



 <http://dx.doi.org/10.26450/jshsr.2293>

 **Dr. Öğr. Üyesi İbrahim Halil GÜZEL**

Siirt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Siirt / TÜRKİYE

Citation: Güzel, İ. H. (2021). Türkiye’de belediyelerde katılımcı yönetim uygulamaları. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 8(65), 166-174.

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE KATILIMCI YÖNETİM UYGULAMALARI¹

ÖZET

Kamusal hizmetlerin sunumunda yerel yönetimler geçmişte olduğu gibi bugün de önemini korumaktadır. Kamu yönetiminde yaşanan değişim sürecinde yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları önemli birer aktör olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde en çok üzerinde durulan kavramlardan biri katılımcı yönetimdir. Bu bağlamda katılımcı yönetimin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Gerek ulusal gerek uluslararası düzenlemelerde bu konuya yer verilmekte, kentte yaşayan bireylerin, kente yönelik politikaların hem belirlenme hem uygulanma süreçlerinde aktif olarak yer almalarının önemi vurgulanmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de belediyelerin ortaya çıkışı ve gelişimi ele alınmakta ve yerel katılımı sağlamaya yönelik yapılan çalışmalar incelenmektedir. Hangi projelerde ve ne tür çalışmalarda katılımcı yönetime yer verildiği, yasal düzenlemelerde katılımcı yönetimin hangi boyutuna vurgu yapıldığı sorularına cevap aranmaktadır. Katılımcı yönetimin yerelde uygulanmasına yönelik değerlendirmeler yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Sivil Toplum Kuruluşları, Katılımcı Yönetim

MUNICIPALITIES PRACTICES PARTICIPATION MANAGEMENT IN TURKEY

ABSTRACT

Local governments maintain their importance today as they were in the past in the provision of public services. In the process of change in public administration, local administrations and non-governmental organizations appear as important actors. Participatory management is one of the most emphasized concepts in the transition from traditional public administration to new public administration. In this context, local governments and non-governmental organizations have important responsibilities in the realization of participatory management. In this study is come up and developing of the municipalities in Turkey and studies are examined to ensure local participation. This issue is included in both national and international regulations, and the importance of active participation of individuals living in the city in both the determination and implementation processes of urban policies are emphasized. In which projects and what kind of studies participatory management is included, and which dimension of participatory management is emphasized in legal regulations, answers are sought. Evaluations are made for the local implementation of participatory management.

Key Words: Municipality, Non-Governmental Organization, Participation Management

1. GİRİŞ

Günümüzde genel kabul gören temsili demokrasinin sebep olduğu tek merkezci ve bütüncül bir yönetim şekli beraberinde tartışmaları getirmekte ve yeni yönetim biçimlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Yeni yönetim anlayışında katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, merkezden yerele doğru bir yetki devri tartışmaları öne çıkmaktadır. Özellikle birlikte yönetme, beraber yapma, farklı görüşlere, düşüncelere sahip kişilerin, aktörlerin yönetim sürecinde yer almaları sıklıkla dile getirilmektedir. Bu kapsamda temsili yönetimin sebep olduğu sorunların aşılması için, insanların bir araya gelerek oluşturdukları örgütlü yapıların yönetim süreçlerinde daha fazla yer almalarının önemi her geçen gün artmaktadır. Bu kapsamda katılımcı yönetim, beraber yönetim kavramları ve bu kavramların hayata geçirilmesine yönelik uygulamalar gittikçe önem kazanmaktadır.

¹ Bu çalışma “Belediyelerin Yerel Hizmet Üretiminde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü” başlıklı doktora tezinin bir bölümünden faydalanılarak hazırlanmıştır.

Katılım kavramını yerel boyutunda ele aldığımız zaman, kentte yaşayan kişilerin hem bugününü hem geleceğini ilgilendiren plan ve projelerde söz hakkına sahip olmaları, öneride bulunabilme, uygulanacak plan ve politikalara yönelik eleştirilerini dile getirebilecekleri mekanizmalar önem kazanmaktadır. Bu mekanizmaların hayata geçirilmesinde yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre daha avantajlı oldukları bilinmektedir. Bu sebeple yerel yönetimlerin önemi ve yerele yönelik yapılan vurgunun her geçen gün arttığını görmekteyiz. Katılımcılığın sağlanmasında bir diğer önemli aktör de sivil toplum kuruluşlarıdır. Yerel yönetimlerin hizmet alanlarına giren pek çok konuda çevre, ulaşım, sosyal hizmet gibi bireylerin bir araya gelerek oluşturdukları örgütlü yapılar bulunmaktadır. Bu bakımdan sivil toplum kuruluşları belediyelerin politika belirleme ve uygulama sürecinde önemli katkılarda bulunmakta, yeni projeler önerebilmekte böylece kentte yaşayan bireylerin yönetim katılımında önemli bir rol üstlenmektedirler.

