahsedilir. Belediyeler, hizmetlerini mahallelerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek

²¹³ Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (674 sayılı), 1 Eylül 2016 tarihli ve 29818 sayılı Resmi Gazete

²¹⁴ Nisa Erdem, Suna Ersavaş Kavanoz, Türkiye'de Belediyelerde Yapılan Kayyım Aramalarına İlişkin Bir Değerlendirme, Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020, s. 164.

²¹⁵ A.g.e., s. 172.

²¹⁶ Keleş ve Mengi, 2017, s. 129-142.

²¹⁷ Evrensel Gazetesi, Van Belediyesi Eş Başkanı'na 'Eş Başkanlık' Davası, 11.04.2020 <https://www.evrensel.net/haber/401905/van-belediyesi-es-baskanina-es-baskanlik-davasi> (E.T. 22.12.2021)

şekilde yürütebilmek için karar süreçlerinde mahallelerin ortak taleplerini göz önünde bulundurur.²¹⁸

Hemşehri hukuku başlığına sahip 13. madde, “herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir.” diyerek belediye yönetimi ve belediye sınırları içinde yaşayanlar arasındaki ilişkiyi tanımlar. Bu maddeye göre, hemşehrilerin belediyelerin kararlarına ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme ve belediyelerin sağladığı yardımlardan yararlanma hakkı vardır. Bunun yanı sıra belediyelere hemşehrilerin sosyal ve kültürel ilişkilerinin geliştirilmesi ve kültürel değerlerinin korunması için çeşitli çalışmalar yapma sorumluluğu da verilmiştir. Bu çalışmalara üniversiteler, meslek kuruluşları, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve uzmanların katılımlarının da sağlanması da önemsenmektedir.²¹⁹ Belediye sakinlerine kararlarına katılma ve faaliyetleri hakkında bilgi edinme hakkı tanınmış ancak bunu sağlamaya yönelik araç ve mekanizmaların neler olacağı belirtilmemiştir.

Belediye meclis toplantılarıyla ilgili 20, 21 ve 23. maddeler de katılıma yönelik düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre meclis toplantıları herkese açık toplantılardır. Toplantılara toplumsal çıkar grubu temsilcileri, sivil toplum örgütleri gibi belirli bir grubu temsilen katılım sağlanabileceği gibi gerçek kişiler de doğrudan katılabilir. Toplantıların yeri, zamanı ve toplantı öncesinde belirlenecek olan gündemleri alışılmış şekillerde topluma duyurulur. Meclis toplantılarında gündemlere ilişkin kararlar meclis üyelerinin gizli oy kullanması ile alınır. Belediye başkanı bu kararların hukuka aykırılık gerekçesiyle yeniden görüşülmesini talep edebilir. Kesinleşen kararın özetleri alışılmış duyuru araçlarıyla topluma sunulur.²²⁰

24. madde, ihtisas komisyonları hakkındadır ve katılıma ilişkin “mahalle muhtarları, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplu örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir

²¹⁸ Akay, s. 8.

²¹⁹ Kentleşme Şûrası 2009, s. 42.

²²⁰ Belediye Kanunu (5393 sayılı), 3.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

ve görüş bildirebilir.” demektedir. İhtisas komisyonlarına katılıma ilişkin bu alan, toplumsal grupların kendilerine taleplerini dile getirebilmelerini ve dolayısıyla ihtiyaca yönelik hizmetlerin sağlanmasını da mümkün kılar. Ancak sivil toplum kuruluşları ve diğer örgütlerin “kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konularda” ihtisas komisyonu toplantılarına katılabileceklerinin belirtilmiş olması katılımın önünde engellerin oluşmasına neden olabilir. Sivil toplum kuruluşları ve diğer örgütler, faaliyet alanlarının toplantı gündemi ile ilişkili olmaması gerekçesiyle komisyon toplantılarına kabul edilmeyebilirler.²²¹

Madde 41’de yer alan stratejik plan ve performans programı katılıma ilişkin düzenlemelerden bir diğeridir. Buna göre belediye başkanları, yerel seçimlerden sonra altı ay içinde üst planlara uygun olarak stratejik plan ve yıllık performans programını hazırlar. Stratejik plan hazırlanması sürecinde üniversiteler, meslek odaları ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşleri de alınır.²²² Stratejik plan hazırlanması; üniversite, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının sürece dahil edilmesinin yanı sıra şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından da önemlidir. Stratejik plan, durum ve ihtiyaç analizi üzerine ve mevcut kaynaklara göre yapılır. İhtiyaçlara göre belirlenen hedefler doğrultusunda hizmet ve faaliyetler planlanır. Hizmetlerin yeterliliğinin ölçülebilmesi ve denetlenebilir olması için göstergelere dayalı performans programları hazırlanır. Ayrıca 56. maddede belirtilen usullerce stratejik plan ve performans programına göre hazırlanan faaliyet ve bütçe raporları da yerel yönetimlerin şeffaflık ve hesap verebilirliği için önemlidir.

Belediye Kanunu’nun katılıma ilişkin diğer maddeleri de madde kent konseyleri ve gönüllü katılımı ilgilidir. Kent konseyi başlığındaki madde 76, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, üniversite temsilcileri, sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, mahalle muhtarları veya temsilcileri ve diğer ilgili partnerlerin katılımıyla oluşan kent konseylerinin etkili ve verimli bir şekilde çalışmasına destek olma sorumluluğunu belediyelere vermiştir. Ayrıca kent konseyinden gelen gündemlerin ilk belediye meclis toplantısında konu edilerek

²²¹ Mutlu, 2006 s. 30.

²²² Belediye Kanunu (5393 sayılı), 3.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

değerlendirileceği de belirtilmiştir. 77. maddede ise belediye hizmetlerine gönüllü katılımdan bahsedilmektedir. Buna göre belediyeler dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırmak için gönüllülerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllülerin katılabileceği programların eğitim, spor, sosyal hizmet, park, kültür hizmetleri ve engelliler, yaşlılar, çocuklar, kadınlar ve yoksullar gibi özel gruplara yönelik hizmetlerle ilgili olarak geliştirilebileceği belirtilmiştir.²²³

Katılım hakkının önemli bir ayağını bilgi edinme hakkı oluşturur. Toplumdaki kişi ve grupların yönetimlerin karar ve uygulamalarına yönelik bilgilere erişebilmesi anlamına gelen bilgi edinme hakkı demokratikleşme için oldukça önemlidir. Karar alma süreçlerine katılımın söz konusu olabilmesi için kurumlarda şeffaflık ve bilgi paylaşımı sistemlerinin oturtulmuş olması, kamusal konularda serbest bilgi akışının sağlanması gerekir. Türkiye’de bu hak, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile düzenlenmiştir.²²⁴ Buna göre kurum ve kuruluşlar belirlenen istisnalar dışında bilgi edinme talebinde bulunanlarla her türlü bilgi ve belgeyi paylaşmak durumundadır. Kanun, bilgi edinme başvuru usullerini, erişim sürelerini, itiraz süreçlerini ve bilgi edinme hakkına erişime ilişkin diğer esasları belirler. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda katılımı ile ilgili maddelerin çoğu, bilgi edinme hakkına erişim çerçevesinde düzenlenmiştir. Özellikle belediye meclis toplantıları ve ihtisas komisyonları raporlarına ilişkin maddelerde bilgi edinme hakkının korunduğu görülebilir.²²⁵

Belediye Kanunu’nda belirtilen katılıma ilişkin esasların hayata geçebilmesi için çeşitli katılım mekanizmaları ve katılımcı uygulamalar bulunur. Bunlar belediyeler tarafından kurulup yürütülebileceği gibi, sivil inisiyatiflerle geliştirilen ve belediyeler tarafından desteklenen mekanizmalar da olabilir. Katılım mekanizmaları, demokratik yönetim anlayışının gelişebilmesi ve karar alma süreçlerine toplumun katılımının sağlanması için oluşturulmuş yapı ve uygulamalardır. Bu mekanizmalar yerelden yerele farklılık gösterecektir. Her

²²³ Belediye Kanunu (5393 sayılı), 3.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

²²⁴ Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (4982), 24.10.2003 tarihli ve 25269 sayılı Resmi Gazete

²²⁵ Pektaş ve Akın, 2010, s. 39.

yerelin katılım ve demokrasi kültürü, örgütlü toplum yapısı, belediye yönetiminin demokrasiye bakışı ve açıklığı, yerelde bulunan diğer aktör ve paydaşlar gibi değişkenler bu farklılaşmalara etki eder. Mekanizmalar kanun ve yönetmeliklerle tanımlanmış olsa bile uygulama usulleri, çalışma temaları, hedef grubun ilgisi gibi nedenlerle farklılaşmalar olabilir. Bu mekanizmalardan bazılarını aşağıda kısaca yer verilmiştir:

2.3.1. Kent Konseyi

Kent konseylerinin ortaya çıkışında, BM HABITAT toplantıları ile başlayan Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 programlarının önemli bir rolü vardır. Gündem 21 Eylem Planı, 1992 yılında BM Rio Zirvesinde kabul edilmiş ve bu plana göre ülkeler yerel yönetimlerin öncülüğüyle diğer paydaşlarla birlikte kendi Yerel Gündem 21 programlarını oluşturmuşlardır. Türkiye’de 1997 yılından beri Yerel Gündem 21 Programı uygulanmaktadır.²²⁶ Yerel Gündem 21 Programı gereği yerel yönetimlerin öncülüğünde yerel ölçekte temsil gücü yüksek, geniş kapsamlı ve işlevsel bir katılım mekanizmalarının oluşturulması için kent konseyleri yapısı geliştirilmiş ve 3593 sayılı Belediye Kanunu ile bu yapı sürekli hale getirilmiştir. Belediye Kanunu’nun 76. maddesinde kent konseylerinin amacına ve belediyelerin rolüne yer verilmiş,²²⁷ kent konseylerinin nasıl kurulacağı, çalışma usul ve esasları gibi detaylar ise Kent Konseyleri Yönetmeliği²²⁸ ile belirlenmiştir. Yerel yönetimler ölçeğinde tüm toplumsal grupların katılımının sağlanması, yerele ve yerelin sakinlerine yönelik konularda meslek odaları, sivil toplum örgütleri, özel sektör, muhtarlıklar ve diğer ilgili kamu yönetimi birimlerinin bir araya gelerek gündem belirleyebilmesi gibi fonksiyonları olan kent konseyi, Kent Konseyi Yönetmeliği’nde; “merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla,

²²⁶ Kent Konseyi Yönetmeliği, 08.10.2006 tarihli ve 26313 sayılı Resmi Gazete

²²⁷ Belediye Kanunu (5393 sayılı), 3.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

²²⁸ Kent Konseyi Yönetmeliği, 08.10.2006 tarihli ve 26313 sayılı Resmi Gazete

hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmaları” olarak tanımlanmıştır.

Kent yerelindeki sivil toplum örgütleri, toplumsal temsil ve çıkar grupları, meslek odaları, üniversiteler, kamu kurumları, muhtarlar gibi ilgili tüm paydaşları bir araya getirerek ortak akıl oluşturmayı amaçlayan bir platform olan kent konseylerinin yapısı ve çalışma usulleri yerelden yerele farklılık gösterebilir.²²⁹ Kent konseyini oluşturacak üye ve diğer aktörlerin detayları Kent Konseyi Yönetmeliği’nde belirtilmiş, Belediye Kanunu’nda ise belediyelerin kent konseyleri faaliyetlerinin etkinliği için yardım ve destek sağlayacağına yer verilmiştir. Kent konseyi genel meclisinde kararlaştırılan gündemler, doğrudan belediye meclis toplantısı gündemine girer ve değerlendirmeye alınır.²³⁰ Kent konseyleri, geniş kapsamlı ve erişilebilir olması, çalışma usul ve esasları yasa ve yönetmelikle tanımlanmış olması açısından güçlü bir katılım mekanizması modeli olarak değerlendirilebilir ancak örgütlü katılımın yanı sıra birey ölçeğinde yurttaş katılımına ilişkin bir düzenlemenin olmaması, yer alacak sivil toplum örgütü ve diğer temsilcilerin nasıl belirleneceğine, kimlerin dahil edilip kimlerin dışarıda bırakılacağına ilişkin yasal bir çerçeve ve düzenlemenin olmaması uygulamada çeşitli sorunların yaşanması potansiyelini yaratmaktadır. 2019 yılında Beyoğlu Belediyesi Kent Konseyi Genel Kurulu’nda yaşanan olaylar buna bir örnektir. Genel Kurul için gelen sivil toplum örgütü, meslek odası, siyasi parti ve sendika temsilcilerinin bir kısmı salona alınmaması, seçimler öncesinde talep edilmesine rağmen hazirun listesinin paylaşılmaması gibi usulsüzlükler yaşanmıştır.²³¹

²²⁹ Kaypak, 2013, s. 186.

²³⁰ Belediye Kanunu (5393 sayılı), 3.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

²³¹ BirGün Gazetesi, Beyoğlu Kent Konseyi’nde Delegeler Genel Kurulu Terk Etti, 26.07.2019 <https://www.birgun.net/haber/beyoglu-kent-konseyi-nde-delegeler-genel-kurulu-terk-etti-263044> (E.T. 22.12.2021)

2.3.2. Stratejik Plan

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda tanımlanan katılımcı mekanizmalardan birisi de stratejik planların hazırlanmasıdır. Belediye Kanunu'nun 41. maddesine göre belediye başkanlığı seçimlerinden itibaren altı ay içinde ve üst planlara uygun olacak şekilde stratejik plan hazırlanarak belediye meclisinin onayına sunulmalıdır. Belediyelerde stratejik planın yanı sıra yıllık performans planları da hazırlanmaktadır.²³² Stratejik plan, doğrudan bir katılım mekanizması değil, bir planlama aracıdır. Ancak stratejik planın geliştirilme süreci katılım açısından önemlidir. Stratejik plan geliştirme dönemi, sivil toplum örgütleri ve diğer paydaşların katılım sağlayabileceği, iş birliklerinin geliştirilebileceği bir katılım sürecidir.²³³

Belediye Kanunu'nda, stratejik planın üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınarak hazırlanacağını belirtmektedir. Bu durum stratejik planları, yerel politikalara etki etmek, farklı görüşlerin temsil edilmesini sağlamak için elverişli bir araç haline getirir.²³⁴ Bu süreçte katılımın sağlanması siyasi gerginliklerin ve çatışmaların azalmasını, siyasi güven ortamının gelişimini de sağlar. Ayrıca stratejik plan ve performans programları sayesinde yerel yönetimlerin hesap verebilirliklerinin izlenmesi de mümkün olabilmektedir. Yerel yönetimlerin yıllık bütçe planlamaları, stratejik plan ve performans programlarına göre yapılır. Stratejik plan, hem bütçenin demokratikleşmesi hem de plan göstergelerine göre belediye faaliyetleri ve bütçe kullanımının denetlenebilir olması ile yerel yönetimlerin şeffaf ve hesap verebilir olmasına katkı sağlamaktadır. Ancak stratejik planların katılımcı bir süreç yönetimiyle hazırlanmış olması uygulamaya konulduktan sonra katılımın sağlanacağını garanti altına almaz. Katılımcı bir sürecin yürütülmesinin yanı sıra hemşehrilerin özellikle katılıma, karar ve politika geliştirmeye yönelik faaliyetlerde öncelikli paydaş olarak görülmesi, uygulamada katılımı güçlendirmeye yönelik araçların geliştirilmesi, stratejik planın kent

²³² A.g.e.

²³³ Özupak Güleç, 2020, s. 22.

²³⁴ Akay, s. 10.

sakinlerine açık ve anlaşılır bir dille duyurulması gibi hususların da geliştirilmesi gerekmektedir.

2.3.3. Yerel Eşitlik Eylem Planları

Yerel Eşitlik Eylem Planları (YEPP), yerel yönetimlerde toplumsal cinsiyet eşitliği anlayışını geliştirmek için kadınların karar alma mekanizmalarına katılımının güçlendirilmesini, gündelik yaşam ve kentsel mekanda erişilebilirlik koşullarının cinsiyet eşitsizlikleri yönünden iyileştirilmesini amaçlayan il ya da ilçe ölçeğinde hazırlanan strateji ve bu stratejilerin uygulanmasına yönelik planlardır.²³⁵

YEPP'ler, toplumsal cinsiyet eşitliğini merkeze alır. Konuya üstten ve genelleyici bir tavırla yaklaşmak yerine cinsiyete dayalı eşitsizlikler temelinde farklı koşul ve ihtiyaçları görmezden gelmeyen, talep ve önerileri göz önünde bulunduran bir yaklaşımla hazırlanır.²³⁶

Türkiye'de ilk kez 2006-2009 yılları arasında yürütülen BM Kadın ve Kız Çocuklarının İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Ortak Programı kapsamında yürütülen proje ile İzmir, Kars, Nevşehir, Şanlıurfa, Trabzon ve Van olmak üzere 6 pilot ilde uygulanmıştır.²³⁷ Projenin sonraki dönemlerinde başka illerde de YEPP'lerin hazırlanması ve uygulanması desteklenmiş, bir model haline getirilerek yaygınlaşması için çalışmalar devam etmiştir. YEPP'ler zamanla etkili bir katılım mekanizması aracı olarak yerel yönetimlerin gündemine girmiştir.

YEPP'lerin yerel yönetimler için bir toplumsal cinsiyet eşitliği ana akımlaştırma (*mainstreaming*) stratejisinin bir aracı olduğu söylenebilir. Yerel Eşitlik Eylem Planı; amaç, ilke ve yasal dayanaklar, mevcut durum analizi, ihtiyaç analizi, ana başlıklar ve eylemler, göstergeler, uygulama planı ve izleme

²³⁵ Ayşe Sargın, Yerelde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği İçin Araçlar ve Mekanizmalar, Kadın Adayları Destekleme Derneği, İstanbul, 2013, s. 31.

²³⁶ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Yerel Eşitlik Eylem Planı 2021-2024, s. 11.
<https://www.ibb.istanbul/BBImages/Slider/Image/yerel-esitlik-eylem-planı.pdf> (E.T. 6/12/2021)

²³⁷ Kadın Dostu Kentler
<http://www.kadindostukentler.com/proje.php> (E.T. 6/12/2021)

değerlendirme sürecinden oluşmaktadır.²³⁸ Özellikle mevcut durum analizi ve ihtiyaç analizlerinin çok paydaşlı, geniş katılımlı ve kapsamlı bir şekilde yapılması ihtiyacı YEEP'lerin etkili bir katılım mekanizması olarak değerlendirilmesine neden olmuştur.

YEEP'ler, yapısal olarak da katılımcı araçlardır. Her bir konu başlığındaki eylemler, sorumlu yerel yönetim birimi ve iş birliği yapılacak paydaşlar belirlenerek planlanır. Bu paydaşlar arasında üniversiteler, özel sektörden çeşitli kurumlar, muhtarlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, uluslararası kuruluşlar, ağlar ve sivil toplum örgütleri yer alabilir. Ayrıca her bir konu başlığındaki eylemler için göstergeler de belirlenmektedir. Göstergelerin belirlenmesi, sivil izleme faaliyetleri için gerekli zemini oluşturur; hem planların uygulama sürecince izlenebilirliğini hem de faaliyetlerin ve bütçenin denetlenebilirliğini sağlar.

2.3.4. Katılımcı Bütçe

Katılımcı bütçe, yerel yönetimlerin bütçeleme süreçlerinin demokratikleştirilmesi için geliştirilmiş bir modeldir. Politika, strateji ve hizmetlerin hayata geçebilmesi için doğru bütçelemenin yapılmış olması da önemlidir. Çeşitli katılımcı mekanizma ve araçlarla geliştirilmiş politika ve uygulama önerileri, bütçesi planlanmadığı müddetçe hayata geçemeyecektir. Bu nedenle yerel yönetimlerde bütçeleme, katılımcılık ve demokratikleşme açısından önemlidir.

Bütçe, yerel yönetimlerin mali yıl içinde gelir ve gider tahminlerinin yapılması, gelir kaynaklarının belirlenmesini ulaşılmasını ve harcamaları tanımlayan bir planlama metnidir. Belediyelerde bütçe, stratejik plan, performans programları ve varsa yerel eşitlik eylem planına göre hazırlanır ve belediye meclisi tarafından onaylanır.²³⁹

²³⁸ Sargın, 2013, s. 33.

²³⁹ Akay, s. 30.

Katılımcı bütçe ise harcama önceliklerinin toplumsal katılımın sağlandığı süreçler sonucunda belirlendiği, bu önceliklere göre bütçelemenin ve bütçe izlemesinin yapılması olarak tanımlanabilir.²⁴⁰

Katılımcı bütçe modelinde çeşitli mekanizmalarla toplumun farklı seviyelerde sürece katılımı sağlanır. Doğrudan kent sakinlerinin görüş ve önerileri alınabileceği gibi örgütlü katılım da sağlanabilir. Bütçeleme sürecine katılan paydaşlarla birlikte, önceki yılın bütçe gerçekleştirmelerini incelenir, değerlendirilir ve gelecek yılın bütçe planları yapılır.²⁴¹ Yeni bütçe planlaması, stratejik önceliklere göre yapılır. Stratejik öncelikler ise stratejik plan, yıllık performans programları ve varsa yerel eşitlik eylem planları temelinde belirlenir. Katılımcı bütçelemenin hedeflendiği gibi yürütülebilmesi ve demokratikleşmeye katkı sağlayabilmesi için yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olması, politik kültür ve yerelin özellikleri önemlidir. Belediyelerin harcama yapma ve kendi gelir kaynaklarını yaratma konusunda denetlenebilir bir özerkliklerinin olması; belediye yapı ve çalışanlarının, toplumun ve paydaşların katılıma hazır ve yapabilirliklerinin olması önemlidir. Ayrıca yerelin nüfus büyüklüğüne ve nüfusun demografik özellikleri göz önünde bulundurularak uygun araç ve yöntemlerle katılım süreci planlanmalıdır.²⁴² Katılımcı bütçe planlamasına kimlerin katılacağı, hemşehrilerin hangi alanlarda ve nasıl temsil edileceği gibi konularla ilgili yasal bir düzenlemenin bulunmaması uygulamada çeşitli sorunlara ya da amacına uygun olmayan çalışmaların yürütülmesine yol açabilir.

