

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

**BELEDİYE YÖNETİM KARARLARINDA
SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ ETKİNLİĞİ
(GAZİANTEP-KAHRAMANMARAŞ-BİNGÖL ÖRNEĞİ)**

99761

HAZIRLAYAN
ŞERİF ÖNER

99761

DANIŞMAN
PROF. DR. ZERRİN TOPRAK KARAMAN

İZMİR
2000

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum "BELEDİYE YÖNETİM KARARLARINDA SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ ETKİNLİĞİ GAZİANTEP-KAHRAMANMARAŞ-BİNGÖL ÖRNEĞİ" adlı çalışmanın tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım

02. 05. 2000

Şerif ÖNER



TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün 4.../5... 2009 tarih ve 10 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 21. maddesine göre Kama Yenetiği Anabilim Dalı Doktora öğrencisi Serif Öner'in BELEDİYE YÖNETİM KARARLARINDA SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ ETKİNLİĞİ GAZİANTEP-KAHRAMANMARAŞ-BİNGÖL ÖRNEĞİ konulu tezi incelenmiş ve aday 30/6/2010 tarihinde, saat 11.00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 20 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin BAŞARILI olduğuna oy BİRLİĞİ ile karar verildi.

BAŞKAN

Prof. Dr. Feri Devrim

Prof. Dr. Bilal Eryılmaz

ÜYE

Prof. Dr. Feri Devrim Toprak
Karaman
ÜYE

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ

TEZ VERİ FORMU

Tez No :

Konu Kodu :

Üniv. Kodu :

*Not : Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tezin Yazarının

Soyadı : ÖNER

Adı : Şerif

Tezin Türkçe Adı : Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği (Gaziantep-Kahramanmaraş-Bingöl Örneği)

Tezin Yabancı Dildeki Adı : The Efficiency Of Non Governmental Organizations In Municipal Administration Decisions (The Case Of Gaziantep Kahramanmaraş And Bingöl)

Tezin Yapıldığı

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü Yıl : 2000

Diğer Kuruluşlar :

Tezin Türü : 1-Yüksek Lisans ☐

2-Doktora ☒

3-Tıpta Uzmanlık ☐

4-Sanatta Yeterlilik ☐

Dili : Türkçe

Sayfa Sayısı: 340

Referans Sayısı : 464

Tezin Danışmanının

Ünvanı : Prof. Dr.

Adı : Zerrin

Soyadı : TOPRAK KARAMAN

Türkçe Anahtar Kelimeler :

1- Katılım

2- Belediye

3- Sivil Toplum -

İngilizce Anahtar Kelimeler :

1- Participation

2- Municipal

3- Civil Society

Tarih : 02.05.2000

İmza :



ÖZET

Toplumsal sorunların artması ihtiyaçların çeşitlenmesi ve Globalleşme süreci bireylerin yönetsel işleyişe yönelik modelleri gözden geçirmelerine/ geliştirmelerine yol açmıştır.

Bu çerçevede merkezi yönetimlerin sorunları gidermekte yaşadıkları güçlükler ve temsili demokrasi modeli üzerindeki sorgulamalar bireylerin/toplumsal kesimlerin yönetsel yapılarda yer alma talepleriyle birleşince ortak/birlikte yönetim-katılımcı demokrasi modelleri gündeme gelmiştir.

Katılımcı yönetim modeli esas olarak toplumsal kesimlerin oluşturduğu örgütlerin Devlet erki, merkezi/yerel yönetimlerle ile birlikte sorumluluk paylaşma ve karar alma sürecinde etkin olma anlayışıyla şekillenmiştir. Bununla birlikte sivil toplum kuruluşları adı verilen, Devlet erkinden bağımsız olarak belirli amaç ve tutumları savunmak/geliştirmek üzere oluşturulan toplumsal örgütlenmeler yönetimde aktör olarak yer almışlardır.

Katılımcı yönetim modeli ve bu model içinde sivil toplum kuruluşlarının yönetsel etkinlikleri ve konumları ülkeler arasında farklı içerikler taşımakla birlikte, özellikle yerel katılım noktasında uluslararası metinlerde bazı standartlar getirilmiştir.

Özellikle Avrupa ile bütünleşme çabası içinde olan Türkiye uluslararası metinlerde yer alan katılımcı yönetim modellerini uygulamak durumundadır. Ancak yaşanan merkez-yerel, yöneten-yönetilen çekişme ve mücadelesi söz konusu katılımcı yönetim anlayışının uygulanmasını geciktirmektedir. Devlet ve toplumsal kesimler arasından yaşanan karşılıklı güven eksikliğinden ideolojik kaygılara kadar geniş bir yelpazede yer alan diğer nedenler ortak/katılımcı yönetim modelinin yerel düzeyde kurumsallaşmasının önündeki engeller olarak görünmektedir.

Yasal, kurumsal ve düşünsel engellere karşın özellikle sivil toplum kuruluşları katılımcı yönetim anlayışının yerel düzeyde kurumsallaştırılmasına yönelik olumlu yaklaşımlar sergilemektedirler. Sivil toplum kuruluşlarının yaklaşımları bu kuruluşların birikim ve potansiyellerinin yönetsel işleyişe ve topluma aktarılmasına yönelik kolaylaştırıcı bir unsur olarak görünmektedir.

Gaziantep-Kahramanmaraş ve Bingöl illerindeki sivil toplum kuruluşları ve belediye meclis üyelerine yönelik olarak gerçekleştirilen çalışmamız katılımcı yönetim modeline yönelik bu unsurların yaklaşım, bilgi ve potansiyellerini ortaya koymak amacıyla gerçekleştirilmiştir.

ABSTRACT

Increase in society problems and variety of needs as well as globalization process have made individuals review and develop models related to administrative process.

In this context both the difficulty of central government in defeating problems and suspicion on representative democracy as well as demands of participating in administrative structure led to coalition and participatory democracy models.

Participatory administration model was mainly shaped up by idea of becoming independence from governmental power, sharing responsibility, with local governments and taking active role in decision making process. However, non-governmental organizations, formed to defend/develop determined aims and manners, have taken active role in administration.

Although participatory administration model and both position and administrative efficiency of non-governmental organization in this model vary to countries, some standards set up about local participation.

Integration with European union forced to Turkey to carry out participatory models exist in international texts. However struggle between both central and local administration and state and citizens delayed practice of participatory administration. Factors vary from losing confidence between government and parts of society to ideological worries are obstacles against institutionalizing participatory administration model at local level.

In spite of legal, institutional and intellectual obstacles, non-governmental organizations show positive signs institutionalizing participatory administration models at local level. Non-governmental organizations' approaches make easy transfer experience and potential of these organizations to society and administration.

This study, carried out towards non governmental organizations and members of municipal councils in Gaziantep, Kahramanmaraş and Bingöl, examines factors, related to participatory administration model approach, information and potential.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	VII
TABLOLAR LİSTESİ.....	XIII
KISALTMALAR.....	XVI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETSEL İŞLEYİŞ VE KENTSEL YÖNETİME KATILIM

I. YÖNETİME KATILIM KAVRAMININ GELİŞİMİ VE İÇERİĞİ.....	4
A. Katılım Olgusunun Kavramsal Çözümlemesi ve Gelişimi.....	4
B. Katılımın İşlevleri ve Amaçları.....	11
C. Katılım Ortamı	13
D. Katılımın Araçları-Türleri.....	15
E. Katılımı Engelleyen Unsurlar.....	17
II. SİYASAL KATILIM	19
A. Siyasal Katılımın Boyutları.....	20
B. Siyasal Katılımı Etkileyen Unsurlar.....	22
III. GLOBALLEŞME SÜRECİNDE YERELLİK: ULUSAL VE YEREL YÖNETSEL YAPILARIN KONUMU.....	25
A. Tarihsel Süreci ve Kavramsal İçeriği Açısından Globalleşme.....	25
B. Global Yönetimde Yerelliğin Yeri ve Önemi	26
C. Sübseydiyarite İlkesi ve Yerelin Yönetmel Çözümlemesine Katkısı	27

IV. ULUSLARARASI VE ULUSAL METİNLERDE YEREL DEMOKRASİ

VE KATILIM 29

A. Uluslararası Metinlerde Yerel Katılım ve Demokrasi	30
1. Yerel Özerklik Şartı ve Katılım	30
a) Özerkliğin Anlamı, Amacı-Kapsamı ve Koşulları	30
b) Yerel Özerklik Kavramı	31
c) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'nin Şarta Anayasal ve Yasal Açıdan Yaklaşımı	32
2. İnsan Yerleşimleri Konferansları (Habitat) Ve Katılım	34
a) Ortak Gelecek Kaygısı ve Habitat Süreci	35
b) Katılımcı Yaklaşım Açısından Habitat Toplantıları	36
c) Katılımcı Yaklaşım Açısından Habitat II Toplantısı ve Ulusal Rapor	38
3. Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından Avrupa Kentsel Şartı	40
B. Ulusal Metinlerde Yerel Demokrasi ve Katılım	43
1. Yerel Katılım ve Demokrasi Açısından Mahalli İdareler Reform Tasarısı	43
a) Mahalli İdareler Reform Tasarısının Değerlendirilmesi	43
b) Tasarı Taslak Metinlerinin Değerlendirilmesi	45
2. Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından Büyükşehir Belediyesi Danışma Kurulu	52
3. Yerel Katılım ve Demokrasi Açısından Mera Kanunu	55

V. YEREL YÖNETİM-DEMOKRASİ İLİŞKİSİ 56

A. Demokrasi ve Katılım	56
B. Yerel Yönetimlerde Demokrasi	59
1. Demokratik Eğitim Kurumu Olarak Yerel Yönetimler	63
2. Yerel Yönetimler ve Halk Denetimi	65

VI. YEREL KATILIM 67

A. Yerel Düzeyde Halk Katılımının Gerekliliği	68
B. Yerel Katılım Türleri	70
1. Danışma	72
2. İşbirliği	74
3. Bütünleşme/Birleşme	75
C. Belediye Yönetimine Katılım Süreci	75
1. Araştırma-Hazırlık Sürecine Katılım	76

a) Hemşehri Katılımı ve Toplantıları	76
b) Halk Günleri	77
c) Mahalle Katılımı	78
d) Muhtar Toplantıları ve Katılım	79
e) Yerel Grupların Katılımı	79
f) Yerel Kanaat Önderlerinin Katılımı	80
g) Yerel Hemşehri Cemaatlerinin Katılımı	81
2. Karar Verme-Plan ve Program Sürecine Katılım	82
a) Kentsel Planlamaya Yerel Halkın Katılımı	82
b) Yerel Halkın Meclis Kararlarına Katılımı	84
ba. Belediye Meclislerine Yerel Halkın Pasif Katılımı	84
bb. Belediye Meclislerine Yerel Halkın Aktif Katılımı	85
bba) Bireysel Söz ve Oy Hakkı	86
bbb) Muhtarların Katılımı	86
bbc) Gönüllü Kuruluşların (Sivil Toplum Kuruluşları) Katılımı	86
bbd) Danışma Kurulları ve Katılım	88
bbe) Kent Meclisleri	88
c) Yerel Halkın Belediye Encümen Kararlarına Katılımı	89
d) Seçilmişleri Halk Oylaması İle Görevden Alma/Geri Çağırma-Recall	90
e) Meclis Kararlarına Yönelik Referandum	92
f) İletişim Teknolojisi ve Katılım	93
3. Yerel Halkın Hizmetlere Katılımı	94
a) Yerel Hizmetlerde Gönüllülük ve Özelleştirme	95
b) Yerel Hizmete Katılım Yöntemleri	95
ba) İhale Yöntemi (Contracting)	96
bb) İmtiyaz/Muafiyet Yöntemi	97
bc) Kamu Yararına Yapılan Yardımlar	97
bd) Kupon Yöntemi	97
be) Gönüllü Kişi ve Kuruluşlar	98
4. Kararların ve Uygulamaların Denetimine Yerel Halkın Katılımı	98
a) Yerel Ombudsman	99
b) Kent Denetim Meclisleri	100
c) Yerel Baskı Grupları ve Kamuoyunun Denetimi	100

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETİME KATILIM VE KENTSEL SİYASETE ETKİLERİ AÇISINDAN SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE BELEDİYE YÖNETİMLERİ İLE İLİŞKİLERİ

I. KENTSEL SİYASET AÇISINDAN YEREL ERKİN KAZANILMASI-

KULLANIMI VE KATILIM 102

- A. Yerel Erkin Kazanımı ve Paylaşımı 106
- B. Ekonomik Baskı Gruplarının Kentsel Siyaset ve Yerel Erk Kullanımı Üzerindeki Etkileri
..... 108

II. YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM AÇISINDAN TÜRK BELEDİYE

MEVZUATI 116

- A. 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununun Yapısı 116
- B. Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışı Açısından 1961 ve 1982
Anayasalarının Karşılaştırılması 118
- C. Büyükşehir Yönetim Modeli 1984 Tarih ve 3030 Sayılı Kanun..... 120
- D. Belediye Organlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından İncelenmesi 121
 - 1. *Yerel Demokrasi ve Katılım Yönüyle 1984 Tarih ve 3030 Sayılı Kanuna Göre
Belediye Yönetimi*..... 121
 - a) Büyükşehir Belediye Meclisi..... 121
 - b) Belediye Başkanı..... 123
 - c) Büyükşehir Belediye Encümeni..... 125
 - 2. *Yerel Demokrasi ve Katılım Yönüyle 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Kanuna Göre
Belediye Yönetimi*..... 126
 - a) Belediye Meclisi..... 126
 - b) Belediye Encümeni 127
- E. Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından Belediyelerde Vesayet Denetimi 128

III. SİVİL TOPLUM KAVRAMI-SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE

BELEDİYE YÖNETİMLERİYLE İLİŞKİLERİ.....131

A. Sivil Toplum ve Kavramsal Analiz.....	132
B. Baskı Grupları.....	134
1. Baskı Gruplarının Sınıflandırılmasına Yönelik Yaklaşımlar.....	135
2. Baskı Gruplarının Yönetimsel İşleyişte Etkin Olmak İçin Kullandığı Araçlar.....	137
3. Katılımcı Yönetimde Baskı Gruplarının İşlevleri.....	138
C. Sivil Toplum Anlayışı ve Gelişimi.....	140
D. Sivil Toplum-Devlet İlişkisi.....	142
E. Türkiye'de Sivil toplum Anlayışı ve Sivil Toplum Kuruluşları.....	148
1. Osmanlı'da Sivil Toplum.....	148
2. Cumhuriyetten Günümüze Sivil Toplum.....	151
F. Sivil Toplumun ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Niteliği-İşlevleri.....	155
G. Belediyeler ve Sivil Toplum Olgusu.....	160
H. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yapısal Nitelikleri ve Sorunları.....	163
I. Sivil Toplum Kuruluşları: Meslek Kuruluşları-Dernekler-Vakıflar ve Sendikalar.....	165
1. Meslek Kuruluşları.....	165
2. Dernekler.....	169
a) Türkiye'de Dernekleşme Süreci.....	169
b) Dernek-Devlet İlişkileri ve Derneklerin Sorunları.....	172
c) Derneklerin Amaçları-İşlevleri.....	174
3. Vakıflar.....	176
4. Sendikalar.....	179
a) Sendikaların İşlevleri ve Amaçları.....	180
b) Yönetime Katılım ve Hükümetlerle İlişkileri Açısından Sendikalar.....	184
c) Sendika-Belediye İlişkisi ve Sendikaların Belediye Yönetimine Katılım Potansiyelleri.....	187
İ. Siyasi Partilerin Sivil Topluma Yönelik Kavramsal ve Kurumsal Yaklaşımları.....	190
1. Demokratik Sol Parti (DSP).....	190
2. Milliyetçi Hareket Partisi (MHP).....	193
3. Anavatan Partisi (ANAP).....	195
4. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP).....	197
5. Fazilet Partisi (FP).....	199

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GAZİANTEP-KAHRAMANMARAŞ-BİNGÖL İLLERİNDE SİVİL TOPLUM

KURULUŞLARI VE BELEDİYE MECLİS ÜYELERİ ARAŞTIRMASI

I. ARAŞTIRMANIN TANIMI VE KAPSAMI.....204

II. ARAŞTIRMADA KULLANILAN YÖNTEM VE TEKNİK.....205

III. ARAŞTIRMAYA YÖNELİK KOLAYLAŞTIRICI GİRİŞİMLER VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR 206

IV. ARAŞTIRMA BULGULARI.....207

A. Gaziantep-Kahramanmaraş-Bingöl illerindeki Sivil Toplum Kuruluşlarına Uygulanan
Anketlere Yönelik Genel Değerlendirme 207

B. Gaziantep İli Sivil Toplum Kuruluşları Anket Değerlendirmeleri..... 220

C. Kahramanmaraş İli Sivil Toplum Kuruluşları Anket Değerlendirmeleri..... 232

D. Bingöl İli Sivil Toplum Kuruluşları Anket Değerlendirmeleri..... 243

E. Gaziantep, Kahramanmaraş ve Bingöl Belediye Meclis Üyelerine Yönelik Anket
Değerlendirmeleri 255

V. ARAŞTIRMA BULGULARI GENEL DEĞERLENDİRMESİ.....264

SONUÇ.....268

KAYNAKÇA 279

EK 1: SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI ANKET SORULARI.....305

EK 2:BELEDİYE MECLİS ÜYELERİ ANKET SORULARI 315

EK 3: BELEDİYE OMBUDSMANI İŞLEYİŞ MODELİ.....323

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Sivil Toplum Kuruluşlarının İllere Göre Dağılımı	207
Tablo 2: Sivil Toplum Kuruluşlarının Türlerine Göre Dağılımı	207
Tablo 3: Kuruluşların Faaliyet Alanları	208
Tablo 4: STK Üyelerinin Eğitim Durumları	208
Tablo 5: STK Üyelerinin Mesleki Dağılımı	209
Tablo 6: STK'ı İlgilendiren Öncelikli Konular	209
Tablo 7: Belediye Yönetiminin STK'yla İlişkilerinin Profili	210
Tablo 8: STK'nın Talep ve Sorunlarını Belediyeye İletme Yöntemi	210
Tablo 9: Talep veya Faaliyetlere Aykırı Karar Ve Uygulamayı Geri Çevirme Yöntemi	211
Tablo 10: Belde Sorunlarına Yönelik Karar ve Uygulamalarda Etkili Birim	212
Tablo 11: Seçilmiş Belediye Yönetimleri Kimi Temsil Ediyor	212
Tablo 12: Yerel Nitelikli Kararların Alınmasında İstekleri Öncelikli Olarak Dikkate Alınan ve Yerine Getirilen Kesim	213
Tablo 13: Katılım Kavramı Nedir?	214
Tablo 14: Sivil Toplum Kuruluşlarından Oluşan Yerel Halk Meclisi Kurulmalı mıdır?	214
Tablo 15: Yerel Halk Katılımının Arttırılması İçin Neler Yapılmalıdır	215
Tablo 16: Yerel Demokrasi Nedir?	215
Tablo 17: Yerel Kararların Oluşmasında Halk Oylaması Yöntemi Uygulanmalı mıdır	216
Tablo 18: Belediye Meclislerinde Üyelik Kontenjanı Ayrılması İstenen Kesimler	217
Tablo 19: Belediye Meclis Toplantılarına Katılım Düzeyi	217
Tablo 20: Hemşehrilik Kavramı Nedir?	218
Tablo 21: Belediyelerde Kararlara Katılımı Sağlama Kriteri	219
Tablo 22: Sivil Toplum Kuruluşlarının Dağılımı	220
Tablo 23: Kuruluşların Faaliyet Alanları	220
Tablo 24: STK Üyelerinin Eğitim Durumları	221
Tablo 25: STK Üyelerinin Mesleki Dağılımı	221
Tablo 26: STK'ı İlgilendiren Öncelikli Konular	222
Tablo 27: Belediye Yönetiminin STK'yla İlişkilerinin Profili	222
Tablo 28: STK'nın Talep ve Sorunlarını Belediyeye İletme Yöntemi	223
Tablo 29: Talep veya Faaliyetlere Aykırı Karar Ve Uygulamayı Geri Çevirme Yöntemi	223
Tablo 30: Belde Sorunlarına Yönelik Karar ve Uygulamalarda Etkili Birim	224

Tablo 31: Seçilmiş Belediye Yönetimleri Kimi Temsil Ediyor	225
Tablo 32: Yerel Nitelikli Kararların Alınmasında İstekleri Öncelikli Olarak Dikkate Alınan ve Yerine Getirilen Kesim.....	225
Tablo 33: Katılım Kavramı Nedir?	226
Tablo 34: Sivil Toplum Kuruluşlarından Oluşan Yerel Halk Meclisi Kurulmalı mıdır?.....	227
Tablo 35: Yerel Halk Katılımının Arttırılması İçin Neler Yapılmalıdır	227
Tablo 36: Yerel Demokrasi Nedir?	228
Tablo 37: Yerel Kararların Oluşmasında Halk Oylaması Yöntemi Uygulanmalı mıdır?	229
Tablo 38: Belediye Meclislerinde Üyelik Kontenjanı Ayrılması İstenen Kesimler	229
Tablo 39: Belediye Meclis Toplantılarına Katılım Düzeyi	230
Tablo 40: Hemşehrilik Kavramı Nedir?	230
Tablo 41: Belediyelerde Kararlara Katılımı Sağlama Kriteri	231
Tablo 42 Sivil Toplum Kuruluşlarının Dağılımı.....	232
Tablo 43: Kuruluşların Faaliyet Alanları	232
Tablo 44: STK Üyelerinin Eğitim Durumları.....	233
Tablo 45: STK Üyelerinin Mesleki Dağılımı.....	233
Tablo 46: STK'ı ilgilendiren Öncelikli Konular	234
Tablo 47: Belediye Yönetiminin STK'yla İlişkilerinin Profili	234
Tablo 48: STK'nın Talep ve Sorunlarını Belediyeye İletme Yöntemi	235
Tablo 49: Talep veya Faaliyetlere Aykırı Karar Ve Uygulamayı Geri Çevirme Yöntemi....	235
Tablo 50: Belde Sorunlarına Yönelik Karar ve Uygulamalarda Etkili Birim	236
Tablo 51: Seçilmiş Belediye Yönetimleri Kimi Temsil Ediyor?.....	236
Tablo 52: Yerel Nitelikli Kararların Alınmasında İstekleri Öncelikli Olarak Dikkate Alınan ve Yerine Getirilen Kesim.....	237
Tablo 53: Katılım Kavramı Nedir?	238
Tablo 54: Sivil Toplum Kuruluşlarından Oluşan Yerel Halk Meclisi Kurulmalı mıdır?.....	238
Tablo 55: Yerel Halk Katılımının Arttırılması İçin Neler Yapılmalıdır	239
Tablo 56: Yerel Demokrasi Nedir?	239
Tablo 57: Yerel Kararların Oluşmasında Halk Oylaması Yöntemi Uygulanmalı mıdır?	240
Tablo 58: Belediye Meclislerinde Üyelik Kontenjanı Ayrılması İstenen Kesimler	240
Tablo 59: Belediye Meclis Toplantılarına Katılım Düzeyi.....	241
Tablo 60: Hemşehrilik Kavramı Nedir?	242
Tablo 61: Belediyelerde Kararlara Katılımı Sağlama Kriteri	242
Tablo 62: Sivil Toplum Kuruluşlarının Dağılımı.....	243

Tablo 63:Kuruluşların Faaliyet Alanları	243
Tablo 64:STK Üyelerinin Eğitim Durumları	244
Tablo 65:STK Üyelerinin Mesleki Dağılımı	244
Tablo 66:STK'ı İlgilendiren Öncelikli Konular	245
Tablo 67:Belediye Yönetiminin STK'yla İlişkilerinin Profili	245
Tablo 68:STK'nın Talep ve Sorunlarını Belediyeye İletme Yöntemi	246
Tablo 69:Talep veya Faaliyetlere Aykırı Karar ve Uygulamayı Geri Çevirme Yöntemi	247
Tablo 70:Belde Sorunlarına Yönelik Karar ve Uygulamalarda Etkili Birim	248
Tablo 71:Seçilmiş Belediye Yönetimleri Kimi Temsil Ediyor	248
Tablo 72:Yerel Nitelikli Kararların Alınmasında İstekleri Öncelikli Olarak Dikkate Alınan ve Yerine Getirilen Kesim	249
Tablo 73:Katılım Kavramı Nedir?	250
Tablo 74:Sivil Toplum Kuruluşlarından Oluşan Yerel Halk Meclisi Kurulmalı mıdır?	250
Tablo 75:Yerel Halk Katılımının Arttırılması İçin Neler Yapılmalıdır	251
Tablo 76:Yerel Demokrasi Nedir?	252
Tablo 77:Yerel Kararların Oluşmasında Halk Oylaması Yöntemi Uygulanmalı mıdır	252
Tablo 78:Belediye Meclislerinde Üyelik Kontenjanı Ayrılması İstenen Kesimler	253
Tablo 79:Belediye Meclis Toplantılarına Katılım Düzeyi	254
Tablo 80:Hemşehrilik Kavramı Nedir?	254
Tablo 81:Belediyelerde Kararlara Katılımı Sağlama Kriteri	255
Tablo 82:Belediye Meclis Üyelerinin Eğitim Durumları	256
Tablo 83:Belediye Meclis Üyelerinin Mesleki Dağılımları	256
Tablo 84:Belediye Meclis Üyelerinin Üye Oldukları Kuruluşlar	257
Tablo 85:Belediyecilikte Önemli Olan Yaklaşım	257
Tablo 86:STK Üyelik Kontenjanı Ayrılması	258
Tablo 87:STK'na Oy Hakkı Verilmesi	259
Tablo 88:Yerel Düzeyde Karar Alma Sürecinde Halk Oylaması	259
Tablo 89:Belediye Meclis Üyelerinin Toplumsal Sorunlara Yaklaşımları	260
Tablo 90:Belediye-STK İlişkisinin Yöntemi	261
Tablo 91:Halk Katılımını Etkin Kılacak Yöntemler	261
Tablo 92:Katılım Kavramı Tanımlaması	262
Tablo 93:Hemşehrilik Kavramının Tanımlanması	263
Tablo 94:Katılımı Sağlama Kriteri	263

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
AGİK	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	: Ankara Üniversitesi İktisadi Ticari İlimler Akademisi
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.r.	: Adı Geçen Rapor
ANAP	: Anavatan Partisi
AÜBYYO	: Ankara Üniversitesi Basın yayın Meslek Yüksek Okulu
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
Bknz.	: Bakınız
BM.	: Birleşmiş Milletler
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
ÇYY	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
Çev.	: Çeviren
DEÜ	: Dokuz Eylül Üniversitesi
DEÜSBE	: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Der.	: Derleyen
DSP	: Demokratik Sol Parti
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DYP	: Doğru Yol Partisi
Ed.	: Editör
ESK	: Ekonomik ve Sosyal Konsey
FP	: Fazilet Partisi
GKM	: Gönüllü Kuruluşlar Meclisi
IULA	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İÜ	: İstanbul Üniversitesi

İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
KAV	: Konrad Adenauer Vakfı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
HABİTAT	: Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansları
NGO	: Hükümet Dışı Kuruluşlar
md.	: Madde
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MÜSİAD	: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
ÖDP	: Özgürlük ve Dayanışma Partisi
RP	: Refah Partisi
RG.	: Resmi Gazete
SHP	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
SEDAM	: Semt Danışma Merkezleri
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SYDV.	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDV	: Türk Demokrasi Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik Sosyal Etütler Vakfı
TİD	: Türk İdare Dergisi
TMMOB	: Türkiye Mimar ve Mühendisler Odası
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Anne İdaresi Enstitüsü
TOKİ	: T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi
TÜSES	: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
vd.	: Ve Devamı
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu
WALD	: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi

GİRİŞ

Toplumsal ihtiyaçlara bağlı olarak sosyo-ekonomik ve siyasal sorunların artması mevcut kurumsal yapıların toplumsal kesimlerinde içinde yer alacağı bir anlayışa uygun olarak geliştirilmesini gerektirmiştir.

Bireylerin kurumsal yapılara yönelik algılama düzeylerinin siyasal yapılara bağlı olarak dönüşümler yaşaması farklı kurumsal uygulamaları doğurmuştur. Dünyada yaşanan siyasal-sosyal-ekonomik gelişmeler Globalleşme olgusuyla yeni yönetsel üst yapıları ortaya çıkarırken, buna bağlı olarak mevcut bazı yönetsel yapıların da önemi artmıştır. Belediye yönetimleri bu açıdan uluslararası metinlerde öne çıkan yönetsel birimlerdir.

Temsili demokraside yaşanan sorunlar ve bireysel öngörülerin gelişmesi, artan ihtiyaçların karşılanmasında birlikte yönetim olarak adlandırılan katılımcı yönetim anlayışını gündeme getirmiştir. Belediye yönetimleri tarihsel süreç içinde demokratik nitelikleriyle önemli bir yere sahip olmaları katılımcı yönetim anlayışının öncelikle bir birimlerde uygulanmasını gerektirmiş ve kolaylaştırmıştır.

Bireylerin yönetsel işleyişe ve karar alma sürecine doğrudan katılımının mümkün olmaması örgütsel katılımı ön plana çıkarmıştır. Temsil ettikleri toplumsal kesimleri veya amaçları/tutumları savunmak/geliştirmek üzere oluşturulan sivil toplum kuruluşları katılımcı yönetimin en önemli uygulama araçlarından biri olmuştur. Gelişimi açısından Devlet erkinin dışında ve ondan bağımsız hareket edebilme kabiliyetinin yansıması olan sivil toplum kuruluşları zaman zaman korporatist nitelikler içermekle birlikte, temelde toplumsal kesimlerin yönetim erki karşısındaki temsilcileri konumlarını geliştirerek muhafaza etmektedirler.

Yerel düzeyde katılımcı uygulama gerekliliği uluslararası pek çok metinde yer almıştır. Bu çerçevede modelin gerçekleşmesi noktasında sivil toplum kuruluşlarına yüklenen misyon ve beklentiler artmıştır. Ancak Türkiye ölçeğinde bireysel ve kurumsal algılamaların katılımcı yöntemlere açık olmaması katılımcı yönetim anlayışının özellikle yerel düzeye aktarılmasını geciktirmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının yönetsel işleyişte ve karar alma sürecine etkin katılımı noktasında önemli rollerin verildiği ve bunun gerçekleşmesi için kuruluşların yapabilir kılınmalarına yönelik gerekliliğin vurgulandığı Habitat II toplantısına ev sahipliği yapan Türkiye gerek bu toplantıdaki gerekse diğer uluslararası metinlerde ifade edilen katılımcı

yaklaşımları özümseyememiş ve tam anlamıyla yasal ve kurumsal mekanizmalarına aktarmamış görünmekte ve olumlu adımlar atmakta çekinceli davranmaktadır.

