

Kentsel Alanlarda Örgütsel ve Yönetmel Yapı Üzerine Bazı Gözlem ve Öneriler¹

Melih Ersoy

1 Giriş

Sevgili Ayda hocadan, bu yıl 7. incisi yapılacak olan KBAM bilgi şöleninde (sempozyumunda), kentsel alanlarda yönetimle ilgili bir sunuş yapma davetini aldığımda, aklıma ilk gelen günümüzden 2500 yıl önce yaşamış olan Çinli bilge Lao Tzu'nun bu konudaki görüşü oldu. Lao Tzu'ya göre "en iyi yönetim, yönetmemektir". Bence de yerinde olan ve tümüyle desteklediğim bu saptama paradoksal gibi görülebilir; ancak yaşadığı dönemin otoriter devlet deneyimini toplumsal acıların kaynağı olarak gören bir öğretisi için buna şaşırılmamak gerekir. Lao Tzu'nun devlet ve yönetimden deneyimlediği de büyük bir olasılıkla, Batılı seçkin yazarların, toplumsal yapıları tanımlarken kullandıkları ikici (*dualist*) ifadelerde gizlidir. Bilindiği gibi Pareto, Mosca, Mills gibi seçkin kuram üzerine yazarlar, toplumsal yapıların sıradüzensel bir piramit oluşturduğunu ve bu piramidin tepesinde yer alan küçük bir grubun, altta kalan güçsüz kitleler üzerinde egemenlik kurduklarını ileri sürerler.

Bu görüşe göre, tüm toplumlarda iki sınıf vardır: sayıca az olan yönetenler ve çok sayıdaki yönetilenler. Seçkinlik (*elitism*), yöneten azınlığın, yönetilen kitlelerden sosyal, iktisadi ve kültürel nitelikleri bakımından da farklı bir toplum kesimini oluşturduklarını ileri sürer. En büyük ve en güçlü toplumsal örgüt olan devlet de bu sınıfının yönetim erkini elinde tutan "yönetici seçkinler" in denetimindedir. İşte Lao Tzu da yaşadığı dönemin bu türden bir devlet ve yönetim modeline karşı çıkmıştır.

Ancak, günümüz modern toplumlarında, henüz "devletsiz" yani devletin ortadan kaldırıldığı bir siyasal yapı oluşmadığına göre; o zaman, yöneten/ yönetilen ayrımını tartışmasız benimseyip, Konfüçyus'un yaptığı gibi, salt bu yöneticilere, herkese karşı adil ve yansız olmalarını, yoksulları ve çaresizleri koruyup kollamalarını ve devlet kaynaklarını kişisel çıkarları için kullanmamalarını öğütlemekle mi yetineceğiz? Bu türden öğütlerin salt bilge sözler olarak kaldığını, uygulamada çok da etkisinin olmadığını tarih göstermiştir. Dolayısıyla, bu modelin aşılabilmesi için yönetilenlerin ya da halkın, yönetimin aldığı kararlarda doğrudan söyleyecek sözü olmalı, bu kararlara katılımı salt temsilin ötesine geçmelidir.