Küreselleşmeyle birlikte dünya gündeminde yer edinen yerelleşme, küresel kapitalizmin yeniden inşasının bir aracı olarak eleştirilmesine rağmen günümüzde önemsenmeye devam etmektedir. Yerelleşmenin önem kazanmasında etkisini kaybetmeye başlayan ulus devlet yapılarını destekleyici bir alternatif olarak görülmesi, merkezileşme ve tek tipleşmeye karşı yerel kimliklerin yaşatılmasına ve

²⁴⁰ İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim Etütleri Programı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2007, s. 2.

²⁴¹ Arman Zafer Yalçın, Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme, Yönetim ve Ekonomi, 22:2, 2015, s. 318.

<http://yonetimekonomi.cbu.edu.tr/dergi/pdf/C22S22015/311-329.pdf> (E.T. 7/12/2021)

²⁴² A.g.e., s. 319

farklılıklara alan tanınması, sivil toplumun örgütlü temsili ve yurttaş katılımı için farklı düzeylerde katılım mekanizmaları için uygun olması ve çeşitli kademelerde toplumun katılımına yönelik çoğulcu, kapsayıcı katılım mekanizmalarının gelişmesini ve demokratikleşmeyi desteklemesi gibi nedenlerin etkisi olduğu söylenebilir.

Çok çeşitli nedenleri olan yerelleşme gündeminin en önemli unsurlarından biri katılım meselesidir. Katılımın güçlenmesi için yerel yönetimlere duyulan ihtiyaç, yerelleşmenin ve yanı sıra yerel yönetimlerin önemini etkilemektedir. Katılımın güçlendirilmesi için yerel yönetimlerin kritik öneme sahip olmasının nedenlerinden biri yerel yönetimlerin katılım için erişilebilir bir ölçek ve bağlam sunmasıdır. Merkezi yönetimde karar vericiler ve halk arasındaki uzak mesafeye karşın yerel yönetimler doğrudan hemşehrileri etkileyen kararlarla ilgilenir ve doğrudan ilişkilerin kurulabileceği bir mesafededir. Yerel yönetimlerde yapısal olarak yurttaş denetiminin mümkün olabilmesi ve yasal mevzuat çerçevesinde çeşitli katılım mekanizmaları geliştirebilmesi de önemlidir. Tüm bunlar yerel yönetimlerin merkezileşmiş yönetimlere karşı demokratik yönetim alternatifi yaratması beklentisini güçlendirmektedir.

Katılım, Türkiye ulusal yasal mevzuatında anayasa, kanun ve yönetmeliklerle düzenlenmektedir. 1921 Anayasası'ndan itibaren katılımı ilgili anayasa düzeyinde düzenlemeler söz konusudur. Türkiye'nin belediye yönetimlerine ilişkin ilk kanunu olan ve 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu belediye seçimlerinde oy sahibi olabilmek ve belediye meclisine üye seçilmekle ilgili maddelerde gerekli koşullar arasında cinsiyet ayrımını kaldırarak kadın ve erkekleri eşit siyasal özneler olarak tanımıştır. 2005 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yerel yönetimlerde katılma ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Yerel yönetimlerde katılıma ve katılımcı mekanizmalara ilişkin düzenlemeler Belediye Kanunu'nun 13. Maddesinde hemşehrileri hukuku kapsamında hemşehrilerin belediye işlerine katılımı, 20, 21 ve 23. maddelerde meclis toplantılarına sivil toplum örgütlerinin ve herkesin katılabileceğini belirten şekillerde düzenlenmiştir. Ancak özellikle bireysel katılımın sınırlarının ne olacağı,

kimlerin katılacağına nasıl belirleneceği, katılıma ilişkin duyuru ve ilanların nasıl yapılacağı ve katılım yönünde gelen taleplerin nasıl yanıtlanacağı gibi düzenlemeler yer almaktadır. Aynı durum, 76. madde ve ile düzenlenen Kent Konseyleri ve 77. maddede yer alan belediye hizmetlerine gönüllü katılımı için de geçerlidir. Kent Konseyleri, merkezi yönetim, yerel yönetim, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütleri, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları ortaklığında bir katılım mekanizması oluşturmayı amaçlamasına karşın özellikle yurttaş ölçeğinde bireysel katılımın nasıl mümkün olabileceği ve örgütlerin katılımına ilişkin belirleyici düzenlemelerin olamaması uygulamada çeşitli sorunlara yol açmaktadır.

Belediyelerde katılımın güçlendirilmesi ve demokratikleşme amacıyla kent konseylerinin yanı sıra stratejik plan, yerel eşitlik eylem planları, katılımcı bütçe planlaması gibi çeşitli mekanizmalar da yürütülmektedir. Bu mekanizmalar, katılımın sağlanması için çok önemli araçlar olmasına rağmen uygulamaya dair belirsizlikler, özellikle belediye yönetimlerinin siyasi partilerin etkisi altında olması nedeniyle çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Yerel seçimlerde belediye başkanı ve belediye meclisinin değişmesi sonucunda kent konseyi gibi mekanizmaların yeniden kurulması söz konusu olmakta, sürece kimlerin davet edileceği, kimlerin kabul edileceği, sınırların nasıl ve kim tarafından belirleneceği gibi kötüye kullanıma açık konularda tartışma ve olumsuz uygulamalar yaşanmaktadır. Bu gibi olumsuzların önüne geçilebilmesi için yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta katılıma ilişkim muğlaklığın giderilmesi için bir takım temel ilke, prensip ve çerçeve koyucu kuralların geliştirilmesi ve yasal mevzuata eklenmesi gerekmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KATILIM İÇİN YEREL YÖNETİM VE SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ

Temsili demokrasinin günümüzdeki demokratik yönetim ihtiyaçlarına yeterince yanıt verememesi ve küreselleşmeyle birlikte gelişen diğer değişimler tüm dünyada yeni bir yönetim anlayışı arayışına neden olmuştur. Bu arayış sonucunda temsili demokraside köktenci bir değişim yerine onu katılımcılık ve çoğulcu demokrasiyle güçlendirerek ele alma imkanı veren yönetişim gelişmiştir. Yönetişim, sadece belirli uluslar ya da devlet yapıları için değil küresel olarak benimsenmiş ve uluslarüstü yapı ve mekanizmalar tarafından da desteklenmiştir. Yeni bir yönetim anlayışı olarak benimsenen yönetişim, çok paydaşlı, kapsayıcı ve katılımcı bir yaklaşımla yönetim alanına devlet otoritesi ve siyasi aktörlerin yanı sıra başta sivil toplum olmak üzere çeşitli aktörleri farklı düzeylerde dahil eder. Yönetişim anlayışıyla birlikte demokratik değerlerin hayata geçirilebilmesi ve katılımın sağlanabilmesi için hem yerel yönetimler hem de sivil toplum önem kazanmaya başlamıştır. Yerel yönetimler, reformlar ve yeni yasal düzenlemelerle yönetişime uygun hale getirilmeye çalışılır ancak yasa temelindeki düzenlemeler tek başına yönetişimin hayata geçirilebilmesi için yeterli değildir. Bu düzenlemelerin gündelik hayatta kendine yer bulabilmesi ve uygulamaya geçebilmesi için yerel yönetimlerin sivil toplumla ilişkisi önemli hale gelmiştir.

3.1. SİVİL TOPLUM VE KATILIM

Sivil topluma ilişkin düşünceler insan topluluklarının yönetimi ve iktidarla olan ilişkisine dair sorularla birlikte gelişmiştir. Antik Yunan'dan bugüne dek pek çok düşünür hem felsefe hem de siyaset bilimleri ile ilişkilendirerek sivil toplumla ilgili teori ve düşünceler ortaya koymuştur. Günümüzdeki sivil toplum tartışmalarının zeminini oluşturan ve yaygın olarak kabul gören düşünce ve yaklaşımlardan biri Michael Edwards'a aittir.

Edwards, sivil toplumla ilgili yazına ilişkin incelemeleri sonucunda sivil topluma ilişkin düşüncelerin birbirini dışlaması gerekmediğini, bu düşüncelerin üç ana çerçevede toplanabileceğini söylemiş ve bunları örgütlü toplum, iyi toplum ve kamusal alan olarak adlandırmıştır.²⁴³ Edwards'a göre bunlardan hiçbirisi tek başına sivil toplumu açıklamak için yeterli değildir. Anlam ve işlevleri açısından birbirini tamamlayan bu çerçeveler birlikte ele alınmalı ve üç boyutlu bir sivil toplum yaklaşımı geliştirilmelidir. Sivil toplumu örgütlü toplum olarak ele alan yaklaşım, sivil toplumu devlet ve piyasadan ayrı bir alanda tanımlar. Bireylerin devlet ve piyasa dışı bir alanda yer alan örgütlenmelere gönüllü katılımı olarak ele alınır ancak bu yaklaşımın yanıtlanamayan bazı temel soruları vardır. Bunlardan ilki, hangi örgütlenmelerin sivil topluma ait olup hangilerinin olamayacağıdır. Devlet, sivil toplum ve piyasa arasındaki sınırları net olarak tanımlamak çok güçtür. Devlet ve sivil toplum doğası gereği bir bağımlılık ilişkisindedir; iktidar ve egemenliğin meşruiyeti, temsil gücü ve demokrasi, yurttaş- devlet ilişkisi, temel hak ve özgürlükler, sosyal hizmetlerin sağlanması gibi konularda hem anlam hem de işlev açısından sivil toplum ve devlet birbirinden bağımsız düşünülemez. Piyasanın dışındalığını savunanlar sivil toplumun paranın anlamsız olduğu bir alanda yer aldığını söyleseler de pratik hayat açısından bu gerçekçi bir durum değildir. Öte yandan toplumun ortak yararına hizmet eden iş kolları da vardır. Örgütlü toplum yaklaşımında bir diğer sorun ise profesyonelleşmedir.²⁴⁴ Örgütlerin kapasite ve işlev olarak gelişmesi, alanlarında uzmanlaşmasıyla birlikte hem örgüt yönetimi kurumsallaşmaya başlar hem de nitelikli iş gücü ihtiyacı ile ücret karşılığı emek yoğun bir alana dönüşür.

İyi toplum yaklaşımı, sivil toplumu bir iyi toplum ideali olarak ele alır. Buna göre sivil toplum, normatif olarak yaşamak isteyeceğimiz toplumları tanımlaya yarar. İyi toplumun kabul gören değerleri toplumdan topluma farklılık gösterecektir ancak çeşitli çalışmalarda birlikte yaşam vurgusu ve ayrımcılık yasağı, şiddetsizlik, sosyal güven ve dayanışma gibi değerler ön plana çıkmaktadır.

²⁴³ Michael Edwards, *Civil Society*, Polity Press, 2004, s. 72.

²⁴⁴ Funda Onbaş, *Sivil Toplum*, L&M Yayınları, İstanbul, 2005, s. 47-52.

İyi toplum yaklaşımına göre aynı değerleri benimseyen ve ortak gündemleri olan gruplar bir arada durabilmeli ve farklı, karşıt oldukları grupları da tanıyabilmelidir. Ancak farklı grupların bir aradalığında ortak değerler için hangi yöne ve nasıl gidileceği gibi sorulara yanıt bulmak kolay değildir.²⁴⁵

Üçüncü yaklaşım ise sivil toplumu kamusal alan işlevi açısından ele alır. Burada kamusal alan, ortak iyiye ulaşmayı önemseyen ve bu konuda demokratik tartışma kapasitesine sahip politik bir ortamı ifade etmektedir. Bu sayede sosyal politikalar, kimlik politikaları, hükümetin karar ve uygulamaları gibi konularda demokratik tartışmalar ve müzakereler gerçekleşebilir, ortak gündemle örgütlenme ve örgütler arası iş birlikleri kurulabilir. Kamusal alan fonksiyonu, toplumun demokratikleşmesi için önemlidir. Sivil toplumun kamusal alan boyutu müzakere süreçleri ve sonuçlarının nasıl resmileştirilebileceği, çoğulculuk ilkesi söz konusu olsa bile temsil kabiliyeti farklı gruplar arasında bazı kesimlerin seslerinin diğerlerinden daha fazla ya da az duyulmasının nasıl önlenebileceği gibi sorular barındırır. Edwards, her üç yaklaşımın da tek başına yeterli olamayacağını, yanıtlanamayan soruların olacağını ve sivil toplumun örgütlü toplum, iyi toplum ve kamusal alandan oluşan üç boyutlu bir yaklaşımla tanımlanması gerektiğini söyler.²⁴⁶

Sivil toplumun tek ve değişmez bir tanımını yapmak mümkün değildir; zamana, mekana, teorik çerçevelere ve politik iklime göre çok farklı şekillerde anlamlandırılabilir. Sivil toplumun ne olmadığını anlamak ne olduğunun anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. Sivil toplum devlet değildir, devletin organlarından biri olmaya ya da devleti kontrol etmeye çalışmaz. Sivil toplum ticari olmayan bir alandır; şirketlerle ilişkili değildir ve kar amacı gütmaz. Bu yönüyle sivil toplum, devlet ve piyasanın dışında ama her ikisi ile de ilişkili olan bir alanda, üçüncü sektör olarak tanımlanmaktadır.²⁴⁷

Sivil toplum, devlet dışı bir örgütlenme alanıdır. Kamusal alanda etki

²⁴⁵ Edwards, 2004, s. 53.

²⁴⁶ Onbaşı, 2005, s. 55.

²⁴⁷ Jan Aart Scholte, *Global Civil Society: Changing the World?*, 1999, s. 2-3.
https://wrap.warwick.ac.uk/2094/1/WRAP_Sholte_wp3199.pdf (E.T. 7/12/2021)

yaratabilmek için örgütlenir ancak devlet karşısında otonomi sahibi ve siyasi otoriteden uzaktır.²⁴⁸ İyi ve örgütlü toplumdur. Topluma ve kamusal alana iyi toplum ideali ile katkı sunmayı amaçlar. Herkes için yaşanabilir ve iyi bir toplum olma idealinde benzer talepleri olan insanlar ve toplumsal gruplar bir araya gelerek örgütlenir, böylece katılımcı demokrasi zemininde siyasi partilerle ilişki kurmadan kamusal özneler haline gelerek etki yaratabilirler.

Gönüllülük esasına dayalı olarak örgütlenir. Hiç kimse herhangi bir nedenle sivil toplum alanında aktif olmaya zorlanamaz. Kişiler, kendi ihtiyaçları, gündemleri ve politik tercihlerine göre örgütlenebilir, sivil toplum örgütlerinde çok çeşitli rollerle yer alabilirler.²⁴⁹ Gönüllük, koşullara da bağlı olarak farklı gruplar için çeşitli anlamlarda olabilir ancak bununla birlikte temsili demokrasinin yetersiz olduğu durumlarda siyasi katılımın önemli araçlarından biri olarak görülmektedir.²⁵⁰

Sivil toplum, hiyerarşik ilişkilerden uzak bir alandır. Sivil alandaki aktörler kapasite ve yapabilirlik güçleri ne olursa olsun birbirleriyle eşit ilişkiler kurar. Herhangi bir sivil toplum örgütünün temsil ettiği konu ve gerçekleştirdiği faaliyetler bir diğerinden daha az ya da fazla önemli değildir.²⁵¹ Sivil toplum örgütlerinde organizasyon yönetimi için hiyerarşik görev dağılımı ve roller olabilir. Organizasyon büyüklüğü ya da hızlı karar alma ihtiyacı gibi nedenlerle kendi içlerinde yatay hiyerarşiye göre örgütlenmeyi tercih etmeyebilirler. Örneğin afet ve acil yardım üzerine çalışan bir sivil toplum örgütünde kriz durumlarında hızlı hareket etmek gerektiği için herkesin katılımı ve uzlaşma ile karar alınmasını beklemek mümkün değildir. Organizasyon yapısı ve çalışma alanı gereği, sivil toplum örgütleri kendi içinde hiyerarşik olarak örgütlenebilir ancak bu durum sivil alanın hiyerarşik olmaması gereğine karşıt değildir.

Türkiye’de güncel sivil toplum, 1980’li yıllardan itibaren siyasal söylemde

²⁴⁸ Tekeli, 2012, s. 51.

²⁴⁹ A.g.e., s. 52.

²⁵⁰ Laden Yurttagüler, Gençlik Gönüllülük ve Katılım, Türkiye’de Gönüllülük Deneyimler, Sınırlılıklar ve Yeni Açılımlar içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2020, s.94.

²⁵¹ Tekeli, 2012, s. 52.

yer bulmaya başlar. Sivil toplum söyleminin bu dönemlerde gelişmeye başlamasında hem küresel konjonktürün hem de Türkiye’ye özgü siyasi nedenlerin etkisi vardır. Bu dönemde Türkiye’de askeri darbe ile geleneksel devletin gücü yoğun olarak hissedilmiş ve sonraki dönemlerde küreseldeki neoliberalizmin yükselişinin de etkisiyle bu gücün sınırlandırılması gerekliliğine ilişkin tartışmalar filizlenmeye başlamıştır.²⁵² Türkiye’nin iç dinamikleriyle ilgili başka bir konu da 1980’li yıllarda liberal politikaya geçişin yaşanmasıdır. Dönemin liberal politikalara geçiş gündeminde devletin değerinden ziyade toplumun ve refahın önemi vurgulanmıştır.²⁵³ Bu gelişmeler devletin ideolojik olarak karizmatik değerini zedelerken devlet otoritesi de sorgulanabilir hale gelmiştir.

Dönemin küresel gündeminde neoliberalizm küresel olarak yükselen bir değerdir. Amerika’da Reagan ve İngiltere’de Thatcher hükümetleri ve Doğu Avrupa ülkelerinde demokratik liberal rejimlere geçiş eğilimi neoliberalizmin yükselişini etkilemiştir. Tüm bu faktörler, Türkiye siyasi arenasında sivil toplumun bir aktör olarak konuşulmasına ve kendine yer bulmasına zemin yaratır.²⁵⁴ Devletin bir çeşit yeniden yapılanma dönemine girdiği 1980 sonrası yıllarda yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve bu doğrultuda sivil toplumun üsteleneceği rolle ilgili tartışmalar genişler. Yönetim mekanizmalarında çok aktörlü yönetim yaklaşımlarıyla birlikte devlet, özel sektör ve sivil toplum ilişkileri önem kazanmaya başlamıştır.²⁵⁵

1980’li yıllarda sivil toplum alanında hava kirliliği, turizm, kadın hakları gibi konular çerçevesinde çalışılırken, 1990’lı yıllarda insan hakları, gençlik hareketleri, feminizm gibi konular sivil toplumda yer bulmaya başlar. Konuların değişiminde askeri yönetim etkisinin zaman içinde azalmasının etkisi olduğu düşünülmektedir.²⁵⁶ 2000’li yıllara gelindiğinde ise hem Türkiye ulusal siyasetindeki değişimler hem de küresel sivil ağların genişlemeye başlamasıyla ana

²⁵² Onbaşı, 2005, s. 63.

²⁵³ Seyfettin Aslan, Türkiye’de Sivil Toplum, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 9:31, 2010, s. 269. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/70174> (E.T. 11/12/2021)

²⁵⁴ Onbaşı, 2005, s. 63-65.

²⁵⁵ Kaypak, 2013, s. 196.

²⁵⁶ Aslan, 2010, s. 270.

dilde eğitim hakkı tartışmaları, kimlik politikaları, ekoloji hareketi gibi konuları da kapsayan güçlü bir sivil toplum alanı oluşmaya başlar. Bu gelişmelerde siyasi alandaki değişimlerin yanı sıra 1999 Marmara Depremi'nin de etkisi olmuştur. Marmara depreminde arama kurtarma ve yardım faaliyetlerinde sivil toplumun güçlü bir örgütlenmeyle etkili bir şekilde faaliyet göstermesi, Türkiye'de örgütlenmeye ilişkin olumsuz yargıları değiştirmiş, gönüllülük ve aktif yurttaşlık kavramlarını görünür kılmış ve sivil toplum için bir nevi iade-i itibar etkisi yaratmıştır. Hem deprem sonrasındaki hem arama kurtarma faaliyetlerinde hem de sosyal yardım ve rehabilitasyon hizmetlerinin yürütülmesinde sivil toplum, özellikle devletin yetersiz kaldığı durumlarda hızlı ve etkili bir şekilde varlık göstermiştir. Bu etkinliğin görünür olması, Türkiye'de sivil toplumun devlet denetimi olmaksızın kamu yararına önemli sorumluluklar üstlenebilecek ve görevleri yerine getirebilecek düzeyde olduğunun anlaşılmasını sağlamıştır.²⁵⁷

Fuat Keyman, Türkiye'de sivil toplumun üç ana boyutu ve bu boyutlara ilişkin işlevleri olduğunu belirtir. Buna göre Türkiye'de sivil toplum; örgütlü yaşam, kamusal alan ve demokratik yönetim olarak anlamlandırılmaktadır. Örgütsel yaşam olarak sivil toplum bireysel hak ve özgürlüklerin korunması için mücadele vermektedir. Bu mücadele sadece bireysel hak ve özgürlüklerle sınırlı kalmamakta aynı zamanda demokratik yönetimin gelişimi için de mücadele etmektedir. Son olarak sivil toplum, devlet otoritesinden korunan bir kamusal alan yaratma, elverişli koşullarda toplumsal tartışma ve karşılaşmaların yaygınlığını sağlayarak kamusal alanı genişletme fonksiyonuna da hizmet etmektedir.²⁵⁸

Günümüzde Türkiye'de sivil toplumun gelişimini ve etkinliğini olumsuz yönde etkileyen çeşitli faktörler söz konusudur. Bu faktörler arasında siyasi kutuplaşma, merkezîyetçi ve güvenlikçi politikalar ve sivil toplumun kendi içinde yaşadığı sorunlar sayılabilir.²⁵⁹ Siyasi kutuplaşma etkisindeki politik ortamda

²⁵⁷ Akın Atauz, Deprem ve Sivil Toplum Örgütleri, Birikim Dergisi, 1999, s. 125-126.

²⁵⁸ Fuat Keyman, "Sivil Toplum, Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye", Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi, 2004 https://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/02/01/keyman_std_4.pdf (E.T. 13/12/2021)

²⁵⁹ Ulaş Bayraktar, Demokratik Kentsel Yönetişimde Güçlenen Sivil Toplum ve Etkin İş Birlikleri, TESEV Yayınları, 2020, s. 10.

toplumsal konuların tarafsızlığı söz konusu olamaz ve sivil toplum aktörleri, onun ya da bunun meselesi haline gelen toplumsal konularla siyasi kutuplar arasında sıkışır. Merkezîyetçi politikaların yaygınlık kazanmasıyla politik alan daralır ve sivil toplumun hareketliliği kısıtlanır. Söylem üretme, eylemlilik ve iş birliklerinde güçlükler yaşanır. Dış faktörlerin yanı sıra sivil toplumun kendi içinde uzmanlaşma ve sektörleşmeye de bağlı sorunlar yaşaması, kurucu öznelerin yönetim devri yapamaması gibi demokratik yönetimle ilişkin sorunların yaşanması da sivil toplumun gelişimini olumsuz etkilemektedir.