Örneğin üzerinde 1996 yılından bu yana üzerinde çalışılan, içerik açısından reform olarak nitelenen Mahalli İdareler Reform Tasarıları'nda yerel halk katılımını gerçekleştirmeye yönelik Gönüllü Kuruluşlar Meclisi modeline yer verilmesine karşın daha sonraki taslak metinlerinden bu model çıkarılmıştır. Bu örnek bir bakıma siyasi partilerin belediyelere yönelik katılımcı yönetim anlayışına yönelik çelişkili ve yetersiz yaklaşımlarına bir örnek niteliği taşımaktadır.

Çalışmamız belediye yönetim kararlarına katılım noktasında sivil toplum kuruluşlarının ve belediye meclis üyelerinin yaklaşımlarını belirlemek ekseninde planlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda Gaziantep-Kahramanmaraş ve Bingöl illerindeki sivil toplum kuruluşları ve belediye meclis üyelerine yüz yüze anket uygulanmıştır. Anket çalışmasıyla söz konusu unsurların katılımcı yönetim anlayışı ve bu yaklaşımın kurumsallaşmasına yönelik algılamaları belirlenmeye çalışılmıştır.

Özellikle sivil toplum kuruluşlarıyla gerçekleştirilen anket çalışması ve çalışmanın sonuçlarından kuruluşların model hakkında olumlu öngörülerini tespit edilmiştir. Kısmen belediye meclis üyeleri de sivil toplum kuruluşlarının karar alma sürecine katılımları noktasında olumlu görüşler belirtmişler ancak çekinceli olduklarına yönelik gözlem ve sonuçlar elde edilmiştir. Belediye meclis üyelerinin bu yaklaşımları ise belediye yönetimi içindeki konumlarını/yetkilerini muhafaza etmek kaygısı ile açıklanabilir görünmektedir. Ancak çalışmamız ve araştırmamız sırasında edindiğimiz genel kanı, katılımcı yönetim modelinin belediyelerde kurumsallaşması noktasında her iki kesimin bilgi eksikliğidir. Bu açıdan her iki kesim arasında iletişim/bilgi akışının gerekliliği ön plana çıkmıştır.

Belediye yönetim kararlarında sivil toplum kuruluşlarının etkinliğini belirlemek mevcut algılama düzey ve potansiyellerini ortaya koymak amacıyla çalışmamız üç ayrı bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde genel anlamda katılım ve yönetime katılım kavramlarına yönelik yaklaşım ve tartışmalara yer verilmektedir. Bu çerçevede yerel birimlerin yönetsel yapıları içinde ön plana çıkmalarına yol açan etkenler vurgulanmaktadır. Katılımcı yönetim anlayışı çeşitli uluslararası ve ulusal metinlere konu olduğundan modele yönelik yaklaşımlar bu metinlere bağlı olarak ele alınmakta ve metinlerde yer alan katılımcı yönetim ilke ve unsurları incelenmektedir.

İkinci bölümde kentsel siyasete ve karar alma sürecine etkileri açısından sivil toplum kuruluşları ve mevcut belediye yönetim mekanizmasının organları incelenmektedir. Belediye mevzuatımızın yapısal niteliklerinin ortaya konulması, katılımcı belediye yönetiminin gerçekleştirilmesi gerekliliğini netleştirmektedir. Bu bölümde katılımcı yönetimin uygulama araçlarından olan sivil toplum kuruluşları da incelenmektedir. Öncelikle sivil toplum kavramı ve kavrama yönelik tarihsel süreç ve Türkiye'de kavramın yaşadığı algılama düzeyleri ortaya konulmaktadır. Bu süreçte bağlı olarak belediyelerin sivil toplum yapısı içinde sivil toplum kuruluşu olup/olamayacağına yönelik farklı yaklaşımlar sunulmakta ve bu kuruluşların yönetsel yapıları içindeki mevcut yerleri/etkinlikleri incelenmektedir. Son olarak siyasi partilerin sivil toplum kavramı ve sivil toplum kuruluşlarına yönelik algılamaları ile bu kuruluşların belediye yönetimine katılımları noktasındaki yaklaşımları incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümü araştırmayı gerçekleştirdiğimiz illere yönelik bulguları içermektedir. Öncelikle araştırma yöntemi ve araştırma sırasında karşılaşılan sorunlara değinilmiş ve araştırma sonuçları dört ayrı başlık altında tablo şeklinde sunulmuştur. Buna göre öncelikle sivil toplum kuruluşlarının katılımcı yönetime yönelik yaklaşım ve potansiyelleri değerlendirilmiştir. Ayrı ayrı üç ildeki sivil toplum kuruluşlarının yaklaşımları tablolar şeklinde sunulduktan sonra belediye meclis üyelerinin yaklaşımlarına yönelik bulgulara yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETSEL İŞLEYİŞ VE KENTSEL YÖNETİME KATILIM

Toplumsal dinamiklerin kazandığı karmaşık yapı ve bu yapının sağlıklı işleyişine yönelik olarak duyulan ihtiyaç, uzun zamandır daha iyi bir yönetsel işleyiş nasıl sağlanabilir tartışmalarının yapılmasına yol açmıştır. Bu tartışmaların hedefi ise hiç kuşkusuz bireylere daha iyi yaşam alanları ve şartları oluşturmaktır. Bu hedefe yönelik olarak yönetsel işleyişin değişimi/yenilenmesi ve daha etkin kılınabilmesi noktasında yaşanan uzun mücadelelerden sonra gelinen nokta "katılımcı yönetim" modeli olmuştur.

Bu bölümde yönetime katılım olgusunun içeriğine ve uygulamasına yönelik açınımlar ortaya konulmaya çalışılacak ve olgunun siyasal boyutu hakkında bilgiler verilecek, daha sonra ise kavram yerel düzeye indirgenerek ve bu süreç incelenecektir.

I. YÖNETİME KATILIM KAVRAMININ GELİŞİMİ VE İÇERİĞİ

Demokratik işleyiş ve değerlerinin gelişmeye başlaması, öncelikle hizmete yönelik sorumluluğun daha alt birimlerle paylaşılması konusunu gündeme getirmiştir. Bu ihtiyaç/gereklik demokrasi ile özdeş kılınarak, yönetsel işleyişin her kademesine daha alt yönetsel birimlerin ve halkın mümkün olduğunca katılımını sağlamayı amaçlayan bir yönetsel mekanizmanın oluşturulması sürecini başlatmıştır.

Aşağıda öncelikle katılım olgusuna yönelik içerik çözümlemesi ele alınacak daha sonra da katılımın işlevsel kılınmasına yönelik gereklilikleri ortaya konulacaktır.

A. Katılım Olgusunun Kavramsal Çözümlemesi ve Gelişimi

Yirminci yüzyılda "yönetime katılma" olgusu kuramsal ve uygulama ölçeğinde üzerinde fazlaca durulan konulardan biri olmuştur. Ancak, katılım bütün demokratik yönetimler için ortak bir amaç olmakla birlikte kavram üzerinde ortak bir tanıma

ulaşılamamıştır. Bununla beraber katılım, "sistem ve toplum değerlerini bir elde birleştiren ve kişisel olarak politik sisteme etki etmeye imkan veren bir mekanizma"¹ olarak tanımlanmıştır.

Katılım kavramını; "bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya bütününe o kararlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunması"² olarak da ifade etmek mümkündür. Her toplumda/yönetimde net biçimde şekillenen ve yasal düzenlemeler ile meşrulaştırılan; otoriteyi kullananlar (yönetenler) ve otoriteye uymak zorunda (itaat etmek) olanlar (yönetilenler) ayrımı"³ yapılmaktadır. Düşünsel anlamda bireylerde yerleşik olan bu ayrımın, yasal düzenlemeler ile desteklenmesi sonucunda yöneten-yönetilen ayrımı meşru kalıplar içerisinde alınmış olmaktadır.

Ancak bu ayrımın ibre yönetenlerin lehine bozulmakta ve yönetilenler üzerinde tahakküm kurmaya kadar varabilmektedir. Söz konusu bu ilişki biçimi toplumun tüm kesimlerini içermektedir. Otoriteyi kullananlar ile otoriteye uymak zorunda olanlar arasındaki ilişkiye tarihin her döneminde rastlamak mümkün olmakla birlikte, yöneten-yönetilen ilişkisindeki somut anlamda gelişmeler; yönetilenlerin bazı siyasal haklar ile donatılmaları, tebaa konumundan sıyrılıp vatandaş konumuna gelmeleri, demokratik hak ve özgürlükleri elde etmeye ve siyasal katılma haklarını kullanmaya başlamaları ile sağlanmıştır.

Tarihsel sürece bakıldığında, söz konusu taraflardan yönetilenlerin (vatandaşlar) uzunca bir süre siyasal iktidarın ve yönetsel mekanizmanın oluşumunda söz sahibi olmaktan çok alınan karar ve işlemlere itirazsız uymak/itaat etmek durumunda kaldıkları görülmektedir. Hatta eski yunandaki "yurttaşlar" dışında, 17. ve 18. yüzyıla kadar yönetilenler büyük ölçüde "uyruk" konumunda algılanmış,⁴ yönetim tek yönlü, tepeden inme, bir anlayışla ve otoriter bir biçimde işlemiştir. Bu işleyiş zamanla değişmeye ve yumuşamaya başlamıştır. Öncelikle sınırlı şikayet ve danışma birimleri oluşturulurken, siyasal ve ekonomik güç dengelerinin değişmesi ile diğer katılım mekanizmaları da gelişmeye başlamıştır. Klasik hak ve özgürlüklerin yanında bireyin seçme ve seçilme hakkının genişlemesiyle bireylerin siyasal istikrarı belirleyiciliği artmıştır. İlk başlarda yönetsel işleyişe egemen olacak yönetenleri belirleyen vatandaşlar,

¹ Birkan Uysal SEZER, Political Participation and The Influence of the Family on Participation, **Turkish Yearbook of Human Rights**, Vol. 5-6, 1983-1984, s.23.

² Ömer DEMİR-Mustafa ACAR, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Vadi Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1997, s.130.

³ Birkan UYSAL, "Yönetenler ve Yönetilenler", Kitap Eleştirisi (William Robson, The Governors and Governed), **AİD**, C.2, S.1, s.143.

⁴ Cem EROĞUL, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Yayınları, Ankara 1990, s.20.

ilerleyen dönemlerde, siyasal kararların alınmasına, yönetsel işlemlerin yapılmasına ve gerekirse bu işlemlerin denetimine katılmaya başlamıştır.

Günlük dilde kullanılan şekliyle katılım (participation); "bir şeyden pay almak, bir şeyin içine girmek, bir şeye ortak olmak, iştirak, bir şeyin aktörleri arasında yer almak vb."⁵ anlamlarında kullanılmaktadır. Katılıma konu olan alanlar ve katılımın dereceleri, "neye katılım" ve "nasıl katılım" sorularının cevapları ve farklı disiplinlerin katılım kavramı ile olan ilişkileri farklı tanımları ortaya çıkarmaktadır.

Daha geniş bir ifade ile kavram; "bireylerin kendileri ile ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilebilmesi" ⁶ olarak da tanımlanmaktadır.

Yeterli sayıda bireyin kendi iç huzurunu, mali yapısını, niteliğini, güvenliğini arttırmak amacıyla bir hareketlilik içinde yer alması⁷ olarak da tanımlanan katılma bir "haktır" ve bu hak, dilekçe hakkının kullanımından yerel yönetimler aracılığı ile yönetime katılmaya kadar geniş anlamda siyasal hakları kapsar. ⁸

Yönetim açısından katılım; siyasal ve yönetsel kadroların belirlenmesinden çok, bu kadrolar tarafından alınan kararlara, yapmış oldukları işlemlere, yönetilenlerin (vatandaşlar) katılımını ifade etmektedir. Siyasal katılma ve katılmacı yönetim farklı kavramlar olmakla birlikte işlevleri bakımından benzerlikleri de bünyelerinde barındırmaktadırlar. Yönetime katılmanın, kurum veya örgütte çalışanların yönetime katılımı ve kurum dışında, kurumun eylem ve işlemlerine muhatap olan bireylerin (vatandaşların) yönetime katılımı⁹ olmak üzere iki yönü bulunmaktadır.

Yönetime katılma; bireylerin içinde yer aldıkları grupların kararlarına katkıda bulunmalarını ifade etmekte ve bireylerin belirli bir enformasyon ve formasyona sahip olmalarını ve kişisel görüşlerini ortaya koyma iradesi göstermelerini gerektirmektedir.¹⁰ Birçok kesim tarafından katılma olgusu sadece "oy verme" eylemi şeklinde algılanmakta ve

⁵ Nuri BİLGİN-Melek GÖREGENLİ, "Kentsel Katılım ve Çoğulculuk", *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*, (Ed. Ferzan Bayramoğlu YILDIRIM), WALD Yayını, İstanbul 1996, s.50.

⁶ Selçuk YALÇINDAĞ, *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, TODAİE Yayını, Ankara 1996, s.129.

⁷ John M. COHEN-Norman T. UPHOFF, "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity", *World Development*, Vol. 8, Great Britain 1980, s.214.

⁸ İbrahim Ö. KABOĞLU, *Özgürlükler Hukuku*, AFA Yayınları, İstanbul 1994, s.239.

⁹ Hasan BURAN, "Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, TODAİE, Ankara 1995, C.1 s.211.

¹⁰ BİLGİN-GÖREGENLİ, a.g.m., s.57.

sınırlanmaktadır. Fakat yönetilenlerin yönetime katılımı ne yalnızca seçimlere katılmak ne de oy vermektir. Asıl önem teşkil eden nokta, karar verme sürecine doğrudan ve sürekli olarak etkide bulunabilmeleridir.¹¹

Öte yandan yönetime katılma, örgüt üyelerinin bireyler veya gruplar olarak örgütün çeşitli kademelerinde alınan kararlara katılmalarının sağlanması, örgütsel değişimin en belli başlı yöntemlerinden bir olarak ortaya konulmaktadır.¹²

2. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında kurumsallaşmaya yönelen yönetime katılma, "karmakarışık tanımlardan hareketle lehinde ve aleyhinde çok şey söylenen önemli ama tartışmalı bir kavram"¹³ olmaktan kurtulamamıştır. Katılmalı yönetim anlayışı pratiğe dönüştürüldüğü için "somut", kendi içinde değişik biçimler aldığından "soyut" bir nitelik taşımakta olan yönetime katılma olgusunun, birlikte-belirleme (co-determination), ortak-yönetim, çoklu yönetim/yönetişim (governance) gibi değişik adlarla anılması ve geniş bir perspektifte yorumlanması kavramsal açıklığa ulaşılmasını başarısız kılmıştır.¹⁴

Günümüzde katılımcılık; "toplumdaki her kesimin örgütlü katılımıyla ancak bireye kadar giden, bireyin de, doğrudan doğruya katılımını, kendini görevli hissetmesini"¹⁵ öne çıkaran bir yaklaşım olarak ele alınmaktadır. Bu noktadan hareketle katılım tek aktörlü olmaktan çıkıp "çok aktörlü" olmaya doğru bir genişleme göstermektedir. Yönetimde etkin ve belirleyici olanların artması önemli olmakla birlikte bu aktörlerin yapabilir kılınmalarının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu nokta da yapabilir olma erkine sahip olan Devlet aygıtının yanında sivil örgütlenmelerin de bu erki paylaşması sorunu doğmaktadır.

Bu bağlamda devlet dışındaki aktörlerin; sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimlerin yapabilir kılınmaları gerekmektedir. Yapabilir kılmak ilkesi de söz konusu örgütlenmelerin potansiyellerini harekete geçiren bir ilke olarak görülmektedir. Bu örgütlenmeleri temsil ettikleri bireylerin ve toplumun genelini ilgilendiren sorunlarını çözebilecek düzeyde yapabilir kılmak gerekmektedir. Bu ise yeni yönetim anlayışı olarak ifade edilen yönetişim (governance) kavramı ile açıklanmaktadır. Yönetişim kavramıyla, devletin doğrudan doğruya yönetmesi yerine, karşılıklı olarak birbirini yönetme ve etkileyebilme erki ifade etmektedir. Bu etkileşim yapabilir kılma stratejisinin doğal sonucu olarak görülmektedir.

¹¹ Russel J. DALTON, *Citizen Politics in Western Democracies*, Chatham House Publishers, New Jersey 1988, s.35.

¹² Ömer PEKER, *Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği*, TODAİE Yayını, Ankara 1995, s.124.

¹³ Kurthan FİŞEK, *Yönetime Katılma*, TODAİE Yayını, Ankara 1974, s.34.

¹⁴ FİŞEK, a.g.e., s.35.

¹⁵ Yiğit GÜLÖKSÜZ, *Yerel Yönetimler ve Habitat 2*, TBD-Konrad Vakfı Yayını, Ankara 1996, s.22.

Katılım olgusunu kentsel alanların yönetsel işleyişine indirgemek de mümkündür. Zira kentsel alanlarda önemli oranda yönetsel sorunlar ile karşılaşmakta bu ise hizmet sunumunda bu alanlara yüklenen demokratik niteliklerin tam olarak uygulamaya aktarılması noktasında aksaklıklara yol açmaktadır. Bu bağlamda kentsel katılım; kentlilerin kendileriyle ilgili konularda karar verme hakkını, seçilmiş yerel yöneticilere devretmesini ifade eden delegasyon demokrasisinden farklı olarak, kentlerin yönetiminde şu ya da bu şekilde rol almalarını, kısacası demokrasinin günlük yaşama geçirilmesini¹⁶ ifade etmektedir.

Siyasal bilimciler tarafından; bireyin siyasal sistem karşısındaki durumu, tutumu ve davranışını gösteren bir perspektif de (ilgilenme, bilgilenme, taraflı olma) ele alınan¹⁷ katılım kavramı, toplum bilim açısından; bireyin kendisini kuşatan çevreyle (aile, okul, arkadaş) gerçekleşen ilişkiler bütünü; hukuk terminolojisinde; siyasal hakların edinilmesi noktasında karşılaşılan sınırlama ya da özgürlükler¹⁸ şeklinde ifade edilmiştir.

Hangi biçimde ve boyutta ele alınırsa alınsın "katılım" kavramı özünde bir "demokratikleşmeyi" içermekte ve bir "demokratikleşme" sorunu ve ölçütü olarak ele alınmaktadır.¹⁹ Katılım aynı zamanda da demokrasinin ya da insanın kendi geleceğini kendisinin belirlemesine imkan sağlayan siyasal bir sistemin en belirgin özelliği²⁰ olarak görülmektedir.

Katılma kavramı, çoğu kez yönetilenlere yönetimin işleyişinde rol almak imkanı tanıyan bir şekilde algılanmakla birlikte, yönetilenlerin yürütme veya denetim organlarıyla kaynaşmadan, yönetim hizmetlerini yerine getirme de rol oynamalarını sağlayan eş yönlü etki yolu olarak da kullanılmıştır.²¹

Katılım, günümüz demokrasilerinin bir ölçüsü ve sorunu olmakla birlikte, halen uygulanan ve adına demokrasi denilen farklı siyasal sistemlerin bulunması, farklı katılım uygulama ve anlayışlarının görülmesine yol açmaktadır. İşte bu yüzden de adı demokrasi olan tüm siyasal sistemleri kapsayacak bir "katılım" tanımı yapmak da zorlaşmaktadır. Buna

¹⁶ Nuri BİLGİN-Yurdal TOPSEVER-Melek GÖKTEN-Ünsal YETİM, *Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı*, TÜSES Yayını, İzmir 1991, s.3.

¹⁷ Bknz., Ersin KALAYCIOĞLU, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme*, İÜ. Yayını, İstanbul 1983, s.9 vd; İlter TURAN, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, İÜİF. Yayını, İstanbul 1977, s.67 vd; Münci KAPANİ, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, 6. Baskı, Ankara 1992, s.130-131.

¹⁸ EROĞUL, a.g.e., s.30.

¹⁹ Gencay ŞAYLAN, "Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar", *AİD*, C.12, S.2, Haziran 1979, s.19.

²⁰ Kemali SAYBAŞILI, "Demokrasi ve Katılım Sorunu", *Sosyal Demokrat Değişim Dergisi*, Mayıs-Haziran 1997, s.101.

²¹ Mümtaz SOYSAL, *Halkın Yönetime Etkisi*, TODAİE Yayını, Ankara 1968, s.31,47.

rağmen, demokratik sistemin ölçütü sayılan "katılma" kamu siyasalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde, "yer alma" ya da "iktidarı kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları etkileme amacına yönelik eylemler"²² bütününe ifade etmektedir.

Bireylerin kamu yönetiminin görev ve yetki alanına giren konularda söz sahibi ve belirleyici olmalarını amaçlayan katılım anlayışına yönelik iki yaklaşım bulunmaktadır.²³ Birinci yaklaşımda, vatandaşların yasaları doğrudan demokrasi anlayışına uygun olarak bir fiil katılacakları toplantılarda kabul etmeleri, yönetimle ilgili kararların söz konusu toplantılarda belirlenmesi ve yönetsel mevkilerin ve görevlerin nöbetleşe üstlenilmesi savunulmaktadır. Aristo'nun eski yunan kent devletleri için önerdiği bu model günümüzde New England ve ABD kasabalarında ve bazı İskandinav ülkelerinde kilise temeline dayalı küçük yerel yönetim birimi olan Parish'lerde uygulanmaktadır.

Bireylerin kamu yönetiminin görev ve yetki alanına giren konularda söz sahibi olmalarını amaçlayan katılım anlayışına yönelik ikinci yaklaşımda ise; katılım sadece oy verme etkinliği ile sınırlı tutulmaktadır. Günümüz toplumlarında, makro düzeyde ve klasik politik alanlarda temsili ya da delege demokrasisinin önde geldiği görülmektedir. Öte yandan, merkezi iktidarın güçlendirilmesi, yükseltilmesi katılım demokrasisinden çok temsili demokrasi uygulamasında uygun bir zemin bulmuştur. Sivil toplumdan çok devletin ön planda yer aldığı bu toplumlarda sivil örgüt ve derneklerin etkinliklerinin iktidar karşıtı bir nitelik taşıdığı görüşü ağırlıklı olarak ifade edilmektedir.²⁴

Katılım kavramını, bir otorite ilişkisi çerçevesinde tanımlamak da mümkün olmaktadır. Dolaylı katılım günümüz ölçeğinde sosyal ya da ekonomik nitelik içeren bir otoritenin kararlarını paylaşma ya da bu kararlar üzerinde etkili olmayı içeren bir süreçtir. Söz konusu bu süreçte; birden fazla taraf ve taraflar arasında hiyerarşik bir yapılanma bulunmaktadır. Bu ise, pozisyonları bakımından birbiri ile eşit olmayan taraflar arasındaki ilişkiyi ortaya koymakta ve hiyerarşik bakımından yukarıda olanın kararlarını etkilemenin ve paylaşmanın kapsamı, şekli ve içeriği meydana gelmektedir.²⁵

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılabacağı üzere; seçimlerde oy vermekten başlayarak siyasal güç ve çıkar elde etme, yönetsel işlerin gerçekleştirilmesinde görev alma, karar verme sürecinde etkin olma ya da halkın yasa koyucu olarak kamu görevlerini bizzat yerine

²² Oya ÇİTÇİ, "Temsil Katılım ve Yerel Demokrasi", ÇYY, C.5, S.6, Kasım 1996, s.9.

²³ YALÇINDAĞ, a.g.e., s.129.

²⁴ BİLGİN-GÖREGENLİ, a.g.m., s.51.

²⁵ Birkan UYSAL, "Siyasal Otorite Laiklik ve Katılma", AİD, C.14, S.4, Aralık 1981, s.63.

getirmesi,²⁶ bireylerin ve grupların günlük davranış ve etkinliklerinden sosyal kurumlara ve sivil toplum kuruluşlarına kadar geniş bir yelpaze içinde yer alan olguları ve ilişkiler ağını açıklamak üzere kullanılması; "katılma" kavramını belirsiz ve karmaşık kılmaktadır.

Katılım olgusunun uygulamaya aktarılmasında gerekli unsur etkinliktir.

Katılım olgusu, gerek bireysel gerekse örgütlü düzeyde uygulanan bir kavram olarak ele alınsın, amaca ulaşılabilmesi için yönetim mekanizması üzerinde bir etkiye sahip olması gerekmektedir.

Toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel pek çok sorun ile karşı karşıya bulundukları günümüzde, işleyişe dair aksaklıkların giderilmesi noktasında getirilen en somut ve uygulanmaya çalışılan yaklaşım; halkın yönetime katılımının sağlanması ve bu katılımın etkin kılınmasıdır. Zira, yönetsel işleyişe katılmak onun her alanında bulunmak tek başına yeterli değildir; önemli olan işleyiş sürecinde etkin olmaktır. Etkin olma fırsatı vermeyen bir katılım, şekilden öteye gidemez ve katılımdan beklenen yararları elde etmek de mümkün olamaz.

Bireyler kendi aldıkları veya alınmasında söz hakkına sahip oldukları kararları daha kolay ve daha samimi bir şekilde benimseyebilir; uygulama alanına koymakta da daha başarılı olabilirler. Örgüt üyeleri, bu yolla düşündüklerini gerçekleştirme imkanına kavuşurlar; yöneticilik yetenekleri ile yaratıcılıklarını kullanarak olumlu katkılar sağlayabilirler.²⁷

Siyasal içerik açısından "etki" bireyin veya bireylerin başkalarını kendi isteklerine doğru yönlendirme veya onları gittikleri/gitmek istedikleri alandan başka alanlara çekme-itme şeklinde tanımlanmaktadır. Söz konusu yönlendirme eylem veya düşünce biçiminde olabilmektedir.²⁸ Demokratik işleyişin istikrarı, sadece ekonomik gelişmeye değil, siyasal sistemin etkililiğine ve meşruluğuna da dayanır.²⁹

Etki tesirden farklıdır. Etkilenme, etkileme, etkin olma kavramlarının bir varyasyonu olan "etkinlik" demokratikleşme ve katılımın gündeme gelmesi ile siyaset terminolojisinde bugün kastedilen anlamda kullanılmaya başlanmıştır. Aslında bu üç kavram birbirini tamamlayan ve bir bütünün ayrılmaz parçaları gibidir. Etkinlik kavramı demokratikleşme ve katılımdan ayrı olarak da düşünülebilir. Fakat, etkinliğin istenilen yapıcı anlamda kullanımı,

²⁶ Birkan UYSAL, *Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi*, TODAİE Yayını, Ankara 1984, s.1.

²⁷ PEKER, a.g.e., s.124.

²⁸ Bülent DAVER, *Siyaset Bilimine Giriş*, Ankara 1972, s.216; SOYSAL, a.g.e., s.1-2; S.M.LİPSET, *Siyasal İnsan*, (Çev. Mete Tunçay), Teori Yayınları, Ankara 1986, s.59.

²⁹ LİPSET, a.g.e., s.59

demokratik ve katılımcı bir yapıda mümkündür. Tam demokratik ve katılımcı bir yapıda oluşmayan bir etkinlik ise demokratik ve katılımcı ortamdakinin aksine yıkıcı ve totaliter yönetime gidişi kolaylaştıran sonuçlar ortaya çıkarır. Demokratik anlamda oluşmayan etki halkın iradesi dışında oluşan etki olacaktır. Yapının tabandan yukarıya doğru olması etkinin demokratik ve katılımcı ortamda olumlu, istenilen anlamda gerçekleşmesi ile mümkündür.³⁰

Yönetimin etkinliği konusunda yaşanan temel sorunlardan biri de "etkinin yönü" dür. Bu durum kendi içinde etkinin "eş yönlü" veya "değişik yönlü" olması şeklinde iki şekilde açıklanmaktadır.³¹ Eş yönlü etki ile, yönetilenlerin etkisinin kamusal yönetimin faaliyetleriyle aynı yöne çevrilmiş ve onu güçlendirici bir nitelikte olması kastedilmektedir. Değişik yönlü olarak görünen, ancak yönetimin kendi içinde düzeltilmesi amacını güden etkiler "eş yönlü etki" olarak kabul edilebilir. Keza bunlar, yönetime karşı girişimler değildir. Değişik yönlü etki ile kastedilen ise, yönetilenlerin yönetenlerin, yönetimin istek ve doğrultuları dışında başka bir istek ve doğrultuyu amaçlamalarıdır. Değişik yönlü etkide, eş yönlü etkiden ayrı olarak; yönetimin faaliyetlerine karşı koyma ögesi vardır.

Söz konusu etkinin eş yönlü veya değişik yönlü olarak kabul edilmesi, yönetenlere, yönetilenlere ve formel kurallara göre belirlenmesi olasıdır. Hukuki normların üstünlüğünden hareketle etkinin eş yönlülüğü hukuka/tüzüğe uygunluk açısından ele alınmalıdır. Etkinin yönünün hukuka uygunluk açısından belirlenmesi kişilerin keyfi hareket etmelerini önleyeceği gibi etkinliğin olumlu yönde gelişmesini sağlayacaktır.

Katılım olgusunun yönetim erki üzerinde etkin olabilmesi için erk kullanıcılarının etkiye açık olmaları ve bu yönde kurumsal yapıların oluşturulması gereklidir. Yönetim üzerindeki etki katılımın işlevlerinin ve amaçlarının gerçekleşme derecesini de etkileyecektir.

B. Katılımın İşlevleri ve Amaçları

Katılmada asıl amacın, temel hareket noktasının karşıtlığı giderme veya azaltma oluşu; otoritenin karar ve kontrol sistemleri üzerinde bireyin etkin olmasının, başka ifade ile bireyin kendi üzerinde kurulmuş olan kontrolü kontrol etme olanaklarının sağlanması gerekmektedir. Katılma bir anlamda birey üzerindeki kontrolün bireyce kontrolü anlamına

³⁰ Hilmi ALTIN, Türkiye'de Mahalle Yönetiminin Etkinliği ve Yönetime Katılmadaki Rolü, DEÜ SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 1993, s.89-90.