2. TÜRKİYE'DE MODERN BELEDİYELERİN KURULMASI VE GELİŞİMİ

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Yerel yönetimlerin önem kazanmaya başlaması kent hizmetlerinin belirginleşmesi ve kent hizmetlerine yönelik ihtiyaçların artmasıyla ilişkilidir. Kent hizmetlerine yönelik yapılanmalar her ne kadar Osmanlı'nın ilk dönemlerinden itibaren mevcut olsa da modern anlamda belediye teşkilatlarının ortaya çıkışı 19. yüzyılda gerçekleşmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluş ve yükselme dönemlerinde kentin yönetim ve yargıya ilişkin görevleri kadılar tarafından yerine getirilmekteydi. Tanzimat'ın ilanına kadar geçen süreçte şehir yönetiminden, vakıflar gibi sosyal ve ekonomik yönü olan kuruluşlardan söz edebiliriz ancak yerel yönetim gibi bir kavramdan söz etmek mümkün değildir (Ortaylı, 1985: 16-17). Cumhuriyet ilan edilmeden önce Türkiye'de modern anlamda bir mahalli idarelere rastlanmamaktadır. Özellikle On dokuzuncu yüzyılın sonlarına gelene kadarki dönemde bugün yerel yönetimler tarafından yerine getirilen görevler, loncalar ve vakıflar tarafından yerine getirilmekteydi. İktisadi hayatın düzenlenmesi, fiyat denetimlerinin yapılmasında mesleklere giriş ve uygunluk kurallarının belirlenmesinde loncalar önemli işlevler üstlenmekteydi (Keleş, 1993:36). O dönemde kentler kadılar tarafından idare edilmekte, atanarak göreve başlayan kadı bugünkü anlamda belediye yetkilerinin çok büyük bir kısmına sahip bulunmaktaydı. Bunun yanında kadılar yargıya dair görevleri de yerine getirmekteydiler (Aras, 2008: 18).

Cumhuriyet öncesi dönemde yerel ihtiyaçların, hizmetlerin giderilmesinde bugünkü anlamda bir belediye yönetimi bulunmamaktaydı. Özellikle vakıflar, loncalar yerel hizmetlerin görülmesinde önemli bir rol üstlenmekteydi. Yerel hizmetlerin yürütülmesinde sorumlu olan kadılar sadece bu hizmetlerden sorumlu olmamakta aynı zamanda şehrin mülki ve yargı ile ilgili sorunlarıyla da ilgilenmekteydiler.

Tanzimat döneminde modernleşme ihtiyacı kendini şiddetle göstermeye başlamıştır. Bu modernleşme girişimleri kültürel, hukuki, sosyal değişimleri de beraberinde getirmiştir. Bu değişiklikler nedeniyle idare adamları istekli olsun olmasın mahalli grupların eyalet yönetimine bir ölçüde katılmaları gerekli olmuştur (Ortaylı, 1985: 20). Tanzimat'ın ilanı sonrasında başta İstanbul olmak üzere bazı kentlerde modern anlamda yerel yönetimler oluşturulmaya başlanmıştır. 1860'lardan sonra İstanbul'da ve diğer kentlerde yerel meclisler kurulmuştur (Keleş, 1993:36). Tanzimat dönemiyle birlikte Osmanlı'da hakim olan yönetim sistemi Batı kurumları örnek alınarak yeniden yapılandırılmaya başlamaktadır. Osmanlı idarecileri iç ve dış baskılar karşısında durabilmek için idari ve yönetsel yapılarında modernleşmeye gidilme ihtiyacı duymuşlardır (Eryılmaz, 2002: 8).

Hem Osmanlı İmparatorluğu zamanında hem de Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde belediyelere yönelik yapılan düzenlemelerde; demokratik birer siyasal kurum olma özelliklerinden ziyade yerel hizmetlerin yurttaşlara ucuz, kolay ve etkili sunmakla görevlendirilmişler, bunun ötesine geçmeleri pek istenmemiştir. Yerelde halk katılımını artırmaya yönelik bir amaç taşımadıkları için demokrasinin gelişmesine katkıda bulunamamışlardır (Keleş, 1993:36-37). Osmanlı zamanındaki belediyelerin en önemli sorunların biri de halkın kent yönetime aktif bir şekilde katılamayışıdır. O günden bugüne bu yapısal hastalık sürmektedir (Ortaylı, 1985: 126). 19. yüzyılda, Osmanlı toplumunda sınıfsal yapıda önemli görülebilecek değişiklikler kendini göstermiştir. Ticaret burjuvazisinin ortaya çıkmaya başladığı

bu dönemde yaşanan gelişmeler modern anlamda belediyelere duyulan ihtiyacı göstermektedir (Tekeli, 1983: 6).