¹ ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara

7. KBAM Sempozyumu, "Türkiye Kentleri ve Bölgeleri 2020, Eylül, 2020 Kapanış Oturumunda sunulan bildiri

Nitekim günümüz modern demokrasileri de yönetici sınıfların yıllarca uyguladıkları tahakküm ve baskı deneyimlerinden aldıkları dersle, yönetim erkine sahip olanları denetleyecek bir dizi denge ve denetim mekanizmaları oluşturularak, bu gücü görece de olsa sınırlandırmanın yollarını aramışlardır. Ancak, gelinen tarihsel momentte bu mekanizmaların yeterince güçlü olduğu ve halkın bu yöndeki istemlerinin, sistemin güçlü surlarında önemli gedikler açabildiğini söylemek zor. 4-5 yılda bir seçim sandığına gidilip topluma çeşitli sözlerde bulunanlara yönetim gücünün emanet edildiği siyasal yapılarda, yönetici sınıf tarafından alınan kararlara halkın katılımı açısından nasıl ve hangi düzeneklerle güvence verilmektedir? Daha da önemlisi, demokrasinin en etkin ölçüğü olduğu ileri sürülen yerel yönetimlerde temsili demokrasi neden temsiliyetin ötesine geçip, kentlilerin önemli bir bölümünün, kamusal kararların oluşmasına doğrudan katkı verdiği, birlikte ve katılımcı bir yapıya dönüşmemektedir? Böyle bir yapısal dönüşümün mekânsal düzen modeli ne olabilir? Bu ve benzeri sorular çoğaltılabilir.

Ancak temel olan, yöneten/yönetilen ikiciliğinin yadsınması ve aşılmasının toplum tarafından arzulanıyor olmasıdır. Kapitalist üretim tarzının egemen olduğu yapılarda -ya da daha genel olarak sınıflı toplumlarda- bu olanaklı mıdır sorusu, kuşkusuz yerinde ve yanıtı da bir o kadar zor olan bir sorudur. Ancak, yine de bu yönde atılacak ilerici adımların olabileceği kanısındayım.

Son yıllarda sıkça dillendirilen yönetişim kavramı ve anlayışı bu yönde atılmış bir adım gibi duruyorsa da sonunda, toplumun salt örgütlü olan ve asimetrik güçlere sahip bazı kesimlerinin bir araya gelerek etkin olmayan kararlar almasının, sözünü ettiğimiz büyük sorunu çözmekte yeterli olabileceği kanısında değilim. Nitekim geçmiş on yılların uygulaması da bu yaklaşımın yeterince etkili olmadığını göstermiştir.

Kanımcı esas olan, tabandaki sesini yükseltmeyen büyük kitlenin bu sürece nasıl dâhil edilebileceği üzerine düşünmek ve model önerileri geliştirmek olmalıdır. Kuşkusuz ikinci adım, bu modellerin siyasal örgütler aracılığıyla halka da benimsetilerek yaşama geçirilebilmesi için çaba gösterilmesi ve bu yönde somut hedefler belirlenmesi olmalıdır. Özetle, kitlelerin karar alma süreçlerine katılım yollarının artırılması ve yönetici sınıfların seçkin konumlarının hangi ölçülerde ve nasıl sarsılabileceği konusunda neler yapılabileceğine ilişkin tartışmaların diri ve taze tutulması esas olmalıdır.

2. Yerel Yönetimler ve Demokrasi Deneyimi

Biraz önce anımsattığım gibi, güçlü yerel yönetimlerin birer demokrasi okulu olduğu hep söylenegelmiştir. Gerçekten de alansal olarak ve nüfus açısından büyük ülkelerde uygulanan federatif yapılar ve bu yapılar içindeki görece güçlü yerel birimlerin o ülkelerdeki sorunların çözümüne katkı verdiği sıklıkla dile getirilen bir gerçektir. Ancak bu yönetim yapılarında da temel alınan genellikle temsili yönetim modelleri olmuştur. Tabandaki kesimin söz hakkı yine belirli dönemlerde bir kez oy vererek temsilcilerini seçmek biçiminde gerçekleşmekte bunun dışındaki düzenekler etkin olamamaktadır. Daha katılımcı oldukları ileri sürülen örneklerde de, yapılan en çok, tabanın görüşünü almak, ancak karar verme erkini hep yönetici seçkinlerde tutmak yönünde olmaktadır. Çoğulcu siyasal kuramın, tabanı temsil ettikleri savlanan ve

örgütsel sürekliliği olan çıkar gruplarının, karar alma süreçlerinde etkili oldukları görüşünün ise, bu örgütler arasındaki asimetrik güç yoğunlaşması göz önüne alındığında, ne denli naif olduğu da yine uygulamalardan bilinmektedir.