³¹ SOYSAL, a.g.e., s.1-2.

gelmektedir. Ancak bu kontrolün izne tabiliği sistemin demokratikliği ölçüsünde yumuşayacaktır.³²

Modern toplumların insan tipinin "katılan" insan tipi olduğu belirtilmekte³³ aynı zamanda katılma, mahalli toplulukları oluşturan bireylerin güçsüzlüklerini ortadan kaldırmak için uygun bir araç³⁴ olarak ele alınmaktadır.

Katılma, hem kaynak ayırma hem de bütünleştirme olmak üzere iki işlev yüklenmektedir. Başka deyişle, bir yandan kitlelerin kaynak-değer dağılımındaki değişim taleplerini karşılamak, öte yandan da mevcut dağılım modelinin yönünde büyük bir değişim yaratmadan, değerlere bağlılığı sürdürücü önlemler almak, siyasal sistem açısından katılmanın başlıca amacını oluşturmaktadır. Katılmanın bu işlevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için saptadığı politikanın hem dayandığı, hem bütünleştireceği gruplar açısından kabul edilebilir olması gerektiği açıktır.³⁵

Katılmanın temel işlevinin eğitsel olduğu vurgulanmaktadır. Bu yaklaşımdan hareketle, katılımın bireylerin gelişimine, eğitimine ve sosyalizasyon sürecinin tamamlanmasına katkıda bulunduğunu belirtmek gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi ile katılım entegrasyonu kolaylaştırıp, hızlandırıp, kolektif kararların üretim koşullarının alt yapısını da tesis edecektir. Katılım aynı zamanda bireysel çıkarların kamunun genel çıkarlarıyla örtüşmesine, uzlaşmasına, bireysel olarak hareket etmekten toplum olarak hareket etmeye yol açacaktır. Bununla birlikte, bireylerin gelişimi bizzat katılım süreci içinde sağlanır ve bireyler katılıma ne kadar yoğun olarak iştirak ederlerse -onlara bu yönde fırsatlar verilirse- o düzeyde katılımcı uygulamaları benimserler.³⁶

Öte yandan katılım, yöneten/yönetilen arasındaki entegrasyonu kolaylaştırarak kolektif kararların alınma koşullarını hazırlar. Bu süreç içinde birey kendi kişisel çıkarları ile kamusal çıkarları bağdaştırmayı, toplumun diğer bireyleri ve kamu otoritesini elinde bulunduran yöneticiler ile işbirliğini öğrenir.³⁷ Bu yönüyle de "katılma hem siyasal sistemin

³² UYSAL, a.g.e., s.67.

³³ Emre KONGAR, *Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği*, 6. Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul 1995, s.229.

³⁴ Robert B. DENHARDT, "Yabancılaşma ve Katılma Sorunu", (Özet. Emine Örs), *AİD*, C.5, S.2, Haziran 1992, s.97.

³⁵ UYSAL, a.g.e., s.40-41.

³⁶ Işıl BULUT, "Örgüt İçi Gruplar ve Grupların Yönlendirilmesi", *AİD*, C.21, S.4, Aralık 1988, s.62.

³⁷ BİLGİN-GÖREGENLİ, a.g.m., s.53-54.

değerleri ile toplumun bütünleşmesini, hem de bireylerin siyasal sistemi etkilemesini sağlayan bir araç, bir mekanizma ya da kanal"³⁸ şekline dönüşmüş olur.

Demokrasi bilincinin bireylerde yerleşmesi, yönetsel mekanizmanın işleyişindeki katılım imkanları ile daha sağlıklı temellere oturabilir. Aynı zamanda bireylerin sosyalleşmesine önemli katkılar sağlar. Demokratik bilincin sağlanması ile bireyler (yönetilenler) yönetenleri etkin şekilde denetleme imkanı kavuşurlarken, karar ve uygulamalar hakkında sağlıklı değerlendirmeler yapabilirler. Özellikle karar alma sürecine katılımın sağlanması bireylerin toplumsal ve kurumsal bağlılığını ve aitlik hislerini olumlu yönde etkiler.³⁹

Öte yandan katılım, toplumsal kesimler arasında olduğu kadar yöneten/yönetilen arasında da daha geniş işbirliği/uzlaşma sağlamaya ve sektörel farklılıkları, çatışan çıkarları aşmaya yardım edebilir. Ayrıca yerleşik menfaatler hakkında hükümet kararlarını belirlemede etkin olabilecek bilgiler sağlar.⁴⁰

Katılım sayesinde bireyler, politik güç kazanma, grup ilişkileri yoluyla diğeri ile empati kurma ve yabancılaşma duygusunun azalması fırsatını ele geçirebilmektedir. Katılım ayrıca, planlamanın ve kamu politikalarının meşruiyeti ve bu politikalara destek sağlanması, uygulamada doğabilecek muhalefetin korunulması, hataların sorumluluğunun paylaşılması gibi amaçların gerçekleştirilmesini de sağlamaktadır.⁴¹

Katılmanın bir başka amacı ise bireylerin yönetim değer ve süreçlerini benimsemesi ve bunlara bağlılığının sürdürülmesidir. Başka bir ifade ile, katılma uygulamaları "bireyin yalnız davranışlarını değil aynı zamanda demokratik değer ve süreçlere karşı yönelimlerini etkilemeyi"⁴² amaçlamaktadır.

C. Katılım Ortamı

Günümüz siyasal sistemlerinde belirli bir siyasal ve yönetsel katılımdan söz edebilmekle birlikte bu tek başına yeterli değildir. Katılıma iştirak etmesini bilmeyen veya gerçekleştirecek araçlara sahip olmayan topluluklar, bir anda kendilerini onları anlamayan,

³⁸ UYSAL, a.g.e., s.36

³⁹ YALÇINDAĞ, a.g.e., s.130.

⁴⁰ İbrahim Ö. KABOĞLU, *Çevre Hakkı*, İmge Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1996, s.112.

⁴¹ BİLGİN-GÖREGENLİ, a.g.m., s.55.

⁴² UYSAL, a.g.e., s.77

belki sempati de beslemeyen insanların veya örgütlerin merhametlerine terk edilmiş bulabilirler.

Katılımın gerçekleşmesi için öncelikle tarafların yöneten-yönetilen, "katılman" ve "katılanın" oluşması gerekmektedir. Katılman genellikle bir örgüt veya kurum olarak anlaşılır; ama katılman bir düşünce, tutum veya uygulama olabilir. Katılman bir örgüt ya da kurumsa, bunların karar yapmaya, uygulamaya, değerlendirmeye ilişkin kuralları, toplumsal alışkanlıkları, yöneticilerin katılanların yeterliliğine olan inançları, katılmanın gerçekleşmesini kolaylaştıracak ya da zorlaştıracaktır, belki de imkansız hale gelecektir.⁴³

Gerçek anlamda katılımdan söz edebilmek için; tarafların bağımsız olduğu, güvenliklerinin sağlandığı, özgürlüklerin var olduğu, iletişimin yeterli ölçüde gerçekleştiği ve bireylere asgari düzeyde eğitimin verilmiş olduğu bir ortam gerekmektedir.⁴⁴

Yönetmel katılma ortamı yasal-kurumsal düzenlemeler ile sağlanabilir. Ancak tüm bunların sağlanmasının yanında; yönetmel katılımlı sağlama ve demokratikleşmeyi esas kılma noktasında kaygıları ve idealleri bireysel düzeyde taşımak gerekmektedir.⁴⁵

Öte yandan bir toplumda yönetmel katılımlı gerçekleşmesi için yasal, kurumsal, örgütsel düzenlemeler ve yönetimde açıklık ilkesinin geçerli olmasının yanında; toplumun siyasal kültürü, eğitim durumu, sosyo-ekonomik ve teknolojik kalkınmışlığı ve örgütlenme düzeyi önemli belirleyiciler olarak kabul edilmektedir. Ancak katılım kendi kendine gerçekleşmemektedir. Katılım bireylerin inanç ve tutumlarının katılım davranışına uygun bir sosyalizasyon (öğrenme) sürecini gerektirmektedir.⁴⁶

Toplumun siyasal kültürü, demokratik eğilimlerinden dolayı siyasete ve yönetime katılmayı destekler, eğitim düzeyi nitelik ve nicelik açısından gelişmiş, sosyal güvenlik kurumları oluşmuş, örgütlenme düzeyi yüksek, kitle iletişim araçları gelişmiş ise; bu tür toplumlarda kişiler ve örgütler yönetime daha yoğun katılabilirler.

Tüm bu ifadelerin sonucunu; "yönetilenlerin katılmasına dayanan bir yönetim anlayışı ancak katılmanın fizik bakımından mümkün olduğu bir ortamda anlam kazanır"⁴⁷ şeklinde netleştirmek mümkündür. Bu arada ifade edilen unsurların tam olmasını beklemek veya

⁴³ Rıfat MİSER, "Yerel Yönetimler ve Halk Eğitimi", ÇYY, S.6, Kasım 1993, s.16.

⁴⁴ EROĞUL, a.g.e., s.41-70.

⁴⁵ Mustafa ERDOĞAN, "Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme", Demokrasi Gündemi, S.18, TDV Yayını, Ankara 1994, s.62; Ruşen KELEŞ, "Kentlilik Bilinci ve Çevre Değerleri", Ege Mimarlık Dergisi, Yıl.3, 1993/1-2, s.64.

⁴⁶ Melek GÖREGENLİ, "Yerleşimlerde Sosyal Psikolojik Boyutlar ve Katılım", İzmir Kentinde Gündem 21'e Doğru, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayını, İzmir 1996, s.126.

katılımı bunların sonrasında oluşturmaya çalışmak yanlış bir davranış olur. Ayrıca problemlerin çözümünde araç durumunda olan katılımı amaç haline getirme anlamına gelir ki hedeflenen bu değildir. Çünkü bu unsurların asgari sınırları belli olmadığı gibi toplumsal yapılara göre de değişiklik arz edebilir.

D. Katılımın Araçları-Türleri

Yönetim sürecine halkın katılması iki şekilde gerçekleşmektedir. Birincisi, danışma ve yönetim konularında temsil, ikincisi ise, uygulamalarında yeterli/etkin/yapabilir kişilere görev verilmesi.

İstişari/danışma katılma ise en eski katılma şekli olarak bilinmektedir. İstişari katılma "bir örgütün istikrar veya varlığına yönelik tehditleri önleme aracı olarak, liderlik veya siyaset saptanması yapısına yeni unsurlar sokma süreci" olarak tanımlanan Cooptation'ın (birlikte çalışma-işbirliği) klasik şeklidir. Cooptation ile gerçek katılma arasında bir ayrım yapmak gerekmektedir. Cooptation yönetsel gücün yeniden dağıtımı için bir araç değildir. Yeni gruplara gerçek yetki verilmesini de amaçlamaz. Öte yandan gerçek katılma ise; bu ikisini yerine getirir. Yani yetkinin paylaşımını sağlar. Bu ayrım önemlidir. Zira, katılma ile ilgili çabaların çoğu, gerçekte cooptation'un birer görünümünden daha ötede bir şey değildir.⁴⁸

Katılma, ortaya konulan bir karar veya eyleme "evet" veya "hayır" demek değildir. Gerçek anlamda katılma, bireysel veya genel kamu yararına yönelik her karar hakkında bilgi sahibi olmak ve kararın oluşumunda etkin olarak bulunabilmektir.

Yapılan çalışmalar sonucunda katılımı "var" ya da "yok" olarak tanımlamak yerine farklı derecelerde ve biçimlerde ele almak gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu açıdan katılım türlerine dair yapılan ayrım; toplumun amaçları bakımından az veya çok önemli farklı katılım biçimleri ortaya konulmuştur.⁴⁹ Bunlar; varlığını sürdürmek için katılım; komünöter katılım; yaşama geçiş katılımı; şiddet için şiddet katılımı; karşı çıkış yolu ile katılım; özdeşleşme katılımı ve yönetime katılım dır.

Varlığını sürdürmek için katılım; toplumun aktif kesimini oluşturmayan grupların (yoksullar, göçerler vb) yaşamlarını sürdürmeleri için birbirlerine destek olma çabalarını içermektedir. Komünöter katılım; örgütlenmiş, toplumla bütünleşmiş, yeni yaşam biçimlerini

⁴⁷ SOYSAL, a.g.e., s.15.

⁴⁸ DENHARDT, a.g.m., s.97-98.

⁴⁹ BİLGİN-TOPSEVER-GÖKTEN-YETİM, a.g.e., s.27-29.

deneme çabalarını kapsamaktadır. Yaşama geçiş katılımı; gençlerin yetişkinler tarafından kurulan ve sürdürülen düzene karşı çıkma ve protesto eylemlerini, iktidara ve güvenlik güçlerine karşı mücadelelerini içermektedir. Şiddet için şiddet katılımı; genel bir ilgisizlik içinde yaşayan bazı insanların yıkıcı bir şiddet ve saldırganlığa başvurmalarını ifade etmektedir. Karşı çıkış yolu ile katılım, endüstriyel sistemin kamusal ve özel hayata dair getirdiği düzenlemelere karşı yapılan girişimlerdir. Özdeşleşme katılımı; bireylerin sosyal çevrelerine ya da ortamlarına uyumlarını; yönetime katılım ise; bireylerin içinde yer aldıkları grupların kararlarına katkıda bulunmalarını ifade eder.

Katılım düzeyleri konusunda bir başka hiyerarşik sıralama ise; enformasyon; duyarlılık; danışma; diyalog kurma ve ortak yönetim⁵⁰ başlıkları altında toplanmıştır. Enformasyon, ilgililere tek yönlü veri veya bilgi iletme, duyarlılık; hedef kişi veya grupların özelliklerine dikkat etme, duyarlı olma, danışma; enformasyon verilen grupların düşünce ve görüşlerini alma, diyalog kurma; ilgili taraflarla eşitlik temelinde görüşme tartışma; ortak yönetim, konuşmanın ötesinde herhangi bir mekanın düzenlenmesi, bir ekipmanın temini gibi konularda insanların doğrudan müdahale imkanının olması, şeklinde gerçekleşmektedir.

Katılmanın dört ana boyutundan söz etmek mümkündür; Birincisi, kararlara katılma, neyin, nasıl, niçin, kim ve kimler tarafından yapılacağına ilişkin karar alma sürecine katılım. İkinci olarak; alınan kararların uygulanmasına katılma, kararların uygulamaya geçirilebilmesi için tutumsal, parasal, emeksel, araçsal unsurlardan biri ya da birkaçı ile katkıda bulunma. Üçüncüsü, uygulamanın sonuçlarına katılma, yani uygulamanın yarar ve olumsuz etkilerini paylaşma ve son olarak da; karar, uygulama ve sonuçları değerlendirme ve bu değerlendirmelere dayalı olarak yeni kararların şekillenmesine, eski kararların düzeltilmesi ve geliştirilmesine katılma.⁵¹ Katılımdan söz etmek için, katılımcının söz konusu dört boyuttan en az birinde, bir zorlamanın, pazarlığın sonucu değil, isteyerek yer alması gerekir.

Arnstein, belirli bir toplumda insanların güç düzeyine bağlı bir katılım hiyerarşisinin varlığından söz etmektedir.⁵² Bunlar; katılım yokluğu; sembolik katılım; efektif katılım. Katılım yokluğu (katılımın sıfır düzeyi) katılım hiyerarşisinin en alt düzeyini ifade eder. Burada bireylerin nabzını tutarak, manipüle ederek terapi amacına yönelik girişimlerde bulunulması söz konusudur. Hiyerarşinin ikinci düzeyi, bilgilendirme, konsültasyon ve rahatlatma basamaklarını kapsayan sembolik katılım düzeyidir. Burada bireyleri teskin etme,

⁵⁰ BİLGİN-GÖREGENLİ, a.g.m., s.58-59.

⁵¹ MİSER, a.g.m., s.15.

⁵² BİLGİN-TOPSEVER-GÖKTEN-YETİM, a.g.e., s.29-31.

fikirlerini beyan etmeye davet etme ve onların görüşlerini alma, bilgilendirme girişimleri söz konusudur. Katılımın bu ikinci düzeyinde bireylerin karara müdahale etme yetkileri yoktur. Etketif katılım olarak adlandırılan katılımın üçüncü düzeyinde, karar organlarına ve sorumlularına muhatap olma, güç delegasyonu ve doğrudan kontrol basamakları bulunmaktadır. Katılımın bu düzeyinde pazarlık ve güç paylaşımı gibi olgular görülmektedir.

E. Katılımı Engelleyen Unsurlar

Katılım olgusu bünyesinde önemli sorunlarda bulundurmakta bu çerçevede katılıma taraf olanlar açısından bilgi, güven ve bir takım tekniklere sahip olma gibi özellikler ön plana çıkmaktadır. Bu şartlar çerçevesinde hangi sosyal ya da demografik kesimler seslerini ve etkilerini daha belirgin olacak şekilde gösterebileceklerdir, ya da yerel düzeyde etkin olan kimi baskı gruplarının kararlar üzerinde belirleyici olmaları nasıl önlenecektir?, hangi mekan ve nüfus büyüklüğünde katılım gerçek anlamıyla mümkün olacaktır?. Katılım konusunda öncelikli olarak bu sorunların aşılması gerekmektedir, zira bu sorunların aşılması sonucunda katılımın kalitesinin geliştirilmesi ve toplumun tüm kesimlerine yayılması mümkün olacaktır.

Katılım kavramının uygulanması kamu siyasalarının belirlenmesinden, özel işletmelerin işleyişine ve yerel düzeyde halkın karar ve uygulamalara etkin şekilde girebilmesinin önünde aşılması gereken bazı engeller bulunmaktadır. Bunları; kurumsal yapıdan kaynaklanan engeller; yasal düzenleme eksiklikleri; yönetenlerin ve yönetilenlerin tutumları ve son olarak da toplumsal örgütlenme kültürünün eksik/hiç olmayışı, şeklinde çerçeveselendirmek mümkündür.

Katılma uygulamalarının başarısı, vatandaşların bilgi, ilgi ve etkin davranışına bağlı bulunmaktadır.⁵³ Katılımın gerçekleşmesi için zorunlu olan ön koşul; vatandaşların idarenin faaliyetlerinden haberdar olmalarıdır. Yönetimin halkı bilgilendirme görevi ve vatandaşların da bilgilenme hakkı bulunmaktadır. Bu hak yönetimde açıklık ilkesinin gereğidir. Bu ön koşul sağlandıktan sonra itiraz etme hakkının kullanılması sonucunda "dikkate alınma" gerçekleşebilecektir. Vatandaşların bilgilenmesi "idarenin istediği kadar" ile sınırlı olamaz. Katılımın konusu olan faaliyete ilişkin belgeleri de elde ederek inceleyebilme hakkının da vatandaşlara sağlanması gerekmektedir.

⁵³ Birkan Uysal SEZER, "Yönetmel Duyarlık ve Tunus Yuvarlak Masa Konferansı", AİD, C.18, S.4, Aralık 1985, s.103.

Uygulamada halk katılımının genel olarak çok sınırlı ve alt düzeyde kalmasına yol açan unsurları şu başlıklar altında somutlaştırabilir:⁵⁴ Birey ve grupların katılma isteksizlikleri ve konuya dair ilgisizlikleri; gruplar arası fiziksel uzaklık ve iletişimin sağlıklı ve etkin olarak sağlanamıyor olması; vatandaşların örgütlenme alışkanlıklarının olmaması, bilgi eksikleri ve bu bağlamda ortaya çıkan tecrübesizlik; vatandaşların kendilerine ve yeteneklerine olan güvensizlikleri; toplumu temsil edenlerin onların sorunlarından uzak olmaları; topluluğun algılamalarıyla örtüşmüyor olmaları; vatandaşların çoğunun sadece kendilerini ilgilendiren sorunlar ile ilgilenmeleri; topluluk liderlerinin ortalama/sıradan vatandaşların sorun ilgi ve taleplerini dile getirmemesi; toplantı ve örgütsel hiyerarşinin yavaş işlemesi, tali sorunlara daha fazla vakit ayrılması.

Bu genel tespitlere ek olarak şunlar ifade edebilir; yasal düzenlemelerin elverişli olmaması/bürokratik engeller; bireylerin katılımın getireceği yararların farkında olmaması; katılım kültürünün bireysel düzeyde yerleşmemiş olması; katılımın kurumsallaşamaması; yönetenlerin bireylere "vatandaş" olarak değil de "tebaa" gözü ile yaklaşması; yönetenlerin katılım fikrine karşı soğuk ve kuşkulu yaklaşımları; yönetenlerin katılımı "kendi yetki alanlarına müdahale" anlamına geleceği şeklinde bir algılama biçimi geliştirmiş olmaları; yönetim anlayışının "katılımcı" bir yaklaşımın önünü açacak düzeyde biçimlendirilmemiş olması ve son olarak, katılım kurumlarının işletilmesi ile sağlanacak kurumsal, yapısal, toplumsal yararların tespit edilememiş olması.

Katılımın çerçevesinin genişletilmesi, yönetilen kitlelere ve yöneten bireylere benimsetilmesi mevcut kurumsal işleyiş mekanizması ile yönetilenler arasındaki kopukluğun ortadan kaldırılması için; vatandaşları ve sivil toplum kuruluşlarını yönetsel işleyişe dahil edecek kurumsal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bireylerin, yönetimin her aşamasında sorumluluk alma duygularının geliştirilmesi ve bunun sonucunda katılımcı uygulamalara açık hale gelebilmeleri için; katılımı özendirici tedbirlerin alınması, katılanların teşvik edilmesi katılımın gerçekleştirilmesinde olumlu rol oynar. Yönetilenlerin kavram hakkında yeterli bilgi sahibi olması; uygulamanın olumlu yönlerinin bilinmesi; yasal düzenlemelerin elverişli olması; katılımı gerçekleştirecek kurumun meşruiyeti ve yönetenlere duyulan güven; kurumun toplum nazarındaki meşruiyeti; toplumsal

⁵⁴ BİLGİN-TOPSEVER-GÖKTEN-YETİM, a.g.e., s.31.

aidiyet hisleri ve katılım için zamanlarının bulunması, yönetilenlerin katılım için mobilize olmalarını sağlar.⁵⁵

Katılmanın gerçekleşmesi vatandaşın bu konuda kendini özgür hissetmesine bağlıdır, zira "baskıyla katılma birlikte yürümez"⁵⁶. Katılımı belirgin kılan en önemli örnek olan, "oy verme" hakkının yasal düzenlemeler ile zorunluluk haline getirilmesi, katılımı "hak" olmaktan çıkarıp "baskı aracı" konumuna götürmektedir. Bu yaklaşımın uzantısı olarak katılmama hakkının da tanınması, katılmama tercihinin de aslında bir katılım aracı olarak kabul edilmesi, bireylerin bu yöntem ile yönetsel işleyişe karşı olumsuz bakışlarının dışı vurumu veya somut uygulaması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Katılım kavramına yönelik açıklamaları burada noktlayıp, katılımcı yaklaşımın en belirgin örneğini teşkil eden ve demokratik yaşamın ayrılmaz unsurlarından olan siyasal katılım olgusuna geçmek istiyoruz.

II. SİYASAL KATILIM

Siyasal katılma olayına dair iki ayrı yaklaşım bulunmaktadır. Birinci yaklaşımda siyasal katılma; modernleşmenin bir sonucu olarak ele alınmaktadır. İkinci yaklaşımda ise; siyasal katılma kişisel çözümleme düzeyinde ele alınarak, kişiyi oy vermeye, sorunlarını siyasi mercilere yansıtmaya, siyasal gösterilerde yer almaya neden olan koşullar irdelenmeye çalışılır. Söz konusu yaklaşımlara uygun olarak siyasal katılma; siyasal sistem içinde yurttaşların doğrudan ya da dolaylı biçimde yöneticilerin seçiminin ve karar alma sürecini etkileme faaliyetleridir.⁵⁷ Bu çerçevedeki bir başka tanımlamada ise siyasal katılma "özel şahısların ve onların oluşturduğu daha kapsamlı birimlerin, kendilerini yöneten kadroların seçim ve eylemlerini etkilemek için giriştikleri çabalar"⁵⁸ olarak ifade edilmektedir.

Kamu görevlilerinden çok özel vatandaşları içeren bir tanımlama olarak, siyasal katılma; "vatandaşların hükümetçe alınan kararları etkilemek üzere tasarlanmış faaliyetlerini"⁵⁹ ifade etmektedir. Sınırlarının belirlendiği bir tanımda siyasal katılma;

⁵⁵ İlhan TEKELİ, "Kent Planlaması ve Katılım Üzerine Düşünceler", Kent Planlaması Konuşmaları, TMMOB Yayınları, Ankara 1991, s.74-75.

⁵⁶ EROĞUL, a.g.e., s.273.

⁵⁷ Esat ÇAM, Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul 1990, s.153; Norman H. NIE- Sidney VERBA- Philip CONVERSE, Siyasal Katılma Kamuoyu ve Oy Verme Davranışı, (Çev.İ.Turan-T. Karamustafaoğlu), S Yayınları, Ankara 1989, s.1.

⁵⁸ İler TURAN, Siyasal Demokrasi Siyasal Katılma Baskı Grupları ve Sendikalar, Türkiye Belediye İş Sendikası Eğitim Dizisi, No:6, İstanbul 1987, s.37.

⁵⁹ Samuel P. HUNTINGTON-Jorge I DOMINQUEZ, Siyasal Gelişme, (Çev. Ergun Özbudun), S Yayınları, Ankara 1975, s.42.

"Merkezi veya yöresel devlet organlarının her düzeyinde politikaların seçimi ve kamu işlerinin yönetimini ya da siyasi yöneticilerin seçimini etkilemek amacıyla yasal ya da yasal olmayan araçlara başvuruyu benimseyen ya da başarısızlıkla son bulan tüm idari eylemler"⁶⁰ şeklinde ele alınmıştır. Ayrıca siyasal katılım; "yurttaşların, devletin çeşitli düzeylerdeki karar ve uygulamalarını etkileme eylemleri"⁶¹ olarak da tanımlanmaktadır.

Kalaycıoğlu "siyasal eylem" olarak kabul ettiği siyasal katılmayı; "kişinin otonom olarak yaptığı tercihler ve verdiği kararlar sonucunda siyasal karar mevkilerine gelecek olanları etkilemek amacıyla gerçekleştirdikleri siyasal eylem ve faaliyetler"⁶² şeklinde ifade etmektedir.

Siyasal katılma, çoğu zaman bir grup eylemi olarak karşımıza çıkar ve genellikle, sosyal sınıf, menfaat grubu, cemaat, mahalle, yüz yüze ilişkilere dayanan patron-yanaşma grubu veya hizip ve siyasal parti temeli üzerinde örgütlenir. Öte yandan, siyasal katılma öncelikle bir siyasal davranışı belirler ve bir siyasal partiye oy vermekten, siyasi cinayetleri gerçekleştirmeye kadar çeşitli davranışları içerir. Siyasal katılım noktasında ortak bir tanımlama üzerinde anlaşılammamakla birlikte, "siyasal katılma eyleminin (action) amacının siyasal liderlerin kararlarını etkilemek"⁶³ olduğu üzerinde fikir birliği bulunmaktadır.

A. Siyasal Katılımın Boyutları

Demokratik rejimlerde siyasal katılmanın üç düzeyde gerçekleştiği⁶⁴ söylenebilir. Birincisi, bireysel düzeydeki katılımdır. Birey burada ya seçimden seçime oy vermekle sınırlı kalır veya biraz daha ileri giderek siyasi olaylarla ilgilenir. Bu yönü ile bireysel katılım seçimden seçime gerçekleştiği için sınırlı bir katılım olarak kabul edilebilir.

İkinci düzeydeki katılım ise, grup düzeyinde gerçekleşen katılımdır. Bireyler bu katılım yolu ile, bir grup içinde yer almak suretiyle gerek yerel gerek ulusal düzeyde siyasal iktidarın politikalarını yönlendirmeye çalışırlar. Siyasal katılımın üçüncü düzeyi ise, siyasal partiler aracılığı ile gerçekleşen katılımdır. Vatandaşlar, birinci düzeydeki katılımda siyasal sistem içindeki aktörlerin bir destekleyicisi, grup düzeyindeki katılımda siyasal süreçten pay

⁶⁰ ÇAM, a.g.e., s.153.

⁶¹ Ahmet Taner KİŞLALİ, *Siyasal Sistemler*, Ankara 1991, s.154; TURAN, *Siyasal Demokrasi...*, a.g.e., s.37.

⁶² KALAYCIOĞLU, a.g.e., s.10.

⁶³ Ersin KALAYCIOĞLU "Siyasal Katılmanın Koşullarına Genel Bir Bakış: Türkiye Örneği", *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi*, (Ed. Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY), 1. Baskı, İstanbul 1986, s.509-510.