Tanzimat dönemiyle birlikte modern belediyeçiliğe olan ihtiyaçların ve şartların gerekliliği ile batılı anlamda belediyeler kurulmaya başlamıştır. Ancak burada önemli bir fark bulunmaktadır. Belediyeler kamu hizmetlerini kent sakinlere sunulması konusunda bir rol üstlenirken demokratik bir birim olmaları, halk katılımı gibi konular arka planda kalmıştır.

Öncelikle su hizmetleri olmak üzere, temizlik, yolların yapımı ve bakımı, sağlığı koruyucu hizmetler önemli görevleri yerine getiren vakıflar, mali yapıda yaşanan sorunlar ve toprak yapısının bozulması ile bu hizmetlerin sunulmasında sorunlar yaşamaya başladılar. On dokuzuncu yüzyıla kadar vakıflar tarafından halktan herhangi bir ücret talep edilmeden sunulan hizmetlerin artık yerine getirilmesinde güçlükler yaşanmaktaydı (Uyar, 2004: 3). 19. yüzyılda Osmanlı şehirlerinden özellikle diğer ülkelerle gelişen ilişkilerde önemli bir yer tutan liman şehirlerinde önemli derecede yapısal değişiklikler görülmeye başlanmıştır. Ülkede değişmeye başlayan iktisadi, yönetsel ve toplumsal yapıya bağlı olarak belediye kurumları ve geleneksel kent yönetimleri bir takım sorunlar yaşamaktaydı. Liman şehirlerin yaşanan sorunların çözümlenebilmesi için modern anlamda belediye yönetimlerine ihtiyaç duyulmaktaydı (Ortaylı, 2007: 291). Beyoğlu ve Galata belediyesinin bu bölgeyi bir Avrupa başkentine benzetmek amacıyla kurulduğunun en iyi göstergesi Altıncı Daire olarak adlandırılmasından bellidir. Bu numaralananın ilham kaynağı Paris olmuştur. O tarihte Fransız başkentinin en seçkin ve modern semti Altıncı Bölgeydi (Ortaylı, 1985: 131).

Modern anlamda kurulmaya çalışılan ilk belediye örneklerine baktığımız zaman hem adı hem de seçilen yerler dikkat çekmektedir. Yeni kurulan kurumlar faaliyet ve hizmetlerini yürütmekte yetersiz kaldıkları için eski kurumlar da faaliyetlerini sürdürmeye devam etmişlerdir. Bu durum da ister istemez hizmet ve faaliyetlerin sürdürülmesinde çeşitli sorunları, karmaşıklığı beraberinde getirmiştir. Bu belediyelerin mali güçleri sınırlı kalmakta ayrıca belediyeler kurulmadan önce bu hizmetleri yerine getiren kurumların varlıkları devam etmekteydi. Bu durum vakıfların işlevleri ile belediyelerin işlevlerinin çakışmasına sebep olmuştur.

Tanzimat dönemindeki devlet adamları için belediyenin en önemli amacı kentin temiz olması ve ihtiyaçların düzgün bir şekilde karşılanmasıydı. Mustafa Reşit Paşa, Londra'da görevliyken ahşap binaların kargire dönüştürülmesinden bahsetmektedir. Tanzimat döneminden kalma bu düşünce, özellikle 1960'larda imar ve yıkım çalışmalarının, oluşturan bu geleneğin devamı olduğunun göstergesidir (Ortaylı, 2007: 505).

Aslında bu anlayışın sadece Tanzimat Dönemi ve 1950'ler ve 1960'lar ile sınırlı kalmadığını günümüzde de devam ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Belediye hizmetlerinde teknik konular, altyapı, imar, ulaşım gibi genellikle daha ön planda olurken, sosyal konular, katılım gibi meseleler yine arka planda kalmaktadır.

Osmanlı zamanında belediyeler, idari sistemin bozulmaya başlaması, Batı ile ilişkilerin artması, özellikle liman kentlerde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanmasında mevcut kurumların yetersiz kalması sebepleriyle ortaya çıkmış ve gelişmiştir.

Güçlenen merkezi hükümet karşısında mahalli grupların ekonomik güçleri doğru orantılı olarak artmadığı için Türkiye'de yerel yönetimler hem ekonomik hem de hukuki özerklik bakımından geri kalmıştır. Ülkemizde yerel yönetim organlarının bugün bile devam eden tüzel kişilik, yetkisel özerklik, mali kaynak kıtlığı gibi problemlerin kaynağı Osmanlı mahalli idare geleneğinde aranmalıdır (Ortaylı, 1985: 26).

Tanzimat dönemi sonrasında kurulan belediyeler merkezîyetçi bir yapının parçası olarak ortaya çıkmışlardır. Merkezin yerel üzerinde denetimi, etkisi ve gücünün geçmiştenden bugüne devam ettiğini söyleyebiliriz. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, bağımsız olmaları, özerk olması gerekliliği her zaman dile getirilmesine rağmen uygulamada kendine yer bulduğunu söylemek güçtür.