Ülkemizde de durum bu açıdan hiç de iç açıcı değil. Kitlelerin, yani tabanın demokrasiden anladığı, çoğu kez takım tutar gibi bir partiyi tutmak ve 4-5 yılda bir de sandıkta bu görüşünü bildirmekle sınırlıdır. Daha sonraki süreçlerde ise, işlerin kayırmacılığın esas olduğu patron-adamı ilişkileri ile sürdürüldüğü bilinmektedir. Son dönemde ise bu ilişkilerde belirli cemaat ve tarikatların etkin olduğu da bir sır değildir. Bu dönemde zaten son derece sınırlı sayıdaki katılım ve denetim kanallarının hızla tıklandığına tanık olmaktayız. Demokrasinin olmazsa olmazı olan güçler ayrılığı ilkesinin sınırlı kurumsal etkinliğinin de büyük ölçüde yitirilmiş olması, bu alanda gündemi daha da zor bir hale sokmaktadır.

Bu durum yerel yönetimler için de geçerlidir. Son dönemde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayeti artırılarak 1961 Anayasasının belirlediği güçlü özerk yapı hedefinden adım adım uzaklaşmıştır. Özellikle son 10 yılda yerel yönetim yasalarında sık sık yapılan değişikliklerle merkezileşme ve otokratikleşme yolunda hızlı adımlar atıldığını görüyoruz.

1961 Anayasasının yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatlarını kazanma veya yitirmelerinin yargı yoluyla olacağı hükmü, giderek merkezi yönetimin bu organları istedikleri gibi görevden alabilmesine dek geriletilmiştir. Bu ve benzeri çok sayıda değişikliklerle yönetilenler ile yönetenler arasındaki uzaklık çok daha artırılmış, bu yöndeki yabancılaşma hızla yoğunlaşmıştır. Yönetilen alt tabakaların yönetenlere ulaşması dahi neredeyse olanaksız hale getirilmiştir. Var olan örgütsel yönetim modeli de bu doğrultuda yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklikler hem merkezi hem de yerel düzeylerde gerçekleştirilmiştir; ancak ben yerel düzeyde yapılanları anımsatmakla yetineceğim.

3. Yerel Yönetimlerde Yakın Dönemde Yapılan Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler

Son on yılda yerel düzeyde yapılan en kökten değişiklik, bildiğiniz gibi, 2012 yılı Aralık ayında yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa ile getirilen düzenlemelerdir. Bildiğiniz gibi bu yasa ile yeni büyükşehirler kurulmuş ve büyükşehirlerin belediye sınırları il sınırları ile çakıştırılacak biçimde büyütülmüştür. Ülke nüfusunun yaklaşık %80'inin yaşadığı bu alanlarda yapılan değişikliklerle, ülkedeki toplam köy sayısı yarı yarıya azaltılarak kırsal alan yönetimi büyük ölçüde ortadan kaldırılmış, yine ülkedeki tüm belde belediyelerinin yaklaşık % 80'i kapatılarak toplam belediye sayısı yarı yarıya düşürülmüştür.

6360 sayılı Büyükşehir belediye yasası ile birlikte idari yapı, mali sistem, kentsel hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeni yanında, halkın yerel yönetim birimlerindeki temsil ve katılımında demokratikleşme açısından geriye giden önemli değişiklikler olmuştur. Bu kapsama giren illerde, özel yasası ile tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olan köylerin kapatılması ile köy sorunlarının çözümünde köy muhtarı ve ihtiyar heyeti çevresinde örgütlenerek daha üst kademelere sorunlarını ileterek çözüm arayan köy halkının bu katılım yolu ellerinden alınmıştır. Böylelikle, bağlı oldukları ilçelerin mahallelerine dönüştürülerek anılan temsil olanağından

yoksun hale getirilen köylülerin, demokratik yaşamın en alt basamağındaki zaten yetersiz olan istem ve denetim güçleri tümüyle ellerinden alınmıştır.