Sivil toplum varlığını çeşitli yapılardaki örgütlenmeler ile gerçekleştirir. Sivil toplum örgütleri, devlet ve piyasaya bağlı olmayan ama her ikisi ile de paydaşlık kurabilen, kamusal faydayı gözetken, kar amacı gütmeyen, şeffaf kuruluşlardır.²⁶⁰ Avrupa Konseyi'nin tanımına göre sivil toplum örgütü “kurucularının ya da üyelerinin esas olarak kar amacı gütmeyen hedeflerini takip etmek için kurdukları gönüllü özerk yapılar ya da örgütlenmelerdir.”²⁶¹

Sivil toplum örgütleri herhangi bir kişiye ya da kişilerin özel gündemlerine bağlı değildir. Belirli bir konuda ortak bir amaç için bir araya gelen insanların oluşturduğu konu bazlı örgütlenmelerdir.²⁶² Temsil ettikleri konularda sadece örgütlenmede yer alanların çıkarlarını değil, toplumun tamamı için ve kamu yararını gözeterek savunuda bulunurlar. Belirli bir bölgede altın madenlerine karşı çevre hakkı hareketi örgütlenebilir, ancak buradaki çevre hakkı savunusunun sadece o örgütlenmede yer alan ve o bölgedeki kişiler için olması söz konusu değildir. Altın madenlerinden etkilenen herkes için çevre hakkı savunusu yapılır.

Özerklik, sivil toplum örgütlerinin temel özelliklerinden biridir. Sivil toplum örgütleri hem yönetsel hem de kaynaklar açısından özerktir. Doğrudan devletten herhangi bir ödenek almazlar ya da kâr getirici faaliyetlerde bulunamazlar

²⁶⁰ Kaypak, 2013, s. 190.

²⁶¹ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe (bundan sonra kısaca “Rec(2007)14” olarak anılacaktır), para. 1.
<https://www.osce.org/odihr/33742> (E.T. 22/12/2021)

²⁶² Tekeli, 2012, s. 52.

ancak kamusal fonlardan ve proje hibelerinden yararlanabilir, bağış ve sponsorluk gibi faaliyetlerle kendi gelir kaynaklarını yaratabilirler. Yapıları çoğunlukla esnek, bürokratik değildir. Devlet tarafından çeşitli denetimlere tabi olmakla birlikte kendi iç denetim mekanizmaları da vardır. Sivil toplum örgütlerinde kişiler değil, ilke ve idealler ön plandadır. Sivil toplum örgütleri yönetim birimlerinin yanı sıra birbirleriyle de iş birliği yapar, paydaşlıklar kurar ve ağlar şeklinde örgütlenirler.

Homojen bir sivil toplumdan bahsetmek söz konusu değildir, sivil toplumda yer alan örgütler de büyük bir çeşitlilik barındırır. Çalışma konuları, yapı, ölçek, faaliyet biçimi gibi çeşitli açılardan farklı özelliklere sahip olabilirler. Bunlar arasında akademik kuruluşlar, iş dünyasından örgütler, topluluk temelli örgütlenmeler, tüketici örgütleri, sosyal kooperatifler, etnik gruplara ait örgütlenmeler, çiftçi örgütleri, dini örgütler, barış aktivistleri, kadın örgütleri ağları, gençlik hareketi aktörleri gibi çok çeşitli gruplar yer alabilir. Birbirinden farklı örgütlenme tiplerinin varlığı mümkündür. Türkiye hukukunda yasalarca tanınan sivil örgütlenme biçimleri vakıflar ve dernekler olsa da taşıdıkları nitelikler ve işlevleri gereği inisiyatifler, ulusal ve uluslararası ağlar, yerel girişimler gibi alternatif örgütlenmeler de sivil toplum örgütüdür.²⁶³

Sivil toplum örgütleri hizmet temelli ya da hak temelli çalışmalar yürütebilirler. Hizmet temelli çalışan sivil toplum örgütleri devletin yetersiz kaldığı alanlarda sosyal yardım projeleri, kültürel etkinlikler, eğitim, sağlık ve bakım hizmetlerinin yerine getirilmesi gibi doğrudan hizmet sağlamaya yönelik çalışmalar yürütürler. Hak temelli çalışan sivil toplum örgütleri ise toplumsal konulara insan hakları bakış açısıyla yaklaşır, özgürlüklerin korunması ve insan haklarının gelişimi için savunuculuk faaliyetleri, kampanyalar, kamuoyu yaratma ve farkındalık geliştirme çalışmaları, aktivistlerin ve örgütlerin kapasitelerini geliştirmeye yönelik güçlendirme faaliyetleri yürütürler. Bazı sivil toplum örgütleri ise karma modelde çalışır, odaklandıkları konularda hem hizmet faaliyetleri yürütür hem de hak temelli

²⁶³ Gökçe Çiçek Ayata ve Ulaş Karan, Türkiye’de Sivil Toplumun Gelişimi ve Sivil Toplum - Kamu İş Birliğinin Güçlendirilmesi Projesi Sivil Topluma Aktif Katılım: Uluslararası Standartlar, Ulusal Mevzuattaki Engeller, Öneriler, İstanbul, 2015, s. 40.

bir yaklaşımla savunuculuk ve güçlendirme faaliyetleri yaparlar. Sivil toplum örgütleri kendi konularında uzmanlaşabilir, hizmetlerin sağlanmasıyla ilgili model üretebilir ya da kamu politikaları geliştirme süreçlerinde görüş ve öneri beyan edebilirler.

Sivil toplum örgütlenmelerinin kapasiteleri birbirinden çok farklıdır. Bazı örgütlenmeler güçlü finansal kaynaklara, eğitilmiş ve donanımlı iş gücüne, gelişmiş teknolojik imkanlara sahipken bazı örgütlenmeler ise varlıklarını sürdürebilmek için pek çok zorlukla baş etmek zorunda kalır, yetersiz kaynaklarla mücadele ederler. Sivil toplum örgütleri, tercih ettikleri yöntemler açısından da farklılaşabilirler. Kimi örgütler piyasa ve devlet karşısı bir duruşla lobi ve kampanya faaliyetleri yaparken kimi kurumlar tamamlayıcı iş birlikleri kurmayı tercih edebilirler.²⁶⁴

Sivil toplum örgütleri yerel ölçekte örgütlenebilecekleri gibi, bölgesel, ulusal ve uluslararası ölçeklerde de örgütlenebilirler. Çalışma konuları çok çeşitlidir, yoksullukla mücadele için gıda yardımlarından kadın cinayetlerine, aile planlamasından ekolojik haklar savunusuna kadar toplumsal ve politik her konuda faaliyet gösterebilirler. Aynı alanda çalışan örgütlerin çalışma kapsamı ve özelleşme alanları da birbirinden farklılık gösterebilir. Örneğin yoksullukla mücadele konusunda çalışan örgütlerden bazıları evsizlere gıda dağıtımını yaparken bir diğeri yoksulluğun çocukların okula devamlılığı üzerindeki etkisini azaltmak için beslenme yardımı yapabilir. Yoksulluğun kentsel dönüşümle ilişkisi üzerine araştırmalar yapan ve bu konuda kamuoyu farkındalığı yaratmak için çalışan sivil toplum örgütleri olabileceği gibi yoksulluğa karşı temel vatandaşlık geliri için lobi ve savunuculuk faaliyetleri yürüten sivil toplum örgütleri de olabilir.

Foucault'a göre iktidar; homojen ve salt bir grubun diğerklerine karşı elinde bulundurduğu bir egemenlik ya da sahip olanlar ve maruz kalanlar arasında paylaşılan bir şey değildir.²⁶⁵ İktidar; "kendi örgütlenmelerini kendi oluşturan, güç

²⁶⁴ Sholte, 1999, s. 4-6.

²⁶⁵ Vedat Çelebi, Micheal Foucault'da Bilgi İktidar ve Özne İlişkisi, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 5:1, 2013, s. 514.

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/117381> (E.T. 6/11/2021)

ilişkilerini dönüştüren, güçlendiren ya da tersine çeviren bir süreç ve bu güç ilişkilerini etkili kılan stratejiler olarak anlaşılmalıdır.”²⁶⁶ İktidar birilerinin sahip olduğu, elinde tuttuğu bir şey değildir, bireylerin dolaşımında olduğu bir ağ şeklinde var olur. İnsanlar, iktidarın dışında ya da karşısında değil, dolaşımında olan iktidarın içinde yer alırlar ve onun aracındırlar.²⁶⁷ İktidar, kendi normlarını oluşturur ve bu normları toplumsal değerler olarak bireyler üzerinden dolaşıma sokar. Buna göre iktidarlar gücünü toplumsal olarak kabul gören değerlerden, doğru ve yanlış söyleyen normlardan alır. İktidar, mutlak ve değişmez bir egemenlik meselesi değilse değişimi ve dönüşümü de mümkün olabilir. İktidarı dönüştürmek, iktidarı belirleyen ilişkileri yeniden kurmak bireyin iradesi ve eylemleriyle gerçekleşir. Ne var ki bu değişim birey düzeyinde değil ancak örgütlü bir eylemlilikle söz konusu olabilir. Bireyler, aktif özneler olarak kendi iradelerini kullanmayı ve eylemliliği seçebildiği ölçüde toplumsal normları dolayısıyla iktidarın beslendiği temelleri ve biçimini değiştirebilir, meşrulaştırılan iktidar ilişkilerini dönüştürebilir. Bunun için bireylerin aktif özneler olarak kendi iradelerini ortaya koyabilecekleri özgürlük alanlarına ihtiyaçları vardır. Bu özgürlük alanlarının iktidarı kurumsallaştıran devlete karşı korunması ve bireylerin eylemliliğinin toplumsal normlar düzeyinde etkili olabilmesi için gerekli örgütlülüğün sağlanması ise güçlü bir sivil toplumun gelişimi ile mümkün olabilir.

3.2. KATILIM İLİŞKİSİNDE YEREL YÖNETİMLER VE SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ

3.2.1. Yerel Yönetim, Demokrasi ve Sivil Toplum İlişkisi

Türkiye’de yönetime bakış açısının değişimi ve yerel yönetimlerin önem kazanmaya başlamasında ulusal faktörlerin yanı sıra dünya genelinde geleneksel yönetimin dönüşmeye başlamasında etkili olan gelişmelerin de etkisi olmuştur. Bu

²⁶⁶ Nesrin Canpolat, “Foucault” Kadife Karanlık içinde, Su Yayınları, İstanbul, 2003, s. 99.

²⁶⁷ Çelebi, 2013, s. 517.

gelişmelerin başında önceki bölümlerde de değinilen küreselleşme ve küreselleşmenin etkileri gelmektedir. Küreselleşme etkileriyle gelişen değişimlerin başında ulus devlet ve geleneksel modern yurttaşlık anlamlarının dönüşümü gelmektedir. Küreselleşme ile coğrafi sınırlar geçerliliğini yitirmiş, enformasyon ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler dünyadaki toplulukları ulus devlet kimlikleri ve sınırlılıkları ötesinde birbirine bağlanabilir hale getirmiş, küresel kapitalist ekonominin ve neoliberalizmin güçlenmesiyle ulusal ekonomiler anlamını yitirmiş, kaynakların küresel dolaşımıyla ulusal değil küresel sermayelerin etkinliği söz konusu olmaya başlamıştır. Bu ulusal sınırların ve ekonomilerin öneminin değişmesiyle ulus devletler de eski önemlerini yitirmeye başlar. Artık tek bir merkezden bahsetmek söz konusu değildir, sınır ötesi ilişkilenmeler hem ekonomik hem de politik alanda devlet otoritesinden bağımsız çok merkezli ilişkilerin kurulmasına olanak tanımaktadır. Bunun yanı sıra yurttaşlık da anlam değiştirmeye başlamış, yeni sosyal hareketlerle birlikte bir devlete üyelikle tanımlanan ve haklar-görevler ilişkisinde sosyal haklarının korunması karşılığında oy vermesi, vergi ödemesi, askerlik gibi vatandaşlık hizmetlerini yerine getirmesi beklenen pasif ve sınırlı yurttaşlık anlayışının yerine çoklu kimliklerin tanınmasını talep eden, devletle ilişkisinde temel haklar ve görevler çerçevesinin dışına çıkan, taleplerini dile getiren ve politik alanda etkinlik gösteren aktif yurttaşlık anlayışı gelişmiştir. Ulusal devletlerin hem politik hem de ekonomik alandaki otoritesinin zayıflamasıyla birlikte temsili demokrasinin sorunları da tartışmaya açılmış, demokratik yönetimler için yönetim yaklaşımı ve bununla birlikte yerel yönetimlerin demokratikleşmedeki önemi ön plana çıkmaya başlamıştır.

Dünyadaki bu gelişmelerin paralel olarak Türkiye’de de 1980’li yıllarda hem siyasal alanda liberal ekonomi politikalarına geçişle birlikte önemli olanın devlet değil, toplumun refahı olduğu vurgulanmaya başlanmış hem de askeri yönetim sonrası bir dönemde devletin baskıcı otoriter rolünün sakıncaları sorgulanmaya ve bu rolün dönüşümüne dair talepler yükselmeye başlamıştır. İlerleyen yıllarda da devam eden bu eğilimler ve dünya genelindeki değişimlerin etkisinde demokratikleşme tartışmaları yükselmiş ve demokratikleşme için yerel yönetimlerin rolünün önemi vurgulanmaya başlanmıştır.

1990'lı yıllarda küreselleşmenin yanı sıra Türkiye'nin AB üyeliğine aday ülke olmasının da etkisiyle hem merkezi hem de yerel yönetimlerin demokratikleşmesine ilişkin tartışmalar gelişmiş, daha katılımcı ve şeffaf bir yönetim modeli ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1992 Rio Zirvesi'nin en önemli belgesi olan Gündem 21'in benimsenmesinin de etkisiyle demokratikleşme tartışmalarında yerel yönetimlerin önemi artmaya başlamış ve merkezi yönetimin bazı işlev ve yetkilerinin yerel yönetimlere aktarılmasının gerekliliği gündeme gelmiştir. Yönetişimin yaygınlaşmaya başladığı bu dönemde yerel yönetimler katılımcı demokratik yönetimlere doğru bir dönüşüm için kritik öneme sahip hale gelmiştir.²⁶⁸

Demokratik yönetimler ve katılım için yerel yönetimlerin artan önemi yalnızca Türkiye gündemiyle ilgili bir olgu değildir. Yerel yönetimler ve demokrasi arasında güçlü bir ilişkinin varlığı, demokratikleşme için yerel yönetimlerin önemi küresel kamuoyunda yaygın olarak kabul gören bir konudur. Yerel yönetimlerin bu ilişkiden faydalanılarak demokratikleştirilmesi amaçlanır. Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, demokratik değerlerin yerel yönetimlerde var olabilmesine, toplumun karar süreçlerine katılımıyla mümkün olabilecektir.²⁶⁹ Demokratikleşmenin söz konusu olabilmesi için katılım süreçlerinin çoğulculuğu ve kapsayıcı katılımı da sağlaması gerekir. Yönetişimin açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkelerine uygun demokratik yerel yönetimlere ancak etkili bir katılımı ulaşılabilir.

Yerel yönetimler “merkezi yönetimin dışında olmak üzere, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk yönetim kademeleridir.” şeklinde tanımlanmaktadır.²⁷⁰ Yerel yönetimler, merkezi yönetimin etkinliğinin yeterli olamadığı ölçeklerdeki işlevlere yanıt verebildiği için önemlidir. Bu işlevlerden biri kamu hizmetlerin yürütülmesi diğeri ise demokrasinin korunması

²⁶⁸ Mutlu, 2006, s. 25.

²⁶⁹ Kaypak, 2012, s. 178.

²⁷⁰ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriy Sezen, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 258.

ve geliştirilmesidir. Özellikle son yıllarda yaşanan değişimler yerel yönetimler için katılım ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliğinin önemini altını çizmektedir.²⁷¹

Demokrasinin işlevselliği ve sürdürülebilirliği toplumun siyasi katılımının artırılması ile sağlanabilir. Seçimlerde oy kullanarak temsilcilerin belirlenmesi çoğulcu ve katılımcı demokrasi için yeterli değildir, toplumun karar alma mekanizmalarındaki süreçlere katılımı gereklidir. Demokratik yerel yönetimler için temsilcilerin belirlenmesinin yanı sıra toplumun daha geniş siyasi katılımı yani yerel yönetimlerin kararlarına, uygulamalarına ve denetim süreçlerine katılımının sağlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.²⁷² Yerel yönetimlerde stratejik planların ve performans programlarının geliştirilmesi, özel ihtisas komisyonları toplantıları, yerel eşitlik eylem planları, bütçe planlama ve denetleme süreçleri, kent konseyleri gibi yapısal olarak katılıma açık çeşitli mekanizmalar yer almaktadır. Bu mekanizmalar temsili demokrasinin yetersiz kaldığı yerlerde katılımcılığın artırılabilmesi için geliştirilmiş olmakla birlikte mevcut düzenleme ve araçlarla bireysel düzeyde etkin bir katılımın gerçekleşmesi söz konusu değildir. Hem karar alma mekanizmalarına etkili bir katılımın sağlanması hem de demokratikleşmenin sadece yönetsel düzeyde değil kültürel olarak da gelişimi için örgütlü katılım esastır. Örgütlü katılım ise sivil toplum örgütleri ile mümkündür.

Sivil toplum örgütlerinin hem var olabilmeleri hem de örgütsel yapıları çoğulcu ve katılımcı demokrasi için önemli bir role sahiptir. Sivil toplumun devlet otoritesinden bağımsız ve piyasa aktörlerine karşı özerk bir şekilde örgütlenemediği bir toplumda katılımdan ve çoğulculuktan bahsetmek mümkün değildir. Sivil toplum örgütleri, ortak amaca sahip insanları bir araya getirir, ortak akıl ve müzakere kültürünün gelişimini sağlar.²⁷³ Bunun yanı sıra yapısal olarak demokratik özelliklere sahip örgütlenmeler olmaları ve gönüllü katılım esasına dayanmaları, sivil toplumda rol alan kişi ve grupların kendi demokrasi deneyimlerini yaşamalarına, demokratik toplum kültürünün gelişmesine de katkı sunar.

²⁷¹ Mutlu, 2006, s. 26.

²⁷² Kaypak, 2012, s. 185.

²⁷³ Yaman, 2018, s.148.

Yerel yönetimlerin demokratikleşebilmesi ve yönetim anlayışının gelişimi için ana unsur sivil toplum örgütleridir. Yönetişim için yerel yönetimlerin hukuki ve yapısal olarak gerekli alt yapıya sahip olmaları demokratikleşmeye yönelik adımların geçerlilik kazanmaları ve uygulamada kendilerine yer bulabilmeleri açısından son derece önemlidir. Ancak bunun yanı sıra yönetişimin söz konusu olabilmesi için yerel yönetimlerin temel tamamlayıcı unsuru sivil toplum örgütleridir. Sivil toplum örgütleri ile iş birliği kurmayan bir yerel yönetimin demokratikleşmesinden bahsetmek söz konusu değildir. Sivil toplum örgütlerinin olmadığı bir denklemde yerel yönetimlere toplumun politik katılımını sağlayabilmek mümkün olmayacaktır.

Türkiye’de sivil toplumun gelişimini zorlayıcı kimi koşullar olmakla birlikte fırsat veren bazı dinamikler de söz konusudur. Siyasi kutuplaşmanın yükselişi, siyasi alanı daraltmakta ve sivil toplumun toplumsal konularla siyasi aktörler arasında sıkışmasına neden olmaktadır. Merkezi siyasetin yarattığı bu sıkışma, sivil toplumun yerelleşmesine, sivil toplum örgütlerinin yerel ölçekte örgütlenmesine, yerel düzeyde yapacakları çalışmalara önem vermesine neden olmaktadır.²⁷⁴ Sivil toplumdaki bu yerelleşme eğilimi, yerel yönetimlerle sivil toplum arasında karşılıklı bağımlılığı yüksek güçlü iş birliklerinin gelişimini destekleyici niteliktedir. Sivil toplumun yerelleşmesi, politik katılımı olumsuz olarak etkileyen siyasi kutuplaşma geriliminin ve bu gerilimde yaratılan tanımlanmış alanların dışında kalabilen bir habitat sağlar. Bunun yanı sıra sivil toplumun yerelleşmesi, kayıt altına alınmış tüzel kişiliklerin yanı sıra alternatif örgütlenme biçimlerini de desteklemektedir.²⁷⁵ Hem doğrudan yerel gündemlerle ilgili konularda hem de genel konuların yerel ölçekte savunuculuğunun yapılması ve uygulamaların geliştirilmesiyle ilgili konularda pek çok farklı ölçek, kapasite ve yapıdaki sivil toplum örgütü aktif olarak etkinlik gösterebilmektedir.

Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve yönetim anlayışının etkili bir biçimde hayata geçirilebilmesi yerel ve bölgesel olarak diğer aktörlerle iş birliği

²⁷⁴ Bayraktar, 2020, s. 12.

²⁷⁵ A.g.e., s. 12.

geliştirebilme kapasitesine bağlıdır. Gerek toplumsal temsilin sağlanabilmesi gerekse yönetişimin temel ilkelerinin hayata geçirilebilmesi için yerel yönetimlerin yetki bölgelerinde ve bu bölgelerde alınan kararlardan etkilenebilecek ölçeklerdeki aktörlerle iş birliğinin geliştirilmesi, paydaş ilişkilerinin güçlendirilmesi gerekir. Yerel yönetimlerin, bölgelerindeki üniversitelerin temsilcileri, diğer kamu kurumlarının ilgili yetkilileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek odalarının temsilcileri, sivil toplum örgütleri, toplumsal çıkar grupları, yerel ağlar ve inisiyatifler gibi pek çok farklı paydaş kümesiyle iş birliği içinde olmaları beklenir. Bu iş birlikleri kent konseyleri gibi kanunla tanımlanmış ve çerçevesi yönetmelikle belirlenmiş katılım mekanizmaları kapsamında olabilir. Bunun yanı sıra sivil bütçe izleme gibi yurttaş ve sivil toplum inisiyatifiyle örgütlenmiş süreçler ya da geliştirilecek proje ve uygulamalar için üniversite, kamu kurumları ve sivil toplumun uzmanlığına başvurulması söz konusu olabilir. Belirli bir hedefe yönelik ve süreli olarak iş birlikleri geliştirilebileceği gibi katılımcılığın güçlendirilmesi için meclis toplantılarına düzenli olarak sivil toplumun katılımının sağlanması gibi sürekliliği olan iş birlikleri de kurulabilir.