⁶⁴ Ömer ÇAHA-Metin TOPRAK-İbrahim DALMIŞ, "Siyasal Parti Üyelerinde Siyasal Katılım Düzeyi; Kırkkale Örneği, *Yeni Türkiye*, S.9, Mayıs-Haziran 1996, s.209-210.

alıcı durumda iken, siyasal parti düzeyindeki katılımı siyasal sistemi tümüyle etkileme pozisyonundadır. Bu nedenle klasik demokrasilerde katılımın en geniş kapsamlı ve etkili düzeyi daha çok siyasi partiler aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Siyasal katılımın alabileceği şekiller, bir toplumdan diğerine değişebilmekle birlikte, normal olarak oy vermeyi, diğer seçim faaliyetlerini, hükümet kararlarını etkilemeye yönelik kollektif lobicilik çabalarını, örgütsel faaliyetleri veya şiddet eylemlerini içine alır. Kapani tarafından, "toplum üyesi kişilerin siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavram"⁶⁵ olarak tanımlanan siyasal katılmayı, en bilinen şekli ile "seçimlerde oy vermek" ile sınırlamak hata olacaktır. Siyasal iktidarın kaynağında "halk" yer aldığına göre, siyasal yaşamın halk tarafından biçimlenmesi ve yönlendirilmesi gerekmektedir. Siyasal katılım çağdaş, özgürlükçü ve demokratik sistemlerin olmazsa olmaz koşuludur ve diğer özgürlüklerin kullanılması için gerekli bir üst özgürlüktür.⁶⁶

Toplum üyelerinin tamamının siyasal hayata aynı oranda katılmadıklarından hareketle Robert Dahl, siyasal katılmayı; merak; ilgi; bilgi ve eylem olmak üzere dört boyutta ele almaktadır. Robert Dahl, tarafından belirlenen siyasal katılımın boyutları, birbirinden kopuk, birbirleriyle ilgisi olmayan tutumlar, davranışlar değildir. Aksine yapılan araştırma bulguları bunlar arasındaki bağıntıları ortaya koymaktadır. Örneğin, seçim sonuçlarına ilgi duyanların seçim kampanyalarını dikkatle ve önemseyerek izleyenlerin, tartışılan sorunlar hakkında daha fazla bilgi sahibi olanların, seçimlerde oy kullanma oranlarının, siyasal faaliyetlerle ilgilenmeyenlere göre daha yüksek olduğu görülmektedir.⁶⁷

Siyasal katılmaya yönelik yapılan bir başka sınıflandırma ise üç başlık altında toplanmıştır; siyasal olayları izleme; siyasal olaylara ilişkin tavır takınma; siyasal olaylara dahil olma, içinde yer alma. Siyasal olayları izleme faaliyeti; dergi, gazete, vb. yollar ile siyasal olayları takip etmeyi; dinleyici sıfatıyla parti, miting ve kongrelerine katılmayı içerir. Siyasal olaylar hakkında tavır takınarak siyasal katılma, siyasal olayları izleme faaliyetinden daha yoğun (etkin) bir siyasal faaliyeti içerir. Burada açıkça siyasi oluşumun yanında veya karşısında tavır alma söz konusudur. Siyasal katılımın en ileri düzeyi, olayların içinde bizzat yer almak suretiyle yapılanıdır. Siyasal partilere üye olmak ve görev almak, siyasi partinin

⁶⁵ KAPANİ, a.g.e., s.130-131.

⁶⁶ Gülay TALASLI, *Siyaset Çıkmazında Kadın*, Ümit Yayınları, Ankara 1996, s.27.

⁶⁷ Ahmet Taner KİŞLALİ, *Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 1995, s.185; KAPANİ, a.g.e., s.131.

organize ettiği miting ve gösterilerde aktif yer almak; siyasal katılmanın en ileri ve etkin düzeyini ifade eder.⁶⁸

Siyasal katılmaya yönelik olarak yapılan daha geniş bir sınıflama ise şu başlıklar altında gerçekleştirilmiştir: Aktif ve pasif katılma; açık-gizli katılma; zorunlu-bağımsız katılma; sürekli-sürekli katılma; siyasal sisteme veren ve alan katılma; açıklayıcı-araçsal katılma; sözlü-sözsüz katılma; sosyal-sosyal olmayan katılma.⁶⁹

Siyasal katılmanın yasal (formel) boyutunun dışında, yasal olmayan biçimleri de bulunmaktadır. İtaatsizlik, yasa dışı örgütlere ilgi duymak, onların oluşumuna katılma, üye veya yönetici konumunda olmak, bu oluşumların gizli, yasadışı toplantı ve eylemlerine katılmak (afiş asma, bildiri dağıtma) zor kullanma, adam kaçırma, suikast ve çete savaşları, devrim hareketleri vb. davranışlar yasal olmayan (olağan dışı) siyasal katılım sınıflamasının içine girer.

Siyasal sistemlerden beklenenlerin gerçekleşmemesi, sistemin başarısızlığı, toplumsal kesimlerin isteklerinin bağdaştırılamayacak kadar zıtlaşması, belirli toplulukların kendini sistemden yabancılaşmış görmesi ya da olağan yollardan katılmaması durumunda, siyasal katılmanın olağandışı biçimlere dönüştüğü gözlenmektedir. Olağan yolları bilmeyen ya da yeterli bulmayan çeşitli topluluklarca kullanılan bu katılma biçimleri, siyasal rejimin katılığından ve baskılardan kaynaklanabilir.⁷⁰

B. Siyasal Katılımı Etkileyen Unsurlar

Siyasal katılım, siyasal kaynaklardan yararlanmakla olanaklıdır. Siyasal kaynak; bir birey tarafından bir diğer bireyin (veya bireylerin) tutum veya eylemlerini kendi istediği siyasal yöne veya amaca yöneltebilmek üzere kullanılabilecek nesnel ve öznel her şeydir. Gelir veya servet, siyasal deneyim, bir makama kimin geleceğini tayin yetkisi, saygı, toplumda yüksek bir mevki sahibi olmak, hitabet vb. nitelik veya özellikler siyasal kaynak olarak kabul edilebilir.⁷¹

Siyasal sistem içinde bireylerin davranışlarını etkileyen sosyo-ekonomik, psikolojik, kültürel ve çevresel etkenler vardır: Yaş, cinsiyet, aile, eğitim, meslek, gelir düzeyi, yerleşme

⁶⁸ Deniz BAYKAL, *Siyasal Katılma Bir Davranış İncelemesi*, AÜSBF Yayını, Ankara 1970, s.33-34; KAPANİ, a.g.e., s.131-132.

⁶⁹ ÇAM, a.g.e., s.155-156.

⁷⁰ TURAN, *Siyasal Sistem...*, a.g.e., s.72-73.

⁷¹ KALAYCIOĞLU, a.g.m., s.510.

biçimi, kişilik yapısı, iletişim araçları ile ilişkileri, örgütsel bağımlıları gibi değişkenler, katılımın biçimi ve düzeyi üzerinde önemli rol oynarlar.⁷²

Siyasal katılma "yaş" ile orantılı olarak artmaktadır. siyasal katılma eğiliminin orta yaş dönemlerinde daha yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Gençler daha fazla uç siyasal eğilimlere ilgi göstermelerine karşın, yaşlılar merkeze doğru kaymaktadır. Yaş ilerledikçe, bireyin siyasal tercihlerinin bir kararlılık kazandığı görülmekte ve siyasal yaşama katılımı daha düzenli bir kalıba oturmaktadır.

Siyasal katılımda -özellikle Türkiye ölçeğinde- cinsiyet de belirgin bir etken olmaktadır. Kamusal alandan soyutlanan kadının sadece "özel" alanın dar kalıpları içerisinde günlük ev ihtiyaçlarının karşılanması ve çocukların bakımına yönelik işler ile yoğunlaştırılmış bulunmaları, onların toplumsal hayatın işleyişinden uzaklaştırmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak "kamusal" alandan dışlanan kadınlar siyasal tercihler noktasında eşlerinin tekeli altına girmekte onlara bağımlı olarak siyasal tercihlerini ortaya koymakta, genelde kendi bağımsız tercih ve öngörülerine hayatiyet kazandırabilecek siyasal katılımlar da bulunamamaktadır.

Bireylerin eğitiminde, kişilik değerlerinin yerleşmesi ve gelişmesinde birincil etken olan "aile" siyasal değerlerin ve öngörülerin belirlenmesi geleceğe aktarılmasında da etken olmaktadır. Siyasal ilgi düzeyleri yüksek olan ailelerin çocuklarının da hayatında siyasetin ayrı bir yerinin olma olasılığı yüksektir. Öte yandan ülkedeki siyasal oluşumlardan doğrudan ya da dolaylı olarak olumlu/olumsuz etkilenen ailelerin çocukları gelecek dönemlerde bunların yansımalarını, izlerini taşıyacaklardır. Siyasetle iç içe olan ailelere mensup bireyler ilerki hayatlarında aileden gelen bu gelenek devam ettirebileceklerdir.

Siyasal katılma eğilimini etkileyen bir diğer değişken ise; "eğitim"dır. Eğitimin, bireylerin siyasal olaylarla ilgili bilgi edinmelerini ve bilgileri yorumlamalarını, kendi toplumsal durumları ve sorunlarıyla bağlantı kurmalarını kolaylaştırdığı ölçüde siyasal katılma eğilimlerini arttırmaları doğaldır. Eğitimin düzeyi ise gelir ile ilgilidir. Bu noktadan hareketle alt gelir grubunda yer alan bireyler düşük bir eğitim düzeyinde yer aldıklarından, onların siyasal ilgileri bu iki etkenin ortak ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gelir düzeyi ile siyasal katılma eğilimleri arasında da bir bağıntı olduğu gözlenmektedir. Gelir düzeyinin artması ile siyasal yaşama yönelik artan ilgi, gelir düzeyi düştükçe yerini ilgisizliğe bırakmaktadır. Zira en önemli siyasal kaynaklardan olan gelir,

⁷² Bknz., KİŞLALİ, Siyasal Çatışma..., a.g.e., s.186-188; TALASLI, a.g.e., s.27-38; ÇAM, a.g.e., s.153-155; KALAYCIOĞLU, a.g.e., s.16-34.

"seçkin katılım" modelinin geçerli olduğu toplumlarda siyasal katılım düzeyinin belirlenmesinde büyük önem kazanmaktadır. Öte yandan meslek ve yerleşme alanları da siyasal katılımı belirleyici olmaktadır.

Siyasal katılımı etkileyen bir başka unsur, kişilik özellikleridir. Yönetilmekten çok yönetmek, doğrudan ya da dolaylı olarak kararlarından etkilendiği yönetim mekanizmalarında yer almak, olayları kendi bireysel ve ait olduğu toplumsal grubun istemleri ve çıkarları paralelinde işletmek isteyen bireyler siyasal yaşamda daha katılımcı, daha aktif olma eğilimindedirler.

Siyasal katılım açısından, etnik ya da dinsel grupların katılımı da önemlidir. Dayanışma, kendi ve benzerlerini çoğunluğa karşı savunma içgüdüsü bu tür grupları siyasal yaşamla daha çok ilgili olmaya yönlendirmektedir. Kendilerini bulundukları topluma ait hissetme yönünde belirgin çekinceleri olan gruplar gelir ve eğitim düzeyleri yükseldikçe, siyasal yaşamda daha etkin hale gelebilmektedirler.

Bir toplumda yukarıda sayılan siyasal kaynakların harekete geçebilmesi o toplumdaki "siyasal fırsat yapısı" ile yakından ilişkilidir. Kalaycıoğlu bu kavramı; "siyasal otoriteye etkide bulunabilecek bireylerin kimler, diğer bir deyişle hangi niteliklere ve ne tür toplumsal özgeçmişlere sahip kişiler olacağı konusundaki yasal, toplumsal ve siyasal düzenlemeler ve kurallar bütünü"⁷³ olarak tanımlamaktadır. Uygulanan siyasal rejimler, siyasal fırsat yapısı ile bireylerin siyasal yaşama katılımlarının alt ve üst sınırlarını belirlemekte, siyasal eylemde bulunacak bireylerde bulunması gereken nitelikleri kurumsallaştırmaktadır.

Bu siyasal kaynakların ne tür bir siyasal fırsat yapısıyla sınırlandırıldıkları, bireyin etkisi altında bulunduğu siyasal güdülerin gücü ve bireyin sahip olduğu siyasal kaynakların mevcut siyasal fırsat yapısı içinde nasıl eyleme dönüştürülebileceğine dair bilişsel bir hazırlığı veya özetle siyasal bilgiye sahiplik derecesi de, bireylerin siyasal katılımları açısından önemli ve gereklidir.

Yönetime katılım ve siyasal katılım konuları inceledikten sonra yerel yönetimleri ve bu bağlamda belediye yönetiminin ön plana çıkmasını kolaylaştıran bazı gelişmeleri ele alacağız. Sosyo-ekonomik siyasal ve yönetsel gelişmeleri/değişimleri ifade etmekte kullanılan Globalleşme olgusu belediye yönetimlerini yönetsel yapılar içinde ön plana çıkarmakla birlikte bu yönetimlere yönetilenlerin katılımı konusunu daha da önemli hale getirmiştir.

⁷³ KALAYCIOĞLU, a.g.m., s.510.

III. GLOBALLEŞME SÜRECİNDE YERELLİK: ULUSAL VE YEREL YÖNETSEL YAPILARIN KONUMU

Demokrasi tartışmalarının yoğun olarak gerçekleştiği sırada dünyada yaşanan önemli siyasal ve teknolojik gelişmeler, yeni kavramsal tartışmaları doğurmuştur. Bu kavramlardan biri de teknolojik değişimi yaşamış ve çoğunlukla yönetsel sisteminin işleyişini demokratik gereklere göre şekillendirmiş ülkeler etrafında gelişen "globalleşme" kavramıdır.

Burada globalleşme sürecine giden yolu inceledikten sonra konumuzu ilgilendiren boyutu ile yerelin global şartlar çerçevesindeki yerini belirlemeye ve yerele verilen rolü ortaya koymaya çalışacağız. Son olarak "sübsidiyarite" kavramının içeriğini, yerel yönetimler ve belediyelerle bağlantısını inceleyeceğiz.

A. Tarihsel Süreci ve Kavramsal İçeriği Açısından Globalleşme

Tarihsel süreç farklı mekansal ölçeklerin nasıl ortaya çıktıkları ya da nasıl önemsizleştiğini göstermektedir. Örneğin şehir devletleri ve imparatorlukların yerini ulus-devlet alırken, günümüzde ulus-devlet egemenliğinin ise giderek daha üst ölçekteki örgütlenmeler karşısında ortadan kalkması da görece güçsüzleştiği görülmektedir. Günümüz dünyasında bu tarihsel-coğrafi süzgeçten geçerek gelen en az üç temel ölçek vardır. Bunlar; yerel-ulusal ve küresel ölçeklerdir.

Süper güçler arasında yaşanan soğuk savaş döneminin sona ermesiyle uluslararası sistem -henüz tamamlanmamış olmakla birlikte- tüm dünya devlet ve topluluklarını kapsayıcı nitelikler içeren bir değişim süreci içine girmiştir. Yeni dünya düzeni kurmak olarak adlandırılan bu yeniden yapılanmanın belirleyici unsurları olarak liberalleşme ve globalleşme/küreselleşme ön plana çıkmıştır.

Globalleşme olgusu tarihsel süreç içinde düşünce bazında veya teorik düzeyde üzerinde durulan bir konu olmakla birlikte 20. Yüzyılın gelişen iletişim teknolojisi sayesinde uygulama platformuna taşınmaya başlamıştır. Bu yüzden 20 yüzyılın globalleşmesinin temelinde iletişim ve enformasyon teknolojisinde yaşanan devrim ve ulusal ekonomilerin köklü bir değişim geçirerek uluslar ötesi bir nitelik kazanması⁷⁴ belirleyici olmuştur. Teknolojik gelişmeler sonucu dünya küçülmüş, sınırlı kaynakların kullanımı noktasında ekonomik sınırlar

⁷⁴ Ahmet SALTİK, "Çağdaş Toplumlarda Gönüllü Kuruluşların Sosyo-Ekonomik Temelleri", Gönüllü Kuruluşlar Konferansı, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara 1995, s.21.

ortadan kalkmaya başlamış, ülkeler kaynakların da arasında bulunduğu bazı alanlarda egemenliğin kollektif olarak kullanılması gereğini giderek kabul etme eğilimi içine girmişlerdir.

Batı da yaşanan ekonomik dönüşümün başladığı dönemi, bu yaklaşım açısından Globalleşme sürecinin ilk adımı ya da çıkış noktası olarak değerlendirmek mümkün görünmektedir. Zira 18. Yüzyılda özellikle İngiltere'de başlayan ekonomik dönüşüm (sanayi devrimi) ülkeler arasında gelişmişlik ölçütünü ve farkını ortaya çıkarmıştır. Bu sürecin işlemesi ile Batı tarım toplumu özelliğinden sıyrılıp "sanayi toplumu" niteliğine bürünmeye başlamıştır. Öte yandan Sanayi toplumu düzeyine ulaşan ülkeler ekonomik anlamda globalleşmenin gereği olarak, tarım toplumu niteliğini sürdüren ülkelere ekonomik, siyasi, kültürel yönlerden hakim olmuşlardır.⁷⁵

B. Global Yönetimde Yerelliğin Yeri ve Önemi

Globalleşme kavramının; teknolojik gelişmeler çerçevesinde ve önderliğinde şekillenen ve pazar ekonomisinin genişlemesi, kaynakların kullanımı ve paylaşımına yönelik bir uygulama olarak algılanması durumunda konumuzu ilgilendiren yönü yerelliğin bu süreçteki yeri ve önemidir. Küçülen ve ulus devletin sorgulandığı ancak kısmen de bu sürecin teşvik edildiği çok karmaşık bir yapının oluştuğu günümüzde, bireylerin yeri ve etkisi ne olacaktır ? keza globalleşen dünyada bireyler artık kendi yaşam alanlarının sınırlarını kolayca aşabilmekte, diğer dünya toplumları ve bireyleri ile etkileşim içine girerek onlardan etkilenmekte, onları etkileyebilmektedirler.

Globalleşme sürecinde klasik devletin, "devlet üstü" yetkilere sahip global veya bölgesel boyuttaki örgütlenmelerle yeniden yapılanma sürecine girmesi ile ulus kavramının da gelecekte yerini etnik, kültürel ya da çıkar birliğine dayalı "yerellik" kavramına terk etmesi beklenmekte⁷⁶ bu yaklaşım nedeniyle yerelliğin gerek globalleşme gerekse ulus devlet içindeki yeri ve fonksiyonları hakkında tartışmalar yapılmaktadır.

İlişkilerin gittikçe artan bir biçimde uluslararası niteliğe bürünmesi ve uluslar üstü kurumların yaratılması ve devletler üzerinde etkin olmaya başlaması, merkezi yönetimin altında yer alan yönetimleri, önceleri merkezi yönetimin tekelinde olan bazı konularda kendilerinin de etkin olabilecek yapısal oluşumlar ile donatılmaları fikrini doğurmuştur. Bu anlamda yerel ölçek batıda şehir devletleri döneminde bir iktidar ölçeği olmuşken, Osmanlı

⁷⁵ Zerrin TOPRAK KARAMAN-Asuman ALTAY, "Yeni Dünya Düzeninde Global Yönetim", Yeni Türkiye, Yıl.2, S.9, Mayıs-Haziran 1996, s.324.

⁷⁶ TOPRAK KARAMAN-ALTAY, a.g.m., s.336.

devleti de dahil olmak üzere yerelin Türkiye için bu tarz bir geçmişinden söz etmek güçtür. Ancak değişen dünya şartlarına paralel olarak yerel halkın bilinçlenmeye başlaması ile bu yapılanma modeli ülkemizde de yoğun tartışmalara konu olmaya başlamış bulunmaktadır.

Toplumsal değerlerdeki değişimlerin ve dünya toplumları arasında yaşanan kültürel iletişim ve etkileşimin yönetsel işleyişe yansımaları olarak adlandırabileceğimiz olgulardan olan merkezin yetki ve görevlerinin paylaşımı konusu genel kabuller üzerinde "zirveye rağmen tabanı tercih etme" yaklaşımı şeklinde belirgin kılınmakta, bu ise yerelliği ön plan itmektedir. Ancak yerelleşmeye farklı anlamlar yüklenildiği görülmektedir. Bunlardan birinde "yerelleşme" ile ekonomik değişim (global sermaye hareketleri) hareketleri arasında kurulmaya çalışılan bağıdır.

Bu yaklaşıma göre: yerelleşme olgusu, yani yerel birimlere merkezden yetki, görev ve sorumluluk devrinin gerçekleşmesi, yerelin sorumluluğunun ve yapabilirliğinin istenmesinin arka planında sermaye hareketlerinin ve ekonomik girdilerin ulus-devleti dışlayarak yereli ön plan çıkarma ve yerel birimler ile başka aracı bir yapı olmadan işbirliğine veya tek taraflı etkileşime açık olunmasına yönelik bir girişimdir. Bu anlamıyla yerelleşme; globalleşmenin bir gereği olarak gösterilmek istenmektedir. Böylece, yerelleşme, yerinden yönetim ve işlerin yerel halka en yakın düzeyde görülmesi (sübsidiyarite) ilkelerine göre yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamından saptırılmış olmaktadır.⁷⁷

C. Sübsidiyarite İlkesi ve Yerelin Yönetsel Çözümlemesine Katkısı

Günümüzde özellikle ve öncelikle Batı ülkelerinde Avrupa Birliği sürecine giden yolda yerel ve bölgesel özerkliğin sonucu olarak kamusal nitelikli hizmetlerin halka en yakın birimlerce görülmesi, merkezin ancak yerel birimler tarafından yerine getirilmesine olanak bulunmayan durumlarda ve konularda görev üstlenmesine yönelik yaklaşımları temellendiren belgeler ortaya konulmaktadır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı'ndan sonra Avrupa Birliğine yönelik olarak ortaya konulan Maastricht Anlaşması ile de net olarak ortaya konulan "Subsidiyarite" ilkesi bu yaklaşımın sonuçlarından en önemlisini teşkil etmektedir.

Yerellik-hizmete yakınlık (subsidiyarite) ilkesi, genel olarak demokrasinin ve özel olarak da "yerel ve bölgesel demokrasinin güvencesi" olarak Maastricht Anlaşmasının 3/B maddesinde yer almıştır.

⁷⁷ Cevat GERAY, "Yerelleşme Üzerine", *Ada Kentliyim Dergisi*, Yıl.3, S.9, Şubat-Mayıs 1997/1, s.84.

Hizmette halka yakınlık, halka en yakın birimler tarafından yönetilme olarak ifade edilmekte bu anlamda yerel, bölgesel veya merkezi düzeydeki çeşitli birimlerin stratejik duruma uygun olan bir hizmeti yerine getirmeleri istenmektedir. Başka bir ifade ile hizmetin yerine getirilmesinden en iyi konumda ve koşullarda olan yerel, bölgesel veya merkezi birimler sorumlu ve yükümlü olmalıdırlar.

Sübsidiyarite kavramı zirveye rağmen tabanı tercih etme/işlerin yerel halka en yakın yerde görülmesi olarak açıklanmaktadır. Bu bağlamda yetkilerin uygulanması ve kullanılması için ısrarla uygun düzeyi aramak ve ancak alt düzeylerdeki yönetimler ile ilgili yetkileri kendileri uygulayamadıkları zaman bir üst düzeyin seçilmesi önem taşımaktadır.⁷⁸

Avrupa Konseyi tarafından sıkça kullanılan sübsidiyarite ilkesine göre; hizmetlerin esas sahibi alt ve vatandaşa yakın birimler olup üst birimler ancak alt birimlerin yerine getiremedikleri büyük boyutlardaki hizmetleri yerine getirirler. Böylece her hizmetin merkezden planlanması, finansmanı ve yürütülmesinin önüne geçilerek, hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlanmış olur.⁷⁹ Bu bağlamda Sübsidiyarite ilkesi, devlet ve yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanmasına yönelik yaklaşımın bir uzantısını ifade etmektedir.

Sübsidiyarite, yerel kaynakların, yerel nitelikli kamusal hizmetlerin akılcı ve kamu yararına kullanılmasının yanında halkın demokratik eğitiminin sağlanmasına yardımcı olması amaçları çerçevesinde kullanılması esasının benimsenmesi gerekmektedir.⁸⁰ Sübsidiyarite ilkesi sorunların bölge ve/veya ülke ölçeğinden taşarak tüm dünyayı etkilemesi ve tek bir dünyanın bulunması özellikle çevresel değerlerin korunması veya geliştirilmesine yönelik uyarlamalara aktarmakta daha öncelikle ele alınmaktadır.⁸¹

Sübsidiyarite veya hizmette yerel halka yakınlık ilkesinin günümüzün olağanüstü ilgi görmesi özel koşulların sonucu olarak nitelenmektedir. Geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başlandığı, Avrupa Birliği'ni kurmanın kimi güçlükler yarattığı ve Birliğin yarattığı merkezileşmenin, yerel yönetimleri rahatsız eden merkeziyetçilik kaygılarına yoğunluk kazandırdığı bir dönemden geçmekte olunması bu koşulların başlıcaları olarak ifade edilmektedir.⁸²

⁷⁸ TOPRAK KARAMAN- ALTAY, a.g.m., s.351.

⁷⁹ Enis YETER, "Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler", ÇYY, C.1, S.4, Temmuz 1992, s.18.

⁸⁰ Ruşen KELEŞ, "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler", ÇYY, C.4, S.1, Ocak 1995, s.4.

⁸¹ Zerrin TOPRAK KARAMAN, "Globalleşmede Çevre Faktörü ve Çevre Korumacı İdeolojiye Politik Bir Yaklaşım", Yeni Türkiye, Yıl.1, S.5, Temmuz-Ağustos 1995, s.178.

⁸² KELEŞ, "Hizmette Halka Yakınlık ...", a.g.m., s.4.

Bu çerçevede "global düşün yerel uygula" olarak adlandırılan yaklaşım subsidiyarite ilkesi ile desteklenmekte ve çevresel değerlerin ve unsurlara dair kararların ve tedbirlerin alınmasına yönelik etkinliğin yerel birimlerde toplanması önerilmektedir. Ancak ilkeyi sadece çevresel değerlere yönelik olarak sınırlamak veya bu yönde yaratılmış bir yaklaşım olarak algılamak eksiktir. Ülkenin açılımının genişletilmesi, yerel birimlerin karar alma süreçlerindeki etkinlik ve belirleyiciliklerinin artırılması gerekmektedir. Buna ek olarak yaklaşımın yerel halkın yönetime katılımını ve etkinliğini tesis edecek bir araç olarak algılanması gereklidir. Keza, globalleşme aynı zamanda bir bütün olarak, insanlığın bütün halinde "bireysel olarak çözemeyeceği bir dizi ortak sorunla karşı karşıya olduğunu ifade eden bir bilince de"⁸³ işaret etmektedir.

Yerel işlerin halkın katılımı ve denetimiyle yeniden yürütülmesi, merkeziyetçi yapıdan uzaklaşılması, yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi anlamındaki yerelleşme son zamanlarda yaygın olarak uluslararası sözleşmelerde buna bağlı olarak ulusal metinlerde yer almaya başlamıştır.

IV. ULUSLARARASI VE ULUSAL METİNLERDE YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM

Yönetime katılım ve Demokrasi açılımını sağlayan uluslararası metinlerin en önemlisi, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'dir. Beyannamenin 21.maddesinde vatandaşlara, kamu işlerinde yönetimine katılım hakkı tanınmaktadır. Katılım noktasında, en genel yaklaşımlardan biri de Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesidir.(1966) Sözleşmenin 25.maddesinde, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 21.maddesinde öngörülen ilkelere yer verilmekte ve "her vatandaşın doğrudan doğruya veya özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla kamu yönetimine katılma" hak ve fırsatını düzenlemektedir

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK)'in hazırladığı Paris Şartında (1990) katılımcı yönetim anlayışının önemli aracı olan sivil toplum kuruluşlarına yer verilmekte, STK'ların AGİK etkinliklerinde yer almaları düzenlenmektedir.

1985 tarihinde Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) tarafından yayınlanan; Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi de demokratik yerel yönetimin önemine ve yerel özerklik ilkelerine yer vermiştir. Bildirgede demokratik yerel yönetim ile yerel halkın ekonomik ve

⁸³ Montserrat GUIBERNAU, *Milliyetçilikler*, (Çev. Neşe DOMANİÇ), Sarmal Yayınevi, İstanbul 1997, s.93.

toplumsal ihtiyaçlarının en etkin biçimde karşılanması ve hemşehri sorumluluğu anlayışı ortaya konulmuştur.⁸⁴

Avrupa ile entegre olma istek ve çabası Tanzimattan bu yana sürdüren çeşitli platformlarda bu yöndeki talebini dile getiren Türkiye uluslararası düzeyde yerel demokrasi ve katılımı arttırıcı bazı çalışmaların bazılarını onaylamıştır. Bu yaklaşımların uzantısında ise ulusal metinlerimizde bu yönde çalışmalara yer verilmiştir. Aşağıda uluslararası ve ulusal düzeyde yerel demokrasi ve katılımı arttırmaya yönelik çalışmalar incelenecektir.

A. Uluslararası Metinlerde Yerel Katılım ve Demokrasi

Yerel katılım ve demokrasi konusunda uluslararası düzeyde çok önemli girişimler yapılmakta bunlar diğer devletlerin imzasına açılmakta ve işbirliği içinde olmaya çalışılmaktadır. Aşağıda bu çabalar sonucu şekillenen özerklik şartı, Habitat toplantıları ve Avrupa Kentsel şartını ele alacağız.

1. Yerel zerklik şartı ve Katılım

Demokratik yerel yönetimin işler kılınması noktasında gerekli olan şartlardan biri bu birimlerin idari ve mali açıdan özerkliklerinin sağlanmasıdır. Biz bu konuda kavramsal içeriği ve Avrupa Konseyi tarafından ortaya konulan Yerel zerklik şartı'nı inceleyeceğiz. Özerklik kavramı bilinen ve geçerli anlamı yerel birimlerin mali ve idari açıdan merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmelerini içermektedir. Özerklik yönetsel yapı içinde bağımsızlık anlamına gelmemekle birlikte bu yönde algılamalara gidildiği görülmektedir. Burada öncelikle kavramsal açınımı ele alıp özerklik kavramının geek anlamına kavuşmasına yönelik gerekçeleri ortaya koyacağız.

a) zerkliğin Anlamı, Amacı-Kapsamı ve Koşulları

Kamu yönetimi alanında muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik; kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarının tanınması anlamını ifade etmekte kullanılmaktadır.

Özerkliğin birinci koşulu olarak; varlığını başkasının deşteğine bağlı olarak görmemek veya bağlı olmamak ön plana çıkmaktadır. Bu açıdan özerklik merkeziyetçiliğin ve adem-i merkeziyetçiliğin sakıncalarını gidermek veya en aza indirmek amacıyla kurumların kendi

⁸⁴ Alan DUBEN, *İnsan Hakları ve Demokratikleşme*, WALD Yayınları, İstanbul 1994, s.92.

sorumlulukları altında ülke genel çıkarlarına uygun olmak şartı ile kendi hizmetlerini bizzat kendilerinin düzenleme haklarını içeren bir yönetim yapısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir açıdan özerklik, "sosyal bir topluluğun veya tüzel kişilerin kendisini idare eden kuralların tamamını veya bir kısmını bizzat saptayabilmek ve devletçe konulan nizamların çizdiği sınırlar içinde hareket serbestliği yetkisi"⁸⁵ olarak kullanılmaktadır.