Ayrıca bu düzeyde yapılan düzenlemeler sonunda kırsal yaşam ve tarımsal üretim kültürünün göreceği olası zararların etkilerini zaman içinde yaşayacağımızı ileri sürmek için de kâhin olmaya gerek yok. Bu zararların en aza indirilmesi için ivedilikle kırsal alanların bütünselliğini koruyarak verimli üretim yapılarına dönüştürmesi için özel yönetim modelleri geliştirilmelidir.

Benzer ve daha da sorunlu bir durum, bir başka yerel yönetim birimi olan ve alt ölçeklerde çok daha güçlü bir güç odağı iken bu yasa ile kapatılan belde belediyeleri için de geçerlidir. Mahalleye dönüştürülen bu beldelerin ilçe yönetimlerine bağlanması ile halkın daha önce bu beldelerde var olan yönetime katkı ve müdahale yönündeki güçleri büyük ölçüde ellerinden alınmıştır. Böylece belediye yapılanmasının ve demokratik yaşam kültürünün en alt düzeyde deneyimlendiği birimler buralarda yaşayanların görüşlerine bile başvurulmadan yok edilmiştir.

Kendi kendini yönetmesi gereken bu yerel toplulukların tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırılarak yönetme erklerinin ellerinden alınması ve büyükşehir belediyelerine eklenmeleri ile yereldeki demokratik yaşam kültürüne önemli bir darbe vurulmuştur. Bu birimlerdeki demokratik işleyiş ve katılım mekanizmalarının yetersizliği ile ilgili olarak kuşkusuz çok eleştiri yapılabilir ve yapılmıştır da. Yereldeki küçük ölçekli çıkarların ve kayırmacı ilişkilerin bu birimlerde de demokratik oluşumların gelişmesine engel olduğu yönünde haklı ve doğru saptamalar yapıldığı bir gerçektir. Ancak bir ülkede demokrasi kültürünün bu türden olumsuz deneyimler yaşanarak edinildiği de unutulmamalıdır. Dolayısıyla bu deneyimden büyük ölçüde kopartılmış olmak bu yöndeki olası kazanımları da ortadan kaldırmıştır. Bu bakımdan, ileride büyükşehir modeli korunacaksa bile, bu alt ölçekteki yerel birimlerin görev ve yetkileri yeniden tanımlanarak yerelin alt basamağındaki demokratik birimler olarak varlıklarını sürdürmeleri sağlanmalıdır.

İlçe belediyelerine gelince; bilindiği gibi ülkemizde 3030 sayılı yasa ile 1984 yılında uygulanmaya başlanan ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile güçlendirilen iki kademeli metropoliten yerel yönetim modeli yürürlüktedir.

Her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanununda belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip oldukları hüküm altına alınmışsa da, 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri, sınırları içindeki ilçe belediyelerini özellikle imar ve bütçe konusunda denetleyerek bir tür vesayet altında tutmaktadır. Çünkü Büyükşehirlerin, ilçe belediyelerinin en temel yetkileri arasında olan imar ve bütçe ile ilgili kararlarını “değiştirerek onama” yetkisi vardır. Bu uygulama, ilçe belediyelerinin özerkliklerini büyük ölçüde ellerinden almıştır. 6360 sayılı yasa ile bu belediyelerin yetki ve görev alanlarının da oldukça sınırlandırılmış olduğu, bu bağlamda 5998 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ile ilgili projelerin hazırlanması ve uygulanması” yetkisinin büyükşehirlerde sadece büyükşehir belediyelerine verilmesi de ayrıca belirtilmelidir.