3.2.2. Yerel Yönetim ve Sivil Toplum İş Birliğinin Önemi

Sivil toplum iş birliği, yerel yönetimler için katılımın temel aracıdır. Katılımı sağlayabilmek için sivil toplum kuruluşları ve aktörleri ile kuracakları iş birlikleri, katılımın öngörülen olumlu etkilerinden yararlanmalarını sağlar. Yerel yönetimlerin sivil toplum ile güçlü ilişkiler kuramadıkları durumlarda yerel katılımın sağlanması güçleşecek, yönetişim uygulamaları ve demokratikleşme çalışmaları zarar görecektir.

Yerel yönetimlerin sivil toplumla kuracağı ilişkiler hem hizmetlerin iyileştirilmesi ve etkililiğinin sağlanması hem de demokrasi ve katılım boyutuyla ilgilidir. Geleneksel yönetim anlayışında yaşanan değişimler ve yönetişimin gelişimi, yerel yönetimlerin önemini artırmıştır. Yerel yönetimlerin değişen rolü, aynı zamanda sivil toplum örgütleri ile iş birliklerinin gerekliliğini de vurgulamaktadır. Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle iş birliği halinde

hareket etmesinin, demokratikleşme ihtiyacının karşılanması ve hizmetlerin etkinliğinin artırılması olmak üzere iki temel işlevi vardır. Yerel hizmetlerin etkinliğinin sağlanması için toplumla kurulacak ilişkilerin sadece bilgilendirme faaliyetleri ile yürütülmesi yeterli değildir. Toplumun hizmetlerin planlanma süreçlerine katılımının sağlanması, alınacak kararların toplumsal ihtiyaçlara uyumlu ve uygulamada etkin olmasına katkı sunar. Yerel yönetimlerin planlama ve karar alma süreçlerine katılım için bireysel inisiyatiflerle gerçekleşen katılım eylemleri yetersiz kalmakta, kolektif eylemle örgütlü katılım daha başarılı sonuçlar vermektedir. Hizmetlerin iyileştirilmesinin yanı sıra yerel yönetimlerin demokratikleşme işlevi için de örgütlü katılım önemlidir. Katılımın sadece bilgilendirmeye dayalı şekilsel bir düzeyde kalmaması, gerçek anlamda katılımın sağlanması için toplumun tüm katmanlarına ulaşılması gerekir. Bunun için yereldeki paydaşlara kapsamlı bir şekilde ulaşılmalı, meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar, kooperatif birlikleri, vakıflar, dernekler ve tüm diğer alternatif sivil toplum örgütlerine karar alma süreçlerinde eşit bir şekilde yer verilmelidir.²⁷⁶ Kapsayıcı bir şekilde ve örgütlü katılıma dayalı olarak yürütülecek karar alma süreçleri, dezavantajlı grupların seslerinin duyulmasını ve toplumsal gruplar arasındaki asimetriden kaynaklı sorunların en aza indirilmesini sağlayacaktır.

Politikaların geliştirilmesinde verimliliği artıran ve yurttaşların kamu kurumlarına güvenini sağladığı bilinen sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine anlamlı katılımı aynı zamanda modern demokrasilerde gelişmişlik göstergesi olarak da kabul edilmektedir.²⁷⁷

Sivil toplum, demokratik süreçlerde yurttaşlar için siyasi parti örgütlenmelerine alternatif olarak görüşlerini dile getirebilme ve karar verme süreçlerinde yer alabilme, kendi çıkarlarını koruyabilme imkanı sunar.²⁷⁸ Kamu alanında politikalara müdahale etmek ve ortak iyiye katkıda bulunmak için

²⁷⁶ Mutlu, 2006, s. 27.

²⁷⁷ Burcu Özupak Güleç, Sivil Toplum Kuruluşlarının Karar Alma Süreçlerine Katılımı İçin Araçlar ve Yöntemler: Hırvatistan, Estonya ve Fransa'daki İyi Örnekler, Tüsev, 2020, s. 10.

²⁷⁸ Code of Good Practice For Civil Participation, 2019, s. 3.

örgütlenir ancak siyasi iktidar haline gelme ya da ekonomik bir güç unsuru olma amacı taşımazlar.²⁷⁹ Sivil toplumun bu işlevi, yerel yönetimlerin siyasetten bağımsızlaştırılması ihtiyacı açısından da önemli bir role sahiptir. Alternatif örgütlenme alanlarının varlığı ve toplumun politik katılımının sağlanması için bu örgütlenmelerle iş birliği yapma imkanı yerel yönetimlerin siyasi parti örgütlenmelerine olan bağımlılığını azaltacaktır.

Sivil toplum örgütleri, yerel demokrasinin temelidir. Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle birlikte etkinlik göstermesi, katılımın seçimlerden ibaret olmasının önüne geçilmesini sağlayacaktır. Sivil toplum örgütleri, toplumun politikaların gelişiminde etkili olabilmeleri için önemli bir araçtır. Bu sayede toplumsal bilgi, deneyim, uzmanlık ve beceriler kamusal fayda için kullanılabilir hale gelecektir. Toplumsal gruplarla iş birliğinin sağlanması, yönetim için gerekli katılımın sağlanması için gereklidir. İş birliklerinde toplumsal gruplar arasında dengeli bir dağılımın olması katılımı güçlendirecektir. Eksik ve göstermelik temsiller katılımcılığa zarar verebilir.²⁸⁰ Kamu politikaları ve hizmetlerle ilgili süreçlerde sivil toplum örgütleriyle iş birliği yapılması katılımın yanı sıra işlevselliğe yönelik olumlu katkılar da sunmaktadır. Karar alma süreçlerine STK'ların katılımı, yerel yönetimlerin "toplumun bilgeliğinden faydalanmalarını" sağlar. Kurulacak iş birlikleriyle STK'lar ve aktivistler ilgili alandaki donanımlarını ve toplumsal deneyimi politika geliştirme süreçlerine aktarabildikleri ölçüde toplumun ihtiyacına uygun tasarımlar geliştirilebilir.

STK'larla kuracakları iş birlikleri katılımcı demokrasiye alan açarak yerel yönetimlerin alacakları kararların meşruiyetini güçlendirir. Politika geliştirme, karar alma ve hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili süreçlerde kurulacak iş birlikleriyle sivil toplumun aktif olmasını sağlamak toplumsal aidiyeti güçlendirir. Temsil edildiğini bilen, ihtiyaç ve görüşlerinin dikkate alındığını hisseden toplumsal gruplar karar ve uygulamalara aidiyet geliştirecek böylece uygulamaların hayata geçirilme ve başarıya ulaşma oranı da artacaktır. Aidiyet duygusunun gelişiminin

²⁷⁹ Tekeli, 2012, s. 51.

²⁸⁰ Kaypak, 2012, s. 192.

yanı sıra sivil toplum aracılığıyla çeşitli grupların dahil edilebilmesi sayesinde ihtiyaç ve taleplerin kapsamlı ve doğru tespiti kararların uygulanabilirliğini de artırır. Sivil toplumla kuracakları iş birlikleri, toplumun yerel yönetimlere olan olumlu algıyı güçlendirecek, kent sakinleri ve yerel yönetim arasında güven ilişkisinin kurulmasını sağlayacaktır.²⁸¹

Yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri arasında geliştirilecek iş birlikleri toplumsal konu ve sorunlarda yapabilirliğin sadece devlete ait olmadığını, toplumun da sivil toplum aracılığıyla sorumluluk alıp etkin rol oynayabileceğini gösterir.²⁸² Sivil toplumun bu alandaki etkinliği, çeşitli hizmetlerin nasıl yürütülmesi gerektiği, hizmet standartlarının ve hakim yaklaşımın nasıl olması gerektiğiyle ilgili savunuculuk yapılmasını da sağlar. Örneğin sivil toplum örgütleri iş birliğinde açılan ve hizmet veren okul öncesi eğitim merkezleri, kullanılan eğitim metodolojisi, çocuk güvenliği politikaları, çocuk katılımına öncelik verilmesi, fiziksel mekanın tasarımı ve çalışma saatleri gibi konularda iyi bir model önerisi olarak devlete sunulabilir, devlet eliyle sağlanan tüm okul öncesi eğitim hizmetlerinde buradaki standartlara uyulması talep edilebilir. Yönetişimin önemli aktörlerinden olan sivil toplumun yönetim süreçlerine dahil edilmesi, hizmetlerde etkinlik sağlar. Kamuoyunu ilgilendiren kararlar alınırken kararlardan etkilenecek toplumsal gruplar sürece dahil edilir, ihtiyaçları ve talepleri doğrudan belirlenerek etkili hizmet planlaması yapılabilir.²⁸³ Ayrıca yerel yönetimlerin sivil toplumla olumlu iş birlikleri, özellikle sosyal hizmetlerin sağlanmasında yetersiz kaldıkları noktalarda sivil toplum örgütlerden destek alabilmesini sağlar ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırır.²⁸⁴

Yerel yönetimlerle kurulacak iş birliklerinde sivil toplumun anlamlı katılımının sağlanabilmesi için elverişli bir ortamın sağlanması gerekliliğinden bahsedilmektedir. Sivil toplum örgütleri açısından elverişli bir katılım ortamının sağlanması için;

²⁸¹ Özupak Güleç, 2020, s. 14-15.

²⁸² Kaypak, 2013, s. 184.

²⁸³ Mutlu, 2006, s. 25.

²⁸⁴ Kaypak, 2013, s. 184.

- Sivil topluma ilişkin algı ve yaklaşımlar açısından siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel zeminin uygun olması,
- Sivil toplum örgütlerinin ayırım gözetilmeksizin özgür bir şekilde faaliyetlerini gerçekleştirebilmeleri için destekleyici ve düzenleyici yasal çerçevelerle ifade ve örgütlenme özgürlüğüne saygı gösterilen bir ortamın sağlanması,
- Yasal mevzuat ve düzenleyici çerçevelerle sivil toplumun finansal sürdürülebilirliklerinin ve böylece kapasitelerinin güçlenmesinin, uzun vadeli programlar geliştirebilmelerinin sağlanması,
- Sivil toplum ve kamu kurumları arasında iş birliklerinin kurulması ve diyalogun gelişimi için destekleyici politika ve yapıların olması gerekmektedir.²⁸⁵

Yerel yönetimlerle kuracakları iş birlikleri, sivil toplumda tartışmalı bazı bazı soruların yanıtlanmasına destek olur. Bu sorulardan biri müzakere süreçleri ve bu süreçlerin sonuçlarının nasıl siyasi gündem haline getirileceği ve bu sonuçlara ilişkin politika kararlarının nasıl alınacağıyla ilgilidir. Sivil toplumdaki uygulayıcı kamu yönetimi iradesi eksikliği, yerel yönetimlerin kent konseyleri ve özel ihtisas komisyonları gibi yapılandırılmış katılımcı mekanizmalarıyla destelenebilir.

Başka bir sorun ise her ne kadar özgür ve çoğulcu örgütlenmeler olsalar da sivil toplum alanında da sesi gür çıkanın duyulması, farklı konularda çalışan sivil toplum örgütleri arasında gündemde yer kapma rekabetinin olması temsil gücünde birtakım eşitsizliklerin yaşanması söz konusudur. Yerel yönetimler yerel eşitlik eylem planı gibi özelleşmiş strateji geliştirme faaliyetlerinde sivil toplum örgütleriyle iş birlikleri yaparak eşitsizliklerin azaltılması için özel önlem ve politikalar gerektiren konularda çalışmalar yapabilir. Böylece gerek konuya bağlı nedenlerle gerekse örgütsel kapasite yetersizlikleri nedeniyle sesi az duyulan toplumsal kesimlerin de temsili, görünürlüğü sağlanır ve taleplerine yanıt bulabilecekleri karar alma süreçlerine katılabilirler.

Yerel yönetimler bünyesindeki stratejik plan, kent konseyleri gibi yapılandırılmış katılım mekanizmaları benzer gündemlere sahip olsalar da farklı

²⁸⁵ Özüpak Güleç, 2020, s. 16-17.

yaklaşımlardaki sivil toplum örgütlerinin de bir araya gelebilmelerine, müzakere alanları yaratabilmelerine ve kamusal alanın güçlenmesine katkı sağlar. Özellikle yaklaşımlar farklılıkların keskin olduğu durumlarda sivil toplum kuruluşlarının bazen benzer konular üzerine çalışsalar bile aynı masa etrafında kendiliğinden bir araya gelmesi zor olabilmektedir.

Son olarak, merkezileşen siyasi iktidar ve merkezi yönetimin güçlenmesiyle birlikte sivil toplum örgütleri çalıştıkları konuların savunuculuğunu yapabilmek için karşılarında bir muhatap bulamamakta, merkezi yönetim süreçlerine müdahalede etkisiz kalmalarına neden olmaktadır. Yerel yönetimlerin varlığı ve iş birliğine açık olması, sivil toplumun politika geliştirme süreçlerinde etkinlik gösterebilmesini olanaklı kılar.

Sivil toplum örgütleriyle yapacakları iş birliklerinin yerel yönetimlerin yararlanabilecekleri çeşitli katkıları olacaktır;

- Karar alma süreçlerine sivil toplum örgütlerinin katılımı, yerel yönetimlerin “toplumun bilgeliğinden faydalanmalarını” sağlar. Kurulacak iş birlikleriyle sivil toplum örgütleri ve aktivistler ilgili alandaki donanımlarını ve toplumsal deneyimi politika geliştirme süreçlerine aktarabilir ve toplumun ihtiyacına uygun politika tasarımları geliştirilmesine katkı sağlayabilirler.
- Sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine dahil edilmesi katılımcı demokrasiye alan açarak ve gelişimini sağlayarak alınan kararların ve yerel yönetimlerin meşruiyetini güçlendirir.
- Politika geliştirme, karar alma ve hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili süreçlerde kurulacak iş birlikleriyle sivil toplumun aktif olarak yer almasını sağlamak toplumsal aidiyeti güçlendirir. Temsil edildiğini, ihtiyaç ve görüşlerinin dikkate alındığını bilen toplumsal gruplar karar ve uygulamalara aidiyet geliştirecek böylece uygulamaların hayata geçirilme ve başarıya ulaşma oranı da artacaktır.

- Sivil toplumla güçlü iş birliklerinin kurulması, toplumda yerel yönetimlerle ilgili olumlu algıları besleyecek, toplum ve yerel yönetimler arasında güven ilişkisinin kurulmasını sağlayacaktır.²⁸⁶

Yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri arasında iş birliklerinin gelişmesi hem hizmet verimliliği hem de demokratikleşme için son derece önemli olmakla birlikte bu konuda çeşitli zorluklar yaşanabilir.

Zorluklardan biri yerel yönetimlerin merkezileşmiş bir yönetim yaklaşımına sahip olma ihtimalidir. Belediye yönetimleri, belediye başkanlarıyla özdeşleştirilir. Başkanlar hem idari hem de kamusal olarak belirli bir güce sahiptir ve siyasi gündemlere bağlı kaldıkları durumlarda yerel yönetim yapısında temsil, katılım ve müzakereye alan açmayı tercih etmeyebilirler. Bu gibi durumlarda sivil toplumla iş birliklerinin kurulması ve sivil toplum örgütlerinin desteklenmesi siyasi gündeme bağımlı hale gelecektir. Siyasi gündemlerin etkili olduğu durumlarda başkan ve kadro değişimleri gibi değişiklikler sürdürülebilir ve demokratik iş birliklerini engelleyecektir.²⁸⁷ Bunun yanı sıra merkezi otoriteler de seçilmiş yerel yönetimlerin karar alma süreçlerini zorlaştırabilir²⁸⁸, demokratikleşme ve katılımın güçlendirilmesi konusunda adımlar atılmasını engelleyebilir.

Yerel yönetimlerde işleyişin beklendiği üzere şeffaf olmaması da iş birliklerini güçleştirir. Şeffaf olmayan belediye yönetimlerinde stratejik plan, meclis toplantı raporları ve ihtisas komisyonları raporları etkin bir şekilde duyurulmayabilir. Açık, anlaşılabilir ve erişilebilir bilgilendirmelerin yapılmadığı bir yerel yönetim yapısında, bilgiye erişim hakkı sağlanmadan katılımın güçlenmesi söz konusu değildir.

İş birliklerindeki bir diğer zorluk ise yerel yönetimlerin ve diğer kamu kurumlarında görevli yöneticilerin sivil topluma ilişkin olumsuz yargılara sahip

²⁸⁶ Igor Vidaćak, Sivil Toplum Kuruluşlarının Karar Alma Süreçlerine Katılımı İçin Araçlar ve Yöntemler: Hırvatistan, Estonya ve Fransa'daki İyi Uygulamalar, TÜSEV Yayınları, 2020, s. 14-15.

²⁸⁷ Bayraktar, 2020, s. 58.

²⁸⁸ Aydın Uğur ve İtir Akdoğan, Türkiye'deki Sivil Toplumun Gelişimi: Bıçak Sırtında Bir Sergüzeşt, Türkiye'de Siyasal Yaşam Dün, Bugün, Yarın, der. Mehmet Kabasakal, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016, s. 265.

olmasıdır. Sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerine boş işler gözüyle bakılması, sivil toplum örgütlerinin siyasi partilerle örtük ilişkiler içinde olduklarının düşünülmesi yerel yönetimlerdeki kamu idarecilerinin ideolojilerine göre sivil toplum örgütlerine karşı eşit mesafede durmaması gibi durumlar çeşitli sorunlara yol açacaktır. Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Algı ve Yaklaşımlar araştırmasına göre kamu yöneticileri arasında sivil toplum örgütlerinin bir temsil bunalımı yaşadığı görüşü yaygındır. Araştırmaya katılan kamu yöneticilerinin STÖ'lerin kişisel çıkar ve çekişme alanı haline gelmesi, kendi içlerinde farklı görüşlere yer verilmemesi, görev alanları dışındaki konularla ilgilenmesi, örgüt içi demokrasinin zayıf olması gibi eleştirileri sivil toplum örgütlerinde temsil bunalımı yaşandığı görüşüne işaret etmektedir.²⁸⁹ Tüm bu sorunlarla da ilişkili olarak sivil toplumla kurulacak iş birliklerinin toptan reddedilmesi ya da bazı sivil toplum örgütleri desteklenirken bazılarının desteklenmemesi gibi eşitsiz uygulamalar yer alabilir.

Sivil toplum örgütlerinin yerel yönetimlerin karar süreçlerinde yer alabileceği mekanizmalardan biri olan ihtisas komisyonları ile ilgili yasal düzenlemelerin yer aldığı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 15. maddesi²⁹⁰, Belediye Kanunu'nun 24. maddesi²⁹¹ ve İl Özel İdaresi Kanunu'nun 16. maddesine²⁹² göre ihtisas komisyonlarına konu ile ilgili sivil toplum kuruluşlarının katılabiliyor olması katılımı ilgili sorunlara yol açmaktadır. Bu düzenleme sivil toplum örgütlerinin katılımını kısıtlamakla birlikte aynı zamanda sivil toplum örgütlerinin konu ile ilgisini kimin ve neye dayanarak belirleyeceğine dair muğlaklıklara da neden olmaktadır. Bu muğlaklık sorunu sivil toplum örgütlerinin kent konseylerine katılımı, stratejik planlara katılımı gibi diğer katılım mekanizma ve araçları için de geçerlidir.²⁹³ Katılımla ilgili mekanizmalara ve karar alma süreçlerine sivil toplum örgütlerinin nasıl davet edileceği, bu davetin hangi

²⁸⁹ Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Algı ve Yaklaşımlar, Türkiye'de Sivil Toplumun Gelişimi ve Sivil Toplum Kamu İşbirliğinin Güçlendirilmesi Projesi, YADA, s. 48.
<https://yada.org.tr/wp-content/uploads/2020/03/13-Sivil-Toplum-Kuruluşlarına-Yönelik-Algı-ve-Yaklaşımlar.pdf> (E.T. 22/12/2021)

²⁹⁰ Büyükşehir Belediye Kanunu (5216 sayılı), 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete

²⁹¹ Belediye Kanunu (5393 sayılı), 3.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

²⁹² İl Özel İdaresi Kanunu (5302 sayılı), 4.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete

²⁹³ Ayata ve Karan, 2015, s. 158-159.

kanallardan duyurulacağı, hangi sivil toplum örgütlerinin davet edileceği, katılımı ilgili uygunluklara kimin neye göre karar vereceği, sivil toplum örgütlerinin sürecin hangi aşamasında dahil edilecekleri, katılımlarına ne zaman ve nasıl son verileceği gibi belirleyici düzenlemelerin yasal mevzuatta yer almaması uygulamada iş birliği ve katılımın kısıtlanmasına neden olabilecek sorunların yaşanmasına yol açabilir.

Güçlü ve etkili iş birliklerinin geliştirilmesinin önünde sivil toplumun kendi içinde yeterince dahil edici olmaması, rekabetçi bir ortamın olması, çalışmaların çıktı ve sonuçlarının kamuoyu ile yeterince etkili bir şekilde paylaşılamaması ve hem finansal hem de örgütsel kapasite yetersizlikleri nedeniyle sivil toplum örgütlerinin sürdürülebilirliklerinin sağlanamaması gibi sivil topluma ilişkin sorunlar da olabilir.²⁹⁴

Sivil toplum örgütlerinin tamamının yetkinlik sahibi olduğunu düşünmek yanlış olacaktır. Yetkinliklerin yanı sıra bazen sivil toplum örgütleri, demokrasinin gelişimine zarar veriyor da olabilir. Bu noktada önemli ve tartışmasız olan sivil toplum örgütlerinin savundukları fikirler değil, fikirleri savunabilme özgürlükleridir. Sivil toplum örgütlerine tartışmasız ve mutlak iyi gözülle yaklaşılmamalıdır.²⁹⁵ Sivil toplum örgütlerinin birbirleri ve hatta yurttaşlar için katılımı engelleyici etkileri de olabilir.