Özerklik kavramı, taşıdığı özellikler ve yerel yönetimleri ilgilendiren yönü ile üzerinde çokça durulan bir konu olarak karşımıza çıkmakta, ve olgu yerinden yönetimin bir uzantısı şeklinde, siyasal özerkliğe giden yolun basamaklarından olarak değerlendirilme eğilimi sergilenmektedir. Biz bu noktadan hareketle yerel düzeyde özerkliğin içerdiği anlamı ve bu anlama yönelik uluslar üstü belge olan Avrupa Yerel Özerklik Şartını ve Türkiye'nin bu şarta yönelik ortaya koyduğu yaklaşımları ele almaya çalışacağız.

b) Yerel Özerklik Kavramı

Yerel özerklik kavramı genel anlamda; "yerel yönetime, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işlerini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı yetki olarak tanımlanabilir. Keleş bu açımına "...buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesi" 'ni eklemekte ve özerkliği; "bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesi" şeklinde tanımlamaktadır. Tortop da özerklik için yalnız özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmalarının yeterli olmadığını, bunların "mali özerkliğe" de yani harcamalarında da merkezi yönetimin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili kılınmalarının gerektiğine işaret etmektedir.⁸⁶

Buna ek olarak teorik açıdan özerkliğin sağlanabilmesi için, özerk kuruluşların hiç bir baskı olmaksızın organlarını oluşturabilmeleri, serbestçe karar alabilmeleri ve aldıkları kararları uygulama haklarına sahip olmaları gerekmektedir. Tüm bu ilkeleri yani; kesin karar alma yetkisi; organların bağımsızlığı ve mali imkanlarının tanınması, özerkliğin şartları olarak değerlendirilmektedir.

Yerel özerklik ilkesinin başlıca üç temel amaca hizmet ettiği söylenebilir, bunlar; günden güne artan yerel hizmet taleplerini karşılamak amacı ile yerel yönetime yetki ve esenlik

⁸⁵ Osman MERİÇ, "Yerel Yönetimlerin Özerkliği", ÇYY, C.1, S.2, Mart 1992, s.57.

⁸⁶ Ruşen KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 1994, s.43; Nuri TORTOP, "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", AİD, C.24, S.4, Aralık 1991, s.3-4.

sağlamak; yerel yönetimlerin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimini belirlemesine imkan tanımak ve yerel yönetimi çoklukla merkezi yönetimin müdahalelerinden korumak ve aynı zamanda, merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılarına muhatap bırakmamak. Bu niteliklerin gerçekleşebilmesi için ise, özerk yerel yönetim ilkesinin anayasal ve yasal düzenlemeler ile güvence altına alınması gerekmektedir.

Yerel özerklik, egemenlik, bağımsızlık ve yetki genişliği yaklaşımları ile iç içe olarak değerlendirilmektedir. Yerel yönetimler, kurumsal oluşumları ve yapıları gereği egemenliği kullanmaya ve paylaşmaya sahip değildirler. Egemenliği kullanmaya yetkili birimler ancak devletler ve yarı egemen birimler kümesine dahil olan federe devletler veya eyaletlerdir.⁸⁷

Yerel özerklik, yönetsel yerinden yönetim ilkesinin bir sonucu olarak yerel yönetim birimlerine işlevlerini en uygun ve topluma yararlı şekilde sunabilmeleri için tanınmış bir ayrıcalıktır. Bu çerçevede bu hakkı yeterli veya merkezi yönetimin takdirine uygun olarak kullanmak durumunda olan yerel birimlerin ve yöneticilerinin genel çıkarlara ve yasal düzenlemelere uyma zorunlulukları bulunmaktadır.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı aslında bu açınının sağlanması ve yerel yönetimlerin çağdaş yönetsel gerekler çerçevesinde uyarlanmasına yönelik yaklaşımlar içermektedir.

c) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'nin Şarta Anayasal ve Yasal Açından Yaklaşımı

Yerel yönetimlerin gerek siyasal özellikleri gerekse kamusal hizmetin görülmesi noktasında önemine yönelik yaklaşımlar sıkça vurgulanmakta ve dünyada artan kurumsal ve bireysel etkileşim ve iletişimin uzantısı olarak da bu yönetsel birimlerin önemi ve ulusal kalkınma ve siyasal etkileşim alanındaki etkinlikleri artmaktadır. Söz konusu bu olguların uzantısı olarak da bu birimlerin daha fazla etkin ve demokratik, katılımcı yaklaşımla uyarlanmalarına yönelik girişimler artan bir hızla gerek ulusal gerekse uluslararası platformlarda tartışılmaktadır. Bu girişimlerden biri de Avrupa Konseyi tarafından geliştirilen Avrupa Yerel Özerklik Şartıdır.

Yerel Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence

⁸⁷ KELEŞ, a.g.e., s.48.

oluşturmaktadır. Zira, Şartın içeriğinde taraf olan devletler yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali yapılarını geliştirici tedbirleri almakla yükümlü kılınmaktadır.

Özerk yerel yönetim ilkesi şartın 3/1. maddesinde yer almakta ve kavram; "yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı" olarak tanımlanmaktadır.

3. Maddenin 2. fıkrasında, yerel yönetimlerin yapısal oluşumu demokratik kurallar çerçevesinde ele alınmaktadır. Aynı fıkra (md. 3/2) yer alan "yurttaş meclisleri" ve "halkoylaması" hükümleri ile katılımcı yerel yönetim anlayışının gelişmesi noktasında önemli bir adım atılmıştır. Yurttaş meclisi ve halkoylaması ilkelerinin yer alması yerel yönetimlere demokratik ve yerel halkın katılımını geliştirici nitelik kazandırılması açısından önemlidir.

Şartın 4. maddesi ile özerk yerel yönetim anlayışının kapsamı ortaya konulmakta ve birinci fıkrasında, 2. madde de anayasal güvence altına alınması öngörülen özerklik ilkesinin uzantısı olarak "yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da kanun ile belirleneceği" hükmüne yer verilmek suretiyle yerel yönetimlerin yapısal oluşumları yasal düzeneklerle çerçevelendirilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

5. Maddenin 4. fıkrasında ise, kanunda öngörülen durumların dışında, yerel makamlara verilen yetkilerin öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamayacağı veya sınırlandırılmayacağının düzenlenmesi de gerek sübseydiyarite gerekse madde 3/2 ye göre yerel meclislerin ve referandum kurumunun güvence altına alınmasını öngörmektedir.

4. Maddenin 6. fıkrası yerel katılım açısından bir başka önemli konu olan "danışma" kurumuna yer vermekte ve "yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır" ifadesi yer almaktadır.

5. Madde ile yerel yönetimlerin sınırlarının "değiştirilmesi" konusunda "referandum" yöntemi getirilmektedir. Söz konusu uygulama ile yerel halkın yaşamsal sınırlarının belirlenmesi noktasında kendilerine danışılacak olmasını katılımcı yönetim açısından değerlendirmek mümkündür.

7. Madde de yerel yönetimlerin sorumluluklarının kullanılma koşulları düzenlenmekte ve birinci fıkra "Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe

yerine getirilmesi olanağı sağlayabilmelidir" hükmü getirilmektedir. Bu madde ile yerel birimlerin kurumsal işleyişinin yerel nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesi ve demokratik katılımın geliştirilmesi/yerleştirilmesi noktasında elverişli kılınmasını gerektirmektedir. Bunun gerçekleşmesi için ise, özerklik kavramının içeriğinde de belirtildiği üzere yerel kurumsal yapıların yönetsel ve mali açıdan hareket serbestiyeti (yapabilir kılınmaları) ile donatılmaları gerekmektedir.

8. Madde, yerel yönetimler üzerindeki yönetsel denetimin, vesayetin kapsamı ve uygulanma yöntemi il ilgili olarak 3 ayrı fıkra düzenlenmektedir. Birinci fıkrada, yönetsel denetimin ancak, anayasa ve yasalarla belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabileceği belirtilmektedir. Bu hüküm ile bir bakıma özerkliğin bağımsızlık anlamına gelmeyeceği belirtilmiş olmaktadır. Aynı zamanda özerkliğin içeriğinde yönetsel anlamda denetimin varlığına işaret edilmek sureti ile yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin yönetsel anlamda bir alt birimleri olduğu yönünde bilinen normatif açılımı resmileştirilmiş bulunmaktadır.

Şartın 11. maddesinde yerel özerkliğin yasal korunmasına yönelik hükümlere yer verilmiş ve madde; "yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır" şeklinde düzenlenmiştir.

Yerel Özerklik Şartı'nın katılımcı yönetimle ilgili maddeleri dikkate alındığında Türkiye'nin önünde alması gereken mesafeler olduğu görülmektedir. Vesayet denetiminin niteliğinden katılımcı yönetim modellerinin uygulanmasına kadar şartta yer alan özelliklerin belediye mevzuatımıza aktarılması gerekmektedir.

2. İnsan Yerleşimleri Konferansları (Habitat) Ve Katılım

Yerel yönetimlere yönelik olarak yaşanan yaklaşım değişikliğinin arkasında yatan unsurlardan birisi demokratik değerleri geliştirmek olmakla birlikte bunun yanı sıra artan sorunların çözümünde halk ile işbirliği yapabilme unsuru bulunmaktadır. Özellikle çevresel sorunların arttığı günümüzde yerel halkı ve yerel yönetim birimlerini etkin/yapabilir kılmak noktasında sergilenen girişimlerden biri de HABITAT toplantılarıdır.

Kelime olarak; "bir bitkinin yetiştiği yer" veya "bir canlının yaşadığı tabii ortamı" biçiminde tanımlanan Habitat kavramına sosyal bir içerik yüklendiğinde, "oturma ve yerleşim yeri" anlamına gelmektedir. Bunun yanı sıra Habitat, Birleşmiş Milletler Teşkilatı (BM)

bünyesinde 19 Aralık 1977'de kurulmuş olan, uluslararası seviyede insan yerleşimleri ve sorunları üzerinde çalışmalar yapan merkezin adıdır.

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansları olarak bilinen şu ana kadar iki defa toplanan konferansların amacı; toplumsal ilerleme ve ekonomik büyümenin önemli girdisini oluşturan insan yerleşimlerinin taşıdığı potansiyel ve karşılaştığı sorunlar konusunda dünya ölçeğinde bilinç düzeyini yükseltmek, dünyanın siyasi, toplumsal ve ekonomik liderlerinin insanların yaşama ortamlarını sağlıklı, güvenli, adil ve yaşanabilir kılma amacını benimsemelerini sağlamak⁸⁸ olarak ifade edilmektedir.

Burada; Habitat yaklaşımını ele almaya ve bu yaklaşım sürecinde yerel halkın yapabilir kılınması ve yönetsel işleyişe katılımına yönelik Habitat sürecinde ortaya konulan çerçeveyi irdelemeye çalışacağız.

a) Ortak Gelecek Kaygısı ve Habitat Süreci

Habitat toplantılarının ana unsurunu oluşturan insan yerleşimleri konusunun çevre sorunları ile iç içe olması ve insanın gerçekleştirdiği kalkınma çabalarının çevresel değerler üzerindeki olumsuz etkilerinin farkına varılması sonucunda Haziran 1972'de Stockholm'de Birleşmiş Milletler (BM) tarafından Çevre Konferansı toplanmıştır.

Konferans sonrasında yayınlanan bildiride çevre hakkı bir "insan hakkı" olarak belirlenmiştir. Buna göre "insan, onurlu ve iyi bir yaşam sürdürmeye olanak veren nitelikli bir çevrede özgürlük, eşitlik ve tatmin edici yaşam koşulları temel hakkına sahiptir" ifadesine yer verilmiştir. Ülkemizde bu yaklaşımın uzantısı olarak 1982 Anayasası'nda ilk defa çevre hakkını düzenlenmiş ve Anayasanın 56. maddesinde "herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir..." ilkesine yer verilmiştir.

Stockholm Çevre Konferansı'nın ürünü olarak BM İnsan Yerleşimleri Konferansı 1976 yılında Habitat I adı ile 1976 yılında Vancouver'da toplandı. Toplantı sonrasında elde edilen en önemli sonuç olarak, BM bünyesinde 1977'de BM İnsan Yerleşimleri Merkezi/örgütü (Habitat) ve BM Yerleşme Komisyonları kurulmuştur.

BM tarafından 1992 yılında Rio'da Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED) düzenlenmiştir. UNCED'de ilk defa katılımcı yaklaşımla Hükümet Dışı Kuruluşlar (NGO) olarak adlandırılan da yer verilmiş ve NGO'ların görüşlerinin yer aldığı Gündem 21 ortaya

⁸⁸ Yusuf ERBAY, "Habitat Nedir", *TİD*, S.410, Mart 1996, s.102.

konulmuştur. İçerik olarak Gündem 21, kalkınmanın sosyal, ekonomik ve çevresel yönden nasıl sürdürülebilir kılınacağı hakkında bir eylem programı niteliğindedir. Batılı ülkelerin çoğu Rio zirvesinden sonraki bir yıl içinde Ulusal eylem Planlarını hazırlayarak uygulamaya koymuşlardır. Ülkemizde de çeşitli yerel yönetim birimlerinin ve akademisyenlerinin katkısı ile yerel nitelikli Gündem 21'ler hazırlanmaktadır.

Rio konferansının konumuz açısından önemli noktalarından biri bu konferansın Habitat II'nin altyapısının hazırlandığına yönelik olarak ortaya konulan yaklaşımlardır. Rio'nun sonuç bildirgesinde, Stockholm'de alınan kararların uygulamaya aktarımı noktasında devletler, toplumlar ve insanlar arasında olmak üzere her düzeyde işbirliği/katılımı hedeflenmektedir.

b) Katılımcı Yaklaşım Açısından Habitat Toplantıları

1976 Yılındaki Habitat I toplantısında; kentsel alanlara yönelik yaşanan iç göç, kentsel arsa ve arazi politikaları, konut vb. konuları üzerinde durulmuş, gerek hükümetlerin gerekse uluslararası kuruluşların kentsel alanlara yönelik olarak stratejik yenilikler içine girmeleri önerilmiştir. Habitat I'in en dikkati çeken noktası ise yerleşme sorunlarına yönelik olarak devletlere/merkezi yönetimlere birincil düzeyde görev ve sorumluluk yüklenilmiş bulunmasıdır.

Habitat söylemi içinde katılım olgusu iki ayrı açıdan ele alınmaktadır. Birincisinde; yerel halkın kent yönetiminde söz sahibi olması üzerinde durulurken, ikincisinde; hükümetler dışındaki farklı aktörlerin, gerek hazırlık döneminde gerekse konferans sırasında alacağı role ilişkindir.⁸⁹

Habitat I sonrasında yerleşmelerin bundan etkilenen yada yararlanan halkın katılımıyla iyileştirilmesi amacıyla bakım ve yenileme düzeneklerinin kurulması ve uygulanması için hükümetlere çağrıda bulunulmuş, çözümler üretilmesi veya çözümlerin uygulamaya aktarılması noktasında merkezi yönetim birincil roller ile donatılırken kısmen de yerel yönetimler görevlendirilmişti.

Ancak Habitat I' de, yerleşim alanlarına yönelik sorunlara çözüm üretmekle yetkili kılınan merkezi hükümetler ise bu görevlerini yerine getirmekte yetersiz kaldıkları görülmüştür. Bunun yanında dünyada yaşanan temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye

⁸⁹ Kuyaş ÖRS, "Kentleşme Sürecinde Katılım", *Bilim Teknik Dergisi*, S.346, Nisan 1996, s.18-19.

geçiş sancıları ile merkezi yönetimlerin yetki alanlarına yönelik halkın katılımının boyutlarının genişletilmesi tartışılmaya başlanmıştır.

II. Dünya savaşı sonrasının ürünü olarak genişleme eğilimi gösteren merkezileşme eğilimleri çerçevesinde Habitat I tarafından yerleşim alanlarına yönelik çözümlerde birincil konumuna taşınan merkezi yönetimlerin başarısızlıklarına katılımcı demokrasi yaklaşımları da eklenince sorunların giderilmesine yönelik çalışmalara katılması öngörülen aktörlerin sayısal artışı söz konusu olmuştur. Merkezi yönetimlerin (devletlerin) başarısızlıkları katılımcı demokrasiye uygun olarak sorunların çözümüne yönelik devletin yanında diğer aktörlerin varlığını gerektirmiştir.

Halkın katılımı olarak değerlendirebileceğimiz söz konusu yaklaşım, ile yeni bir konu olan "yapabilirlik" gündeme gelmiştir. Zira, halkın katılımı ve yetkilenmesi doğrultusundaki bu yeni yaklaşım, yerel halkın değerleri, yaşamsal uygulamaları ile ters düşmeyen yeni yöntemleri gerektirmesinin yanında bu birimlerin etkin kılınmasına yönelik uygulamalarında varlığını gerekli kılmaktadır. Yapabilir kılma, yerel yönetimler/belediyeler, sivil toplum kuruluşları ve bireylerden oluşan devlet dışındaki aktörlerin, farklı işlevleri yapabilir hale gelmesi aynı zamanda kendi sorunlarına kendilerinin çözüm üretmesi ve potansiyellerini harekete geçirebilmeleri ve geliştirmeleri olarak tanımlanabilir.

Bu noktada ise devlete önemli ek yükler düşmeye başlamaktadır. Devlet/merkezi yönetim çözümlere ulaşmak noktasında halkın katılımını sağlayıcı unsurlar ile işbirliğine gitmesinin yanı sıra bu birimleri etkin kılacak kurumsal yenilikleri yerine getirme zorunluluğuyla karşı karşıya kalmıştır. Ancak yapabilir kılmayı sadece kurumsal yeniden yapılanma olarak ele almak eksik olacaktır. Zira ilk etapta kavram akıllara bu birimlerin mali açıdan devlet desteği ile donatılmalarına yönelik yaklaşımı getirmekle birlikte, yapabilir kılınmanın mali desteklerin yanında, yeterli olma, eğitilmelerini ve teşvik edilmelerini gerektirmektedir.

Çoğulcu/katılımcı demokrasinin uygulamaya geçmesi olarak da adlandırılabilir olan "yapabilir kılma" yaklaşımı ile oluşan değişim sonucunda ortaya çıkması gereken yeni yönetsel yapılanma, kısaca karşılıklı birbirini yönetmek veya çok aktörlü yönetim anlamına gelen "yönetişim" kavramını doğurmakta ve kavram genel itibarıyla, yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda yeni aktörlerin ve aktörler arası işbirliklerinin ortaya çıkmasını gerektirmektedir.

Katılımcı demokrasi yaklaşımı çerçevesinde BM Habitat II toplantısının hazırlık aşamasında bu değerin üzerinde ısrarla durmuş ve öncelikle Ulusal Eylem planlarının

hazırlanmasında kent ve çevre konuları ile ilgili hükümet dışındaki kuruluşlarında özne olarak katılımına yönelik uygulamaların gerçekleştirilmesini istemiştir.

BM özellikle ulusal raporların hazırlanması sürecine, raporların iddiadan uzak, hatta yetersiz kalmalarını da göze alarak katılımcı uygulamalar ile gerçekleşmesinin üzerinde durmuş, bu yaklaşımı ile önceliğin katılımcı uygulamalara yönelmek olduğu yönünde önemli bir tavır koymuştur. Bu tavır ile BM Vancouver'un aksine halk katılımını ve bu bağlamda bireyin şahsında sivil toplum örgütlerini devletlerle birlikte özne olarak kabul eden yeni bir yaklaşımın uygulamaya konulmasına çalışmıştır.

İnsan yerleşimlerine ilişkin sorunların çözümünde, merkezi devletle birlikte yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının katılımının daha yararlı olacağı⁹⁰ sonucuna ulaşılmış olmasına karşın, gerçekten Habitat II öncesinde ve hazırlanan ulusal eylem planında BM direktifine uygun olarak, katılımcı bir yaklaşım kullanılmış mıdır? sorusu akla gelmektedir.

Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ve yürütme komitesi başkanı Gülöksüz tarafından, Habitat II'ye yönelik çalışmaların, TOKİ ve Dışişleri Bakanlığı, tüm kamu kesimi, üniversiteler, sivil toplum ve özel sektör işbirliğiyle yerine getirildiğine yönelik açıklamaların yapılmasına karşın eleştiriler gerek ulusal raporun hazırlanması sorumluluğunun gerekse toplantı organizasyonunun aynı kuruma (TOKİ) verilmiş olması üzerinde yoğunlaşmaktadır.

c) Katılımcı Yaklaşım Açısından Habitat II Toplantısı ve Ulusal Rapor

BM Eylül 1992'deki 47. Birleşiminde Habitat II'nin 1996'da toplanması karara bağlanmıştır. Habitat II gündeminde sivil toplum kuruluşlarının sorunların çözümüne yönelik olarak hükümetlerin yanında bu birimlerin etkin kılmak için yapabilirlik ve globalleşen dünya şartlarına uygun olarak sorunların tespiti ve daha önemlisi her alandaki sorunların çözümüne yönelik olarak uluslararası işbirliği tekliflerine yer verilmiştir.

Toplantı gündemi incelendiğinde, toplantının insan hakları temelinde yaşanabilirlik, sürdürülebilirlik ve hakçılık ilkeleri çerçevesinde tüm insanların yaşam kalitelerini yükseltmeye yönelik bir amaç üzerinde yoğunlaştığını görmekteyiz. Bu yaklaşımların uygulamaya aktarılmasına yönelik olarak ise, yapabilir kılma, yurttaş bağlılığı ve yönetim kavramları ileri sürülmektedir.

⁹⁰ Bilal ERYILMAZ, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayınları, İstanbul 1997, s.90-91.

Yaşanabilirlik, Habitat II ajandasında; bireylerin yaşam kaliteleri ile özdeş kılınmakta ve bunun gerçekleşmesi için fiziksel altyapının yanı sıra sosyo-kültürel gereksinimlerin karşılanması gereği üzerinde durulmaktadır. Ulusal eylem raporunda, yaşanabilirlik, bireysel ve toplumsal refah ve mutluluk ile kişilerin bir yerleşimde yaşamaktan duyduğu doyuma doğrudan katkıda bulunan insan yerleşimlerinin mekansal özellik ve nitelikleri ile ilgili olduğu ifade edilmekte ve bunun sağlanmasına yönelik olarak; yerleşim alanlarının bireylerin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak tasarlanması, yönetilmesi korunması gereğine işaret edilmiştir.⁹¹

Habitat II'nin gündemindeki amaçlardan olan sürdürülebilirlik ilkesi, çevresel sorunların kalkınma ile ilişkisine yönelik olarak dünya gündemine gelmiş bir kavramdır. Kavram insan yerleşimleri bağlamında ele alındığında, yaşanabilir yerleşimlerin sürekliliği anlaşılmakta ve bu yönü ile aslında çevresel ve kalkınmanın gerekleri ile örtüşmeler içermektedir.

Fransız devrimi ile ortaya çıkan eşitlik ve adalet yaklaşımının uzantısı olan "hakçalık" ilkesi ise Habitat'da sürdürülebilir sosyal ve ekonomik gelişmenin temeli olarak kabul edilmektedir. Bu yaklaşım ile, tüm insanların yerleşmenin gereklerinden (eğitim, sosyo-kültürel altyapı, kamu karar verme mekanizmalarına katılım vb) tam ve eşit olarak yararlanması anlaşılmakta ve hedeflenmektedir.

Söz konusu bu ilkelere/amaçlara ulaşılması noktasında Habitat da üretilen araçlar yapabilir kılma, yurttaş bağlılığı ve yönetim kavramları ile açıklanmaktadır. İnsan yerleşimleri toplantısı adına uygun olarak yapabilir kılma ilkesi Habitat ajandasında; kamu, özel ve toplumsal sektördeki tüm aktörlerin insan yerleşmelerinde ve konut geliştirilmesinde etkin bir rol üstlenmesi ve geliştirilmesi olarak ifade edilmektedir.

Yapabilirlik, iyi bir yerleşmenin ve yaşamın oluşturulmasını ister merkezi, ister yerel olsun sadece yönetimden bekleyen yaklaşımların başarılı olmadığını yaşanan deneyimlerle ortaya çıkması üzerinde ortaya konulmuştur.⁹² Bu noktadan kaynaklanan birikimler sonucunda, Habitat I'de etkin roller ile donatılan devletin diğer toplumsal aktörler ile işbirliğine gitmeleri, devlet kaynaklarının paylaşımının gerekliliği ortaya çıkmıştır.

⁹¹ Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, İstanbul Haziran 1996, s.76-77.

⁹² İlhan TEKELİ, "Habitat II İstanbul Konferansından Ne Türdeki Beklentiler Gerçekçidir", Yeni Türkiye, Yıl.2, S.8, Mart-Nisan 1996, s.71.

Yapabilirlik ilkesi yönetsel anlamda çok aktörlülüğü gerektirdiği için bu aktörlerin kamusal kararların alınmasında etkinliği yaklaşımını getirmektedir. Bu yaklaşım Habitat bağlamında "yönetişim" kavramıyla açıklanmaktadır. Yönetişimle bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapılaşmayı kastederken, "demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi (subsidiyarite)"⁹³ gibi ilkelere de işaret etmektedir.

Habitat II'nin amaçlarına ulaşılması noktasında ortaya konulan ilkelere bir diğeri de yurttaş bağlılığının sağlanmasıdır. Söz konusu bağlılığın oluşması, bireylerin yaşam alanlarına aitlik hisleri ile donatılmalarının sağlanması yukarıda incelediğimiz yapabilirlik ve yönetim unsurlarının işlerliğine bağlıdır. Ulusal Rapor da belirtildiği üzere kentli bağlılığının gerçekleşmesi, kent ölçeğinde kentlilerin bir kamusal alan oluşturmalarının ve bu alana sürekli katılımlarının sağlanması⁹⁴ ile mümkündür.

Kentlerde yaşayan bireylerin kente karşı sorumluluk duyguları ile donatılmaları noktasında en önemli görev yönetsel erke düşmektedir. Ancak bu noktada yönetsel erk ikili bir açınıma işaret etmektedir. Bunlar öncelikle yerel ve daha sonra merkezi yönetim erkidir. Yerel erk kullanıcıları kendilerini bu makamlara getiren yerel halk ile işbirliğini sağlayacak dönüşümler içine girerek yurttaşların/vatandaşların/kentlilerin yaşam alanına olan bağlılıklarını sağlayabilir veya arttırabilir. Bu çerçevede kamusal unsurların dışındaki sivil unsurların Habitat toplantılarında çözüm kümesi içinde yer almaları önemli bir örnek teşkil etmiştir.

3. Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından Avrupa Kentsel Şartı

Bireylerin yaşam alanlarının yönetimini demokratik ve katılımcı unsurlarla biçimlendirmek için girişilen düzenlemelerden biri Mart 1992'de Avrupa Konseyi'ne bağlı olarak çalışan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yetkililer Sürekli Toplantısı'nda kabul edilen; Avrupa Kentsel Şartı'dır. Avrupa Kentsel Şartı 1980-1982 yılları arasında Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen "Kentsel Rönesans için Avrupa Kampanyası"ndan esinlenerek kentsel yaşamın daha da iyileştirilmesi amacıyla oluşturulmuştur.

Avrupa Kentsel Şartı, "yerleşmelerde daha iyi yaşam" yaklaşımıyla; fiziki kent çevresinin iyileştirilmesi, mevcut konut stoklarının iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve

⁹³ Türkiye Ulusal Raporu, a.g.r., s.80.

⁹⁴ Türkiye Ulusal Raporu, a.g.r., s.88.

kültürel imkanların yaratılması ve toplum kalkınması ve halk katılımının özendirilmesi olmak üzere başlıca 4 konuya ağırlık vermektedir.

Avrupa Kentsel Şartı kenti: “Toplum hayatının temel çekirdeği ve karakterini oluşturan tarihi ve yasal bir oluşum” iken günümüzde “çıkarları olan insan topluluklarının bir araya geldiği özerk idari birimler” ve “düzenli yapılaşmış, kamu hizmetleri sunan ve kendi kendini yönetebilen yaşam merkezleri” olarak tanımlamaktadır. Şartta ideal kent; “kentli haklarını koruyarak, en iyi yaşam koşullarını sağlayarak; halkına iyi bir yaşam biçimi sunarak; değerini orada yaşayan, ziyaret eden, çalışan ve ticaret yapan; eğlence kültür ve bilgiyi orada arayan ve eğitim görenlerden alarak; birçok sektör ve aktiviteyi bir arada ve uyum içinde barındıran bir yaşam alanı”⁹⁵ olarak tanımlanmaktadır.

Şartın temel felsefesi; yerel otoritenin kentsel gelişimine yönelik sorumlularını tanımlamak, kentsel gelişim ve yaşam kalitesine yönelik olarak evrensel ilkeler oluşturmak, yönetsel birimler arasında dayanışmayı sağlamak; yurttaşların temel bir takım kentsel haklara sahip olduklarını ve bu hakların herhangi bir ayırım gözetilmeden şehir sakinleri için geçerli olduğunu belirtmektir.⁹⁶ Avrupa Kentsel Şartı, yerel yönetimlerin özerkliğini ve mali bağımsızlığını temel alan ve halk katılımını, doğrudan katılımın araçlarının yaratılmasını demokrasi ve insan haklarının bir göstergesi olarak sunmaktadır.⁹⁷

Avrupa Kentsel Şartı, Kentli Hakları Deklarasyonu’nda yer alan 20 ana başlıktan oluşan konulardan 13’ünü yerel yönetimlere yönelik uyarlamıştır. Bu çerçevede Kentsel Şartta; ulaşım ve dolaşım, kentlerde çevre ve doğa, kentlerin fiziksel biçimi, mimari miras, konut, kent güvenliği ve suçların önlenmesi, kentlerdeki sakat ve engelli kişiler, kentsel alanlarda spor ve boş zaman, kentlerde kültür ve birden çok kültürün bütünleşmesi, sağlık, hemşehri katılımı, kent yönetimi ve kent planlaması, kentlerde ekonomik gelişme başlıkları yer almıştır.

Bu başlıklar altında yer alan ilkeler, kent alanının nitelikli bir gelişimi ve kentte yaşam düzeyinin yükseltilmesinde dikkat edilmesi gereken önlemlere ve yapılacak düzenlemelere açıklık getirmektedir. Öte yandan tüm bunlar kent haklarının özünü oluşturmaktadır. Ancak kentlerimizin birçoğunda yerel halk bu hakların çoğundan yoksundurlar.