2.2. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Belediyeler

Cumhuriyetin ilk döneminde merkez her açıdan ön planda yer almaktaydı. Kendi içinde tutarlı, geniş kapsamlı bir reform programı ve yapısal değişiklikler bu merkez tarafından çevreye dayatılıyordu. Bu

otoriteyi sağlamanın ve programı gerçekleştirmenin temel araçları, merkezileşmiş idare sistemi ve bürokrasiydi (Göymen, 2010: 72).

Cumhuriyetin ilanı sonrasında modernleştirilmeye çalışılan idari yapıda belediyeler de önemli bir yer tutmaktadır. 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile belediyelere yönelik geniş çaplı bir düzenleme yapıldığı görülmektedir.

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı kanun ile belediyelere yönelik geniş kapsamlı bir yasal düzenlemeye gidilmiştir. Kanunda sayılan görevler Cumhuriyet rejiminin özlediği şehir modelinin ne olduğu konusunda da ipuçları içermektedir. Kanunun hazırlanmasında beş ilkenin göz önünde tutulduğu görülmektedir. Birinci ilke, belediyeler arası eşitlik ilkesidir. Bu ilkenin konulmasında Anadolu kentlerinin geliştirilmesi politikası amaçlanmaktadır. İkinci ilke olarak belediyelerin faaliyetlerinde serbest bırakılmasıdır. Üçüncü ilke, belediyeler üstünde güçlü bir merkezi yönetimin denetimidir. Buradaki denetim sadece belediye yönetimlerinin kararları üzerinde değil karar organları üzerinde de kurulmuştur. Dördüncü ilke, tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanmasıdır. Beşinci ilke ise belediyenin hizmet alanının genişletilmesi olmuştur (Tekeli, 2009:56-60).

İkinci Dünya Savaşı ardında kendini gösteren toplumsal, siyasal ve ekonomik değişiklikler birçok alanı etkilediği gibi Türkiye'deki yerel yönetimleri de önemli ölçüde etkilemiştir. Köyden kentlere yaşanan göç dalgaları, göç edenlerin kentsel hizmetlerden faydalanma beklentilerini artırmış, bu durum da belediyelerin önem kazanmasını, merkezi yönetimden farklılaşmasını sağlamıştır (Göymen, 1999:81).

Özellikle 1950'lerden sonra kentlere yoğun göç yaşanması belediyelerin sorumluluk ve görevlerinin artması ihtiyacını doğurmuştur. Kentlerde artan nüfusun getirdiği sorunlar ile belediyeler baş etmekte güçlük yaşamaya başlamışlardır. 1960 Anayasası'nda yerel yönetimleri ilgilendiren önemli düzenlemelere yer verilmiştir.

3. 1960 SONRASI BELEDİYE HİZMETLERİNDE YAŞANAN DEĞİŞİM VE YEREL SİYASETİN YÜKSELİŞİ

1960 Anayasası'na kadar geçen zaman içinde belediyeler genellikle merkezi idarenin birer taşra örgütü olarak görülüyordu. Belediyelerin büyük çoğunluğu o zamanlarda kendilerini yönetebilmeleri için yetişmiş personele, özellikle de yönetici ve teknik kadrolara sahip değillerdi. Özellikle de mali bakımdan ihtiyaçlarını, hizmetlerini sunmada kendi kaynaklarına sahip olamayışları onları merkezi idarenin verdiği kaynaklarla idare etmek zorunda bırakmaktaydı. Merkeze bağımlı olunmasının önemli bir sebebi bu durumdur (Keleş, 1993:38).

1961 Anayasası'na baktığımız zaman o dönemin şartlarında yerel yönetimlerin mali kaynak sorunlarına çözüm bulabilmek için düzenleme yapılmıştır. 116. maddenin son fıkrasında; *“Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”* hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme ile yerel yönetimlere yeterli mali kaynağa sahip olma imkanı verilmeyle çalışılmıştır.

1961 Anayasası'na baktığımız zaman önemli diyebileceğimiz bir diğer düzenlemenin de mahallî idarelerin seçimle oluşan organlarına yönelik getirdiği düzenlemedir. *“Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.”* hükmü ile denetimin sadece yargı yolu ile çözümlenebileceği belirtilmektedir. Bu düzenleme ile seçimle göreve başlayan belediye başkanlarının, iktidar tarafından görevden alınmasının engellenmesi amaçlanmaktadır.