Karar alma süreçlerine katılım mekanizmalarında sadece sivil toplum örgütlerinin katılımının gözetilmesi, kullanılan araçların ve katılım mekanizmasının buna göre tasarlanması ve uygulanması kent sakinlerinin doğrudan kararlara katılmasını engelleyici bir duruma neden olabilmektedir. Katılım ve temsil konusunda sivil toplum örgütlerinin fazla yüceltilmesi, herhangi bir sivil toplum kuruluşu tarafından temsil edilmeyen kent sakinlerini görünmez kılmakta, temsil edildikleri durumda da talep ve görüşlerin sivil toplum örgütünün filtresinden geçerek ilgili mekanizmaya taşınmasına yol açmaktadır. Örgütlü katılımın güçlendirici etkisine karşın katılımın sadece sivil toplum örgütleriyle sınırlandırılması, yurttaşların doğrudan katılımının gözetilmemesi dolaylı olarak da

²⁹⁴ A.g.e., s. 58.

²⁹⁵ Uğur ve Akdoğan, 2016, s. 255.

olsa katılımı kısıtlayan bir duruma ve geleneksel siyasetin yaşadığına benzer bir temsil sorununa yol açacaktır. Sivil toplum örgütlerinin katılımı engellemesine ilişkin başka bir durumda kapasite farklılıklarının temsil ve etki gücüne yansımaya ilişkindir. Finansal sürdürülebilirlik, organizasyon yapısı, ücretli profesyonel çalışan sayısı, üye sayısı gibi faktörlerin etkisiyle örgütsel kapasitelerin farklılaşması durumu rekabetçi yaklaşımlarla bir arada geldiğinde sivil toplum örgütleri, diğer örgütlerin katılımını engelleyen bir etki yaratabilmektedir.

Sivil toplum ve yerel yönetimler arasında iş birliklerinin kurulmasında yaşanabilecek zorluklardan bazıları yerel yönetimlerle ilgili olduğu gibi, sivil toplum örgütlerinden kaynaklı zorluklar da söz konusudur. Kaynağı her ne olursa olsun bu zorlukların azaltılması, sorunların giderilmesi için çeşitli katılım araçlarından yararlanılabilir. Bu araçlar arasında katılımın çok aktörlü ve herkes için erişilebilir hale getirmeyi amaçlayan elektronik katılım projeleri, sivil toplum – akademi öncülüğünde yürütülen kapasite geliştirme faaliyetleri, sivil toplum – kamu iş birliğinin sağlayan ve görünür kılan projeler, iş birliğine dair çerçeve belgelerin ve politika metinlerin üretilmesi gibi alternatifler yer alabilir.²⁹⁶ Çalışmanın bundan sonraki kısmında bu araçlardan biri olan stratejik planlara yer verilecek ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planları katılımcılık kapsamında incelenecektir.

3.3. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANLARININ KATILIM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Stratejik planlama, belediyeler için kentin geleceğinin şekillendirilebilmesi için iki temel araçtan biridir. Belediyeler kentin mekânsal stratejilerini belirleyebilmek, ihtiyaçlara yanıt verebilmek için kentsel fonksiyonların mekan üzerindeki dağılımını ve yerleşimini düzenlemek için imar

²⁹⁶ Code of Good Practice For Civil Participation, 2019, s. 17-18.

planlamasını; kaynak kullanım önceliklerini ve buna bağlı diğer planlamaların yapılabilmesini sağlamak için ise stratejik planlamayı kullanırlar.²⁹⁷

Stratejik planlama, stratejik yönetim anlayışının bir parçasıdır. Stratejik yönetim, kurumların nerede olduklarını analiz etmesi, orta ve uzun vadede ulaşmak istedikleri hedefleri ortaya koyması, bu hedefler için önceliklerini belirlemesi, hedefler doğrultusunda önceliklere göre kaynak planlaması yapılmasını ve süreç boyunca kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenip değerlendirilmesini içeren süreçlerden oluşan bir yönetim yaklaşımıdır.²⁹⁸

Yerel yönetimlerde stratejik plan uygulamasına 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu²⁹⁹ ile geçilmiştir. Belediye Kanunu'nun 41.maddesine göre stratejik planlar, belediye başkanlarının sorumluluğunda yerel seçimlerden itibaren altı ay içinde stratejik plan hazırlanıp belediye meclisine sunulmalıdır. Stratejik planlar, yerel yönetimin dahil olduğu kalkınma planı ve varsa bölge planına uygun olarak hazırlanmalıdır, üst planlarla uyumlu olmalıdır. Nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelerin stratejik plan hazırlaması zorunlu olup, stratejik planlar bütçenin hazırlanmasına da esas teşkil etmektedir.

Belediye Kanunu'na göre stratejik plan, üniversiteler, meslek odaları ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanmalıdır. Stratejik plan sürecine dahil olacak sivil toplum örgütleri için konuyla ilgili olmaları koşulunun aranması, hangi sivil toplum örgütlerinin dahil edileceğine nasıl karar verileceği konusunda belirsizlik yaratmaktadır. Sadece belirli bir grubu temsil eden sivil toplum örgütlerinden görüş alınması gibi uygulamalar stratejik planlama sürecinin demokratik katılım açısından olumsuz etkilenmesine neden olabilir.

Stratejik planlama sürecinde yurttaşların ve sivil toplum örgütlerinin katılımının sağlanması konusunda muğlaklık olsa da stratejik planlar, yerel yönetimlerde katılım için önemli araçlardır. Planlama sürecinin yanı sıra yapısal ve araçsal olarak izlemeye uygun olması ve özellikle kaynak kullanımı konusunda

²⁹⁷ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019, s. 2.

²⁹⁸ A.g.e., 2019, s.2.

²⁹⁹ Belediye Kanunu (5393), 03.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

yerel yönetimlerin hesap verebilirlikleri açısından temel çalışmalardan biri olması, stratejik planı katılım için önemli bir mekanizma haline getirmektedir.

Kent yönetiminde öncelik verilmesi gereken konuların belirlenmesini, kaynakların bu önceliklere göre dağıtımı ve etkin kullanımını amaçlayan stratejik planlar, beş yıllık dönemler için yapılmaktadır. Stratejik planlar yapısal olarak hazırlık süreci, durum analizi ve planlama bölümlerinden oluşmaktadır. Hazırlık süreci, ilgili belediyede belediye başkanının yanı sıra hangi birim, rol ve sorumluların planlama sürecinde yer alacağının belirlenmesi ve plan sürecinin nasıl yürütüleceğinin belirlenmesinden oluşmaktadır. Durum analizi, planlamanın yapıldığı bağlam ve koşulların anlaşılmasını sağlamak amacıyla yapılır. Durum analizinde belediye yönetiminin tarihçesi, plana konu olan kentin tarihi, kültürel ve ekonomik arka planı, belediye yönetiminin stratejik plan dönemi için benimsediği ilk ve değerler gibi bilgilerin yer alacağı şekilde kurumsal yapı analizine; plana konu olacak faaliyet alanlarıyla ilgili üst politika belgelerinin analizine; tüm faaliyet alanlarına ilişkin detaylı durum analizlerine ve paydaş analizine yer verilir. Planlama bölümünde ise belirlenmiş olan vizyon ve misyona yönelik amaç ve hedefler belirlenir. Plana konu olan tüm faaliyet alanlarında belirlenecek olarak amaç ve hedefler, planın vizyonu ile uyumlu olmalıdır. Planlama aşaması, planın izleme ve değerlendirme tasarımı da kapsamalıdır. İzleme ve değerlendirme tasarımı stratejik planın ölçülebilir olması için hedef ve alt hedeflerin gerçekleşmesinin ölçülebileceği gösterge setleri hazırlanır ve olanın izleme ve değerlendirme çalışmalarının yapılacağı yöntem ve periyot planlaması yapılır.

Stratejik planlarda katılım konusuna çeşitli aşamalarda yer verilebilir. Bunlardan ilki giriş bölümünde ya da kurumsal yapı analizi bölümünde yer alabilecek olan temel değerler başlığıdır. Temel değerler arasında katılıma ya da katılımın ilişkili olduğu demokratikleşme, şeffaflık gibi diğer konulara yer verilip verilmediği planın katılım konusuna öncelik verip vermediği ve bu konuda kapsayıcılığı açısından önemlidir. Katılım konusunda bakılabilecek diğer bir alan mevzuat ve üst politika belgeleri analizidir. Bu analizlerde katılımı ilgili mevzuat maddelerine ve üst planlarda yer alan hedeflere yer verilip verilmemesi önemlidir. Paydaş analizi, katılım için en önemli bölümden biridir. Paydaş analizinde

yurttaşların, sivil toplum örgütlerinin, hemşehri örgütlenmelerinin ve sivil katılımı sağlayacak diğer aktörlerin nasıl konumlandırıldığı planın katılım vizyonu ve kapasitesi açısından önemlidir. Bunun yanı sıra paydaş analizinin nasıl yapıldığı, iletişim sürecinin nasıl yürütüldüğü, sürece kimlerin hangi yöntemlerle dahil edildiği de önem taşımaktadır. Son olarak stratejik planın faaliyet alanlarına yönelik amaç ve hedeflerine de bakılmalıdır. Planın temel değerleri ve önceliklerine göre ana faaliyet alanları arasında katılımcılığa ilişkin bir başlık olabilir. Hem bu başlık altında hem de diğer başlıklarda katılımı sağlamaya yönelik ne gibi hedef ve göstergelerin belirlendiği katılımın nasıl hayata geçirilebileceğiyle ilgili belirleyici olacaktır.

Bu çalışmada İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin (İBB) stratejik planları katılım açısından ele alınacaktır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bugüne dek hazırlanmış toplam dört adet stratejik planı bulunmaktadır. Bu planlardan ilk üçü Kadir Topbaş'ın belediye başkanlığı döneminde, 2020 – 2024 yıllarını kapsayan son plan ise Ekrem İmamoğlu başkanlığında hazırlanmıştır. Çalışma kapsamına stratejik planların temel değerler ve ilkeler, paydaş analizi, amaçlar ve izleme değerlendirme başlıklarında katılıma yer verilip verilmediği ve ne düzeyde yer verildiğine bakılacak ve bu doğrultuda bir analiz yapılacaktır.

3.3.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007 – 2011 Dönemi Stratejik Planı

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ilk stratejik planı 2007 – 2011 yıllarını arasındaki beş yıllık dönem için Kadir Topbaş başkanlığı döneminde yapılmıştır. Bu planda “İlkelerimiz” başlığı altında katılım ve saydamlık ilkelerine yer verilmiştir.³⁰⁰ Buna göre İBB, kamusal hizmet sunumunda şeffaf ve hesap verebilir olmayı esas kabul eder. Katılımcılık konusunda ise hizmet planlama ve sunumunda tüm taraflarla iletişim kurularak diyalog, katkı ve sahiplenmelerinin sağlanması vurgulanmıştır.

³⁰⁰ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007 – 2011 Stratejik Planı, s. 138.

<http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/2dWVM+IstanbulBuyuksehirSP20072011.pdf>
(E.T. 22/12/2021)

Bu planda mevzuat ve üst plan analizine ilişkin bir çalışma bulunmamaktadır. Planlama sürecinde dört aşamalı bir paydaş analizi yürütülmüştür. Analizin ilk aşaması olan ön hazırlıkta resmi yazışma yolu ile üniversiteler, sivil toplum örgütleri ve ilçe belediyelerinden görüş alınmasından oluşuyor. İkinci aşamada paydaş tespiti için belediyenin birimlerinden resmi yazı ile görüş bildirmeleri istenmiş ve bu görüşlere göre paydaş grupları belirlenmiştir. Üçüncü aşama olarak görülen paydaş görüşlerinin alınması aşamasında “gelecek öngörüler” toplantıları ile stratejik plan için belirlenen hizmet alanı başlıklarında ilgili uzmanlıkları olan kamu kurum ve kuruluşlarından, konsolosluklardan, üniversitelerden, sivil toplum örgütlerinden, finans ve ticaret örgütlerinden, medya kuruluşlarından ve tedarikçi firmalardan görüş alınmıştır.³⁰¹

Stratejik amaçlar ve hedefler arasında katılıma ilişkin bir başlık yer almamasının yanı sıra diğer tüm hedeflerin izlenmesini ve denetlenmesini sağlayacak göstergelere yer verilmemiştir.

İzleme değerlendirme başlığında izlemenin yöntemsel olarak nasıl yapılacağı, değerlendirmenin hangi periyotlarda olacağı gibi usuller tanımlanmıştır. Bunun yanı sıra kamuoyunun plan hakkındaki görüş ve önerilerinin yönetim anlayışıyla takip edileceği, bu amaçla kurumsal paydaşlarla yılda iki kez toplantıların yapılacağı belirtilmiştir.³⁰²

İBB’nin ilk stratejik planı olan 2007 – 2011 dönemi planında katılımcılık ilkesel düzeyde dile getirilmiş ancak uygulama adımlarında yeterince yer edinememiştir. Paydaş analizinde görüş ve önerilerin resmi yazı yoluyla yalnızca tüzel kişiliği olan kurum ve kuruluşlardan alınmış olması, resmi yazıyı yanıtlamak dışında alternatif bir görüş bildirme mekanizmasının olmaması, paydaşların belediye birimlerince belirlenmiş olması ve paydaşlarla etkileşimin sadece davetli listesi üzerinden yapılan görüş alma toplantılarından ibaret olması katılımın çok sınırlı düzeyde olduğunu göstermektedir. Ancak görüş sorma düzeyinde katılımın sağlanabildiği bu planda, paydaş analizi başta olmak üzere katılımı ilgili

³⁰¹ A.g.e., s. 104 – 106.

³⁰² A.g.e., s. 186.

vurguların yapıldığı yerlerde yurttaş katılımından ya da hemşehrilerden bahsedilmemektedir.

3.3.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2010 – 2014 Dönemi Stratejik Planı

İBB'nin ikinci stratejik planı olan 2010 – 2014 dönemi planının giriş kısmında metodoloji ve stratejik plan hazırlama süreç şemasına detaylı bir şekilde yer verilmiş, bunun yanı sıra katılımcılık özel olarak vurgulanmıştır. Katılımcılık tüm amaç, hedef ve faaliyetlerde, kurum tarafından göz ardı edilemeyecek bir değer olarak kabul edilmiş, kurum strateji haritasında da bir tema olarak belirlenmiştir.³⁰³ Bu doğrultuda planlama sürecinse yöntemsel olarak hem analizlerin yapılması hem de senaryo ve stratejilerin geliştirilmesi için belediye çalışanları ve sivil toplum örgütlerinin de yer aldığı diğer dış paydaşlarla geniş katılımlı çalıştayların yapıldığından bahsedilmiştir.

Planda “Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi” başlığında detaylı bir mevzuat analizine yer verilmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyeye getirdiği görev, yetki ve sorumluluklarından bahsedilmesine rağmen katılıma ilişkin düzenlemelerden bahsedilmemiştir.³⁰⁴

Paydaş analizi üç farklı düzeyde yapılmış olup vatandaş görüşlerinin alınması için saha araştırması, kurumsal paydaşların görüşlerinin alınması için paydaş çalıştayları ve belediye çalışanların memnuniyetinin araştırılması için çalışanlara yönelik çalıştaylar düzenlenmiştir.³⁰⁵ İstanbul'da yaşayan vatandaşların beklentilerini öğrenmek, memnuniyetlerini ölçmek ve belediyenin hizmet performansını değerlendirmek amacıyla yapıldığı belirtilen paydaş analizi sürecinde katılımcılıkla ilgili herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemiş ve

³⁰³ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2010 – 2014 Stratejik Planı, s. 138.

http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/tHpaK+stratejikplan10_14.pdf (E.T. 22/12/2021)

³⁰⁴ A.g.e., s. 18.

³⁰⁵ A.g.e., s. 29.

katılım düzeyi önceki planda olduğu gibi görüş alma seviyesinde sınırlı kalmıştır. İlk plandan farklı olarak bu planda paydaş olarak sadece tüzel kişiliği olan kurum ve kuruluşlardan görüş alınmamış, vatandaşlarla doğrudan görüşmelerin yapıldığı bir saha çalışması yürütülmüştür.

Stratejik plan değerleri arasında önceki planda ilkeler başlığı altında yer alan saydamlık ve katılıma yer verilmiş ve kapsamı aynı şekilde korunmuştur.³⁰⁶ Bu planda önceki plandan farklı olarak ilke ve değerlerin yanı sıra stratejik tema ve stratejik katmanlara yer verilmiştir. Stratejik katmanlar arasında katılıma ilişkin bir alana olmamakla birlikte stratejik temalar arasında katılımcılık teması ve yönetimle ilgili olan erişilebilirlik, verimlilik, etkililik temalarına yer verilmiştir. Katılımcılık teması “İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nde gerek kurum dışı paydaşların kritik faaliyet ve kararlara tanımlanmış süreçlerle katkısını/katılımını, gerekse kurumun birimleri arasında koordinasyonu/paylaşımı güçlendirme ilkesidir.” şeklinde açıklanmıştır.

Stratejik amaçlar önceki planda da olduğu gibi genel yönetim, afet yönetimi, kent ve toplum düzeni yönetimi, kültür hizmetleri, çevre yönetimi, sağlık hizmetleri yönetimi, sosyal destek hizmetleri yönetimi, ulaşım hizmetleri yönetimi ve imar yönetimi olmak üzere belediyenin faaliyet alanlarına göre belirlenmiştir. Stratejik Amaç 16, paydaşlarla iş birliğini güçlendirmek olarak belirlenmiş; kurum içi ve kurum dışı yerel ve uluslararası paydaşlarla iş birliklerinin geliştirilmesi, iş birliklerini destekleyen uygulamalarla kurumsal kapasite ve İBB’nin temsil gücünün artırılması olarak tanımlanmıştır.³⁰⁷

Planda stratejik amaçlar altında hedeflere ve hedeflerle ilgili göstergelere yer verilmiş olmakla birlikte paydaşlarla iş birliğini güçlendirme amacı kapsamında sivil toplum örgütlerinin ya da hemşehrilerin katılımına yönelik bir hedefe yer verilmemiştir.

İzleme ve değerlendirme konusunda bir iş akış planı paylaşılmış ancak süreçte yalnızca ilgili İBB birimleri ve genel sekreterliği arasında bir koordinasyona

³⁰⁶ A.g.e., s. 57.

³⁰⁷ A.g.e., s. 60-61.

yer verilmiş, sivil izleme ya da izleme ve değerlendirme süreçlerine yurttaşların katılımından söz edilmemiştir.

İBB'nin ikinci stratejik planı olan 2010 – 2014 dönemi planında katılımcılık göz ardı edilemeyecek temel değer olarak belirtilmiş, ilke ve değerler arasında katılımcılık, erişilebilirlik, verimlilik ve etkililik değerlerine yer verilmiş ve stratejik temalardan biri katılım olarak belirlenmiştir. Ancak bu ilkesel yaklaşım stratejik planın analiz ve strateji geliştirme sürecine yeterince yansıtılamamış, uygulamada katılımcılık ilkesinin nasıl gerçekleştirilebileceğine ilişkin bir planlama yapılmamış, amaç ve hedefler arasında katılıma ve katılımı ilgili göstergelere yer verilmemiştir. İBB 2010 – 2014 dönemi stratejik planında katılım konusunda paydaş analizinde sınırlı sayıda vatandaşın görüşlerinin alınmasının ötesine geçilememiş ve katılım konusu ilkesel olarak yer almasına rağmen çok kısıtlı bir düzeyde kalmıştır.

3.3.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2015 – 2019 Dönemi Stratejik Planı

İBB'nin 2015 – 2019 yıllarını kapsayan üçüncü stratejik planı yine Kadir Topbaş başkanlığı döneminde yapılmış dönemde yapılmıştır. Planın hazırlık sürecinde metodolojik olarak katılımcılığa önem verildiği ve analizlerin yapıldığı ana hizmet alanlarında uzmanlaşmış çalışma grupları ve ihtisas komisyonları aracılığıyla katılımın sağlandığı belirtilmiş, ancak çalışma grupları ve ihtisas komisyonlarında sivil toplum örgütlerine yer verilmemiştir.³⁰⁸

Analiz çalışmaları kapsamında yasal yükümlülükler ve mevzuat analizine yer verilmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu başta olmak üzere faaliyet alanlarını ilgilendiren mevzuatlara hangi ana faaliyet alanını ilgilendirdiğiyle birlikte bakılmış ancak katılımı ilgili maddelere ya da kent konseyleri mekanizması ile katılımın güçlendirilmesini ön gören Kent Konseyi Yönetmeliği'ne yer verilmemiştir.

³⁰⁸ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2015 – 2019 Stratejik Planı, s. 13.

http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/FWj9k+Istanbul_BB_stratejikplan15_19.pdf
(E.T. 22/12/2021)

İBB'nin 2015 – 2019 stratejik planında önceli planlara göre daha detaylı olarak yapılandırılmış bir paydaş analizi yer almaktadır. Analizde iş birliği yapılan, doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenilen ya da etkilenen kurum ve kuruluşlar iş ve dış paydaşlar olarak sınıflandırılmış, dış paydaşlar da stratejik dış paydaşlar ve sektörel dış paydaşlar olarak ele alınmıştır. Belirlenen kurumsal paydaşlara anketler gönderilmiş, paydaş analizi anket yanıtları üzerinden yapılmıştır. Yapılan analizler sonucunda kurumsal paydaş görüşleri ana faaliyet alanlarına göre sınıflandırılarak paylaşılmıştır.³⁰⁹ Genel yönetime ilişkin kurumsal paydaş görüşlerinde beklentiler arasında “paydaşlarla iş birliğinin geliştirilerek kentsel hizmetlerin sunumunda kalite ve hızı artıracak çalışmaların yapılması”, “katılımcı yönetim anlayışının güçlendirilmesi” maddeleri ve öneriler arasında da “kent meclisleri ile aktif ve siyasetten bağımsız olarak düzenli toplantıların yapılması” ile “kurumlar arası iş birliği için çalışma komisyonlarının kurulması” görüşleri yer almaktadır.