⁹⁵ Zerrin YENER, “Avrupa Kentsel Şartı”, *Ada-Kentliyim Dergisi*, S.6, 1996, s.101.

⁹⁶ *Kentsel Haklar-Karşılaştırmalı Bir Çerçeve Türkiye*, (Ed. Mete Tunçay), WALD Yayınları, İstanbul 1994, s.85.

⁹⁷ Atilla GÖKTÜRK, “Avrupa Kentsel Şartı ve Türkiye’den Bir Örnek: Ankara”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.21, S.200, s.80.

Avrupa Kentsel Şartı'na temel olan Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu'nda; "çoğulcu demokrasilerde, kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde, gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması"⁹⁸ olarak belirlenen katılım olgusu, Avrupa Kentsel Şartı'nda 12.bölümde "Hemşehri katılımı, kent yönetimi ve kent planlaması" başlığı içinde yer almıştır.

Avrupa Kentsel Şartı, yerel katılım ve demokrasi konusunda Yerel Özerklik Şartının 3. ve 9. maddelerine atıfta bulunarak, özerklik şartındaki hemşehri katılımı ve demokrasi yaklaşımının yerel yönetim tanımlamalarında yer alması gerektiğini vurgulamaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı'nda yerel halk katılımına yönelik şu ilkeler belirlenmektedir; yerel siyasal yaşama hemşehri katılımı, temsilcileri serbestçe ve demokratik biçimde seçme hakkıyla korunmalıdır; yerel siyasal yaşama hemşehri katılımı, yerel, siyasal ve idari yapının her kademesinde etkinleştirilmelidir; beldenin geleceğiyle ilgili bütün büyük projeler konusunda hemşehrilere danışılması gereklidir; yerel yönetimlere gençlerin katılımı sağlanmalıdır.

Görüldüğü üzere Avrupa Kentsel Şartı, yerel demokrasi ve yerinden yönetim kavramlarını, yerel halk katılımı boyutunu ön plana çıkararak ele almakta aynı zamanda katılımı hak ve ödev bağlamında ele almaktadır. Şartta, halk katılımına yönelik ortaya konulan ilkeler bağlamında, yerel halkı/hemşehrileri yerel demokrasinin tabanı olarak nitelemekte aynı zamanda yerel halkı beldenin yönetimi ve planlanması noktasında seçilmiş temsilcilerin ve yerel yönetim görevlilerinin ortakları olarak nitelenmektedir. Bunun yanı sıra, kentsel şart, profesyonellerin kullanılması gereken teknik konularda kullanılmasını, ama asıl kentlerin geleceğini ilgilendiren önemli kararları kentlilerin almasını⁹⁹ öngörmektedir.

Söz konusu ilkeler ve yaklaşımlar bağlamında Avrupa Kentsel Şartı'nda; kent yönetiminin alınan kararlardan etkilenecek yerel halkı bilgilendirmesi, onların görüşlerini alıp iletişim halinde olmasını, böylelikle yerel halkın karar alma sürecinin aktif bir parçası haline getirilmesini sağlaması gerektiği belirtilmektedir. Öte yandan Avrupa Kentsel Şartı'nda kentsel hakların gerçekleştirilmesi görevi, yerel yönetimlere verilmektedir. Bunu yerine getirebilmek için yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmış, yeterli mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Çünkü, kentsel hakların yaşama geçirilmesi için hukuki ve ekonomik açıdan belediyelerin güçlü, etkin, Habitat yaklaşımıyla "yapabilir kılınması" gereklidir.

⁹⁸ DUBEN, a.g.e., s.108-109.

⁹⁹ Mete TUNÇAY, "İnsan Hakları-Kentsel Haklar Uluslararası Yerel Yönetim Dokümanları", *Sivil Toplum İçin Kent-Yerel Siyaset ve Demokrasi Semineri*, WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.278.

B. Ulusal Metinlerde Yerel Demokrasi ve Katılım

Türkiye uluslararası ilişkiler bağlamında imzaladığı bazı antlaşmalar gereğince demokratik ve katılımcı yönetim anlayışını farklı biçimlerde uygulamaya koymaktadır. Yerel yönetimler açısından bu yönde atılan en önemli adımlardan/çalışmalardan biri Mahalli İdareler Reform Tasarısı'dır. Aşağıda yerel demokrasi ve katılım açısından Büyükşehir Belediyeleri bünyesinde kurulmaları öngörülen Danışma Kurulu ve kamu yönetiminin işleyişine yönelik olarak demokratik yapılanmayı içeren çalışmalardan olan mera kanununa yönelik getirilen yenilikler inceleyeceğimiz konular arasındadır.

1. Yerel Katılım ve Demokrasi Açısından Mahalli İdareler Reform Tasarısı

Demokratik ve katılımcı yerel yönetim anlayışının uygulamaya aktarılması noktasında ülkemizde son yıllarda en kapsamlı çalışma Mahalli İdareler Reform Tasarısında yapılmaktadır. Aşağıda bu tasarı metinlerinde yer alan düzenlemeleri ele alacağız.

a) Mahalli İdareler Reform Tasarısının Değerlendirilmesi

Ülkemizde uzun zamandır demokratik ve katılımcı yerel yönetim modelinin oluşturulması ve merkez-yerel ilişkilerinin bu çerçeveye çekilmesine yönelik olarak yapılan çalışmaların sonucunda kısaca Mahalli İdareler Reform Tasarısı olarak bilinen metin tasarı taslağı olarak hazırlanmıştır.

Siyasi partiler ve yöneticileri, hükümet programları, kamu ve özel kurumlar tarafından hazırlanan raporlar yerel yönetimlere halk katılımının eksikliği ve yerel yönetim organlarının kurumsal yapılarının-işleyişlerinin demokratik olmayan nitelikleri üzerinde durulmaktadır.

Yerel düzeyde demokratikleşme sağlanmadan merkezi düzeyde demokratikleşme beklenemez, ilkesi gereğince merkezi yönetimin yetkilerini yerel yönetimlere devretmesi Türk Kamu Yönetiminin uzunca bir dönemden beri temel konularını oluşturmakla birlikte, bu konuda ciddi bir yönetsel tasarruf gerçekleşebilmiş değildir.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Zerrin TOPRAK KARAMAN, "Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu", **TİD**, S.417, Aralık 1997, s.57.

55. Hükümet tarafından başlatılan ve reform olarak nitelenen tasarı içerik itibarıyla “büyük bir dönüşümün ilk adımı olarak”¹⁰¹ sunulmaktadır. Yerel yönetim reformu ile ilgili çalışmalara başlarken kendilerine görev verilen çalışma gruplarına temel ilke olarak göz önünde tutulması gereken en önemli unsurun yerel yönetimlerin özerklik düzeylerinin geliştirilmesi¹⁰² olduğu belirtilmiştir.

Ancak, Mahalli İdareler Tasarısına “reform” nitelemesinin yapılması abartılı bulunmakta “gerçekte tasarı bir reform tasarısı değil yerel yönetimlerle ilgili yasalarda marjinal değişiklikler yapılması ile yetinen bir onarım belgesi”¹⁰³ şeklinde değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeye gerekçe olarak da tasarıyla; yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirmekte atılım yapma şansı kazanamayacakları ve birer siyasal kurum olarak katılımcı yerel demokrasinin bugünkünden daha iyi işleminin sağlanamayacağı gösterilmektedir.

Öte yandan belediyeler açısından taşıdığı nitelikler itibarıyla eleştirilen tasarı “bugünkü geline noktadan geriye gidiş”¹⁰⁴ olarak da nitelenmektedir. Belediyelere; demokratik, katılımcı, saydam, güçlü, etkili, üretken, kaynak yaratan birer kurum olmalarını sağlamayı amaçlayan tasarı bir bütün olarak “küreselleşme, devletin küçültülmesi, yerelleştirme, sivil toplum, demokratikleştirme ve sürdürülebilir kalkınma kavramları üzerine kurulmuş; anayasa ile kurulu bulunan idari yapıyla uyum göstermeyen Türkiye’nin toplumsal yapısına uygunluğu yeterince değerlendirilmeden hazırlanmış”¹⁰⁵ bir metin olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan tasarı “Türk Kamu Yönetimine ilişkin bir buluş olarak gizli merkeziyetçiliğe iyi bir örnek teşkil edecek”¹⁰⁶ ifadesi ile eleştirilmektedir.

Tasarıya yönelik yapılan genel ve en önemli eleştirilerden biri söz konusu değişiklik ile bazı merkezi yönetim kuruluşlarına ait olan görev ve yetkilerin il özel yönetimine aktarılacak suretiyle bu birimlerin güçlendirildiği¹⁰⁷ yönünde yapılmaktadır.

¹⁰¹ Murat BAŞESGİOĞLU, “Mahalli İdareler Reformu”, *TİD*, S.419, Haziran 1998, s.6.

¹⁰² İsmet SEZGİN, “Türkiye’de Kentlerin Yönetim Sorunları ve Belediye Reformu”, *Yeni Türkiye*, Yıl.1, S.4, Mayıs-Haziran 1995, s.399.

¹⁰³ Ruşen KELEŞ, *Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, TBD-KAV Yayını, Ankara 1999, s.94-95.

¹⁰⁴ Bilal ERYILMAZ, “Yerel Yönetim Tecrübemize Genel Bir Bakış”, *Yeni Türkiye*, Yıl.4, S.23-24, C.5, s.3683.

¹⁰⁵ Nevzat BOZTAŞ, “Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa”, *ÇYY*, C.8, S.2, Nisan 1999, s.10.

¹⁰⁶ Zerrin TOPRAK KARAMAN, “Özerklik mi-Güçlendirme mi”, *Ada-Kentliyim Dergisi*, Yıl.4, S.12, Şubat 1998, s.101.

¹⁰⁷ ERYILMAZ, a.g.m., s.3684; “Mahalli İdareler Reform Tasarısı Hakkında Genel Değerlendirme”, *Yerel Gündem Dergisi*, Yıl.1, C.1, Ocak 1999, s.87.

Ayrıca Tasarıyla İl Özel İdarelerinin yerel yönetim sistemi içinde merkezi bir konuma yerleştirildiği, Avrupa Kentsel Şartı'nda tanınan ve gerçekte yerel yönetimlerce karşılanması gereken hakların İl Özel İdarelerince karşılanması yoluna gidildiği¹⁰⁸ belirtilmektedir.

Tasarının hazırlanması yöntemine ilişkin olarak; “başta sendikalar ve meslek odaları olmak üzere konu ile ilgili sosyal tarafların görüşünün alınmaması”¹⁰⁹ eleştirilmiştir. Tasarının hazırlanması yöntemi hakkındaki eleştiriler “toplum kesimlerinin katkılarının beklendiği bu sayede hata ve eksikliklerin aşılabacağı” yönündeki açıklamalar ve tasarının kanunlaşması için “kamuoyu desteğine duyulan ihtiyaç” dile getirilerek aşılmaya çalışılmaktadır.¹¹⁰

Bu eleştirilere karşın tasarının yasalaşmasıyla; belediyelerin sivil toplum örgütleri ile varolan ilişkilerinin bir yasal çerçeveye oturtulduğu bundan böyle sivil toplum örgütlerinin katılımıyla yeni bir ortaklık anlayışının yönetime hakim olacağı¹¹¹ yönünde görüşler dile getirilmiştir. Ancak, inceleyeceğimiz üzere bu görüş son gelinen tasarı metni itibarıyla “kadük” kalmış görünmektedir.

b) Tasarı Taslak Metinlerinin Değerlendirilmesi

Mahalli İdareler Reform Taslağı üzerinde çeşitli değişiklikler yapılmakta ancak bu değişiklikler kamuoyu tarafından izlenememektedir. Buna karşın Nisan 1997'den Aralık 1999'a kadar elimize ulaşan taslak metinleri üzerinde yerel katılım ve demokrasi açısından değerlendirme yapacağız.

1997 Tarihli Tasarı¹¹² Taslağı'nın I. maddesinde Kanunun amacı; “mahalli nitelikli kamu hizmetlerinin yerinden yönetim, verimlilik, etkinlik ve demokratik katılım ilkelerine uygun olarak görülmesini sağlamak üzere ...” ifadesinde yer alan “etkinlik” kavramı 1998¹¹³ ve Eylül 1999 taslak¹¹⁴ metinlerinde yer almamış, “etkinlik” kavramı yerine “açıklık” ilkesi

¹⁰⁸ “Yerel Yönetim Yasa Tasarısı İçin ÖDP: Merkezi Siyaset Yerelleştirilmek İsteniyor”, *Ada-Kentliyim Dergisi*, Yıl. 4, S.15, 1998/3, s.65.

¹⁰⁹ Seyhan ERDOĞDU, “Mahalli İdareler Reformu: Merkezi İdare Yerine Özel İl İdaresi”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. XXII, S.213, s.176.

¹¹⁰ Yıldırım KARTAL, *Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri*, TBD-KAV Yayını, Manisa 1997, s.102; BAŞESGİOĞLU, a.g.m., s.6.

¹¹¹ Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği'nin Tasarı Hakkındaki Görüşleri, *Ada-Kentliyim Dergisi*, Yıl.4, S.15, 1998/3, s.56.

¹¹² *Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No: 20, Ankara Ekim 1997.

¹¹³ *Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No: 21, Ankara Nisan 1998.

¹¹⁴ *Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları*, İçişleri Bakanlığı, Ankara Eylül 1999, Elden Alınan Çoğaltma Metin.

kullanılmıştır. Bu ilkesel tercih değişikliği tasarının etkin yerel yönetimden ziyade “açıklık” yaklaşımını benimsediği izlenimini vermektedir.

Nisan 1998 Tasarısında katılımcı ve demokratik yerel yönetim işleyişinin sağlanmasına yönelik en önemli değişiklik 1580 sayılı kanunun 13.maddesinde yapılmaktadır. Buna göre; “beldelerde, yönetime katılımı sağlamak amacıyla dernekler, vakıflar, meslek teşekkülleri, odalar, sendikalar ve benzeri sivil toplum kuruluşlarının belde sorunları ve belediye hizmetleri ile ilgili görüş ve önerilerini dile getirecekleri Gönüllü Kuruluşlar Meclisi (GKM) oluşturulmaktadır.

Ekim 1997 taslak metninde ise GKM düzenlenmemekte sadece, “belediye meclisleri, kaymakamların, bakanlıkların bölge ve il müdürlerinin, mahalle muhtarlarının, kamu kurumu niteliğinde meslek teşekküllerinin ve sivil toplum kuruluşlarının hizmetlerle ilgili görüşlerini almak üzere yılda en az bir kere özel gündemle toplanır” hükmü yer almaktadır.(Ek.md.9) Söz konusu maddenin gerekçesinde belediye meclislerinin sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile özel gündemle toplanması “katılımcı yönetim anlayışına uygun” olması bakımından yeterli bir düzenleme olarak nitelenmektedir.

Ekim 1997 Taslağı yapısal olarak GKM’ne yer vermemekle birlikte, vali, kaymakamlar, muhtarlar, meslek kuruluşları temsilcilerinin belediye meclislerinde kendi görev ve faaliyet alanları ile ilgili toplantılara katılıp oy hakkı olmaksızın görüşlerini belirtebilmelerini düzenlemektedir.(Ek.md.16) İlgili ek madde gerekçesinde söz konusu düzenleme “katılımcı yönetim anlayışına uygunluk” açısından ele alınmaktadır. Ekim 1999 ve Aralık 1999 tasarı metinlerinde GKM’ne yer verilmemektedir.

Ekim 1997 tasarı metninde yer alan GKM’nin oluşumunda emekçilere ve onların özgürce seçecekleri temsilcilerine yer verilmediği, siyasi temsilde ağırlıklı olarak yer alan sanayici, esnaf, serbest meslek sahibi kesimler karşısında toplumun çalışan kesimlerinin yerel temsilde söz konusu düzenleme ile dışlanmaya devam ettiği¹¹⁵ belirtilmekte ve bu bağlamda GKM’nin yapısal oluşumu eleştirilmektedir. Son tasarı metninde (Aralık 1999) yer almayan GKM’nin oluşumuna yönelik olarak; GKM’de yer alacak gönüllü kuruluşların nasıl ve hangi kriterle belirleneceği, hangi kişilerin hangi kriterle meclis dışında tutulacağı¹¹⁶ konusundaki eksiklikler dile getirilmektedir. Ancak söz konusu eleştirilere çözüm üretmek yerine bakanlık

¹¹⁵ “Yerel Yönetim Yasa Tasarısı İçin ÖDP...” a.g.m., s.64.

¹¹⁶ ERYILMAZ, a.g.m., s.3686.

“sorun olan yapıyı kaldırırım” mantığı ile GKM’ne yer vermemiştir. Bu bağlamda tasarının amaçları arasında sayılan “açıklık ve demokratik katılım” ilkesi açıkça zedelenmiştir.

1998 Metninde 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 20. maddesinde yapılan değişiklikle Belediye Meclisleri yerel katılım açısından muhtarların da katılımı ile oluşturulmaktaydı. Kanun amaçları arasında sayılan demokratik katılım ilkesine uygunluğu sağlamak açısından olumlu bir değişiklik içeren söz konusu hüküm Eylül 1999 metninde aynen korunurken; Ekim 1999 metninde; “Belediyelerin karar organı olan belediye meclisi ilgili mevzuatta gösterilen esas ve usullere göre halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur” ifadesi ile ortadan kaldırılmıştır.

1998 Metninde 1580/20 de öngörülen ve Eylül 1999 metninde de yer verilen "meclislerde fahri üye" uygulaması, Ekim 1999 düzenlemesiyle tasarı metninden çıkarılmıştır. 1998 metninde; “belediye sınırları içerisinde bulunan sanayi, ticaret, esnaf ve sanatkarlar, mimar ve mühendisler, şehir plancıları ve tabipler odası başkanları ile baro başkanları ve üniversite rektörleri”, belediye meclisinin fahri üyesi olarak gösterilmişlerdir. Aynı metinde fahri üyeler veya temsilcileri, kendi faaliyet konuları ile ilgili meclis ve meclisi ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüşlerini belirtme hakkına oy hakkı olmaksızın sahip kılınmışlardı.

1998 Metninde 1580/md. 20 de yer alan “fahri üye” yaklaşımı Temmuz 1998 tasarısında İl Özel İdaresi Kanununun 103. maddesine yönelik değişiklikte de yer almaktadır. Buna göre, “kaymakamlar belediye başkanları, üniversite temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkanları ve her ilçeden köy muhtarlarının kendi aralarından seçeceği bir muhtar İl Meclisinin fahri üyesidir. Fahri üyeler kendi faaliyet konuları ile ilgili il meclis ve meclis ihtisas komisyonlarına katılıp görüş bildirebilirler, ancak oy kullanamazlar”. Aralık 1999 düzenlemesiyle İl Genel Meclisi'nde kurulacak ihtisas komisyonlarında Köy Muhtarlarına yer verilmiştir. (md.20)

İl meclisine yönelik fahri üye tanımlamasında Nisan 1998 metninde sadece “kaymakamlar, üniversite rektörleri ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının başkanları” sayılmıştır. Söz konusu tanımlama Eylül 1999 Metninde madde 8’de aynen korunmuştur. Ekim 1999 metninde (md.25); il meclisi ve meclis komisyonlarına yönelik “fahri üye” tanımlaması kaldırılmış, sadece ihtisas komisyonlarında; İl Özel İdare Müdürü, bakanlık il müdürleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yer verilmiş, bu surette diğer metinlerden farklı ve yerel katılım açısından endişe verici bir tablo benimsenmiştir.

Yerel düzeyde sivil toplum kuruluşları ile işbirliği açısından önemli bir yenilik Aralık 1999 metni ile getirilmektedir. Buna göre İl Özel idaresi'nin " kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri üretmeleri" konusu düzenlenmiştir. (Ek. md.8/e)

Belediye meclislerine yönelik olarak Ekim 1999 taslak metninde GKM ve muhtarların meclise katılımını düzenleyen hükümler kaldırılırken, ihtisas komisyonlarında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri ile muhtarlara oy hakkı olmaksızın "görüş bildirme/toplantılara katılma" hakkı düzenlenmektedir. Söz konusu düzenleme ile meslek odalarına meclis ihtisas komisyonlarında "oy hakkı olmadan görüş bildirme" uygulaması olumlu karşılanmakta ancak maddenin bu şekliyle istenilen hedefe ulaşmada yetersiz kalacağı, zira getirilen yöntem ile meslek odası temsilcilerinin "yetkisiz danışmanlar"¹¹⁷ olarak tasarlandığı yorumu yapılmakta ve eleştirilmektedir.

Yerel katılım ve demokrasi açısından dikkati çeken bir düzenleme ise, mahalleler ile belediye yönetimleri arasında kurulan organik bağlantı ve işbirliğidir. Bu bağlamda 1998 metninde "mahallelere yardım" başlığı altında; belediye yönetimleri, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevlerini yapmaya yardımcı olmak, belediye hizmetlerinde onlardan yararlanmak amacıyla belediye bütçesine ödenek konulması ve mahalle-belediye işbirliği/yardım esaslarını içeren yönetmeliğin belediye meclisince 6 ay içinde çıkarılma yükümlülüğü getirilmiştir. Madde gerekçesinde söz konusu düzenleme ile vatandaşların mağduriyetlerini gidermenin hedeflendiği belirtilmektedir. (Md.22-Ek. md.9)

1997 metni (md.25-Ek md. 11) ve Eylül 1999 metninde (md. 22) yer alan "mahallelere yardım" başlığı Ekim 1999 metninde (md.16-Ek md 9) yer almıştır. Ancak Aralık 1999 metninde diğer üç düzenlemeden farklı olarak; belediye bütçesine mahallelere yardım konusunda "ödenek" konulması hükmüne yer verilmemektedir. Öte yandan 1998 ve Eylül 1999 metninde; belediye-mahalle işbirliği/yardım esas ve usullerine ilişkin belediye meclislerine yönetmelik çıkarmak için verilen 6 aylık süre sınırlaması, Ekim 1999 ve Eylül 1999 metinlerinde yer almamaktadır. Mahalle muhtarları aracılığı ile yerel halk-belediye etkileşim, iletişim ve işbirliğini sağlamaya dönük olumlu bir adım olarak görülen söz konusu düzenlemede ödenek tahsisi ve yönetmelik sürelerinin belirtilmemesi, belediye-mahalle ilişkisinde siyasi çekişme ve hesaplaşmalara açık kapı bırakılmaktadır.

¹¹⁷ Bakanlık Ekim 1999 Metnine Yönelik Olarak TMMOB'nin Değerlendirmesi, Elden Alınan Çoğaltma Metin, s.3

Tasarı metinlerinde belediye yönetiminin denetimine ilişkin bazı düzenlemelerde yer almaktadır. Bu çerçevede Ekim 1999 metninde 1580/64. maddesine; meclis üyelerinin belediyeye ait işler hakkında belediye başkanma meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda da yazılı soru sorabilme hakkı verilirken, başkan veya memur kılacağı görevlinin bu sorulara 15 gün içinde (1998 ve Eylül 1999 metinlerinde bu süre 1 ay olarak düzenlenmiştir) yazılı olarak cevap verme yükümlülüğü getirilmektedir.

Ekim 1999 metninin 7. maddesinde 1580/64'e ek olarak diğer metinlerde yer almayan bir düzenleme olarak "meclis üyelerine belediyeye ait işler hakkında üye tam sayısının 1/3 isteği ile genel görüşme isteme hakkı" vermiştir. Söz konusu düzenleme ile getirilen; yazılı soru sorma ve genel görüşme hakları nitelik olarak yerel katılım demokrasi ve yerel halk denetiminin etkinliği açısından olumlu görünmektedir. Ancak, özellikle genel görüşme talebinin kabul edilmesi durumunda, son düzenleme ile içinde fahri üyeleri bulunmayan bir belediye meclis toplantısının yerel halkın ve kamuoyunun dikkat ve ilgisinden kaçırılması söz konusu olabilecektir.

Aralık 1999 düzenlemesi ile belediye yönetimlerinin iç denetim mekanizmalarına yönelik bir yeni düzenleme yer almaktadır. MHP'nin Seçim bildirgesindeki¹¹⁸ ifadeyi çağrıştıran düzenlemeye göre; belediye meclisinin lüzum görmesi üzerine belediye hesaplarının denetlenmesi amacıyla üyeleri arasından "teftiş komisyonu" oluşturulması öngörülmektedir. (md.4)

Mahalli İdareler Kanun Tasarısının Ekim 1999 metninde yer alan yazışma yetkisi (madde 16-Ek madde 12), cadde ve sokaklara isim verilmesi (md. 16-Ek md. 17), yurtdışı ilişkileri (md.16-Ek. md.10), 1580/93 de Vali'nin belediye meclisinin toplanmasını sağlamasına yönelik düzenleme yetkileri (md. 11), mülki idare amirleri aracılığı ile belediye yönetimleri üzerindeki vesayet denetiminin devam ettiğine yönelik ağır ve kapsamlı düzenlemeleri içermektedir.

Yerel katılım ve demokrasi açısından tasarı metinlerinde yer alan en olumlu hüküm 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 13 maddesine yapılan ektir. Yukarıda açıkladığımız 1580/64. maddesini de, bilgi edinme hakkına yönelik olumlu ve yeni bir yaklaşım olarak 1580/13 ile birlikte değerlendirmek mümkündür. İlk kez 1998 metninde yer alan düzenlemeye göre "Gerçek ve tüzelkişiler, belediye karar organlarının karar ve toplantı zabıtlarının

¹¹⁸ MHP Seçim Beyannamesi 1999, s.48.

kendilerini ilgilendiren kısımlarının suretlerini yazılı olarak isteme hakkına sahiptir. Bu taleplerin yerine getirilmesi zorunludur” ifadesi yer almaktadır.

Belediye Meclislerine yönelik açıklık ve bilgi edinme hakkına yönelik taleplerin yerine getirilmesine yönelik süre 1998 ve Eylül 1999’da 30 gün olarak belirlenmişken, Ekim 1999 metninde süre 15 güne indirilmiştir. Yine konu ile ilgili olarak Ekim 1999 metninde diğer metinlerden farklı olarak; “Belediyeler faaliyetleriyle ilgili olarak halkın ve toplum kesimlerinin bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını kullanabilmelerini sağlayıcı tedbirleri alır” hükmüne yer verilmek suretiyle belediye yönetimleri bilgi edinme hakkını sağlamak ve halkın görüş oluşturma/öneride bulunma haklarına yönelik olarak Gündem 21 organizasyonlarını sağlamak görevi verilmiş bulunmaktadır. Bilgi edinme hakkına yönelik söz konusu düzenlemeyi; bilginin açıklığı ve bilgilenme hakkının herkese ait olduğu ilkesinin gerçekleşmesi ve bilginin toplumsallaşması konusunda olması gereken bir düzenleme olarak nitelenmek mümkündür.

Yerel katılım ve demokrasi açısından 1998 metninde yer alan ve 1580/13’e eklenen “Belediyelerin nüfus durumları dikkate alınarak İçişleri Bakanlığı’nca tespit edilecek oranda belde seçmenin yazılı olarak talep ettikleri konuların, ilk olağan belediye meclis toplantısında görüşülmesi zorunludur. Şu Kadar ki, talep konularının belediye meclisinin görüşmeye yetkili olduğu hizmet konularından olması şarttır” hükmü Eylül 1999 metninde yer alırken, Ekim 1999 metninden çıkarılmıştır.

Mahalli İdareler Reform Tasarısı metinlerinde STK ile ilgili düzenlemelerden biri 1580/15’e yapılan eklerde yer almaktadır.1997 tasarı metni, belediyelere her türlü afet ve trafik kazalarında kurtarma hizmetlerini yerine getirmek üzere gerektiğinde gönüllü kişi ve kuruluşlarla işbirliği yaparak onlardan yararlanmak yönündeki düzenleme ile belediye -sivil toplum kuruluşları arasında acil durumlarda işbirliği- dayanışmayı düzenlemekteydi. (madde 13) Ancak 15.maddeye yapılan ekte yer alan “gönüllü kişi ve kuruluşlarla işbirliği yapmak” ifadesi 1998 (md 16), Eylül 1999 ve Ekim 1999 metinlerinde yer almamaktadır. Bu değişiklik ile 17 Ağustos Gölcük ve 12 Kasım Düzce depremi sonrasında STK tarafından bölge halkına yönelik yapılan olumlu girişimler ve çabalar görmezden gelinmiş, STK bir bakıma devre dışı bırakılmıştır.

Mahallî İdareler Tasarıları Büyükşehir belediyelerine yönelik de bazı düzenlemeler içermekte ancak yine 1580 sayılı kanundaki değişiklikler gibi, 3030’ a yönelik değişikliklerde de bakanlık tutarlı ve kararlı bir irade beyanı sergileyememektedir. Örneğin, 3030’a yönelik

olarak dile getirilen en büyük eleştirilerden olan Büyükşehir Belediye Encümeni yapısı 1997 metninde değiştirilmiştir. (md. 11) Söz konusu değişiklik ile 3030/md.13'e; "Ayrıca Büyük şehir belediye meclisi, belediye başkanı olmayan üyeleri arasından gizli oyla encümene üç asıl, üç yedek üye seçer" hükmü ilave edilerek, Büyükşehir Belediye Encümeninin tamamen atanmışlardan oluşan yapısı kırılmak istenmiştir.

Aralık 1999 metninde açıklık ve katılım başlığı altında sivil toplum kuruluşları ifadesi kullanılmıştır. Öte yandan önceki metinlerde işbirliği noktasında sınırlanan bu kuruluşların son metinde "halk ve meslek teşekkülleri ile birlikte belediyenin faaliyetleri hakkında bilgi alma görüş oluşturma ve öneride bulunma" hakkı tanınması hükmüne yer verilmiştir. (Ek. md.21)

Yerel katılım açısından bir başka önemli düzenleme, Temmuz 1998 metninde düzenlenen "İl İmar Planlama Kurulu"dur. (md.33-Ek md. 3) İl İmar Planlama/Yönlendirme Kurulu, 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenmiştir.

İl İmar Yönlendirme Kurulu, katılımcı yönetim anlayışı ve STK'nın katılımına imkan veren bir yapı içinde; "İl genel imar planlarının hazırlanması ... mahalli idareler için yönlendirici kararlar almak üzere Valinin başkanlığında ilgili kaymakamlar ve belediye başkanları ile Mimarlar ve Mühendisler Odası, Şehir Plancıları Odası ve Harita Mühendisleri Odası temsilcilerinin iştiraki ile oluşturulmaktadır".