1960'lı yıllarla birlikte siyasal erki elinde bulunduranlar yönetimin her düzeyinde reform yapma, yönetimi yeniden yapılandırma amacıyla projeler hazırlamışlar ve toplumsal dönüşümün ortaya çıkardığı sorunlarla baş edebilmek için önemli çalışmalar yapmışlardır. Bu çalışmalardan ilki MEHTAP adıyla bilinen Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi'dir. Bu proje çerçevesinde küçük kent ve kasabalarda toplum kalkınması yaklaşımıyla katılımcı bir kalkınma ve yeniden yapılanma düşüncesi benimsenmiştir (Keleş, 2011:466).

1988 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) yerel yönetimleri çağın gereklerine getirmek için önemli öneriler sunmuştur. Bunlardan yerel demokrasi ve katılımı ilgili olan bazı düzenlemeler aşağıda yer almaktadır.

“Yönetim sisteminde, katılımcı bir karar verme ve yönetim anlayışını egemen kılabacak düzenlemelere gidilmeli; sistem içinde örgütsel davranışın çağdaş yönetim gereklerine uygun biçimde geliştirilmesi sağlanmalıdır.” (KAYA, 1991)

“...Seçim dönemleri arasındaki halkın yerel yönetimlerin karar sürecini etkilemesine olanak sağlayan yol ve yöntemler, bu açıdan önem taşımaktadır. Oysa Türk yerel yönetim sisteminde bu anlamda halkın katılım olanakları çok sınırlıdır.” (KAYA, 1991)

“Kamu örgütlerinde yönetim, örgütün kamuoyuna tanıtılmasında ve halka yönelik olarak alacağı kararlarda, dolaylı da olsa halkın kararlara katılımını isteksizlikle karşılamak eğilimindedir.”(KAYA, 1991)

Her iki çalışmada da dikkat çekilen noktalar yerel demokrasiyi güçlendirecek, halk tarafından denetlenen, etkili bir katılım sisteminin olduğu, mali açıdan güçlü ve özellikle kendi öz kaynakları açısından güçlü olan bir yerel yönetim kurumuna yönelik yapılan önerilerdir. Bu çalışmalarda özellikle yıllarca görmezden gelinen, önem verilmeyen halk katılımı ve yerel demokrasi kavramlarına yer verilmektedir.

Yerel yönetimlere yönelik yapılmak istenilen düzenlemelerin, çalışmaların aslında yerelleşme söylemi altında yerel yönetimlerin güçlendirmekten çok yerelin piyasalaştırılmasına neden olduğu gerekçesi ile eleştirilmektedir. Özellikle katılımcılık söylemlerine rağmen, yerel katılımın artırılması gerekliliğine her platformda vurgu yapılmasına rağmen burada kimlerin katıldığı nasıl bir katılım sağlandığı, bunların yapılıp yapılmadığı soruları önemli bir yer tutmaktadır.

Güler, Türkiye’de yapılmaya çalışılan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarının bir yanılgıdan ibaret olduğunu öne sürmektedir. Yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesini sağlamak için katılımcılığa sürekli vurgu yapmak aslında yerel yönetimlere zarar vermekte, onları bazı toplumsal grupların kontrolüne girmelerine sebep olmaktadır. Bunun sebebi katılımı istenen kesimler, genellikle iş dünyasının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bunun en güzel örneği Thatcher döneminde yaşanmıştır. Kentsel planlamaların karar ve uygulama süreçleri iş dünyasının bir araya geldiği kuruluşlara açılmış böylelikle kentsel rantların paylaşımı kolaylaşmıştır. Türkiye’de katılımcılık adı altında yapılmak istenen şey aynıdır ve yerel yönetimlerin kamusal özünü eritmektir (Güler, 1996:156-158).

Katılımcı demokrasi söylemlerine ülkemizde şüpheyle bakanlar da bulunmaktadır. Özellikle kamu dışında yer alan aktörlerin, özel sektörün yönetim sürecinde dahil olması gerektiği fikri bunda etkili olmaktadır. Bu yaklaşımlar neoliberal politikaların uluslararası finans kuruluşlarının da desteği ile bir aracı olarak vatandaşların katılımının artacağı söylemine dayanarak gerek ulusal gerek uluslararası özel çıkar gruplarına hizmet ettiği belirtilerek karşı çıkılmaktadır. Katılımcı demokrasi, liberalizm ile özdeşleştirilmektedir. Bu yargı yaklaşım, her ne kadar tümüyle haksız olmasa da katılımın sağlayacağı olumlu yönleri dikkate almamaktadır. Buna ilaveten böyle bir bakış açısı katılımı demokrasiinin özünde bulundurduğu demokratikleşmeyi sağlayıcı özelliğinin görmezden gelinmesine sebep olabilmektedir (Bayraktar, 2007: 469-471).