İlk iki planda yer alan katılımcılık ve saydamlık değerleri bu planda da aynı şekilde korunmuştur. Stratejik amaçlar da yine önceki planlarda olduğu gibi belediyenin ana hizmet alanları başlıklarında belirlenmiştir. İmar yönetimi hizmet alanında belirlenen stratejik amacında “katılımcı ve şeffaf imar yönetimini sağlamak” hedefi ile katılıma değinilmiştir. Bunun yanı sıra genel yönetim hizmet alanında yer alan “yerel diplomasiye yönelik iletişim ve iş birliklerini güçlendirmek” ve “halkla ilişkileri toplumsal destek ve katılım esaslı yürütmek” hedefleri katılımla ilgilidir. Stratejik planda katılıma ilişkin dolaylı da olsa hedefler yer almaktadır ve göstergelerin yanı sıra hedefe ulaşılması için yapılacak faaliyetlere yer verilmiştir.

Katılımcı ve şeffaf imar yönetimini sağlamak hedefi için belirlenen göstergeler; bir bölgedeki tüm imar planlarına hızlı ve doğru bir şekilde ulaşılabilmesi, tamamlanma oranı, koordinatlandırılan pafta sayısı ve plan çalışması sürecine katılımın sağlanmasına yönelik web anket uygulamasıdır. Buna katılımcı ve şeffaf imar yönetimi hedefi daha çok bilgiye erişim bakış açısında

³⁰⁹ A.g.e., s. 66 – 69.

şekillendirilmiş, planlama sürecine katılım konusunda yalnızca web anketlerinin yapılması öngörülmüştür.³¹⁰

Genel yönetim başlığı altındaki “yerel diplomasiye yönelik iletişim ve iş birliklerini güçlendirmek” ve “halkla ilişkileri toplumsal destek ve katılım esaslı yürütmek” hedefleri için belirlenen göstergeler arasında ise düzenlenen zirve, forum ve konferanslardan memnuniyet oranı, resmi görevlendirme ile yurtdışına gönderilen belediye personeli sayısı, yerel diplomasi akademisinde eğitim alan katılımcıların memnuniyet oranı, İBB’nin üye olduğu uluslararası kuruluş sayısı, iletişim noktalarında temas edilen kişi sayısı, sosyal medya hesapları üzerinden temas edilen kişi sayısı, vatandaş ilişkilerinin tek merkezden yönetilmesi kapsamında gelen başvuruların doğru birime ulaşma oranı, ilçe belediyelerinden gelen şikayetlerin çözümlenme oranı, kongre, turizm ve fuar merkezlerinde kurumu temsil eden platformlarda ulaşılan kişi sayısı, sosyal sorumluluk projelerinden memnuniyet oranı, muhtar, STK ve esnaf birliklerine yapılacak ziyaretlerde ulaşılabilecek kişi sayısı, kamuoyu yoklamalarında erişilen kişi sayısı ve iç iletişim ziyaretlerinde ulaşılan kişi sayısı yer almaktadır. Buna göstergelere göre katılıma ilişkin hedefler kapsamında yapılacak çalışmaların kurumsal temsil ve memnuniyet değerlendirmesi düzeyi kapsamında olduğu, yerel politika ve kararlara yurttış katılımını ön gören bir hedefin olmadığı görölmektedir.³¹¹

Planın izleme ve değeriendirmesi için bir önceki stratejik planla benzer bir iş akış planı yer almakta ve yine benzer şekilde halkın ve diğeri aktörlerin denetimi söz konusu olmadan belediye birimleri ve genel sekreterlik arasında koordinasyona dayalı bir sistem tasarımı yapılmıştır.³¹²

İBB’nin üçüncü stratejik planı olan 2015 – 2019 stratejik planında katılımın ilkesel olarak benimsenmiş olsa da önceki planlarda da olduğu gibi uygulamaya yönelik stratejilere yansımamıştır. Bu planda önceki planlardan farklı

³¹⁰ A.g.e., s. 148.

³¹¹ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020 – 2024 Stratejik Planı, s. 12.
<http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/4mFEW+iBB-STRATEJIK-PLAN-2020-2024.pdf> (E.T. 22/12/2021)

³¹² A.g.e., s. 108.

olarak az sayıda da olsa katılıma ilişkin hedef olmakla birlikte bu hedefler İBB'nin çeşitli organizasyonlarda temsilini sağlamak, halkla ilişkilerde ulaşılan kişi sayısını artırmak ve kent sakinlerinin memnuniyetini ölçme ile ilişkilendirilmiş, sakinlerinin strateji, politika, karar ve uygulama süreçlerine katılımına ilişkin herhangi bir gelecek öngörüsü ve hedefe yer verilmemiştir.

3.3.4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020 – 2024 Dönemi Stratejik Planı

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020 – 2024 stratejik planı İBB'nin son ve halen uygulamada olan stratejik planıdır. Bu plan 31 Mart 2019 tarihinde gerçekleştirilen mahalli idareler genel seçimlerine yapılan itirazlar sonucunda iptal edilerek yalnızca İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı için 23 Haziran tarihinde tekrarlanan seçimlerle seçilen Ekrem İmamoğlu başkanlığında hazırlanmıştır.

Planın hazırlık süreciyle ilgili olarak planın katılımcı, demokrat, kapsayıcı ve İstanbulluların beklentilerine doğrudan yanıt verebilen bir anlayışla yapılmasının esas alındığı belirtilmiştir.

Durum analizi kapsamında mevzuat analizi ve üst politika belgeleri analizine yer verilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu başta olmak üzere ilgili mevzuata ve üst planlara göre belediyenin görev ve sorumlulukları belirtilmiştir. Bu kapsamında önceki planlardan farklı olarak belediyenin görevleri arasında katılımla ilgili olarak On Birinci Kalkınma Planı kapsamında “Belediyelerin karar alma süreçlerinde vatandaşların katılım ve denetim rolünün güçlendirilmesi”, “Dezavantajlı kesimlerin yerel yönetimlerdeki temsil ve karar alma süreçlerine katılım mekanizmaları güçlendirilerek, kent konseylerinde belirli bir oranda katılımının sağlanması, alınacak önemli kararlarda halk oylamasına başvurulabilmesi gibi yollarla yerel hizmet sunumunda bu kesimin ihtiyaçlarının daha fazla dikkate alınması”, “Kamusal alanların erişim ve güvenliğinin artırılması için mahalle bazında kırılgan kesimlere yönelik olarak yerel yönetimlerin ihtiyaç analizi yaptırması ve hizmet kalitesini artırması”

maddelerine yer verilmiştir³¹³. Ayrıca İstanbul Bölge Planı ile bağlantılı olarak “Katılımcılığı esas alan, iş birliğine dayalı, kapsayıcı ve bütüncül bir planlamanın yaygınlaştırılması” görevi de yer almaktadır.³¹⁴ İBB stratejik planları arasında ilk kez 2020 – 2024 dönemi planında mevzuat analizinde katılıma ilişkin gerekliliklere yer verilmiştir.

Paydaş analizinde katılımcılık anlayışıyla Türkiye’nin en geniş katımlı stratejik planının hazırlanmasının hedeflendiği ve hedefin gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Paydaş analizi sürecinde ‘İstanbul Senin!’ sloganı ile geniş kapsamlı bir iletişim çalışması yürütülmüş, katılımcılığı güçlendiren birden fazla yöntemle iki yüz binden fazla geri bildirim alındığı belirtilmiştir. Paydaş analizinde anket, lansman, ileti panoları, çalıştay ve toplantılar kullanılmış ve bu çalışmalara katılım tüzel kişiliği olan kurum ve kuruluşlarla sınırlı tutulmamıştır. Çalışanlar ve kurumsal paydaşların yanı sıra geniş kapsamlı vatandaş anketleri yapılmış birden fazla yöntem kullanılarak web anketleri, iletişim noktaları anketleri ve saha anketlerine yer verilmiştir. Anketlerin yanı sıra odak grup temsilcileri toplantıları, gençlerle buluşma, kadınlarla buluşma gibi tematik toplantılar ve sivil toplum kuruluşlarının dahil edildiği çalıştaylar yapılmıştır.³¹⁵ Paydaş analizi sürecinde toplanan veriler gruplanarak incelenmiş ve stratejik planın önceliklerinin belirlenmesinde bu verilerden yararlanılmıştır. Bunun yanı sıra İBB stratejik planlarında ilk kez paydaşlar arasında doğrudan vatandaşlara yer verilmiş ve vatandaşlar paydaş arasında birinci sırada yer almaktadır.

İBB 2020-2024 dönemi stratejik planı için belirlenen on temel değer arasında katılımcılık ve şeffaflık ve hesap verebilirlik bulunmaktadır. Şeffaflık ve hesap verilebilirlik; “Belediyecilik hizmetlerinde ve tüm kaynakların etkin kullanımında İstanbullulara karşı her konuda açık ve şeffaf olmasını, hesap verme sorumluluğunu kabul eder.” ve katılımcılık; “Belediyecilik hizmetlerine yönelik kararların alımında kent sakinlerinin mevcut süreçlere dahil edilmesini ve yurttaş katılımını mümkün kılacak yeni mekanizmaların tesis edilmesini kabul eder.”

³¹³ A.g.e., s. 33.

³¹⁴ A.g.e., s. 36.

³¹⁵ A.g.e., s. 44.

şeklinde açıklanmıştır. Önceki stratejik planlarda da yer alan katılımcılık ilkesine ilk kez bu planda karar mekanizmalarına katılımına işaret eder şekilde yer verilmiştir. Bunun yanı sıra ‘vatandaş’ vurgusu yerine ‘İstanbulular’ ve ‘kent sakinleri’ tanımlamalarının kullanılmış olması planın herhangi bir yurttaşlık şartı aranmaksızın yabancılar, göçmenler, mülteciler dahil İstanbul’da ikamet eden herkesi içerecek şekilde kapsayıcı bir yaklaşıma sahip olduğuna da işaret etmektedir.³¹⁶

İBB’nin son stratejik planında yapılan analiz çalışmaları sonucunda tema alanları belirlenmiş ve stratejik amaç ve hedefler önceki planlardan farklı olarak ana hizmet alanları başlıklarına göre değil belirlenmiş olan temalara göre geliştirilmiştir. İnsan odaklılık merkezi etrafında kümelenen temalar arasında ‘katılımcı ve yenilikçi yönetim’ teması da yer almaktadır.³¹⁷ Bu temanın yanı sıra diğer temalardaki amaç ve hedefler arasında da katılıma vurgu yapıldığı görülmektedir.

Ulaşılabilir İstanbul temasında yer alan ‘Nitelikli ve fonksiyonel yaşam alanları geliştirerek dayanıklı bir şehir oluşturmak’ amacıyla katılımla ilişkili olarak ‘Kentsel dönüşüm hizmetlerini afet önceliği ile şeffaf ve katılımcı yöntemlerle gerçekleştirmek.’³¹⁸ ve ‘Kentsel planlama sürecini hazırlamakta olan 2050 Vizyon Belgesi çerçevesini kentsel bilişimden yararlanarak şeffaf ve katılımcı biçimde yönetmek.’³¹⁹ hedeflerine yer verilmiştir.

Eşsiz Miras temasındaki ‘Kültürel, mimari ve doğal şehir mirasını korumak ve geliştirmek’ amacı altında ‘Katılımcı süreçlerle bağımsız modeller oluşturarak kültürel mirası korumak, önleyici koruma süreçlerini katılımcılık ile kalıcı ve etkin kılmak’³²⁰ hedefi yer almaktadır.

Katılımcı ve Yenilikçi Yönetim teması ise doğrudan katılımın sağlanması ve güçlendirilmesine yöneliktir. Bu tema kapsamında ‘Kurumsal yapımızı ve iş

³¹⁶ A.g.e., s. 12.

³¹⁷ A.g.e., s. 90.

³¹⁸ A.g.e., s. 100.

³¹⁹ A.g.e., s. 101.

³²⁰ A.g.e., s. 129.

modelimizi adil, katılımcı ve yenilikçi yöntemlerle geliştirmek’ amacı belirlenmiş ve bu amaç altında ‘Vatandaş deneyimini dikkate alarak tüm paydaşların karar alma süreçlerine eşit ve etkin katılımını sağlanması’ hedeflenmiştir.³²¹

Her bir hedef için hedef kartı hazırlanmış, hedef kartlarında detaylı olarak hedef performans göstergeleri, her bir göstergenin hedefe etki oranı, yıllara göre hedef dağılımı, izleme ve raporlama periyodu bilgisine yer verilmiştir. Hedef kartlarının bu detayda hazırlanmış olması planın denetlenebilirliğini de artırmaktadır.

Planın izleme ve değerlendirmesi için önceki stratejik planlarda da olduğu gibi sorumlular ve çalışmaların yürütüleceği periyotlar belirtilmiştir. Önceki planlardan farklı olarak İBB 2020 – 2024 Stratejik Planı’nın katılımcı yaklaşımla hazırlandığı vurgulanmış, bu kapsamda değerlendirmesinde de hesap verilebilir, şeffaf ve katılımcı yaklaşımın ön planda tutulacağı belirtilmiştir. Katılımcı yaklaşımı ön planda tutmak için çağrı merkezleri, mahalle birimleri gibi mekanizmaları ve çeşitli anketler ile vatandaş ihtiyaç ve beklentilerinin alınmaya devam edileceği, ihtiyaç ve beklentiler doğrultusunda stratejik plan etkinli ve etkililiğinin artırılacağına da değinilmiştir.

İBB’nin uygulanmakta olan son stratejik planı, önceki stratejik planlara göre katılımcılık konusunda çok daha kapsayıcıdır. Önceki planlarda ilkesel düzeyde kalan katılım, bu planda çok daha geniş bir yer tutmaktadır. İki yüz binin üzerinde katılımcının yer aldığı ve doğrudan vatandaşlarının görüşlerine yer verilen geniş kapsamlı ve katılımcı bir paydaş analizi sürecinin yürütülmesinin yanı sıra katılım ve katılımı destekleyici şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi konular stratejik amaç ve hedeflere yansıtılmış, belediye hizmetleri hakkında memnuniyet araştırması ve görüşlerin alınmasının ötesinde karar mekanizmalarında etkinliği hedefleyen bir katılım arayışına yer verilmiştir.

³²¹ A.g.e., s. 142.

3.3.5. Değerlendirme

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bugüne kadar hazırlanmış toplam dört stratejik planı bulunmaktadır. Stratejik plan uygulaması 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu³²² nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler için zorunlu hale getirilmiş, İBB'nin ilk stratejik planı ise 2007 – 2011 dönemi için hazırlanmıştır.

Katılımcılık açısından ele alındığında İBB stratejik planlarından ilk üçünün benzer nitelikte olduğu, son planda ise daha derinleşmiş ve kapsamlı bir katılım anlayışına yer verildiği görülmektedir.

İlk stratejik plan olan 2007 – 2011 dönemi planında hazırlık sürecine dair bir bilgiye ayrıca yer verilmemiştir. Sonraki planlarda plan hazırlık ve strateji geliştirme sürecinde ilkesel olarak katılımın vazgeçilemez önemde olduğu belirtilmiş ancak yalnızca son stratejik plan olan 2020 - 2024 dönemi planında katılıma geniş kapsamlı olarak yer verilmiştir.

İlk plandan bu yana çeşitli derecelerde yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi yapılmış, son planda buna üst politika belgeleri de dahil edilmiştir. Tüm stratejik planlarda yasal mevzuat analizi yapılmış olmasına rağmen yalnızca son stratejik planda yasal mevzuat ve üst planlardan gelen katılımı ilgili görev ve sorumluluklara yer verilmiştir.

Paydaş analizi açısından bakıldığında da yine ilk üç plan kendi arasında benzerlik göstermektedir. Bu planlarda kent sakinleri doğrudan paydaş listesinde yer almamakla birlikte sürece en fazla anket yoluyla belediye hizmetlerinden memnuniyetleri ve görüşleri sorularak dahil edilmişlerdir. İlk planda paydaş analizi belediye birimleri ve belediye dışındaki kurumlardan resmi yazı ile görüş alınmasından ibarettir. İkinci ve üçüncü planlarda saha çalışması ya da web anketleri ve kurum temsilcileri ile toplantılar yapılmıştır. 2020 – 2024 dönemini kapsayan son planda ise çok daha geniş ölçekli bir paydaş analizi yapılmış, iki yüz binden fazla kent sakininden doğrudan geri bildirim alınmış ve farklı düzeylerde anket, lansman, ileti panoları, çalıştay, toplantılar gibi araçlar kullanılmıştır. Diğer

³²² Belediye Kanunu (5393), 03.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

planlardan farklı olarak ilk kez 2020 – 2024 dönemi planında paydaş listesinde vatandaşlara yer verilmiş ve vatandaşların sürece katılımı önceliklendirilmiştir.

Stratejik planın zeminini oluşturacak olan değerlere baktığımızda tüm planlarda katılım ve şeffaflığa yer verildiği görülmektedir. İlk üç planda katılım ilkesi hizmetlerin planlaması ve sunulmasında tüm taraflarla ilişki kurulmasına işaret ederken son planda kent sakinlerinin tüm mevcut karar alma süreçlerine dahil edilmesi ve katılımı sağlayacak yeni mekanizmaların sağlanmasını işaret etmektedir. İlk üç planda bilgilendirme ve görüş alma düzeyinde sınırlı olan ve iletişime dayanan katılım anlayışı, son planda kent sakinlerinin karar alma süreçlerine etkin katılımını sağlamayı hedefleyen bir yaklaşımla derinleştirilmiştir.

Katılıma yönelik stratejik amaç ve hedeflerin varlığına baktığımızda ise ilk iki planda katılım ilkesinin amaç ve hedeflere yansımadığını, sadece ilkesel düzeyde sınırlı kaldığını görmekteyiz. 2015 – 2019 dönemini kapsayan üçüncü planda imar yönetiminde katılımcılığın sağlanması için imar planı çalışması sürecinde web anketlerinin yapılması ve halkla ilişkilerin katılım esaslı yürütülmesi gibi bilgilendirme ve görüş almaya düzeyinde az sayıda da olsa katılımı ilgili hedefin olduğu görülmektedir. Son stratejik planda ise paydaş analizi verilerine göre belirlenen tematik alanlardan birinin doğrudan katılımcı yönetime yönelik olmasının yanı sıra stratejik amaç ve hedefler arasında da katılıma ve katılımcı yaklaşıma oldukça yer verilmiştir.

İzleme ve değerlendirme süreci tüm stratejik planlar için ilgili sorumluların ve yapılacak çalışmaların periyotlarının belirlenmesinden oluşmaktadır. Stratejik plan hedeflerinin izlenmesine yönelik göstergelere ilk planda yer almadığı, sonraki planlarda da zaman içinde geliştiği görülmektedir. Bu durum Türkiye’de yerel yönetimlerde stratejik planlama, katılımcı yönetim ve yönetişim kültürü ve kapasitesinin zaman içinde gelişmesine bağlı olarak değerlendirilebilir. İBB 2020 – 2024 dönemi stratejik planında hedeflerin göstergelerinin yanı sıra risk analizleri ve maliyet hesaplamalarına da detaylı bir şekilde yer verilmiş olması planın denetlenebilirlik gücünü artırmakta, planı sivil toplum örgütleri ve yurttaş temsilcileri tarafından sivil izleme yapmaya uygun hale getirmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi için 2007 yılında başlayan ve toplam

dört farklı planın yer aldığı stratejik plan uygulaması, katılımın ancak son dönemde somutlaştırılmış hedeflerle gündeme alınabildiğini göstermektedir. Bu planla kent sakinleri ilk kez belediye hizmetleri memnuniyet araştırması öznesi olmanın ötesine geçebilmiş, karar alma süreçlerine katılımı ve etkinliği hedeflenen aktif yurttaşlar haline gelebilmiştir.

Sivil toplumun tek ve değişmez bir tanımını yapmak mümkün değildir. Sivil topluma ilişkin teori ve yaklaşımların farklılaşmasının yanı sıra sivil toplumun anlam ve işlev açısından kurucu öğelerinin birbirleriyle olan ilişkileri ve rollerinin bağlama göre yeniden şekillenmesi de söz konusu olabilir. Sivil toplumu anlamamanın bir yolu, ne olmadığını anlamaya çalışmaktır. Sivil toplum devletten bağımsız ve piyasanın dışındadır. Devlet otoritesini ya da kar elde etmeyi amaçlamaz.³²³ Edwards'a göre sivil toplum birbirinin anlam ve işlev olarak tamamlayan üç bakış açısının birlikte değerlendiren bir yaklaşımla tanımlanmalıdır. Buna göre sivil toplum; örgütlü toplumdur, iyi toplumdur ve kamusal alanla birlikte var olabilir.³²⁴

Sivil toplumun bazı temel özellikleri ve niteliklerinden bahsetmek mümkündür. Bunlardan biri gönüllülük esasına dayalı olarak örgütlenmesidir. Sivil toplum örgütü üyeliği hiçbir şart ve koşulda kimse için zorunlu tutulamaz. Otorite haline gelme amacı taşımayan sivil toplum, hiyerarşiye karşı da mesafelidir. Temsil gücü açısından hiçbir sivil toplum örgütü diğerinden daha çok ya da az önemli değildir. Örgütlenebilmesi ve etkinlik gösterebilmesi için özgürlüklerin korunduğu bir kamusal alana ihtiyaç duyar, aynı zamanda kamusal alana katkıda da bulunur.

Türkiye'de 1980'lerde siyasi gündemde yer edinmeye başlayan sivil toplum hem küresel gündemlerin hem de Türkiye siyaseti ve yönetim tarihindeki gelişmelerin etkisiyle 2000'li yılların başında iyice güçlenip genişlemeye başladı. 1999 Marmara Depremi'nde sivil toplum örgütlerinin etkinliği hem toplumun hem de kamu kurumlarının sivil topluma bakış açısını etkilemiş, güven kazanmasını sağlamıştır. Bu dönemde küresel politikaların etkisiyle yönetim gündeminin de önem kazanmaya başlaması gönüllülük ve aktif yurttaşlığın gelişiminin

³²³ Sholte, 1999, s. 2-3.

³²⁴ Michael Edwards, Civil Society, Polity Press, 2004, s. 72

desteklenmesine neden olur.

Türkiye’de sivil toplumun gelişimi çeşitli nedenlerle olumsuz olarak da etkilenmektedir. Bu nedenler arasında siyasi kutuplaşma, merkeziyetçi politikalar, sivil toplumun kendi içinde yaşadığı sorunlar sayılabilir. Bu ve benzeri faktörlerin etkisinde sivil toplum örgütlerinin tarafsızlıkları, söylem ve politika üretimi, örgütsel sürdürülebilirliğin sağlanması gibi sorunlar yaşanmaktadır.