Temmuz 1998'de "İl İmar Yönlendirme Kurulu" olan yapısal oluşumun adı, Ekim 1999 metninde "İl İmar Planlama Kurulu" şeklini almıştır. (md.58) İsim değişikliğinin yanı sıra kurul üyeleri arasına; Büyükşehirlerde Büyükşehir Belediye Başkanları, ildeki 4 belediye başkanı, İl Genel Meclisinin 1 temsilcisi, Bayındırlık, Kültür, Çevre, Tarım, Sanayi-Ticaret İl Müdürleri, İnşaat ve Jeoloji Mühendisleri Odası temsilcileri, YÖK tarafından görevlendirilecek temsilci eklenmiştir.

Aynı madde çerçevesinde İl İmar Planlama Kurulu'na il gelişim planlarının hazırlanması sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının görüşlerini alma ve STK temsilcilerinin de katılacağı danışma kurulları oluşturulmasına yönelik hüküm yer almaktadır.

Görüldüğü üzere tasarı metinleri arasında önemli farklar bulunmakla birlikte, merkezi yönetim katılım ve demokrasi açısından çekinceli de olsa bazı girişimlerde bulunmaktadır. Ancak söz konusu yapısal değişimlerin ve belediyelerle sivil toplum kuruluşları arasında kurulması öngörülen işbirliğinin gerçekleşmesi için her iki yapının da yapabilir kılınması gerekmektedir.

2. Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından Büyükşehir Belediyesi Danışma Kurulu

Türkiye'de 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 17. maddesinin 6. ve 7. fıkralarında "Danışma Kurulu"nın ihdasına yönelik hükümler bulunmaktadır. Buna göre, Büyükşehir Belediyeleri hizmet alanlarına giren konularda Büyükşehir belediye başkanlığına istişari mahiyette görüş bildirmek üzere Büyükşehir belediye danışma kurulu kurulabilir. Bu kurulun üye sayısı 10'u geçemez ve Danışma kurulları, kuruluş görev ve çalışma şekil ve şartları ile kurul üyelerine verilecek hakkı huzur miktarları Büyükşehir belediye meclisince kabul edilecek bir yönetmelikle düzenlenir. (3030-md.17/6-7) Ancak Kanunda "Danışma Kurulu"na yönelik bir hüküm yer almakla birlikte bu kurulun üyelerinin kimlerden oluşacağı, üyelerinin nitelikleri ve oluşum biçimi net olarak belirlenmemiştir.

3030 Sayılı kanununun uygulama yönetmeliğinin 46/b maddesinde, danışma kurullarının; Büyükşehir bütünlüğü içinde mahalli kamu hizmetlerinin birlik ve beraberlik içinde dengeli, koordineli ve verimli olarak yürütölmelerini sağlamak amacıyla kuruldukları belirtilmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesinde 22.5.1989 tarihli yönetmelik çerçevesinde oluşturulan Danışma Kurulu; kentsel politikaların oluşturulması ve uygulamada Başkana danışmanlık hizmeti vermek; yeni yaklaşım veya politika önerileri oluşturmak; uygulama aşamasına gelen politika, program ve projelere ilişkin çalışmaları izlemek ve değerlendirmek ile görevlendirilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından çıkarılan yönetmelik çerçevesinde danışmanlık, tasarım, geliştirme, izleme ve değerlendirme niteliğindeki çalışmalarıyla Danışma Kurulu'nun belediye içinde "yenileştirici"¹¹⁹ bir işlevinin olması amaçlanmıştır.

Yardımcı hizmet kuruluşları olarak kurulmaları Danışma Kurulu'nun "ihtiyari görevler" olduğunu ortaya koymakta ve kurulması hakkındaki tasarrufun belediye yönetimine bırakıldığını ifade etmektedir. Zira danışma kurulunun yapısal oluşumu ve yönetsel işleyişine yönelik düzenleme yapma yetkisi Büyükşehir Belediye Meclisi'ne bırakılmış bulunmakta ve herhangi bir merkezi yönetim kuruluşunun onayına tabi tutulmamaktadır. (3030/17 son fıkrası)

¹¹⁹ Korel GÖYMEN, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, Boyut Kitapları, İstanbul 1997, s.92.

Danışma Kurulu oluşturulması noktasında bir hükmün yer almasını Büyükşehir bütünü içinde hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasının yanı sıra demokratik ve katılımcı bir yöntem olarak değerlendirmek mümkündür. Öte yandan genel sekreterini İçişleri Bakanı onayı ile atayabilen Büyükşehir belediye başkanına danışma kurulu üyelerini hiçbir ek karara/onaya gerek kalmadan belirleme hakkının tanınması metropolde güçlü başkan modelinin bir uygulamasıdır.

3030 sayılı kanunun 17.maddesinin ilk fıkralarında Büyükşehir Belediyesini teşkil eden birimlerin sayılmış olması söz konusu kurulunda bu birim üyeleri tarafından oluşturulabileceği yönünde bir yoruma gidilmesini mümkün kılacak görünmektedir. Yine madde de birimlerin İçişleri Bakanlığının onayı ile kurulacaklarının belirtilmesi Danışma Kurulu'nun da aynı prosedür çerçevesinde ihdasını akla getirmektedir. Ancak bu son onay makamına yönelik varsayım 3030 sayılı kanunun uygulama yönetmeliğinin 44. maddesinde yer alan "...genel sekreter dışındaki. atamaları hiçbir makam ve merciin onayına tabi değildir" hükmü ile geçerliliğini yitirmektedir. Zira yönetmelik hükmüne göre danışma kurulunun kurulmasının İçişleri Bakanlığının onayına tabi olmadığını görmekteyiz. Danışma kuruluna yönelik bu yaklaşımı ve açıklığı yerel katılım ve mecliste farklı görüşlerin seslendirilebilmesi açısından önemli bir düzenleme olarak görmek mümkündür.

Danışma Kurulu'nun eksik ve yoruma açık hükümler ile çerçevelendirilmiş olması kurulun işlevselliğine gölge düşürmektedir. Yorum yanlışlarına karşın oluşturulacak danışma kurulunun etkin/verimli hareketi belki yapı içinde mümkün olabilecektir, ancak yerel halka danışmaya elverişli bir yapıda oluşturulmamış olması yerel katılım ve demokratik özerk belediye yönetimi açısından olumsuzluklar içermektedir. Özellikle kurulun "mecburi" değil "ihtiyari" statüde ele alınıyor olması öte yandan kimlerden oluşacağının yasal düzenlemelerde belirtilmemiş olması yerel toplumun katılımının sağlanmasının önündeki engellerdendir.¹²⁰

Yapısal açıdan belediye yönetiminin teşkilat şemasında yer verildiğini düşünerek Danışma Kurulu'nun yerel halkın katılımını sağlayacak ek düzenlemeler ile desteklenmesi gerekmektedir. Kurulun yerel hizmete yönelik yaklaşım ve çözüm önerileri üretmek suretiyle belediye yönetimine destek olmak için kurulduğunu dikkate aldığımızda, yerel gruplarında bu kurula dahil edilmesi yerinde bir düzenleme olacaktır.

Öte yandan danışma kurulunun işlevsel ve yerel yönetici ve yerel halk tarafından benimsenmesi açısından kurulun çalışmalarının sürekli hale getirilmesi gerekmektedir. Meslek

¹²⁰ Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, TOBB Yayınları, Ankara 1996, s.112.

odaları, sendikalar, üniversiteler, hemşehri cemaatlerinden oluşacak geniş bir yelpazeyi içerecek danışma kurulu yerel demokrasinin kurumsallaşmasına destek sağlayacaktır. Ayrıca alınmasına katkı sağladıkları kararların uygulamaya aktarılmasını görmek kurul üye ve bunların arkasındaki kitleleri ve yerel halkı bilinçlendirecek, onları motive edecek, belediye yönetimine olan güvenleri artması genel çerçevede sisteme olan yaklaşımlarının değişmesine neden olacaktır.

Oluşturulan bu kuruldaki çıkacak kararlar belediye yönetimine yol gösterici, kurulun bünyesinde yer alan yerel örgütler ile yönetimi yaklaştıran ve sorunların yüksek sesle dile getirilmesini sağlayan bir araç olacaktır. Kurulun yapısal açıdan geniş bir yelpaze içinde kurulmasının yanı sıra buradan çıkacak kararların uygulamaya aktarılması noktasında belediye yönetimini bağlayıcı nitelikte düzenlenmesi, danışma kurulunu ve üyelerini yerel konularda aktif ve daha duyarlı hale getirecektir.

Danışma Kurulu'nun metropollerde güçlü başkan modelinin sac ayağı konumundan kurtarılması için; Danışma Kurulu üyelerini, Büyükşehir belediye meclisi belirlemelidir. Kanunda kurula ait yönetmeliği belirleme hakkı tanınan (3030/17-7) meclis, çalışma esaslarını belirlediği kurulun üyelerini de seçebilmelidir; Kurulun görev süresi büyükşehir belediye meclisinin görev süresine eşit olmalıdır. Başkanın herhangi bir şekilde değişmesi durumunda, kurul üyelerinin yenilenmesi meclisin onayına bağlı olmalıdır; Kurul üyeleri Büyükşehir belediye meclisine meclisin isteği üzerine gerekli görülen konularda rapor sunabilmelidir.

Ayrıca her yıl meclise ve kamuoyuna sunulmak üzere çalışma konuları hakkında rapor hazırlamalıdır; Danışma Kurulu üyeleri Büyükşehir belediye meclisine doğal üye olmalıdır. Bu sıfatla uzmanlık konularına uygun olarak söz hakkına sahip olmalıdır; Demokratik ve katılımcı yerel yönetimin uygulama basamaklarından biri olarak Danışma Kurulu'nun oluşumunda şehirdeki sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ile üniversite öğretim üyeleri uzmanlık alanlarına uygun ve dönüşümlü olarak görev almalıdırlar; Kanunda Danışma Kurulu istişari mahiyette tasarlandığı için açınının genişletilmesi, istişare yaklaşımının Büyükşehir belediye meclisini de içine alacak düzeye getirilmesi gereklidir. Danışma Kurulu üyelerini meclisin belirlemesi durumunda kurul meclise de danışmanlık yapma ve rapor hazırlama-sunma görevi ile donatılmalıdır. Ancak bunun gerçekleşmesi için Danışma Kurulu'nun kurulma mantığının güçlü başkan mı? güçlü meclis mi? tercihinin ortaya konulması veya güçlü başkan yönündeki tercihin meclis için dönüştürülmesi gerekmektedir.

3. Yerel Katılım ve Demokrasi Açısından Mera Kanunu

Rio Konferansı çevre sorunlarına karşı yerel unsurların katılımcı eylemlerine olan gerekliliği dile getirmiştir. Rio'da yapılan Konferans da deklare edilen Gündem 21 metninde; kalkınmanın sosyal, ekonomik ve çevresel yönden nasıl sürdürülebilir olması gerektiğini ortaya koyan ifadelerle yer verilmiştir. Öte yandan Rio Deklarasyonu (1992) Gündem 21'in işaret ettiği sorunların ve getirilen çözümlerin kökleri genellikle yerel faaliyetlere dayalı olduğundan, öngörülen hedeflere ulaşılmasında yerel otoritelerin katılımı ve işbirliği belirleyici faktör olarak ortaya çıkmaktadır.¹²¹

Yerel Gündem 21 felsefesinde yer alan katılımcılık, ortak hareket ve ortak çözümler bulma ilkelerini uygulamaya aktarma yolunda iç hukukumuzda atılan adımlardan biri 4342 sayılı Mera Kanunu'dur. Kanunun amacı: "daha önceki kanunlarda tahsis edilmiş veya eskiden beri kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak ... köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tahsislerinin yapılmasını ... verimliliklerinin artırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesini, korunmasını ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesini sağlamak"(md.1) olarak belirlenmiştir.

Hukuki durumun düzenlendiği 4342/ md. 4/1,2. fıkralarında meraların kullanım hakkının belediyeye ve köylere ait olmakla birlikte, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunacağı, özel mülkiyete geçirilemeyeceği ancak kullanım hakkının kiralanabileceği hükmü yer almaktadır (md.4/3.fıkra). Gündem 21 felsefesine uygun olarak ortak yönetim, katılımcı ve demokratik yönetim ilkesinin uygulamaya aktarıldığına yönelik düzenleme kanunun 6.maddesinde yer almaktadır. 6.maddeye göre, mera alanları tespit, tahsis ve tahdidinde görev alacak Mera Komisyonu oluşturulmaktadır. Komisyon, Vali tarafından görevlendirilen Vali Yardımcısının başkanlığında ildeki bakanlık il müdürleri, konu ile ilgili mühendisler, bir hukukçu ve Ziraat Odası temsilcisinden oluşmaktadır. Öte yandan 6. md. uyarınca, teknik ekipler oluşturulmaktadır. Teknik ekiplerde meradan yararlanan köy ve mahalle muhtarları ve o yerin en yüksek mülki amiri tarafından seçilen iki mahalli bilirkişi yer almaktadır.

Görüldüğü üzere muhtarlar ve belediye görevlilerine komisyonda yer verilmemiştir. Katılımcı yönetim açısından her iki kurumun da komisyonda yer alması gerekmektedir.¹²²

¹²¹ TOPRAK KARAMAN-ALTAY, a.g.m., s.352.

¹²² Bknz., Gazi KAPAN, "Mera Kanunu ve Getirdikleri", ÇYY, C.7, S.2, Nisan 1998, s.49-63; Aziz SÖNMEZ, "4342 Sayılı Mera Kanunu ve Yerel Yönetimler", Yerel Gündem Dergisi, Yıl 1, S.9-10, Eylül 1999- Ekim 1999, s.15, 23.

V. YEREL YÖNETİM-DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Artan toplumsal ihtiyaçların etkin ve verimli şekilde karşılanması için yerinden yönetim yaklaşımının uzantısı olarak oluşturulan yerel yönetimler, hizmet amaçlarının yanı sıra demokrasinin ve katılımın yerele yayılması noktalarında da önem taşımaktadır.

Yaygın olarak kabul gören bu varsayıma karşın yerel birimlerin demokratik niteliği üzerinde aykırı görüşler ve yaklaşımlar da bulunmaktadır. Aşağıda yerel yönetimlerin demokratik niteliklerine yönelik olarak üretilen farklı yaklaşım kümeleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bunun ötesinde ise yerel yönetimlerin demokratiklik niteliği ile yerel katılım olgusunun üzerinde durulacak ve bir yaklaşım üretmeye ve bu çerçevede yerel katılıma yönelik olarak yönetsel işleyişe aktarılması gereken uygulama biçimleri ortaya konulacaktır.

A. Demokrasi ve Katılım

En yaygın ve anlaşılır tanımı ile "halkın halk tarafından yönetimi" olarak açıklanan Demokratik yönetimin gerçekleşmesi, yani; halkın halk tarafından yönetiminin nasıl sağlanacağına dair iki ayrı yöntem ortaya konulmaktadır. Bunlardan birincisinde halkı oluşturan bireyler, kendilerini ilgilendiren tüm kararlar için tek tek oy verirler. Bu şekilde halk kendini aracısız yani "dolaysız" olarak yönetir. İkinci yöntemde ise; halk kendi adına karar verecek bireyleri (yöneticileri) seçer ve seçilenler halk adına karar alırlar. Bu ise "dolaylı yönetim" olarak adlandırılır.

Doğrudan demokrasi sadece nüfusun az olduğu toplumlarda uygulamaya aktarılacak bir yöntemdir. Günümüz toplumlarının nüfus birikimlerini dikkate alırsak her karara veya uygulamaya bireylerin katılımını sağlamanın zorluğu daha kolay anlaşılacaktır. Öte yandan doğrudan demokrasinin uygulanma zorluklarına rağmen, bir ideal bir demokrasi modeli olması nedeniyle sahip olduğu erdemleri unutmamak gerekmektedir. Dolaylı-temsili yönetim, günümüz toplumları için uygun ve işleyebilir görünmekte ve "temsili" kavramını ortaya çıkarmaktadır. Kavram üzerinde yapılan tartışmalarda, ortak bir tanıma ulaşılamamış, yapılan tanımlamaların her biri, temsiliğin tek bir yönünü ele alarak diğer yönlerini ihmal etmiştir.

Demokratik işleyişin hakim olduğu bütün yönetimlerde, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin yol ve yöntemleri aranmaktadır. Artık halkın sadece seçim dönemlerinde oy hakkını kullanarak yönetime katılması, geri kalan dönemlerde yönetimi

uzaktan izlemesi anlayışı, katılımcı demokrasi kavramı içinde eksik kalmaktadır. Yönetime katılımı, seçim dönemlerinin ve oy hakkının dışına taşıyıp tüm yönetim dönemine yaymak gerekmektedir. Zira temsili demokrasilerde periyodik aralıklarla egemenlik haklarını temsilcilerine devreden bireyler, seçim dönemleri arasında pasifize olmakta, böylece "özne" olmak yerine sadece "seçmen" olarak kalmaktadırlar.

Demokrasi ile katılım arasında kurulan özdeşlik, katılma tabanının ulusal düzeyinde yaygınlaşmasından ve bu yaygınlığın temelinde toplumun bireyleri arasında hukuksal açıdan eşitlik ilkesinin bulunmasından kaynaklanmaktadır. Bu özdeşlik otorite ile etkileyenler arasında bir eşitlik anlamını taşımamaktadır. Keza böyle bir eşitlik otorite ilişkilerinin özü gereği imkansız bulunmaktadır.¹²³

Toplumu yönlendirecek siyasa ve önerilerin biçimlenmesini halkın paylaşması eylemi olarak açıklayabileceğimiz "katılım" genellikle demokrasiye daha çok işlerlik kazandırmak amacına hizmet etmek üzere geliştirilmiştir. Katılımın bu amacını bir bakıma toplumsal yaşamı dolaysız olarak ilgilendiren tüm kararların tepeden inme niteliğinden arındırılması şeklinde somutlaştırmak mümkün görünmektedir. Temsili demokrasilerde katılmayı sınırlayan etkenlerin, kurumsal ve yasal iyileştirmeler ile ortadan kaldırılması ile sistemdeki mevcut aksamalar ve yönetilenlerde yükselen "daha çok söz sahibi olma" istemleri karşılanabilecektir.¹²⁴

Giovanni Sartori, katılımcı demokrasi olgusunun; net olarak ayırt edilen ve tanımlanan demokrasi türleri arasında yerinin neresi olduğu konusunda "katılımcı demokrasi hiçbir yere yerleşemez veya farklı ölçüler uygulayarak, her yere yerleştirebiliriz" diyerek katılımcı demokrasinin net olmadığını vurgulamaktadır.¹²⁵

Demokrasi kuramına göre katılma; her türlü sosyal hedefi ve bunlara ulaşmak için kullanılacak yolları belirleyen bir süreci temsil etmektedir. Katılma aracılığı ile toplumsal hedefler belirlenmektedir. Toplumsal amaçların belirlenmesi ve önceliklerin tespiti, hangi kaynakların hangi amaçların gerçekleştirilmesine kullanılacağına kararlaştırılmasına yarayan bir tekniktir.¹²⁶ Demokrasiye işlerlik kazandırmak ve yönetilenleri yönetim ve yönetenler üzerinde etkin ve belirleyici kılmak türünden amaçlara hizmet için geliştirilen katılımcı demokrasi anlayışında dair yaşanan ana problem ise, "onun nasıl işlediği ve ona nasıl

¹²³ UYSAL, a.g.e., s.65.

¹²⁴ KAPANİ, a.g.e., s.139-141.

¹²⁵ Giovanni SARTORI, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu- Mehmet Turhan), TDV, Ankara 1993, s.124-125.

¹²⁶ KİŞLALI, *Siyasal Sistemler*, a.g.e., s.155.

ulaşılabileceği, bu ise şüphesiz katılımcı demokrasinin tam gerçekleşmemiş bir ideal olmasından¹²⁷ kaynaklanmaktadır.

İşleyişinde görülen aksaklıklara ve halk katılımının hukuki düzenlemeler ile sınırlandırılmasına, bireysel tercih özgürlüğünün tam olarak kullanılamıyor olmasına karşın temsili demokrasi anlayışının katılımın önünde bir engel olduğunu söylemek zordur. Keza çoğulcu demokrasilerde, yönetilenler seçim yolu ile yönetsel katılımı gerçekleştirirken, parti örgütü veya çeşitli sosyo-ekonomik gruplar içinde yer alarak yönetsel işleyişte doğrudan veya dolaylı söz sahibi olma yoluna da başvurmaktadırlar.

Katılımcı demokrasiyi savunan Benjamin Barber, demokrasinin geleceğini güçlü bir demokrasiye; kolektivist olmayan bir cemaat bilincinin, konformist olmayan bir kamusal akıl yürütme biçiminin ve modern toplumla bağdaşan bir yurttaş kurumları toplamının yeniden canlanmasına bağlı görmekte ve güçlü demokrasiyi "katılımcı" tarzda siyaset olarak tanımlandırmaktadır.¹²⁸ Benjamin Barber, güçlü demokrasiyi; özgürlük, eşitlik ve toplumsal adalet gibi demokratik değerlerden vazgeçmeden, temsilin getirdiği sınırlamaları ve gizli bağımsız temellere bağlı olmayı potansiyel olarak aşabilecek güçte görmektedir.¹²⁹

Özellikle II. Dünya savaşından sonra, liberalizmin ekonomik boyutunun yanında toplumsal ve sosyal hayata yönelik boyutunun da ele alınmaya başlanmasıyla kavramsallaştırılan "liberal demokrasi" ise demokrasi tartışmalarına yeni bir boyut katmış ve en bilinen biçimiyle; batı toplumlarında varolan siyasal kurumları, bu kurumların varoluşlarını güvence altına alan hukuk kurallarını ve bu kurum ve kurallar içinde işlemekte olan siyasal süreci anlatmakta kullanılır olmuştur.¹³⁰

Yönetilenlerin, oluşturdukları çeşitli baskı grupları aracılığı ile yönetimin kararları üzerinde etkin olmaya çalışmaları, yönetenlerin ise bu talepleri dikkate almaları; günümüzün çoğulcu demokratik yönetimlerinin özünü teşkil etmektedir.¹³¹ Çağdaş demokrasiler, katılma imkanlarını sanayi kuruluşlarına ve özerk kurumlara kadar uzatmaktadırlar. İşçilerin işletmelerde, öğretim üyeleri ve öğrencilerin üniversite yönetimlerine katılmalarına yer veren uygulamalar gelişmektedir.¹³²

¹²⁷ Ali Yaşar SARIBAY, "Yurttaşlık ve Katılımcı Demokrasi", *Birikim Dergisi*, Aralık 1991, S.32, s.19.

¹²⁸ Benjamin BARBER, *Güçlü Demokrasi*, (Çev. Mehmet Beşikçi), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1995, s.195.

¹²⁹ BARBER, a.g.e., s.197.

¹³⁰ Levent KÖKER, *Demokrasi Üzerine Yazılar*, İmge Kitapevi, Ankara 1992, s.61-62; Atilla YAYLA, "Liberalizm Ne Değildir", *Diyalog Dergisi*, TDV Yayını, Ankara 1996, s.50.

¹³¹ Saim SEZEN, *Seçim ve Demokrasi*, Gündoğan Yayınları, Ankara 1994, s.57.

¹³² KİŞLALİ, *Siyasal Çatışma ...*, a.g.e., s.184.

Katılımın gerçekleşmesi, öncelikle yönetilenler ile yönetim arasındaki ilişkinin niteliğine bağlıdır. Bu ilişkinin demokratik bir nitelik taşıması için yönetilenlerin, yönetenleri etki altında tutmasına yardımcı olan mekanizmaların sağlıklı işletiliyor olması gereklidir.¹³³ Kaldı ki günümüzde siyasal yönetimlerin demokratikliği halka tanıdığı katılma imkanları ile ölçülmektedir.

Demokrasi ile katılma arasında bir bağıntı kurulması, demokratik bir siyasal yapılanmayı tercih eden devletin önceliğinde ve konumunda bir azalmaya neden olmamaktadır. Demokrasinin ilk anda siyasal iktidarla, onun toplumsal gelişim içinde katılma potansiyelinin belli bir düzeyi ve örgütlenmesi ile ilgili oluşu demokrasi ile katılma arasında bir özdeşlik kurulmasının temel nedenidir.¹³⁴ İktidarı kullananın onu başkasına devredenden daha iyi bir durumda olduğu ve katılma dayanan bir sistemin temsile dayanana göre daha güvenli ve daha doyurucu olacağı ileri sürülmektedir.¹³⁵

Bu açıklamalar çerçevesinde Demokrasiyi; bireysel hoşgörü, eşitlik ve özgürlükler rejimi olarak insanlık tarihinin keşfedilmiş en iyi yönetim biçimi olma özelliğini koruduğunu söylemek gerekmektedir.

B. Yerel Yönetimlerde Demokrasi

Çağımızın yönetsel gerçekleri ve işleyiş biçimleri açısından bakıldığında yerel yönetimler ile demokrasi, özerklik ve katılım kavramlarının birbirini tamamlamakta olduğu, yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşmesi için yerel yönetim özerkliğinin sağlanması; yerel halkın yönetim kararlarına etkin biçimde katılması; gerek karar alma sürecini gerekse kararların uygulanmasına yönelik denetimin yerel halkın katılımı ile gerçekleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu açıklamalar ise tarihsel çerçevede yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerden önce var olmaya başladığı ve demokratik işleyiş açısından diğer yöntemlerden üstün niteliklere sahip olduklarını kanıtlamaya yönelik yaklaşımlar ile güçlendirilmeye çalışılmaktadır.

Yerel yönetimlerin özgürlük ve katılım olgularını da gerçekleştirme, yönetsel işleyişe aktarmanın da, diğer hedef ve amaçları arasında yer almakta olduğu belirtilmektedir. Ayrıca çağdaş demokrasinin temel niteliklerinden olan katılma ve temsil olgularının bu kuruluşlarda

¹³³ Ahmet Taner KİŞLALİ, *Siyaset Bilimi*, AÜBYYO Yayını, Ankara 1987, s.355.

¹³⁴ UYSAL, a.g.e., s.65.

¹³⁵ SARTORİ, a.g.e., s.304.

yaşayabilmesi ve uygulamaya daha kolay aktarılabilecek olması yerel yönetim-demokrasi arasındaki ilişkinin varlığını güçlendirmekte olduğu¹³⁶ savunulmaktadır.

Demokrasi kavramsal açınının yanında uygulamaya dönük şekliyle; "yukarıdan aşağıya çabalarla üretilmeyen ancak halkın kendi kendine deneyerek hata yaparak öğrenebildikleri bir yaşam biçimini"¹³⁷ ifade etmektedir. Bu niteliğinin yanında demokrasi kavramı bünyesinde; seçim, oy hakkı ve sorumlu temsili hükümet vb dış belirtilerin yanında bireye saygı, vatandaşların kendine güveni, öğrenme ve ifade özgürlüğü ve kapasitesinin bulunması, hoşgörü ve katılma isteğinin varlığı gibi değerleri de bulundurmaktadır. Bu yaklaşımlar çerçevesinde ve tanımı gereği demokrasi başlıca üç temel ilkeyi içermektedir; birincisi, siyasal kararlar tüm yurttaşların doğrudan ya da dolaylı bir şekilde katılacağı bir yöntemle alınmalıdır, ikincisi; siyasal kararlar bir tartışma ve oylama sonucu alınmalıdır, üçüncü olarak; siyasal kararlar halkın siyasal eğitiminin sürekliliğini sağlayacak şekilde alınmalıdır.

Demokrasi ya da kendi kendini yönetme hakkı, gerek tarihsel gelişim süreci içinde gerekse günümüzdeki uygulamaları bakımından değişik anlamlara sahip olmuştur. Uzunca bir süre, kent devleti demokrasisi, halkın yönetime doğrudan katılımına dayalı bir tür yerel siyasal düzen olarak algılanmıştır. Günümüzün temsili, dolaylı, "ulus-devlet" demokrasisi modeli 19. Yüzyılın bir ürünüdür ve işleyişi ve boyutları açısından tarihsel kökenlerinden önemli farklılıklar göstermektedir.¹³⁸

Öte yandan yerel yönetimlerin tanımları ve tarihsel nitelikleri gereği demokratik işleyişe daha çok imkan tanıdıkları kabul edilmekte, bireylerin özgürleşmesinde bu kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşayabilmesinde ve bireylerin demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlar oldukları vurgulanmaktadır. Ayrıca temsilcilerin sorumluluğu ve yerel halkın sürekli denetiminin sağlanması açısından en elverişli yönetsel birimler olarak görülmekte demokrasinin yapıcı ögesi olarak nitelenmektedirler. Bunlara ek olarak bireyin yönetime (bir bakıma kendi kendini yönetmeye) katılmasına tanıdığı imkanların yanında, kentli halkın yerel ihtiyaçlarının belirlenmesi ve karşılanmasına yönelik kararların

¹³⁶ Oya ÇİTÇİ, *Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği*, TODAİE Yayını, Ankara 1989, s.6; Kemal GÖRMEZ, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Beta Yayınları, Ankara 1997, s.62.

¹³⁷ Recep YAZICIOĞLU, "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi", *ÇYY*, C.1, S.2, Mart 1992, s.22.

¹³⁸ Selahattin YILDIRIM, *Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yaklaşımlar*, TOKİ ve IULA-EMME Yayını, İstanbul 1993, s.19-20.

alındığı ve yine aynı yerde uygulandığı yerler olması açısından kent yönetimleri, demokratik işleyişe yönelik potansiyeli¹³⁹ bünyelerinde taşımaktadırlar.

Demokratik işleyişin önemli belirleyicilerinden olan seçim mekanizmasının yerel düzeyde işletilmesi ve tarihsel sürece dayanılarak ortaya konulan yerel yönetim-demokrasi bağlantısının varlığının/geçerliliğinin reddi veya kabulü noktasında bazı farklı görüşlerde bulunmaktadır. Bu görüşlerden ilkinde, yerel yönetim kuruluşları; demokratik seçim ilkesine ters düşen, gücünü sadece geleneklerden alan bir kutsal kurum olarak değerlendirilmektedir. Toulmin Smith tarafından savunulan bu görüş daha sonra Langrod Georges tarafından da dile getirilmiştir.