Aslında her iki görüşün de haklı olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü yapılmak istenen uygulamalara bakıldığı zaman, elbette kurulmak istenilen sistemin eleştirilecek tarafları bulunmaktadır. Ancak bu eleştirilerin yapılması, bu düzenlemeleri tamamen olumsuz görüp bir kenara itmek şeklinde olmaksızın, etkili bir katılımın sağlanamama sebepleri, çalışmalar, araştırmalar yoluyla ortaya konulup, mevcut sisteme eleştiriler getirilerek, aksayan yanların, sorunlu tarafların düzeltilmesine katkı sağlamamız önemlidir.

Yerel yönetimler, demokrasiyi tabana yayabilmek, kent sakinlerinin talep, öneri, ihtiyaçlarını dikkate alarak kenti yönetebilmek için bir takım katılım mekanizmaları uygulamaya çalışmışlardır. Çünkü yerel yönetimlerin halka daha yakın yönetim birimleri olduğu, demokratik katılımı sağlayabilmeleri düşüncelerini hayata geçirebilmek için bazı mekanizmaların hayata geçirilmesine çalışılmıştır.

4. BELEDİYELERDE KATILIMCI YÖNETİM ÖRNEKLERİ

Kentsel planlamaya katılım, kentsel katılımda belki en eski yöntem, kent halkının kentsel gelişme (imar) planlarının hazırlanması sürecindeki farklı aşamalara katılmasıdır. Plan, amaçlarının saptanması, planın yapılması ve uygulanmasına kadar türlü aşamalarda hemşeri demokratik ülkelerde bu süreçlere katılmaya çağrılır. Çünkü kentin asıl sahibi odur. Politikacı, plancı ve bürokrat değişir, o değişmez. Bu nedenle onun düşünce eğilimleri kentinin planına yansımalıdır (Keleş, 1993:27).

Bu modele örnek olarak Ankara Batı Kent projesini gösterebiliriz. Bu projenin üç ana bileşeni/ortağı vardı. Arazinin devralınması ve planlanmasından sorumlu belediye, talebi mobilize ve organize edecek konut kooperatifleri, inşaatın sorumlusu özel girişimdi. Bu işbirliği şemasında belediye yasallık ve meşruiyet sağlamış ayrıca kooperatifler üyelerinin birikimlerini mobilize etmiş, özel girişim de teknoloji ve teknik bilgi sağlamıştır. 1978-1993 yılları arasını kapsayan 15 yılda tamamlanmış ve 300.000 nüfusa sahip bütünlük bir kentsel bölge yaratmıştır. Özellikle sivil toplumun, sendikalar, dernekler ve meslek kuruluşlarının etkin katılımıyla oluşturulan konut kooperatifleri, projenin karar alma süreçlerine katılımı içermiştir. Yoğunluk, konut tipi, inşaat alanında verilecek hizmetler ve inşaat alanının yönetimine dair kararlar ortak bir biçimde alınmıştır (Göymen, 2010: 185).

Halk kurultayları, belli zaman periyodlarında düzenlenerek bir taraftan vatandaşların görüş ve fikirlerini değerlendirmeye imkan vermekte diğer taraftan vatandaşların kente dair sorunlarla ilgili olarak bilgilendirilmelerine yardımcı olmaktadır (Yalçındağ, 1996: 141). 1990'larda Ankara Belediyesinde bunun örneklerine rastlamaktayız. Halk-Danış, halkın belediye hizmetlerine ilişkin konularda bilgi edinme gereksinmesini karşılamak için belediyeden güvenebileceği yanıtı almasını sağlayan bir mekanizmadır. Halk kurultaylarında halkın temsilcileriyle belediye arasında bir etkileşim sağlanmaya çalışılmaktadır. 1.Ankara kurultayına parti ayrımı gözetilmeksizin herkesin katılması öngörülmüştür. 2.Kurultay'da ise örgütlenmesini tamamlamış kesimlerin katılımına öncelik verildiği görülmektedir (Keleş, 1993:29).

Proje demokrasisi, bir proje oluşturulurken ve projenin devam ettiği süre zarfında hem plan hem uygulama hem de projenin değerlendirilmesi aşamalarında yöneticilerin ve yerelde yaşayanların farklı düzeylerde ve büyüklüklerde bu sürece dahil olmalarını içermektedir (Yıldırım, 1993: 135).

Burada asıl amaç, kent sakinlerinin yaşamlarını yakından ilgilendiren ve onları etkileyecek hizmet ve faaliyetlerde, yatırımlarda söz sahibi olabilmelerinin sağlanmasıdır. Bu yöntem özellikle büyük ölçekli projeler için olumlu olacaktır.

Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesi'nde bu yöntem uygulanmaya çalışılmıştır. Bu süreç esnasında müzakere dayanan demokrasinin ruhuna uygun olarak tüm paydaşlar gündem hazırlayarak, tartışma başlatarak, hem planlamalara hem de inşaat ve çevre düzenlemesine katkıda bulunarak projenin farklı safhalarına katılım sağlamışlardır (Göymen, 2010: 187).