Avrupa Konseyi’nin “kurucularının ya da üyelerinin esas olarak kar amacı gütmeyen hedeflerini takip etmek için kurdukları gönüllü özerk yapılar ya da örgütlenmelerdir.” şeklinde tanımladığı sivil toplum örgütleri, sivil toplumun varlığını gerçekleştirdikleri yapılardır.³²⁵ Ortak bir amaç için bir araya gelen insanların oluşturduğu sivil toplum örgütlerinin özerkliği önemlidir. Sivil toplum, homojen bir yapıda değildir. Sivil toplum örgütleri çalışma alanı, yapısı, faaliyet türleri gibi konularda çok çeşitlidir ve birbirlerinden farklılıklar gösterir.

Anlam ve işlevleri itibarıyla sivil toplum örgütleri, katılımcı demokrasinin temel aktörlerinden biridir. Küreselleşmeyle birlikte yükselen demokratikleşme talepleri, temsili demokrasinin yaşadığı krizlilerin üstesinden gelinmesi için katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi gereği sivil toplum kuruluşlarının önemi ve rolünü de etkilemiştir. Çok merkezli ilişkilerin kurulduğu, ağ tipi örgütlenmelerin geliştiği ve ulus devlet üyeliğine bağlı tek statü yurttaşlığı yerine çoklu yurttaşlık anlayışının hakim olmaya başladığı yeni dünya düzeninde sivil toplumun önem kazanması ve ön plana çıkmasının yanı sıra yerel yönetimler de gündeme gelmiştir. Yerel yönetimler ve sivil toplum, katılımcı demokrasi aracılığıyla demokratikleşme arayışının ana iki aktörü olarak ele alınmaya başlamıştır.

Sivil toplum ve yerel yönetimlerin iş birliği her ikisi için de çeşitli nedenlerle önemlidir. Sivil toplum örgütlerinin savunuculuğunu yaptıkları konularda geliştirdikleri karar ve politikaların uygulamaya konabilmesi ve hedefledikleri etkiyi yaratabilmeleri için yerel yönetimlerle iş birliğine ihtiyaçları

³²⁵ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe (bundan sonra kısaca “Rec(2007)14” olarak anılacaktır), para. 1.
<https://www.osce.org/odihr/33742> (E.T. 22/12/2021)

vardır. Merkezi yönetimin erişim güçlüğü, ulusal politikaları etkilemedeki siyasi ve yapısal zorluklar gibi nedenlerle yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları için çok daha önemli hale gelmektedir. Yerel yönetimler ise ihtiyaca uygun hizmet üretmek ve politika geliştirebilmek, kararların sahiplenilmesini sağlayarak uygulanabilirliğini ve hizmet başarısını artırmak ve karar ve uygulamaların meşruluğunu sağlamak için sivil toplum örgütlerinin desteğinden yararlanırlar. Sivil toplum örgütleri için yerel yönetimlerin pragmatik faydaları olduğu gibi aynı zamanda yerel yönetimlerin sağlaması gereken katılımcılık için de iyi bir araçtırlar. Bu karşılıklı ilişkilenemeye dayalı ihtiyaçlar, yerel yönetim ve sivil toplum iş birliklerini daha da önemli hale getirmektedir. Ancak katılım konusunda tek alternatifin sivil toplum örgütleri olarak görülmesi, tüm araç ve mekanizmaların buna göre geliştirilmesi yurttaş katılımını engelleyen sonuçlara da yol açabilir.

Yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin demokratikleşme için artan değeri ve önemsenen rolü, uluslararası politikalara yansiyarak iş birliklerinin güçlendirilmesi için çeşitli programlar, yapı ve mekanizmalar geliştirilir. Bu gelişmelere bağlı olarak ulusal yasalarda düzenlemeler yapılır ve çeşitli katılım araç ve mekanizmaları yaratılır. Yerel yönetimlerin katılım konusundaki kapsayıcılıklarının ve etkinliklerinin görülebileceği araçlardan biri, stratejik planlardır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bugüne kadar hazırlanmış ve uygulanmaya konmuş toplam dört stratejik planı bulunmaktadır. Bu planlar katılımcılık açısından değerlendirildiğinde 2007 – 2019 dönemini kapsayan ilk üç planının kendi içinde daha çok benzerlik gösterdiği, 2020 – 2024 planının ise çeşitli yönlerden farklılaştığı görülmektedir. İBB'nin ilk üç döneminde katılımın önemsendiği belirtilmesine rağmen bu önem ilkesel düzeyde kalmış, stratejik amaç ve hedeflere yansıtılamamıştır. Aynı zamanda paydaş analizi sürecinde de kent sakinlerinin sürece katılımı kısıtlı bir düzeyde kalmış, ya belirli sayıda kişiyle belediye hizmetlerinden memnuniyet ve görüşlerini ölçmek üzere anket çalışması yapılmış ya da sadece tüzel kişiliği olan belirli sivil toplum örgütlerinden görüş alınmıştır. İBB 2020 – 2024 dönemi stratejik planında ise çok katmanlı ve geniş kapsamlı bir katılım süreci yürütülmüş, anket çalışmaları, lansman, çalıştay ve toplantılar gibi çeşitli araçlarla 200 binden fazla yurttaş geri bildirimi alınmıştır. Bu

planı katılımcılık açısından farklı kılan bir diğer özelliği ise paydaş analizleri sürecinde toplanan verilerin stratejik temaların belirlenmesinde etkili olması, temalar arasında doğrudan katılımcı yönetime işaret edilmesi, katılımın açık bir şekilde karar alma süreçlerine etki etme olarak belirtilmesi ve bu doğrultuda katılımı sağlamaya yönelik stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmiş olmasıdır.

SONUÇ

Katılım söylemi, küresel olarak yaşanan bir demokrasi krizi nedeniyle yükselmiş, yine aynı krize çözüm olduğu ya da olacağı düşüncesiyle kurumsallaştırılmaya, yönetim yapılarına entegre edilmeye ve çeşitli araçlarla varlığı sağlanmaya çalışılmıştır.

Demokrasi krizi, özünde bir temsil krizidir. Temsili demokrasi günümüzde toplumların yönetiminde benimsenin en yaygın demokrasi biçimi olmakla birlikte hem yapısal olarak taşıdığı hem de uygulamaya bağlı olarak gelişen bazı yetersizlikleri de barındırır. Temsili demokrasi yapısal olarak ya şehir devletlerinde olduğu gibi toplumsal sınıflara bağlı olarak erkek olmak, mülk sahibi olmak gibi bazı koşulları sağlayanların yani hak edenlerin ya da toplumun oyları ile seçilmişlerin kendileri ve toplumun geri kalanı için karar vermesine dayanır. Oy verme usulü ile temsilcilerin belirlenmesi adil ve demokratik bir tasarı olarak görünebilir, ancak seçim sisteminin çoğulculuğa dayanması ve seçilmişler üzerinde toplumun görevden geri çağırma yetkisinin olmaması buradaki temsi yapısını eksikliğin en belirgin özellikleridir. Temsili demokrasinin uygulamaya bağlı yetersizliklerinin temelinde ise mevcut yönetim sistemlerinde temsili demokrasinin altının boşaltılması, siyasi alanda iktidar ilişkilerinde sadece gerekli meşruiyet koşullarının sağlanması için kullanılan bir araç haline getirilmesi ve ulus devlet yapılarını etkileyen, temsili demokrasinin uygulanma biçimini şekillendiren koşulları değiştiren ön görülmedik değişimlerin yaşanması yer alır. Bu değişimler, küreselleşme etkisiyle özellikle ulaşım, iletişim, bilgi ve enformasyon teknolojilerindeki gelişmelerin hızlı bir şekilde tüm dünyaya yayılması, coğrafi sınırlarla tanımlanan ve ulus birliğine dayandırılan devletlerden sınırların belirsizleştiği, geçirgenliğin ve dolaşımın arttığı ağ toplumlarına geçişin yaşanmasıdır. Tüm bu gelişmeler ulus devletlerin kendi sınır bütünlüklerine bağlı yurttaşlık kavramını ve sınırlar içerisinde belirlenen ulus devlet politikalarını anlamsızlaştırır. İletişim ve enformasyon teknolojilerindeki gelişmeler insanlara küresel toplum olarak bir araya gelme olanakları sunar. Tüm bu değişimler yurttaşlığın anlamının ve ulus devlet siyasetine sıkışıp kalmış temsili demokrasinin tartışılmasını da kaçınılmaz kılar.

Temsili demokrasi tartışmaları, köktenci bir değişim tartışması değil, demokratikleşme çabasıdır. Mevcut yönetim sistemlerinde “demokrasinin demokratikleştirilmesi” fikriyle katılımcı ve çoğulcu demokrasi tartışmaları öne çıkar. Temsili demokrasiye dayalı yönetim sistemlerinin çoğulcu demokrasi yaklaşımı ve katılımcı demokrasi uygulamalarıyla desteklenerek yetersizliklerin giderilmesi amaçlanmaktadır. Tarihsel olarak da görüldüğü üzere demokrasi idealleri gündelik hayatta uygulamaya geçirilirken hiçbir zaman kesin bir biçimde doğru olamayacaktır. İdealize edildiği gibi demokrasinin katılım zemininde güçlenmesi durumunda da sistemin sorunsuz işlemesi söz konusu değildir. Önemli olan sistemin sorunsuz işlemlerini sağlamak değil, her an gelişebilecek yeni ihtiyaç ve farklılaşmalara karşı kapsayıcı bir esnek dayanıklılıkla dönüşüme açık olmasıdır.

Ulus devletlerinin değişen rolü ve merkezi yönetimlerin simgesel gücünün eleştirilmeye başlaması iktidar ilişkilerinin tartışılmasının önünü açar ve yurttaş – devlet arasındaki ilişki de yeniden tartışılır. İktidar ilişkileri bağlamında değişmekte olan bu yurttaşlık ilişkisi, katılımın gelişiminin anlaşılabilmesi için önemlidir.³²⁶ Yükselen katılım arayışı ve yurttaşlığın yeni biçimi olan aktif yurttaşlık ile birlikte siyasal alanda ve yönetim sistemlerinde yönetişim anlayışı yer almaya başlar. Yönetişimin, devletin rolünü yapıcı olmaktan düzenleyici olmaya doğru dönüştürürken aynı zamanda merkezi yönetimin gücünü de sınırlandıracak varsayılır. Devlet, düzenleyici bir rol ile toplumsal yurttaşların politika ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamalı, toplumsal aktörleri yapabilir kılmalıdır. Ancak bu rol değişimi, devletin sosyal hizmetlerle ilgili sorumluluklarının yurttaşlara transfer edilmesine de neden olur. Bu sorumluluk transferinin toplumsal ayrışma, hizmetlere erişimde adaletsizlik gibi sorunlara yol açmadan işleyebilmesi için devlet ve piyasanın denetlenebilir ve şeffaf olması, devletten yurttaşın devraldığı denetimin sonuçları hakkında yurttaşlara karşı sorumlu olmaları gerekir.³²⁷ Devletin katılıma ve yurttaş egemenliğine alan açmak için üstlendiği yurttaş yapabilir kılmak misyonu en gerçekçi ve iyi niyetli ihtimallerde bile birtakım riskler

³²⁶ Markus Miessen, Katılımı Anlamak, çev. Bülent Doğan, Metis Yayınları, İstanbul, 2010, s. 37.

³²⁷ Tekeli, 2012, 142-143.

barındırır. Yapabilir kılma, bir güçlendirme meselesidir. Ancak yurttaş güçlendirmeye dayalı politika ve uygulamalar, belirli toplumsal grupları asimetrik şekilde diğerlerinden farklı olarak güç sahibi haline getirecek faaliyetlere dönüşebilir. Güçlendirmenin yönünü kim belirleyecektir? Güçlendirmeyi kim gerçekleştirecek ve daha da önemlisi hangi toplumlar güçlendirilecektir? Güçlü, adil ve kendini gerçekleştirebilir bir toplum yaratma girişiminde demokratik temsilin ve ekonomik kaynakların dağılımının eşitlik ilkesine bağlı kalmadığı durumlarda popülizmin yükselişi ve toplumsal kutuplaşmalar da yaratılabilir. Toplumsal olarak diğerinden güçlü olduğunu ve siyasi olarak desteklendiğini hisseden toplumsal gruplarla sosyal kaynaklardan eşit pay alamadığını ve yönetimde yeterince temsil edilmediğini düşünen “diğerleri” arasında bir ayrışma yaşanabilir. Bu gibi risklerin önlenmesi, katılımın insan hakları zemininde tanımlanması ve bu perspektifle korunmasıyla mümkün olabilir. Herkes için eşit erişilebilirlikte olması gereken katılım hakkı çeşitli uluslararası insan hakları mekanizmalarıyla koruma altına alınır, katılıma ilişkin uygulamalara yönelik temel ilke ve değerler belirlenir, etkili olabilmesi için araçlar önerilir.

Katılımcı demokrasi sıklıkla ve kolaylıkla yerel yönetimler ile ilişkilendirilmektedir. Bu ilişkilendirmenin çeşitli nedenleri vardır Bu nedenlerden biri, küreselleşmeye bağlı değişimlerle yerelin sadece ulus devlet ve merkezi yönetimin yereli olmaktan çıkması, küresel dünya ve diğer yerellerle bağlantı kurabilir hale gelmesidir. Bunun yanı sıra merkezi yönetimlerin öneminin tartışılmaya başlamasıyla birlikte katılım yönünden güçlendirilmiş demokratik yerel yönetimlerin merkezi yönetim iktidarına alternatif ve onu denetleyici bir işleve sahip olacağı düşüncesi gelişmiştir. Güçlenen ve demokratikleşen yerel yönetimler merkezi yönetime karşı yurttaş etkinliğinin mümkün olduğu yeni iktidar alanları yaratabilecektir. Bir diğer neden ise aktif yurttaşlık ve katılımcı demokrasi pratikleri için yerel yönetim ölçeğinin daha uygulanabilir olmasıdır. Ulusal politika geliştirme süreçlerine tüm toplumsal kesimlerin katılımını sağlamak hem daha az mümkün hem de çok daha zorlayıcı olacaktır. Ancak yerel yönetimler bunun aksine yurttaşlarla daha kolay ilişki kurabilecekleri bir ölçeğe ve iletişim kapasitesine sahiptir. Katılımın yerel yönetimlerle kolaylıkla ilişkilendirilmesinin bir nedeni de

yönetişimin gelişmesi ve yaygınlaşması çabalarıdır. Yönetişimin sahip olduğu ilke ve değerler yerel yönetimin amaçlarıyla örtüşmekte, bu da yönetişimin dolayısıyla katılımcı demokrasinin yerel yönetimlerle ilişkilendirilmesine yol açmaktadır. Uluslararası insan hakları koruma mekanizma ve belgelerinde katılım hakkının korunması ve geliştirilebilmesi için özellikle yerel yönetimlerin özerkliğine vurgu yapılmış, katılımcı yönetimler için çeşitli politika ve öneri belgeleri yayınlanmış, bu belgelerde katılımın uygulanmasına yönelik temel ilke ve değerlere, çeşitli uygulama modellerine yer verilmiştir.

Küreselleşmenin etkileri ve bu etkilere bağlı değişimlerle temsili demokrasinin yetersizliğinin daha görünür hale gelmesinin yanı sıra yerelleşme önem kazanmaya başlamış, demokratik toplumlar için yerel yönetimlerde katılımın güçlendirilmesine önem verilmiştir. Çoğulcu ve katılımcı demokrasiye yönelik değer ve uygulamaları destekleyen yönetişimin gelişmesi ve yaygınlaşmasıyla birlikte yerel yönetimler katılımın sağlanması için ideal yönetim birimleri olarak görülmeye başlamıştır. Katılımın güçlendirilmesi için yerel yönetimlerin önemli olması gibi, yerel yönetimler için de katılımı sağlamak önemlidir. Katılım, yerel yönetim için yereldeki bilgi, deneyim ve donanımın kullanılabilmesini sağlar. Bu sayede doğru ihtiyaç tespiti yapılabilir, farklı uzmanlık ve görüşlerin katkısıyla soruna yönelik etkili çözümler geliştirilebilir. Bunun yanı sıra planlama sürecine hemşehrilerin katılımının sağlanması, uygulama ve kararların benimsenmesine ve sahiplenilmesine de yol açacak, başarıyı artıracaktır. Aynı zamanda hemşehrilik bilinci gelişecek ve sosyal dayanışma da güçlenecektir. Katılım, karar alma süreçlerinin demokratikleşmesini sağlayarak yerel yönetimlerin amacına uygun yönetimler olmasına destekler.

Türkiye’de siyasi katılımın gelişmesine yönelik ilk değişimler Cumhuriyet öncesi dönemde başlamıştır. Osmanlı Devleti’nde 1839 yılında yayınlanan Tanzimat Fermanı ve 1856 yılında yayınlanan Islahat Fermanı ile başlayan bu değişim süreci 1876 yılında Kanun-i Esasi ile ikili meclis sistemine geçilmesiyle devam etmiştir. Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan olmak üzere iki meclis sistemine geçişiyle birlikte ilk kez atanmış meclisin yanı sıra seçilmiş bir

meclisin de varlığı söz konusu olur.³²⁸ Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin gelişimine ilişkin ilk denemeler vergilerin toplanmasındaki sorunların giderilmesi ihtiyacıyla kurulan Muhassıllık Meclisleri ile başlamıştır.³²⁹ Osmanlı Devleti'ndeki ilk belediye örgütlenmesi 1855 yılında İstanbul'da kurulan Şehremaneti'dir. Şehremaneti, kadılık sisteminin genel olarak aksamaya başlaması ve çeşitli sorunların yaşanması ve Kırım savaşında İstanbul'un toplanma ve dağıtım merkezi olarak kullanılmasıyla ortaya çıkan ihtiyaçlara yanıt verebilmesi amacıyla kurulur. Şehremaneti sonrasında 1858 yılında Beyoğlu ve Galata mahallelerini kapsayan 6. Daire yönetimi kurulmuş, 1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile daire belediyesi uygulaması tüm İstanbul'a yayılmıştır.³³⁰

Cumhuriyet sonrası dönemde ise yerel yönetimlerin rolü ve işlevi Anayasa metinlerinde tanımlanmış, uzun yıllar 1930 yılında çıkarılan 1530 sayılı Belediye Kanunu yürürlükte kalmıştır. Türkiye coğrafyasında 1980'li yıllardan itibaren kent yönetimlerinde çeşitli değişimler yaşanmaya başlamıştır. Yerelleşme eğilimleriyle birlikte kent yönetimlerinin merkezi yönetimle, diğer kent yönetimleriyle ve yurttaşlarla ilişkileri değişmeye başlamış, yerel ve bölgesel yönetim birimleri merkezi yönetime karşı güçlenmiştir.³³¹ Türkiye'de yerel yönetimlerin yönetişime uyumunu sağlamak üzere 2004 – 2005 yılları arasında birtakım reformlar yapılmış, yeni yerel yönetim kanunları ve yönetmeliklerle yerel yönetimlerin yapısının demokratikleşmeye ve katılımcılığa uygun hale getirilmesine yönelik adımlar atılmıştır. Bu adımlar sonucunda kent konseyleri başta olmak üzere yerel yönetimlerde başta sivil toplum örgütleri olmak üzere üniversiteler, meslek odaları gibi tüm diğer paydaşlarla iş birliğini ön gören çeşitli katılım mekanizmaları geliştirilmiştir.

Katılım genellikle uzlaşmayla ilişkili olarak algılansa da aslında bir çatışma alanıdır. Gerçek bir katılım ancak çatışmaların yok edilmemesi, üstünün örtülmemesiyle mümkün olabilir. Çatışan talep, ihtiyaç ve ideolojiler olmadığı

³²⁸ Toksöz, 2008, s. 24-25.

³²⁹ Ortaylı, 1985, s. 33.

³³⁰ Keleş, 2019, s. 156-158.

³³¹ Keleş ve Mengi, 2017, s. 234.

ölçüde gerçek bir katılıma da ihtiyaç olmayacaktır. Katılımın işlevi çatışmaların üstünü örtmek, görünmez kılmak, yok etmek değil görünür hale getirilmesini ve demokratik bir eylemlilikle tartışılmasını sağlamak olmalıdır. Katılım, çatışmalar için demokratik değerlere sahip karşılaşma ve etkileşim alanları yaratmalıdır. Bu etkileşim alanlarının yaratılabilmesi için kamusal alanın güçlenmesine ve kamusal alanın işlevselliğini sağlayabilecek bir sivil topluma ihtiyaç vardır. Sivil toplum, yurttaşların devlet baskısından uzak ve piyasaya bağımlılıkları olmadan örgütlenebilmelerini ve toplumsal temsilin güçlendirilmesini sağlayacaktır. Genel geçer tek bir tanımının yapılması oldukça güç olan sivil toplum, devletin kontrol ve baskı alanı dışında, piyasaya bağımlılığı olmayan örgütlenmelerle aktif yurttaşlık için etkinlik imkanı yaratan bir alandır. Bu alan devlet tarafından çeşitli yasa ve kurallarla düzenlenir ancak devletin sivil topluma müdahale kabiliyeti bu düzenleme yetkisi ile sınırlı kalmalı, örgütlenme özgürlüğü, ifade özgürlüğü gibi özgürlük alanları korunmalıdır. Sivil toplum, kendi içinde oldukça heterojen yapıda olan yurttaş örgütlenmelerinden ve çeşitli aktörlerden oluşur. Sivil toplumu oluşturan sivil toplum örgütlenmeleri çok farklı yapı, ölçek ve organizasyon şemalarına sahip olabilir, birbirlerinden çok farklı alanlarda ve farklı taktik, araç ve yaklaşımlarla çalışabilirler. Sivil toplumun ne olduğuna ilişkin mutlak bir tanım yapılmasının güçlüğüne karşın ortak kabul görmüş bir takım temel özellik ve değerleri vardır. Sivil toplum, bu değerler zemininde örgütlenir ve bu değerlere uygunlukları ölçüsünde varlıklarını sürdürebilirler.