6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerin ilçe belediyeleri statüsüne dönüştürülen ilçe sayısı 3,5 kat artmıştır. Yasa öncesi toplam ilçe belediyelerinin yüzde 15'i büyükşehir ilçe belediyesi statüsünde iken, yasa sonrasında bu oran yüzde 50'nin üzerine çıkmıştır. Diğer bir anlatımla, bu düzenleme ile ülkedeki tüm ilçe belediyelerinin yarıdan fazlasının özerkliklerinin büyük ölçüde zarar gördüğü belirtilmelidir.

Diğer yandan, bilindiği gibi, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda da yer alan "yerellik" ya da "yerindenlik" ilkesinin dillendirildiği 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14.maddesindeki "Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur" fıkrası yürürlükte dir.

Anlaşılması zor olan ise, anılan değişikliklerin iptali yönünde yapılan başvuruyu Anayasa Mahkemesinin yürürlükteki bu kanun maddesine karşı reddetmesidir. Yüksek Mahkeme gerekçesinde, kanunla "daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabilir, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir" görüşü dillendirilmektedir. Böylece hükümetlerin "hizmet etkinliği" gibi, hiçbir bilimsel araştırma ve teknik veriye dayanmadan kullandığı soyut bir kavramı dayanak yaparak, yerel yönetim yapılarıyla istedikleri gibi oynayabilecekleri bir durum ortaya çıkmıştır. Böylelikle, yerel hizmetlerin yurttaşlara en yakın birimlerce sağlanması ve bir yerel birimin kapatılması gibi konularda kararın referandum yoluyla yurttaşlara bırakılması gibi yöntemler yüksek Mahkemece önemsenmemiştir.

Özetle, bu yasa ile "güçlü büyükşehir belediyesine karşı, büyükşehir belediyesine bağımlı, güçsüz ve denetim altında bulunan ilçe belediyeleri" biçimindeki bu model, ülke nüfusunun yüzde 80 nin yaşadığı alanlara genişletilerek, yerelde zaten yetersiz ve eksik işleyen temsili demokrasi kurgusunun çok daha gerisine düşülmüştür. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinden tümüyle bağlantısız yapılar olamayacağı açıktır. Ancak bu, anılan belediyelerin yönetsel ve mali özerk yapıları zedelenmeden sağlanmalı ve ilçe belediyeleri bugünkü konumu olan salt "çöp toplamakla görevli" belediyeler olma durumundan hızla çıkartılmalıdır.

Anılan yasal düzenlemeye siyasal temsil açısından bakıldığında ise, tersine bir durum ortaya çıkmıştır. 2972 sayılı yasanın² küçük nüfuslu ilçe belediyeleri lehine olan düzenlemesi ile büyükşehir belediye meclislerindeki zaten adil olmayan temsiliyet yapısı 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırlarını büyümesi ile daha da adaletsiz hale getirmiştir. Yürürlükteki büyükşehir yasasına göre, büyükşehir belediye meclisleri, büyükşehir sınırları içindeki ilçelerin belediye başkanları ile ilçe belediye meclis üye sayısının 1/5 oranında üyenin temsili ile oluşturulmaktadır.

Bu modele göre nüfusu düşük ilçelerin Büyükşehir Belediye Meclisindeki temsil oranı, nüfusu fazla olan ilçelere oranla daha yüksektir. Örneğin nüfusu 3.000 olan bir ilçe 2 üye ile temsil edilirken, nüfusu 500.000 olan ilçe 8 üye ile temsil edilmektedir. Yürürlükteki bu adaletsiz temsil sistemi, nüfusu daha fazla olan merkez ilçelerin yanında, daha küçük ilçelerin, büyükşehir belediye meclisinde nüfuslarına oranla çok

² Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

daha üstün bir konumda olmasını sağlamaktadır. Yani, ilçeler arasındaki nüfus farkı ne kadar fazlaysa temsildeki adaletsizlik de doğru orantılı olarak artmaktadır³.