Bu katılım yöntemini sağlamaya dönük bir diğer çalışma Mudanya Belediyesi tarafından yapılmıştır. Konuyla ilgili habere baktığımız zaman "Mudanya Belediyesi ve Uludağ Üniversitesi işbirliği ile "Yıldıztepe Sosyal Yaşam Merkezi Vizyon Geliştirme Çalıştayı'nda" konuşan Mudanya Belediye Başkanı Hayri Türkyılmaz, proje demokrasisini hayata geçirdiklerini belirtmiştir. Çalıştayı gerçekleştirmelerindeki amaçlarının projeye katkı sunulması ve hataların en aza indirgenmesi olduğunu söyleyen Mudanya Belediye Başkanı Hayri Türkyılmaz;

"Projemizi hayata geçirmeden önce bu projeye ilgi duyan ve proje içerisinde yaşayacak olan herkesin düşünsel anlamda katkı vermesini istiyoruz. Fikirlerin alınması ve fikirlerin buluşması ile ortaya güzel bir eser çıkarılması düşüncesindeyiz. Bu alan ile ilgili bizim projemiz hazır. Ama biz oldu, bitti, yapalım anlayışı ile hareket etmiyoruz. Ortak düşünce ile bir proje ortaya çıkarmak istiyoruz." (Mudanya Belediyesi, 2017).

sözleriyle tek taraflı bir yönetimin, karar almanın değil katılımın ne kadar önemli olduğunu, katılımcılığa yönelik yapılan çalışmalarda en çok eleştiri konusu olan planın, projenin yapıldıktan sonra bu tür toplantıların yapılması yerine, proje hayata geçirilmeden yapılmasının önemine dikkat çekmektedir.

Semt Danışma Merkezleri, bu merkezler birçok belediye tarafından kurulmaya başlanmış katılımı sağlamaya yönelik önem verilen bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu birimlere özellikle mahalle düzeyinde yer verildiği görülmektedir. Sağlık, ev ekonomisi, engelli eğitimi, çeşitli kültürel etkinlikler gibi oldukça farklı alanlarda faaliyet göstermektedirler (Yalçındağ, 1996:144-145).

Belediyenin Basın ve Halkla İlişkiler birimleri, mahalle muhtarlıkları ve Semt Danışma Merkezlerinde çalışanların oluşturduğu bir yapı söz konusudur. Mahalle düzeyinde muhtarlıklara gelen sorunlar belediyeye iletilmektedir.

Kent Parlamentosu, kent parlamentosunun güzel bir örneği 1994 yılında İzmir Aliağa'da karşımıza çıkmaktadır. Kurulan parlamentonun üyelerine baktığımız zaman, belediye başkanından, mahalle muhtarlarına, belediye meclis üyelerinden, siyasi partilerin ilçe başkanlarına ve sivil toplum kuruluşlarının belirlediği temsilcilerden meydana gelmektedir. Buna ilaveten mahalle düzeyinde de katılıma önem verilmekte ve mahalle nüfusunun belli bir oranı da burada yer almaktadır (Ünlü, 1997: 121-122).

Örneklerine baktığımız katılımı sağlamaya, artırmaya yönelik uygulamalarda özellikle belediye başkanlarının bu konuya yaklaşımlarının önemli olduğunu söyleyebiliriz. Eğer bir başkan halk katılımına, şehri beraber yönetme konularına önem veriyorsa bunu sağlamaya yönelik bir takım uygulamaları projeleri hayata geçirmeye çalışıyor. Ancak bu durumun kişisel bir ilgi, alakanın çok ötesinde olması gerektiği ve katılıma yönelik kurumsal yapıların oluşturulması büyük bir önem taşımaktadır.

4.1. Belediye Yasalarında Katılımcı Yönetim

5393 sayılı Belediye Kanunu'nu incelediğimiz zaman bazı maddelerde katılım konusuna yönelik çeşitli düzenlemelerin yapıldığını görmekteyiz. Özellikle 76. maddede Kent Konseyine yönelik düzenlemede;

“Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kent hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.” denilmektedir.

Burada kent konseylerinin hangi alanlarda hizmet edeceği, kentte nasıl bir boşluğu dolduracağı belirtildikten sonra konseyde hangi kurum ve kuruluşların temsilcilerinin yer alacağı belirtilmektedir. Burada sivil toplum kuruluşlarına da yer verildiğini görmekteyiz.

Kanununun 41. maddesine baktığımız zaman stratejik planlamaya yönelik bir düzenleme yapıldığını görmekteyiz: *“...Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer”*.

Burada planın hazırlanma süreciyle ilgili olarak üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 7. madde;

v) “Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.”

ifadesi yer almaktadır. Böylelikle belediyenin birçok hizmet alanına giren konuda, üniversite, sivil toplum kuruluşları ile yoğun bir işbirliği içinde bulunması gerektiği belirtilmektedir.