Katılımcı demokrasinin gelişimi için yerel yönetimlerin ve yönetim anlayışının ön plana çıkmasıyla birlikte sivil toplum da bu denklemde güçlü bir paydaş olarak kendine yer bulmuş, yerel yönetimler ve sivil toplum arasında kurulacak iş birliklerinin katkıları üzerine çeşitli çalışmalar yapılmıştır. İş birliği, tıpkı katılım kavramında da olduğu üzere yaygın uzlaşma algısına karşın çatışma ve müzakereye içkindir. İş birliğini yurttaşların eylemleri ve iktidarın hedefleri arasında bir hizalanma meselesi olarak düşünmek gerekir.³³² Bu durumda yurttaşlar açısından şu soruyu sormak kaçınılmaz olacaktır; katılımı iktidarı etkileyerek

³³² Miessen, 2010, s. 13.

yurttaşın hizasına çekebiliyor muyuz yoksa göstermelik katılım biçimleriyle iktidarın hizasına mı çekiliyoruz? Çalışmanın son bölümünde yer alan İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlarının incelenmesinde de görüleceği gibi katılımın ilkesel düzeyde kalması ve katılımı ilgili gerekliliklerin göstermelik düzeyde karşılanması için bir araç haline gelmesi mümkündür. İş birliği, esasında bir pazarlık, müzakere alanıdır. İçinde üretken bir değişken olarak çatışmayı barındırır ancak çatışma verili olan bir şey değildir; yaratıcı bir zorlayıcılık, eleştirel bir üretim için doğması, beslenmesi gerekir.³³³ Çatışmaya konu olan ihtiyaçlar tartışma ve müzakere alanını canlı tutacak, ihtiyaçların karşılanması için çeşitli taktik, öncelik ve tavizlerle iş birlikleri kurulacaktır. Yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri arasında kurulacak iş birlikleri, ancak hem yönetim hem de örgütlü yurttaşlar ve temsil ettikleri konular için bir yarar sağlayabildiği ölçüde mümkündür. Bazı durumlarda politik ilişkinin sürdürülebilirliği ve bir sonraki iş birliği müzakerelerinin güçlendirilebilmesi için bilinçli olarak tavizler verilebilir. Katılımın güçlendirilmesi ve katılımın güçlendirilmesi için kurulacak iş birliklerinin hem yerel yönetimler hem de sivil toplum örgütleri için geniş bir yelpazede çeşitlenen kritik faydaları vardır. Çalışmanın son bölümünde detaylı bir şekilde değinilen bu faydaların başında her iki paydaş içinde ortak paydada yer alan merkezi yönetimin baskıcı gücüne karşı kendi iktidar alanını koruyabilme çabası yer almaktadır. Yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri arasındaki iş birliğinin olumlu etkilerine rağmen bazı zorluklar ve potansiyel riskler de söz konusudur. Zorluklar arasın da hem sivil topluma bağlı hem de yerel yönetimlerle ilgili nedenler yer almaktadır. Bunlara örnek olarak sivil toplumun iş birliği için gerekli donanım ve örgütsel kapasiteye sahip olmaması ya da yerel yönetimlerin sivil toplumla ilgili olumsuz yargıları verilebilir.

Günümüzde katılım devlet yapılarının, merkezi hükümetin, siyasi parti örgütlenmelerine bağımlı olmanın ötesinde düşünölmeli hem sivil hem de siyasi alana ait bir toplumsal konu olarak değeriendirilmelidir. Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütüyle iş birliği süreçlerinin geliştirilmesi katılımın güçlendirilmesi için

³³³ Miessen, 2010, s. 73.

etkili bir yöntem olduğu gibi, iş birliği için de hem yerel yönetimlerde hem de sivil toplumda katılım kültürünün gelişmiş olması gereklidir. İş birlikleri, katılım için yeni sistemler geliştirirken bir yandan yapıların kendi içindeki dönüşümü ve gelişimi de sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan : A. Argun Akdoğan, Yerel Yönetimler ve Reform, Türkiye’de Siyasal Yaşam Dün, Bugün, Yarın, der. Mehmet Kabasakal, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016
- Ak Kuran : Sabriye Ak Kuran, Kent Hakkı Çerçevesinde 6360 Sayılı Yasanın İncelenmesi, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 11:27, Mart 2019 <https://doi.org/10.20875/makusobed.502955> (E.T. 21/11/2021)
- Akay : Hale Akay, Yerel Yönetim ve Katılımcı Mekanizmalar ve Süreçler, Türkiye Avrupa Vakfı
- Arat : Zehra F. Kabasakal Arat, İnsan Hakları ve Türkiye, Türkiye’de Siyasal Yaşam Dün, Bugün, Yarın, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016
- Arnstein : Sherry R. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, 35:4 <https://doi.org/10.1080/01944366908977225> (E.T. 14/11/2021)
- Aslan : Seyfettin Aslan, Türkiye’de Sivil Toplum, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 9:31, 2010 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/70174> (E.T. 11/12/2021)
- Atauz : Akın Atauz, Deprem ve Sivil Toplum Örgütleri, Birikim Dergisi, 1999
- Ayata ve Karan : Gökçe Çiçek Ayata ve Ulaş Karan, Türkiye’de Sivil Toplumun Gelişimi ve Sivil Toplum - Kamu İş Birliğinin Güçlendirilmesi Projesi Sivil Topluma Aktif Katılım: Uluslararası Standartlar, Ulusal Mevzuattaki Engeller, Öneriler, İstanbul, 2015

- Aybay : Rona Aybay, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve Türkiye (1945-1948), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016
- Balibar : Etienne Balibar, Yurttaşlık, Çev. Murat Erşen, Monokl Yayınları, İstanbul, 2016
- Bayındırlık ve : Kentleşme Şûrası 2009, Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve
İşkan Bakanlığı Kentsel Yönetim, Bayındırlık ve İşkan Bakanlığı, 2009
- Bayraktar : Ulaş Bayraktar, Demokratik Kentsel Yönetişimde
Güçlenen Sivil Toplum ve Etkin İş Birlikleri, TESEV Yayınları, 2020
- Berktaş : Fatmagül Berktaş, Politikanın Çağrısı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010
- Bordie, Cowling : Ellie Bordie, Eddie Cowling ve Nina Nissen, Katılımı
ve Nissen Anlama: Bir Literatür Taraması, çev. Aslı Toksabay Esen, Haz. Emre Demir, Londra, 2009
<http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/katilimi-anlamak-web.pdf> (E.T. 20/11/2021)
- Bozkurt : Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriya Sezen, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998
- Branner ve : Neil Branner ve Nik Theodore, Cities and Geographies of
Theodore Actually Existing Neoliberalism, Antipode, 34:3, 2002
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8330.00246>
- Buğra ve Keyder : Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, Önsöz, Sosyal Politika Yazıları, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006
- Canpolat : Nesrin Canpolat, “Foucault” Kadife Karanlık içinde, Su Yayınları, İstanbul, 2003
- Castells : Manuel Castells, Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür, ikinci Cilt: Kimliğin Gücü, çev. Ebru Kılıç, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004

- Çelebi : Aykut Çelebi, Demokratik Bir Anayasanın Siyasal Yapıtaşları: Halk Egemenliği ve Siyasal Temsilin Demokratikleştirilmesi, Toplum ve Bilim, s. 124, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012
- Çelebi : Vedat Çelebi, Micheal Foucault'da Bilgi İktidar ve Özne İlişkisi, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 5:1, 2013
<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/117381>
(E.T. 6/11/2021)
- Devlet Planlama Teşkilatı : Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007 – 2013, Ankara, 2007,
https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/09_KamudaIyiYonetisimoik.pdf
(E.T. 11/11/2021)
- Edwards : Michael Edwards, Civil Society, Polity Press, 2004
- Emrealp : Sadun Emrealp, Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı, UCLG MEWA Yayını, İstanbul, 2005
- Ertan ve Ertan : Kıvılcım Akkoyunlu Ertan ve Birol Ertan, Kentli Hakları: Kent ve İnsan Hakları Bağlamında Kentsel Hizmetlere Erişim Hakkı, Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, haz. Seda Kalem Berk ve Pınar Uyan Semerci, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013
- Flowers : Nancy Flowers, Compasito Manual on Human Rights Education for Children, Directorate of Youth and Sport of the Council of Europe, Hungary, 2007
- Fraser : Nancy Fraser, Kamusal Alanı Yeniden Düşünmek: Gerçekte Varolan Demokrasinin Eleştirisine Bir Katkı, çev. Cemal Balcı ve Meral Özbek, Kamusal Alan, der. Meral Özbek, Hil Yayınları, İstanbul, 2004

- Freeman : Michael Freeman, İnsan Hakları Disiplinlerarası Bir Yaklaşım, çev. A. Erkan Koca ve Asena Topçubaşı, Birleşik Yayınları, Ankara, 2008
- Güney : Ülkü Güney, Yerel / Küresel Aidiyetler ve Yurttaşlık: Britanyalı Olmak ya da Olmamak, Yurttaşlığı Yeniden Düşünmek, der. Ayşe Durakbaşı, N.Aslı Şirin Öner, Funda Karapehlivan Şenel, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2014
- Habermas : Jorgen Habermas, Kamusal Alan, Kamusal Alan, der. Meral Özbek, Hil Yayın, İstanbul, 2004
- Harvey : David Harvey, Asi Şehirler Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru, Metis Yayınları, 2013
- Heinrich Böll Stiftung : Demokrasi ve Katılım, haz. İlkay Gökhan Şen, Heinrich Böll Stiftung, s.149.
- Igor Vidać : Igor Vidać, Sivil Toplum Kuruluşlarının Karar Alma Süreçlerine Katılımı İçin Araçlar ve Yöntemler: Hırvatistan, Estonya ve Fransa'daki İyi Uygulamalar, Tüsev Yayınları, 2020
- Işık : Murşit Işık, Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu'nun Değerlendirilmesi, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 12:19, 2010, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kmusekad/issue/10217/125588> (E.T. 14/11/2021)
- Kahraman, Keyman ve Sarıbay : H. Bülent Kahraman, E. Fuat Keyman, A. Yaşar Sarıbay, Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 1999
- Karaarslan : Mehmet Karaarslan, Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2007

- Katz ve Nowak : Bruce Katz ve Jeremy Nowak, The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism, Brookings Institution Press, 2018
- Kaypak : Şafak Kaypak, Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi 8:17, 2012
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ijmeh/issue/54819/750371>
(E.T. 7/11/2021)
- Kaypak : Şafak Kaypak, Kent Konseyleri ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 10:1, 2013
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ksusbd/issue/10274/126061>
(E.T. 11/12/2021)
- Keleş : Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İzmir, 2019
- Keleş ve Mengi : Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, Kent Hukuku, İmge Kitabevi, Ankara, 2017
- Keyman : Fuat Keyman, “Sivil Toplum, Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye”, Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi, 2004
https://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/02/01/keyman_sld_4.pdf
- Keyman ve Koyuncu : E. Fuat Keyman, Berrin Koyuncu Lorasdağı, Sekiz Kentin Hikayesi Türkiye’de Yeni Yerellik ve Yeni Orta Sınıflar, Metis Yayınları, İstanbul, 2020
- Lorasdağı : Will Kymlicka ve Wayne Norman, Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, The University of Chicago Press, 1994
<https://www.jstor.org/stable/2381582> (E.T. 7/11/2021)
- Kymlicka ve Norman

- Laden Yurttagüler : Gençlik, Gönüllülük ve Katılım, Türkiye’de Gönüllülük: Deneyimler, Sınırlılıklar ve Yeni Açılımlar, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020
- Marshall : T.H. Marshall, Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf, Sosyal Politika Yazıları, der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006
- Miessen : Markus Miessen, Katılımı Anlamak, çev. Bülent Doğan, Metis Yayınları, İstanbul, 2010
- Mutlu : Ahmet Mutlu, Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütleri Etkileşimi Bakımından Yeni Belediye Yasasının Değerlendirilmesi, Yerel Yönetim ve Denetim, 11:2, 2006
- Onbaşı : Funda Onbaşı, Sivil Toplum, L&M Yayınları, İstanbul, 2005
- Ortaylı : İlber Ortaylı, Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın, 1985
- Ökmen : Mustafa Ökmen, Bir İnsan Hakkı Olarak Kentli Haklarının Geliştirilmesi ve Yerel Yönetimler, Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, haz. Seda Kalem Berk ve Pınar Uyan Semerci, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013
- Ökten, Kurtarır ve Çekiç : Ayşe Nur Ökten, Erhan Kurtarır ve Tuba İnal Çekiç, Katılımın Yokluğunda Gezi’de Direniş, Planlama Dergisi, 2013, 23:1
https://jag.journalagent.com/planlama/pdfs/PLAN_23_1_4_5_51.pdf (E.T. 20/11/2021)
- Özüpak Güleç : Burcu Özüpak Güleç, Sivil Toplum Kuruluşlarının Karar Alma Mekanizmalarına Katılımı: Yerel Yönetimlerde Kaliteli ve Anlamlı Bir Katılım İçin Uygulama Rehberi, TÜSEV Yayınları, 2020

- Özüpak Güleç : Burcu Özüpak Güleç, Sivil Toplum Kuruluşlarının Karar Alma Süreçlerine Katılımı İçin Araçlar ve Yöntemler: Hırvatistan, Estonya ve Fransa'daki İyi Örnekler, Tüsev, 2020
- Peck, Branner ve Theodore : Jamie Peck, Neil Branner ve Nik Theodore, Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations, SAIS Review, 29:1, 2009
https://www.researchgate.net/publication/236790137_Neoliberal_urbanism_Models_moments_mutations_SAIS_Review_XXIX1_49-66
- Pektaş ve Akın : Ethem Kadri Pektaş ve Fehmi Akın, Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı Olarak “Katılım Hakkı ve Türkiye”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12:2, 2010
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/akuiibfd/issue/1624/20353>
(E.T. 02/11/2021)
- Resmi Gazete : Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 20.10.1982 tarihli ve 17844 sayılı Resmi Gazete
- Resmi Gazete : Belediye Kanunu (1580 sayılı), 14.04.1930 tarihli ve 1471 sayılı Resmi Gazete
- Resmi Gazete : On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (6360 sayılı), 6.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete
- Resmi Gazete : Belediye Kanunu (5393 sayılı), 3.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete
- Resmi Gazete : Kent Konseyi Yönetmeliği, 08.10.2006 tarihli ve 26313 sayılı Resmi Gazete
- Sargın : Ayşe Sargın, Yerelde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği İçin Araçlar ve Mekanizmalar, Kadın Adayları Destekleme Derneği, İstanbul, 2013

- Sholte : Jan Aart Sholte, Global Civil Society: Changing the World?, 1999
https://wrap.warwick.ac.uk/2094/1/WRAP_Sholte_wp3199.pdf (E.T. 7/12/2021)
- Tarhanlı : Turgut Tarhanlı, İnsansız Yönetim Türkiye’de İnsan Hakları, Dost Kitabevi, Ankara, 2003
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı : T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019, s. 2.
1 Strateji ve Bütçe Başkanlığı http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/2nABM+Belediyeler_Icin_Stratejik_Planlama_Rehberi.pdf
- Tekeli : İlhan Tekeli, Türkiye için STK’lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2012
- Tekeli : İlhan Tekeli, Kent, Kentli Haklar, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2011
- TEPAV : İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim Etütleri Programı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2007
- Toksöz : İyi Yönetişim El Kitabı, haz. Fikret Toksöz, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008
- Toprak : Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2014
- Turut ve Özgür : Hatice Turut ve E. Murat Özgür, Klasik Kent Kuramlarından Eleştirel Kent Kuramlarına Geçiş Bağlamında Kentleri Yeniden Okumak, Ege Coğrafya Dergisi, 27:1, 2018
<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/496352>
- Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı : Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, STK’lar, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler, haz. Ali Çakmak, İstanbul, 2002

- Uğur ve Akdoğan : Aydın Uğur ve İtir Akdoğan, Türkiye’deki Sivil Toplumun Gelişimi: Bıçak Sirtında Bir Sergüzeşt, Türkiye’de Siyasal Yaşam Dün, Bugün, Yarın, der. Mehmet Kabasakal, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016
- Uyar : Lema Uyar, Birleşmiş Milletler’de İnsan Hakları Yorumları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 145, İstanbul, 2006
- White : Sarah C. White, Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation, Development in Practice, 1996
https://www.researchgate.net/publication/240528117_Depoliticising_Development_The_Uses_and_Abuses_of_Participation (E.T. 21/11/21)
- Yalçın : Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme, Yönetim ve Ekonomi, 22:2, 2015
<http://yonetimekonomi.cbu.edu.tr/dergi/pdf/C22S22015/311-329.pdf>
- Yaman : Fatih Turan Yaman, Katılımcı Demokrasi: Kapsam ve Unsurlar, Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 6:2, 2018
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/trakyaibf/issue/33986/330573> (E.T. 7/11/2021)
- Yazıcı : Serap Yazıcı, Hukuk Devleti ve Yargının Bağımsızlığı, Türkiye’de Siyasal Yaşam Dün, Bugün, Yarın, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016

İnternet Kaynakları:

12 Principles of Good Governance, Council of Europe, Europe
<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles> (E.T. 14/11/2021)

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

https://www.echr.coe.int/documents/convention_tur.pdf (E.T. 05/12/21)

Avrupa Konseyi Statüsü

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020093815001_tur.pdf (E.T. 25/11/21)

Avrupa Konseyi, Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to Member States on the Legal Status of Non-governmental Organisations in Europe

<https://www.osce.org/odihr/33742> (E.T. 22/12/2021)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

<https://rm.coe.int/booklet-european-charter-of-local-self-government-turkish-version/168071b67b> (E.T. 05/12/21)

BirGün Gazetesi, Beyoğlu Kent Konseyi'nde Delegeler Genel Kurulu Terk Etti, 26.07.2019

<https://www.birgun.net/haber/beyoglu-kent-konseyi-nde-delegeler-genel-kurulu-terk-etti-263044> (E.T. 22.12.2021)

Birleşmiş Milletler Antlaşması

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/2212020141836bm_01.pdf (E.T. 24/11/21)

Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093210bm_04.pdf (E.T. 25/11/21)

BM İnsan Yerleşimleri Programı, Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı

<https://www.mfa.gov.tr/bm-insan-yerlesimleri-programi.tr.mfa> (E.T. 25/11/21)

Cambridge Dictionary

<https://dictionary.cambridge.org/tr/sözlük/ingilizce/stakeholder> (E.T. 25/11/21)

Centre of Expertise for Good Governance

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise> (E.T. 6/12/2021)

Code of Good Practice For Civil Participation, 2019

<https://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-participation-revised-301019-en/168098b0e2> (E.T. 21/20/21)

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=144> (E.T. 6/12/2021)

Council of Europe

<https://www.coe.int/en/web/about-us/who-we-are> (E.T. 02/11/21)

Council of Europe

<https://www.coe.int/en/web/portal/turkey> (E.T. 02/11/21)

Dünya Bankası

<https://www.worldbank.org/en/topic/governance> (E.T. 14/11/2021)

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093210bm_04.pdf (E.T. 25/11/21)

European Urban Charter

<https://rm.coe.int/168071923d> (E.T. 05/12/21)

European Governance A White Paper, Commission of the Europe, Brussels, 2001

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10 (E.T. 14/11/2001)

Evrensel Gazetesi, Van Belediyesi Eş Başkanı'na 'Eş Başkanlık' Davası,

11.04.2020

<https://www.evrensel.net/haber/401905/van-belediyesi-es-baskanina-es-baskanlik-davasi> (E.T. 22.12.2021)

Gelişme Hakkına Dair Bildiri

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020094538bm_18.pdf (E.T. 25/11/21)

Guidelines for Civil Participation in Political Desicion Making

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd (E.T. 6/12/2021)

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093127bm_03.pdf (E.T. 24/11/21)

İstanbul Bilgi Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi

<https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/117-medeni-ve-siyasi-haklara-iliskin-uluslararası-sozlesme/> (E.T. 25/11/21)

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Yerel Eşitlik Eylem Planı 2021-2024

<https://www.ibb.istanbul/BBIImages/Slider/Image/yerel-esitlik-eylem-planı.pdf>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007 – 2011 Stratejik Planı

<http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/2dWVM+IstanbulBuyuksehirSP20072011.pdf>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2010 – 2014 Stratejik Planı

http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/tHpaK+stratejikplan10_14.pdf

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020 – 2024 Stratejik Planı

<http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/4mFEW+iBB-STRATEJIK-PLAN-2020-2024.pdf> (E.T. 22/12/2021)

Kadın Dostu Kentler Projesi

<http://www.kadindostukentler.com/proje.php>

Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093321bm_05.pdf (E.T. 25/11/21)

Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007 – 2013, Ankara, 2007

https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/09_KamudaİyiYönetişimoik.pdf (E.T. 11/11/2021)

Manifesto For A New Urbanity European Urban Charter II

<https://rm.coe.int/urban-charter-ii-manifesto-for-a-new-urbanity-publication-a5-58-pages-/168095e1d5> (E.T. 6/12/2021)

OECD Policy Brief, Public Sector Modernisation: Open Government, February 2005, https://sarpn.org/documents/d0002380/Public_sector_OECD_Feb2005.pdf (E.T. 14/11/2021)

Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Evaluation, Auditing and Monitoring of Participation and Participation Policies at Local and Regional Level

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1979 (E.T. 6/12/2021)

Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the
Participation of Citizens in Local Public Life
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3
(E.T. 6/12/2021)

Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the
Participation of Young People in Local and Regional Life
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbd33
(E.T. 6/12/2021)

Report of the World Commission on Environment and Development “Our
Common Future”, Newyork, 1987
<https://digitallibrary.un.org/record/139811> (E.T. 25/11/21)

Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Algı ve Yaklaşımlar, Türkiye’de Sivil
Toplumun Gelişimi ve Sivil Toplum Kamu İşbirliğinin Güçlendirilmesi Projesi,
YADA
<https://yada.org.tr/wp-content/uploads/2020/03/13-Sivil-Toplum-Kuruluşlarına-Yönelik-Algı-ve-Yaklaşımlar.pdf> (E.T. 22/12/2021)

Ulusal Veya Etnik, Dinsel Veya Dilsel Azınlıklara Mensup Olan Kişilerin
Haklarına Dair Bildiri
https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020094647bm_20.pdf (E.T.
25/11/21)

United Nations
<https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un> (E.T. 24/11/21)

United Nations Development Program (UNDP) Discussion Paper, Governance For Sustainable Development, 2014

<https://www.undp.org/publications/discussion-paper-governance-sustainable-development> (E.T. 14/11/2021)

Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri

Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2014

https://www.tepav.org.tr/upload/files/1408538775-7.Yonetisim_ve_Katilim.pdf