Yukarıdaki açıklamalardan da görüleceği gibi, küçük siyasal hesaplarla yereldeki çıkarları sürdürülebilmek için çıkartılan yerel yönetim yasaları zaten sorunlu olan yerel sistemimizi daha da anti-demokratik ve içinden çıkılmaz hale sokmaktadır. Dolayısıyla, demokratik yapıların olmazsa olmazları arasında yer alan “temsilde adalet” ilkesini büyükşehir belediye meclislerinde de gerçekleştirmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılması gereği vardır.

4. Yerel Yönetimlerde Katılım ve Sorunlar

Son olarak, kısaca yerel düzeyde en azından son 40 yılda dilimizde pelesenk hale getirdiğimiz katılıma ilişkin düzenlemelere değinmek istiyorum.

Türkiye’de Tanzimat’tan bu yana merkezi açıdan güçlü bir devlet oluşturma arzu ve çabası, yerel birimlerin bu süre içinde hiçbir dönemde gerçekten özerk yapılar oluşturabilmelerine olanak tanımamıştır. Yerelde var olan gelenekselleşmiş güç yapıları yerel halkın yerel düzeyde alınan kararlara katılımını engellemiş, merkez de bu yapılarla işbirliği yaparak yereli denetim altında tutmaya çalışmıştır. Merkezle uzlaşmayan yerel yapılar ise –bir zamanlar Fatsa örneğinde olduğu gibi- baskı ve zorla cezalandırılmışlardır.

1960 Anayasasının kısa bir süre için geçerli olan ve görece özerk yerel yönetim modeli getirerek seçilmiş yöneticilere belirli güvenceler getiren düzenlemeleri bir yana bırakılacak olursa, Cumhuriyet tarihi boyunca da durum çok da farklı seyretmemiştir. Bu süre içinde görevinden alınan belediye başkanlarının sayısını bile bilmediğimiz gibi, bu tür uygulamalara yerel halk tarafından da kısmi homurdanmalar dışında önemli bir tepki de verilmemektedir. Bir diğer yerel yönetim organı olan belediye meclislerine gelince, bu yapıların küçük yerel çıkarları temsil edenlerin oyun alanı olduğu herkes tarafından bilinen bir sırdır. 1970’li yılların “yeni belediyecilik” atılımının güçlü sosyal demokrat başkanları döneminde dahi bu yapıları değiştirerek halkın katılımını sağlama yönündeki iyi niyetler yaşama geçirilebilmiş değildir. 1930’dan bu yana yürürlükte olan yerel yönetimlerin doğrudan halk tarafından seçilmesi dışında son dönemlerde gündeme getirilen girişimler tabandan gelen istemler olmadıkları için de başarılı olamamışlardır. Bu bağlamda yeni liberal politikaların uygulamaya sokulduğu 1980’li yıllardan başlayarak, sürekli dillendirilen, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yönetim sürecine halk katılımının sağlanacağı yönündeki siyasal sözler ve umutlar hiçbir dönemde yaşama geçirilmemiştir.

Kısaca hatırlatacak olursak, ülkemiz, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış, TBMM tarafından kanunla uygun bulunmasından sonra da söz konusu Şart, ülkemizde 1 Nisan 1993 tarihinde

³ Yıldırım, Gül, & Akın, 2015 “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 10(2), s.219.

çekincelerle yani “şartlı olarak” yürürlüğe girmiştir. Şart hükümlerine konulan çekinceler arasında, “yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçlerinde, kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılmalıdır” maddesi de vardır. Böylesine esnek bir maddeye dahi katlanılamayan ülkemizde, Şartın kabul edilmesinden sonraki uygulamalarda yerel yönetimlerimizin daha özerk olduğu söylemek zordur.

Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı'nda Mart 1992'de kabul edilmiştir. “Katılım Hakkı”, Avrupa Kentsel Şartı'nda öncelikli haklar arasında yer almaktadır. Nitekim bu şarta göre; “Avrupa'nın kentleri ve kasabaları, kentlilerine aittir. Avrupa'nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım açısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modeli inşa etmek sorumluluğu vardır. Katılımcı demokrasi uygulamalarına geçiş bakımından halk meclisleri, yerel referandumlar ve halkın doğrudan katılımını sağlayan her türlü düzenleme desteklenmelidir” denilmektedir.

Yine Birleşmiş Milletler 'in Rio Yeryüzü Zirvesi'nde 1992 yılında benimsediği ve üye ülkeler tarafından güvence altına alınan, yerel yönetimlerde saydam, hesap verebilen, katılımcı, yerindelik ve etkinlik gibi ölçütlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışının ülkemizdeki uygulamalarda önemli bir değişiklik yaşanmamıştır. Bu yöndeki çabaları diri tutmak için 1996 yılında örgütlenen Habitat II toplantıları ve bu çabaların ülkemiz ayağını oluşturan Yerel Gündem 21 çalışmaları yerel yönetimlerde katılım konusunu en temel ilkeler arasında saymıştır. Ancak tüm bu iyi niyetli emek ve çabaların ülkemiz yerel yönetimlerinde karşılık bulduğunu söyleyebilir miyiz?

Bu bağlamda, yerel düzeyde en önemli kazanımın kent konseylerinin kuruluşu olduğu söylenebilir. Merkezi ve yerel kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileriyle salt örgütlü sivil toplum kesimin yer aldığı bu korporatist yapı aracılığıyla uzlaşmacı bir zeminde kararlar üretebileceği öngörülmüştür. Ancak, bu alanda yapılan araştırmalar, aldıkları kararların hiçbir yaptırıcı gücü olmayan ve öneri düzeyini aşamayan bu konseylerin, kent yönetimlerine dâhil olma çabalarının hiç de arzu edildiği kadar etkili olmadığını göstermektedir. “Kent konseylerinin siyasi aktörlerce uluslararası anlaşmaların dayatması olarak görülmesi ve yerine getirilmesi gereken yasal bir prosedür olarak değerlendirilmesi ve yerel iktidarın halkla paylaşılmasının siyasi gücünü zayıflatacağı düşüncesiyle hareket edilmesi, kent konseylerinin başlıca sorunları” olarak görülmektedir⁴.

Bir araştırmacıya göre, “Birçok kent konseyi kâğıt üzerine var olmakta, konsey genel kurulları yok denecek kadar az kişinin katılımıyla yapılmaktadır. Belediye yönetimindeki başkan yardımcısı, meclis üyesi, müdür gibi idarecilerin başkanlığında

⁴ Bektaş, S. (2019) “Katılımcı Kent Konseyi Modeli”, *Ege Sosyal Bilimler Dergisi / Journal of Ege Social Science*, Cilt 2, Sayı 2, ss.76- 91. S.82

kurulan kent konseyleri siyasi mekanizmaların gölgesinde faaliyetlerini sürdürmektedir...Kent konseyleri, belediyelerin çalışma guruplarından biri olarak yasal bir düzenlemeyle güvence altında olsa da, aldığı kararların tavsiye kararı niteliğinde oluşu ve yöneticilerin siyasi otoritelerce dolaylı olarak belirlendiği göz önüne alındığında, halk meclisi kimliğinden oldukça uzaktırlar... Halkın kent konseylerine katılım göstermemesi ve yerel yönetimlerin de halkın isteklerine kulak vermekten çok, onları sadece yönetmeye çabalaması, kent konseylerine yönelik tepeden inme bir reform algısına neden olmaktadır” (Bektaş, 2019:82-83).