5. SONUÇ

Kamu yönetiminde yaşanan değişim süreci ve talepleri beraberinde birçok uygulamayı, farklı yönetim şekillerini gerektirmektedir. Kamu yönetiminde, politikaların belirlenmesinde ve uygulanma süreçlerinde bu kararlardan etkilenecek olan bireylerin, hem karar alma süreçlerinde hem de uygulama süreçlerinde rol almalarının önemi vurgulanmaktadır. Özellikle 1980'lerden sonra geniş bir uygulama alanı bulan yeni yönetim yaklaşımında geleneksel kamu yönetimi eleştirilmekte, merkezi yönetimin birçok yetki ve görevinin yerel yönetimlere devri gündeme gelmektedir. Bu kapsamda en çok gündeme gelen kavramlardan biri de katılımcı yönetim yaklaşımıdır. Temsili demokrasiden kaynaklanan sorunların çözümünde bireylerin kamu politikalarının belirlenme ve uygulanma süreçlerinde daha aktif rol almaları gerektiği belirtilmekte ve bunu gerçekleştirecek uygulamalar hayata geçirilmektedir. Fakat etkili bir katılımın söz konusu olabilmesi için etkili bir katılımdan söz edebilmemiz için hem bireylerin hem de bireylerin bir araya gelerek oluşturdukları örgütlü yapıların karar mekanizmalarına eşit bir şekilde katılabilmelerine imkan sağlanmalıdır. Sadece politikaların hazırlanma süreçlerine değil, uygulama aşamalarında ve denetleme aşamalarında da bireylerin ve sivil toplum kuruluşların etkin bir şekilde rol almaları gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin katılımı sağlama konusunda merkezi yönetime göre üstünlükleri, avantajları bulunmaktadır. Bu çalışmada Türkiye'de belediyeler tarafından uygulanan farklı katılım mekanizmalarına yer verilmiştir. Katılım uygulamaları incelendiği zaman daha çok karar aşamalarında ve planlama aşamasında katılımın sağlanmaya çalışıldığını görmekteyiz. Yerel yönetimlere yönelik yasal düzenlemeleri incelediğimiz zaman, kent konseylerine yönelik düzenlemelere ve stratejik planlama hazırlık sürecinde vatandaşların sürece dahil edilmesinin gerektiğine yönelik maddelere yer verildiği görülmektedir. Yasal düzenlemelerde bu konulara yer verilmesi katılımcı yönetim açısından önemli olmakla beraber yeterli değildir. Çünkü bu düzenlemelerin uygulama sürecinde ortak bir yaklaşım bulunmamakta yönetimin yaklaşım tarzına göre katılım konusu önem kazanırken bazen de arka planda kalmaktadır. Bu sebeple katılımı artıracak farklı mekanizmalara ve uygulamalara ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin halka en yakın yönetim birimleri olmalarının sağladığı avantajları katılımcı mekanizmaların çoğaltılmasında, farklılaştırmalarında kullanabilmeleri gerekmektedir. Her geçen gün büyük bir gelişme gösteren iletişim ve teknoloji alanındaki gelişmelerin yönetim alanında, katılımın artırılması konusunda uygulanacak yeni projelere katkı sağlayacağı göz önünde tutulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Aras, R. (2008). Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi. *Birlik Dergisi*, 10, Nisan, 14-18.
- Bayraktar, U. (2007). Yeni Katılımcı Uygulamalar ve Kamu Yönetimi: Neoliberal Bir Tuzak mı Demokratik Bir Açılım mı? Şinasi Aksoy, Yılmaz, Üstüner (Ed.), *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar* içinde (469-484). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(3), 6-21.
- Göymen, K (1999). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(4), 67-83.
- Göymen, K. (2010). *Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*. İstanbul: Boyut Yayıncılık.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Keleş, R.(1993). Yerel Yönetimler Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi. *Kent ve Siyaset Üzerine Yazıları (1975-1992)*. İstanbul: IULA EMME.
- Keleş, R. (2011). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Mudanya Belediyesi (2017). <http://www.mudanya.bel.tr/Haberler/636/mudanyada-proje-demokrasisi-hayata-gecti.html> Erişim Tarihi: 25.01.2017
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.

- Ortaylı, İ. (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*. 16(2), 3-22.
- Tekeli, İ.(2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü(1923-1990)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü [TODAİE] (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Uyar, H. (2004). Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe. *Aydınlanma* 1923, 51(Kış), 1-8.
- Ünlü, H. (1997). Aliğa Kent Parlamentosu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6(4),121-124.
- Yalçındağ, S. (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler*. Ankara: TODİE Yayın.
- Yıldırım, S. (1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yaklaşımlar*. İstanbul: IULA EMME.