Kamusal konularda toplumsal düzeyde alınacak kararlara katılımın en anlamlı ölçeğinin yerel düzey olduğu açıktır. Kuşkusuz yerel düzey denildiğinde amaçlanan metropol kent ölçeğinden çok, karar vericilerin/katılımcıların, kararlarının sonuçlarının günlük yaşamlarını doğrudan etkileyecek mekânsal ölçekle sınırlandırılması daha anlamlıdır. Bu açıdan bakıldığında, mevzuatımızda bu ölçeğe en yakın örgütlenmenin mahalle büyüklüğü olduğu söylenebilir. Bu bakımdan, tabandan örgütlenme düzeyinin seçimle gelen mahalle muhtarları ile birlikte çalışacak her siyasal ve toplumsal kesimden gelen ve yine seçimle belirlenen apartman ve site yöneticileri gibi bireylerden oluşacak mahalle meclisleri/ komitelerinden başlaması akla yatkın bir model olarak görülmektedir. Fatsa deneyiminde de olduğu gibi, mahalle komiteleri halkın yerel yönetimlerden beklentilerini belirlemekte oldukça etkili olmaktadır. Kent konseyleri modelinin de bu örgütlenme modeli çerçevesinde yeniden yapılması, merkezi ve yerel yöneticilerin varlığının simgesel düzeye indirilmesi ve mahalle komitelerinin temsilcileri aracılığıyla, kent yönetiminin bir parçası olabilmelerinin önü açılmalıdır. Etnik köken, din, mezhep, toplumsal cinsiyet ve cinsel eğilim gibi farklılıklarının gözetilmediği bu temsiliyette, her türden görüş ve tutumun dillendirilebileceği bir özgürlük ortamı yaratılmalı ve birlikte oluşturulacak kararların üst yönetimlerin alacağı kararlarda yaptırıcı bir ağırlığı olmalıdır. Ancak, bu ya da benzeri türden bir tabandan örgütlenme modeli gerçek anlamda “katılım” sözcüğüne anlam kazandıracak ve bu yolla Spinoza’nın 17.yy.da söylediği gibi, bilen ve anlayan bireyler özgürleşeceklerdir. Lao Tzu’nun başlangıçta ifade ettiği bilge sözün de bu kapsamda ele alınmasının yerinde olacağı ve yöneticiler/yönetilenler ikiciliğinin tabandan başlayan bir yaklaşımla tekleştirilebileceği bir toplumsal ortamın yaratılması yönünde ilk adımın atılacağı kanısındayım.

5. Sonuç Yerine

Özetleyecek olursak, katılımı özendiren ve olanaklı kılan belirli yapılar ve süreçler oluşturulmadığı sürece katılımcılık ve doğrudan demokrasiden söz etme olanağı yoktur. Diğer yandan, var olan gelenekselleşmiş güç yapılarını kırmak, salt iyi niyetli ve geleneksel temsiliyet kanallarını aşmaya çalışan katılımcı modelleri benimseyen yerel yöneticilerin kişisel arzu ve çabaları ile olanaklı değildir. Toplumsal dengelerin değişimine uygun iktisadi ve siyasal bir ortamın oluşması da kendi başına yeterli değildir. Bunun için doğru siyasal hedefler ve mücadele stratejileri oluşturacak siyasal partilerin varlığı ve halkı bu doğrultuda harekete geçirebilecek politikaların geliştirilmesi zorunluluğu vardır. İşte bu politika demetleri içinde mahallelerde muhtarlıklar çevresinde odaklanan site ve apartman yöneticileri vb. temsilcilerin etkin olarak içinde yer alacağı yeni katılımcı demokratik oluşumlar geliştirilerek ülke genelinde doğrudan ve birlikte bir demokratik yapılanmanın yaratılması yolunda bir

adım atılması sağlanabilir. Bunun için ise kentliler olarak, en tepeden başlayarak toplumun tüm kurumlarına hızla yayılan günümüz otokratik yapısında dahi umutlarımızı taze tutmak ve yaşadığımız olumsuzlukları giderecek yeni bir demokratik yapının birlikte yaratılması yönünde çaba göstermek hepimizin görevi olmalıdır.