Smith yerel yönetimlerde toplumun güçlü kesimlerinin/ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarının savunulduğunu, bunu aşmanın ise ancak merkezi yönetimler yolu ile gerçekleşeceğini belirtmektedir.¹⁴⁰ Langrod ise, demokrasi mantığı ile yerel yönetim kurumlarının arasında neden-sonuç ilişkisinin olmadığını, bu bağlamda herhangi birisinin bulunmadığı yer ve zamanlarda da bir diğerinin bulunabileceğini savunmuş, söz konusu yanlışlığı; batı uygarlığının tarihsel gelişim sürecinde iki kurumun aynı anda gelişmesine; demokrasi temeli olan değerlerin ve kurumların birbiri ile karıştırılmasına veya yerel yönetimlerin muhtemel ancak kaçınılmaz olmayan demokratik işleyişinin genel demokrasi şeklinde algılanmasına bağlı görmektedir.¹⁴¹

Yerel yönetimleri zorunlu bir demokratik yönetim biçimi olarak algılamamanın yanlışlığını vurgulayanlar, "geniş ölçüde desantralize olmasına karşın demokratik özellik taşımayan yerel yönetimlerin varlığına, hem mantıksal, hem de tarihsel olarak çok rastlandığı, bir yerel yönetim sisteminin demokratik olup olmadığını onun yerinden yöneticiliğinin bir ölçüsünü teşkil etmediğini"¹⁴² savunmaktadırlar.

Bu çerçevede yerinden yönetim yaklaşımının bir uzantısı olarak ortaya çıkan yerel yönetim kuruluşlarının demokrasi ile bağlantısının kurulması sırasında yerinden yönetim kuruluşu olan ve yerel düzeyde merkezi yönetime ait işlevleri yerine getirmekle yükümlü kılınan diğer birimlerin demokratik olmadığına yönelik algılamaların ve yaklaşımların yanlış olduğu, keza bu birimlerinde demokratik işleyişin bir sonucu olarak yerel düzeyde

¹³⁹ Ferzan Bayramoğlu YILDIRIM, "Yerel Demokrasi Kentteki Gençlik", *Gençlik ve Kent Yönetimi*, (Ed. Ferzan Bayramoğlu YILDIRIM), WALD Yayınları, İstanbul 1994, s.20.

¹⁴⁰ İlhan TEKELİ, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Belediyeçilik Yazıları*, IULA-EMME Yayınları, İstanbul 1992, s.4-5.

¹⁴¹ Georges LANGROD, "Local Government and Democracy", *Public Administration*, Vol. 31, Spring 1953, s.25-26.

¹⁴² KELEŞ, a.g.e., s.46-47.

örgütlendirildikleri belirtilmektedir. Ancak bu kurumlar ile yerel yönetimleri birbirinden ayıran temel etkenin ise yerel yönetim organlarının ve yöneticilerinin doğrudan seçim sonucu oluşturulmaları¹⁴³ gösterilmektedir.

Demokratik ve sağlıklı bir toplumun oluşturulması için güçlü ve özerk yerel yönetimlerin zorunluluğunu savunanların başında John Stuart MİLL gelmektedir. Mill, yerel yönetimleri birer siyasal eğitim aracı olarak görmüş ve bu yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetler ne olursa olsun, bizzat bu birimlerin demokrasinin temel unsuru olduklarını belirtirken, yerel yönetim kuruluşlarının özgür ulusların gerçek gücünü oluşturduğunu, bir ulusun özgür yönetim kurabileceğini ancak yerel yönetim olmadan özgürlüğün ruhuna sahip olunamayacağını¹⁴⁴ savunmuştur.

Öte yandan Keith Panter-Brick ve daha sonra Fabian sosyalistler, yerel düzeyde halk yönetiminin demokratik işleyiş açısından önemini savunmuşlardır. Brick, Mill'e yaklaşan tarzda; eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilemiyorsa ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülemeyeceğini belirtirken, hem yerel demokrasiyi savunmuş hem de bir bakıma yerel yönetimlerin demokratik işleyişin birincil basamağı olarak algıladığının işaretlerini vermiştir. 1844 yılında kurdukları ve "Fabian" adını verdikleri dernek aracılığı ile görüşlerini yaymaya çalışan ve Fabian sosyalistleri olarak anılan düşünürlerden olan Sidney Webb yerel yönetimleri daha çok, halkın ihtiyaç duydukları hizmetlerin karşılanması için oluşturulan bir araç olarak görmüş ve yeni bir sosyalizm yolu olarak "belediye sosyalizmi" önermiştir. Bu öneri yerel yönetimlere dair geliştirilen bir model olmanın ötesine geçip, yeni bir düzen önerisi şekline dönüşmüştür.¹⁴⁵

Keleş, demokrasi olmadan, yerel demokrasinin var olmayacağını, bir ülkede demokrasiyi bütün kuralları/kurumları yerleştirmeden yerel demokrasinin kurulamayacağını savunmakta ve "sistemin bütünü işlerlik kazanmadıkça onun alt sistemlerinin gereği gibi işlemesi beklenemez"¹⁴⁶ ifadesi ile yerel demokrasinin varlığı için ülke yönetiminde genel bir demokratik geleneğin şart olduğuna işaret etmektedir. Demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin varlığından hareketle bir genelleme yapmak ve ulusal düzeydeki demokrasinin yerele yansması açısından; siyasal demokrasi ulusal düzeyde varolduğu zaman

¹⁴³ Selçuk YALÇINDAĞ, "Yerinden Yönetim Yerel Yönetim", ÇYY, C.4, S.2, Mart 1995, s.11-12.

¹⁴⁴ KELEŞ, a.g.e., s.47; S.YILDIRIM, a.g.e., s.31.

¹⁴⁵ KELEŞ, a.g.e., s.47; TEKELİ, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi..." a.g.m., s.4.

¹⁴⁶ Ruşen KELEŞ, "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz", Yeni Türkiye, Yıl.1, S.4, Mayıs-Haziran 1995, s.69.

kent ve bölge düzeyinde de varolduğunu, otoriter veya totaliter rejimlerde ise yerel demokrasiden söz etmenin zor olacağını söylemek mümkündür.

Yerel toplulukların yerel halk tarafından seçilen organlarca yönetilmesi yerel yönetimlerin olmazsa olmaz koşuludur ancak, seçimin varlığı ile demokratik işleyişin varlığını özdeşlemek eksik olmaktadır. Öte yandan seçim olmadan da yerel yönetimlerin kurulması, bu yönetim birimlerini yerel yönetim birimi olmaktan çıkarıp tamamen merkezi yönetimin bir parçası haline getirir. Bu olumsuzluğun önüne geçmek ve gerçek yerel demokrasiyi kurmak ve işler kılmak için katılımcı yerel demokrasi teorisinin altyapısının oluşturulması ve kentsel işleyişe aktarılması gerekmektedir.

Katılımcı yerel demokrasinin oluşturulması ile yerel halkın seçim dönemlerinde kullanmak durumunda kaldıkları ve algıladıkları demokrasi olgusunun genişlemesi sağlanacak, yönetime katılma oy hakkının dışına çıkartılıp tüm yönetsel işleyiş aşamasına yayılmış olacaktır.

Yerel düzeyde temsili demokrasi uygulamasından katılımcı demokrasiye geçilmesinde yerel yöneticilere ve yerel halka önemli görevler düşmekle birlikte, olgunun yaşamsal boyutlara aktarılması ise büyük oranda "örgütlü toplum" olmaktan geçmektedir. Yerel kentsel alt grupların oluşumunun sağlanmasına yönelik altyapının hazırlanması ve bu gruplara yönetimde etkin ve belirleyici olabilecekleri statülerin yasal ve kurumsal düzeyde sağlanmasına gerek bulunmaktadır.

Yukarıdaki yaklaşımlar ve tanımlamalar çerçevesinden hareketle yerel yönetim demokrasi ilişkisini; yerel yönetim-demokratik eğitim, yerel yönetimler-halk denetimi boyutlarında incelemek mümkündür.

1. Demokratik Eğitim Kurumu Olarak Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler demokratik yaşam düzeyinin geçerli, tutarlı ve sağlam bir biçimde kurulmasına sağladığı yararlar neticesinde tüm Dünya da demokrasi okulları olarak kabul edilmekte ve algılanmaktadır.

Bu özelliğiyle yerel yönetimler "her insanın yalnız insan olduğu için sahip olduğu ve hiç bir yönetimce mahrum edilemeyeceği temel hak ve ayrıcalıklarına saygının, bunların geliştirme ve genişletilmesinin ön koşulu"¹⁴⁷ ve demokrasinin uygulamadaki birincil merkezleri

¹⁴⁷ Nurettin SÖZEN, *Kentsel Haklar, Karşılaştırmalı Bir Çerçeve*de Türkiye, WALD Yayınları, (Der. Mete TUNÇAY), İstanbul 1994, s.11.

olarak kabul görmektedir. Öte yandan yerel yönetimler kamusal hizmetlere olan toplumsal talebi merkezi yönetimden daha etkin ve yerel gerçeklere uygun biçimde belirleme olanağına imkan tanımaları nedeniyle yönetsel öncelikler arasında yer almakta ve bu çerçevede temel demokratik kurumların başında gösterilmektedir. Yine yerel yönetimlerin demokrasiye en büyük katkısının demokratik bir eğitim sağlamak olduğu; yerel düzeyde gerçekleşen eğitim sonucunda ulusal-yerel kültür ve kurumlar arasında uyum sağlanacağı; eğitimin rolünün öncelikle karar alma süreci olmak üzere seçim sürecinde ve yönetimin yerel topluluğa karşı sorumluluğunun ve duyarlılığının gerçekleşmesinde ortaya çıkacağı savunulmaktadır.¹⁴⁸

Yönetsel ve siyasal düzeyde katılma yerel düzeyde daha canlı ve etkin olarak gerçekleşmekte bu açıdan geniş anlamda siyasi eğitimin yerel yönetimlerde başladığı kabul edilmekte,¹⁴⁹ bu ise yerel yönetimlerin yöneticileri ve yerel halkı ulusal siyasete hazırlamanın en önemli basamağı olarak algılamasına olumlu katkılar sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin kurumsal oluşumu ve uygulaması, birey olarak yerel halkın demokrasinin gereklerinden olan vatandaş kimliği kazanmaları açısından belirleyici olmanın yanında demokrasinin öngördüğü temsilci tanımına uyan bireylerin eğitimi açısından da önem taşımaktadır. Yerel halk demokratik ilkelere ve bu ilkelere yönelik davranış alışkanlığını yerel yönetimlerde kazanırlar, ayrıca yerel halk, yerel konuları olgun insan davranış kalıpları çerçevesinde tartışmayı ve birbirlerinin görüşlerine saygı duymayı, tartışmalar sonucunda varılacak sonuçlara ve alacak kararlara saygı ile karşılamayı yerel demokratik işleyiş sırasında kazanırlar.

Yerel düzeydeki sorunların çözümünde kazanılan deneyimler daha geniş coğrafi bölgelerde daha karmaşık sorunların yönetiminin ve çözümünün neleri gerektirdiğini halkın daha iyi şekilde değerlendirmesini sağlar. Bu noktadan hareketle İngiltere'de yerel yönetimler "devlet adamı yetiştiren okul" olarak kabul edilmektedir. Bu görüşü doğrular nitelikte ülkemizde yerel yönetimlerde özellikle belediye yönetiminde önceki dönemlerde belediye başkanlığı yapan yerel yöneticiler ulusal meclise girmişler, bakanlık, meclis başkan vekilliği, Dışişleri Bakanlığı ve Parti başkanlığı görevlerine kadar yükselmişlerdir.

Yerel yönetim-demokratik eğitim ilişkisine yönelik olarak yapılan bir eleştiride; yerel yönetimlerin halkı eğitime işlevinin yaygın ve anlamlı olmadığı, aynı zamanda yerel

¹⁴⁸ ÇİTÇİ, a.g.e., s.7.

¹⁴⁹ Bilal ERYILMAZ-M.Lütfi ŞEN, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler, MÜSİAD Yayını, İzmir 1994, s.7.

meclislerden ulusal meclise gönderilen yerel siyasetçi sayısının da üzerinde durmaya gerek olmayacak kadar az olduğu¹⁵⁰ belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerin demokratik eğitim kurumları olmalarına yönelik açıklamalarda yerel organların yine yerel halk tarafından seçilmesi üzerinde de durulmaktadır. Zira ülkemizdeki uygulamada yerel yönetim organları belirli aralıklarla yapılan seçimler sonucu belirlenmektedir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin dışında olmakla yerinden yönetim kuruluşlarına benzerse de, hukuki yapıları bakımından devlet tüzel kişiliğine yakındırlar ve demokrasi ilkesinin bir sonucu olarak karar organları halk tarafından seçilmektedir. Sartori'de seçimli demokrasinin gereği olarak seçim zamanı seçmenlerin/vatandaşların kendileri adına siyasaları koyacak ve uygulayacak¹⁵¹ bireyleri belirlediklerini ifade etmekte ve seçimi yerel demokrasinin olmazsa olmaz koşulları arasında saymaktadır.

Yerel yönetimlerin eğitsel işlevinin sağlanması, yerel halkın demokratik işleyiş hakkında bilinçlenmesinin önünün açılması ülkemiz açısından getirilen yerel yönetim geleneğinin ve kültürünün olmadığına yönelik eleştirilere son verecek, ve bu yönde bir geleneğin başlatılmasında önemli rol oynayacaktır. Öte yandan, yerel halkın ve yerel siyasetçilerin demokratik işleyişe sahip çıkmaları ile hem yerel demokraside yaşanan olumsuzluklar giderilmiş olacak hem de ulusal siyasetin ve yönetim anlayışının demokratikleşmesi noktasında yerel düzeyde bir baskı oluşturulmuş olacaktır.

2. Yerel Yönetimler ve Halk Denetimi

Genel anlamda denetim: her örgütün amacına varma derecesinin sağlıklı hizmetlerin niteliği ve niceliğini değerlendirmede temel yönetim çabası ve ögesi olarak tanımlanırken, kavram yönetim bilimciler tarafından; yönetim faaliyetlerinin kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak etken bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirten bir araç¹⁵² olarak ifade edilmektedir.

Bir kuruluş ve örgütte yapılan işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkinliği denetim mekanizmalarının sağlıklı işleyişine bağlı bulunmaktadır. Yönetimsel işleyişin, genel kamu yararına yönelik çalışmalarındaki etkinliği ve yerindeliğini denetlemek üzere kamu yönetiminde, siyasi, idari, ombudsman, yargı, baskı grupları ve kamuoyu denetimleri

¹⁵⁰ Birgül AYMAN GÜLER, *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayınları, Ankara 1992, s.18.

¹⁵¹ SARTORI, a.g.e., s.119.

¹⁵² Acar ÖRNEK, *Kamu Yönetimi*, Meram Yayınları, İstanbul 1991, s.24; Nuri TORTOP, "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", *AİD*, C.VII, S.1, Mart 1974, s.27-28.

uygulanmakta¹⁵³ bu genel denetim uygulamalarının bazıları da ülkemiz kamu yönetiminde de kullanılmaktadır.

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere uygulanan denetim diğer örgütlerden bazı farklılıklar göstermektedir. Yerel yönetimlerin denetlenmesinde temel ilke olarak, kamu hizmetlerinin yürütümünde uyum ve birliğin sağlanması baz alınmaktadır. Bu çerçevede merkezi yönetim, hizmet yükü ve etkinliği açısından yerel yönetimler içinde diğerlerine göre ağırlıklı bir yeri olan belediye yönetimleri üzerindeki denetimini; genellikle bir idari denetim türü olan "idari vesayet" şeklinde gerçekleştirmekte ve söz konusu denetim işlevi 1982 Anayasası'nın 127/5 maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin denetlenmesini destekleyen görüşlerden birinde; yerel yönetimlerin kendi haline bırakılamayacağı belirtilmekte, ayrıca sınırlı kaynakların en rasyonel biçimde kullanılması yerel dengesizliklerin yaratılmaması ve gelişmenin sağlanması için denetimin gerekli olduğu savunulmaktadır. Denetimin gerçekleştirilmesi sırasında ise yerel yönetim sisteminin zorunlu kıldığı özerklik düşüncesinden de tamamıyla vazgeçmemek gerektiği vurgulanmaktadır.¹⁵⁴ Yerel yönetimlerin kendi kendilerini yönetme ve özerk yapılarının denetim kavramı ile nasıl bağdaştığı konusu ise; ulusal çıkarların üstünlüğü ve korunması¹⁵⁵ esasında hareketle savunulmaktadır.

Yerel yönetimler üzerinde halk denetimi en etkili şekilde demokratik bir rejimde görülebileceği savunusunun gerçekleşmesi belirli şartlara bağlıdır.¹⁵⁶ Bunlar öncelikli olarak yaygın kitle iletişim araçlarının ve ülke genelindeki eğitim düzeyinin belirli bir oranda bulunması; ve bireylerin toplu halde ve örgütlü olarak hareket edebilme serbestliğine sahip olmalarıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanmasını ve yerel düzeyde iletişim araçlarının yönetim üzerindeki denetime sağlayacağı yararları da göz ardı etmemek gerekmektedir.

Öte yandan bu araçlardan yararlanmak bireylerin eğitim düzeyi ile yakından ilişkilidir. Eğitsel altyapı sorunlarını halletmiş olan toplumlar iletişim araçlarını kullanmak noktasında hem daha duyarlı olacaklar hem de bu araçların olumlu kullanımı ile siyasal bilinç ve toplumsal sorumluluk duygularının gelişmesinde olumlu katkılar sağlanacaktır. Oluşan siyasal

¹⁵³ Daha Geniş Bilgi İçin Bknz., Bilal ERYILMAZ, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul 1999, s.302-321.

¹⁵⁴ Tahir AKTAN, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", *AİD*, C.9, S.3, s.29.

¹⁵⁵ Orhan PİRLER-Nuri TORTOP-Ahmet BAŞSOY, *Belediyeler ve İdari Vesayet*, TBD-KAV Yayını, Ankara 1995, s.24.

¹⁵⁶ Süleyman ARSLAN, *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, AİTİA Yayını, No: 109, Ankara 1978, s.16-17.

bilinç ve sorumluluk duygusunu yönetsel işleyişin denetimine olumlu katkılar sağlayacak şekilde kanallize edebilmek için ise son olarak örgütlenme serbestliğinin tanınması ve bu konudaki yasal düzenlemelerin yapılması veya bu yolla denetimi gerçekleştirmeyi kolaylaştıracak boyutlarda iyileştirilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin ve belediyelerin demokratik yapılar olarak kurumsallaştırılmasıyla yerel halkın denetimi ve yönetsel katılımı tam, sağlıklı ve etkin olarak gerçekleşebilecektir. Bu açıklamalardan sonra şimdi de yerel katılım konusunu inceleyeceğiz.

VI. YEREL KATILIM

İkinci Dünya savaşından sonra devlet müdahalesine bir tepki olarak gelişen liberal düşüncenin etkileriyle, halkın yönetime katılımının sağlanması tartışmaların odak noktası haline gelmiştir. Yönetime katılmada yerel yönetimler, ilk basamak olarak büyük öneme sahiptirler. Zira, katılmayla birlikte iş görme, dayanışma ve topluma ait olma duygusu, yerel-müşterek hizmetlerin seçiminde yerindelik ve etkinlik, dolayısıyla mali sömürünün giderilmesi sağlanabilecektir.¹⁵⁷ Bu nedenle günümüzde yerel yönetimlerin demokrasiye ve ülke gelişimine olan katkısı reddedilmemektedir.

Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi ve demokratik işleyişin uygulanması yönündeki fonksiyonları nedeni ile yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk basamağı olarak yerel yönetimler öne çıkarmaktadır. Bu özelliklerinin dışında özellikle belediye yönetimleri, yerel halkın yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayan ve kolaylaştıran tedbirleri almasının yanı sıra, bunların gerçekleşmemesi durumunda olumsuzlukların ilk başta yerel halka etki edeceği¹⁵⁸ yönetsel birimler olmaları bakımından önem arz etmektedir.

Yerel katılım başlıca iki açımdan oluşmaktadır.¹⁵⁹ Birincisi, yerel halkın yerel yönetimin karar ve yürütme organlarını seçmesi (oy kullanma) diğeri ise yerel halkın bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev alması. Bunların yanında yerel halkın, kendi yaşamsal ihtiyaçlarını ilgilendiren yerel kararlara ve uygulamalara katılımını sağlamak yer almakta, bu ise katılımın asıl önemli ve uygulamaya aktarılması gereken boyutunu içermektedir.

¹⁵⁷ TOPRAK KARAMAN-ALTAY, a.g.m., s.359.

¹⁵⁸ Mehmet Ali KILIÇBAY, "Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim", Türkiye Günlüğü, S.26, Şubat 1994, s.23-24.

¹⁵⁹ ÇİTÇİ, a.g.e., s.11-12.

Demokratikleşme sürecinin başlangıcı ve en önemli adımlarından biri olarak yerel yönetimlerin alınması, bu düzeyde halkın daha ilgili ve aktif olacağı varsayımına dayanmakta, öte yandan yerel yönetimlere katılma ile yalnız hizmetlerin yürütülmesine katılma değil aynı zamanda halkın kendi kendini yönetmeyi öğrenmesi hedeflenmektedir. Halkın kendi kendini yönetmeyi öğrenmesi ise kararlara katılmayı, yönetim sorumluluğunu paylaşmayı ve yerel yönetim birimleri ile yerel halk arasında uzlaşmayı gerektirmektedir. Tüm bunların yanında toplumsal ve yönetsel işleyişe katılım, bireylerin yapıcı ve yaratıcı güçlerinin sorunlar karşısında harekete geçirilmesi sonucunu doğuracak bu ise hem demokratik yönetim anlayışının yerleşmesi ve uygulanması hem de yerel hizmetlerin ve sorunların etkin şekilde yerine getirilmesi ve giderilmesine yardımcı olacaktır. Ancak sözünü ettiğimiz olumlu sonuçların alınabilmesi yerel halkın gerek bireysel özellikle de örgütlü olarak kararlara, uygulamalara etkin katılımını sağlayacak, katılım olgusunu seçimlere katılmanın dışına taşıyabilecek, düşünsel, kurumsal yeniden yapılandırmalara gidilmesini gerektirmektedir.

A. Yerel Düzeyde Halk Katılımının Gerekliliği

Yerel yönetimler kurum olarak, hizmetlerin etkinliği ve yerindeliğinin belirlenmesinde dağıtım aracı konumundadırlar. Gelişmiş demokrasilerde kent yönetimleri kentsel yaşamı biçimlendiren ve kentte yaşayan değişik grupların yaşamlarını çeşitli şekillerde belirleyen kararlar alırken, kentte yaşayanlar da öncelikle seçim olmak üzere değişik yöntemlerle kent yönetimine katılma ve onu etkileme çabası içindedirler.

Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin gereklerinden biri yerel işlere halkın katılması ve yönetimi denetlemesidir. Katılımı özendiren ve olanaklı kılan yapısal oluşumlar olmadan yerel demokrasiden ve katılımcılıktan söz etmek zordur. Bireyler toplumda ait oldukları sosyo-ekonomik gruplar arasında, toplumdaki ağırlıklarına göre kentsel yaşamın koşullarını belirleyen karar ve uygulamalarda etkin ve belirleyici olmaya çalışırlar.¹⁶⁰

Yerel hizmetlere yönelik kararlarda etkinliği sağlamak ve yerel yönetimleri -özellikle belediyeleri- gerçekten halkın yönetimi şekline dönüştürmek için belirli noktalarda yöneten-yönetilen ilişkisinin ve işbirliğinin sağlanması kaçınılmaz hal almıştır. Bununla birlikte yönetimin işleyişine yönetilenlerin katılmaları, her şeyden önce, çeşitli çıkarlar arasında dengeli bir temsil sağlama sorunudur; eksik, kısmi ve dengesiz temsil yarardan çok zarara yol

¹⁶⁰ KALAYCIOĞLU, a.g.e., s.23-26.

açabileceklerdir.¹⁶¹ Ancak söz konusu dengesizliklerden kurtulma noktasında ise en önemli görevin yönetsel erke düşmekte olduğu açıktır.

Yerel düzeyde yönetim ve yerel halk işbirliğini gerektiren nedenlerden birincisi; yerel yönetimlerin demokratiklik yönünün yanında yönetimin etkinliği ve verimliliğinin sağlanması ile ilgilidir. Demokratik işleyişte halkın sadece alınan kararlardan haberdar olması yeterli değildir. Burada önemli olan halkın bu kararların kendi yararına olduğu noktasında ikna olmasıdır. Bunun gerçekleşmesi için ise yerel yönetimler/yerel karar alıcılar ile halkın işbirliği yapması, halkın karar alma sürecine, programların hazırlanmasına katılımı, görüşlerinin alınması, bilgilendirilmesi, yani yönetsel işleyişe aktif katılımı gerekmektedir. İkinci neden ise; her kamu kuruluşu gibi yerel yönetimlerin izlediği politikayı halka açıklamak, yerel halkı belediye hizmetlerine karşı olumlu bir tutum sergilemelerini sağlamak amacına dayanmaktadır. Bunun gerçekleşmesi için de yerel yönetimler bünyesinde geniş, etkin işbirliğine dayalı halkla ilişkiler ağının, aynı zamanda çift yönlü bilgi akışını sağlayacak mekanizmaların varlığına ihtiyaç bulunmaktadır.

Gerek demokratik yerel yönetim mekanizmasının işler hale getirilmesi gerekse yerel hizmetlerin yerinde ve ihtiyaca uygun yapılabilmesi için yerel katılımın sağlanması noktasında kurumsal yeniden yapılanmalara olan ihtiyaç kadar yerel halkın bu olguya yaklaşımı da etken ve belirleyici rol oynayacaktır. Günümüz kentsel mekânlarında özellikle göç sonucu bu alanlara yeni yerleşenler ile kentte doğup büyüyen bireylerin katılım noktasında istekli olmaları gerekmekte, bu ise, "kentlileşme" olgusunun hayatiyet kazanması ile mümkün görünmektedir. Öte yandan yerel halkın katılım olgusunun içeriğinden ne anladığı ve neler beklediği de önemlidir.

Yerel halk öncelikle katılım ile sorunlarının giderileceğine inanmak/inandırılmak zorundadır. Yine yerel halkın katılım fonksiyonunu icra edebilecek teknik imkanların yanında, bu işlevi yerine getirebilecek zamanın ayarlanması, son olarak da katılım teklifi ile gelen birimin ve yöneticilerin bu işlevde ciddi¹⁶² ve samimi olmaları gerekmektedir. Tüm bunlar bireylerin veya yerel grupların katılıma olan arzularını olumlu yönde etkileyecektir.

¹⁶¹ SOYSAL, a.g.e., s.58.

¹⁶² KELEŞ, "Kentlilik Bilinci...", a.g.m., s.64.

Yerel halkın katılım konusundaki yaklaşımları ortaya koymak üzere yapılan bir çalışmada; yerel halkın ilgisizliğini ortaya koyan sonuçlara ulaşılmıştır. ¹⁶³ Araştırmada "bölgenizde daha iyi şehir hizmetleri verilebilmesi için çeşitli şekillerde katkıda bulunur musunuz" sorusuna %41, "yerel nitelikte karar alınmasında halk yönetici güce sahip mi" sorusuna ise %43.3 oranında olumlu cevap verilmiştir. Yine aynı araştırmada "şehre ait isteklerinizi nasıl iletirsiniz" sorusuna ankete cevap verenlerin %43'ü bunu başaramadıklarını, %14.4'ü muhtara, %10.1'i belediye, %8-7'si arkadaşlık ilişkilerini kullanarak isteklerini ilgili birimlere ulaştırdıkları cevabını vermişlerdir.

Yerel yönetimlerin demokrasi ve katılımcı yöntemlerin uygulama alanı olarak en elverişli yönetsel birimler oldukları hep belirtilmektedir. Bu çerçeveye uygun olarak çeşitli uluslararası bildirilerde de bu yönde görüşler ileri sürülmüş bulunmaktadır. Ülkemizde de ağırlık bu yönde ilerlemekte, gerek siyasi partiler gerekse toplumsal gruplar ve bireyler bu yönde olumlu sinyaller vermektedirler.

Ülke ölçeğinde yerel katılım ve demokratikleşme yönünde yaklaşımlar olumlu mevcut iken bunun uygulamaya aktarılması nasıl gerçekleşecektir.? Asıl önemli sorun budur. Dünyadaki yerel katılım uygulamalarını aynen tatbik etmek, farklı toplumsal, ekonomik ve eğitim düzeylerinin yanı sıra ülkemizdeki yerel halkın kentli olma/kentlileşme yerel birime karşı sorumluluk taşıma bilinci arasındaki önemli farklılıkların varlığı, dünyanın gelişmiş demokratik ve katılımcı uygulamalarının ülkemize uyarlanması önündeki en önemli engellerden biri olarak durmaktadır. Bu yüzden yerel demokratik ve katılımcı yönetimlerin ülke şartlarına göre uyarlanması birincil düzeyde dikkate alınması gereken olgudur.

B. Yerel Katılım Türleri

Bir kentin, kalkınmanın yanı sıra demokrasiye kültürel gelişmeye, insana ve insanlığa hizmet edebilmesi, halkın siyasal süreçlere etkin katılımına; yerel yönetimin özerkliğine ve bu yönetimlerin bağımsız gelir kaynaklarına sahip bulunmalarına bağlıdır.

Kentlinin bu süreçlere katılma isteği duyması, onun kentlilik bilincinin gelişmiş olmasıyla yakından ilgilidir. Ancak katılma isteği duymak kadar önemli bir koşul, kendisine

¹⁶³ Bknz., Zerrin TOPRAK, "Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü, TİD, S.374, Mart 1987, s.194-197.

katılma olanağının verilmesi ve katılma yollarının açık bulunmasıdır. Katılabilirliğin az ya da çok sınırlanmış olduğu yerlerde, kent düzeyinde de demokrasiden söz etmek güçleşir.¹⁶⁴

Kent yönetimlerine katılım olgusunu "dar" ve "geniş" anlamda ele almak mümkündür; Dar anlamda katılım sadece yerel yönetimlerde çalışanların yönetime katılmasıdır. Bu yaklaşımda katılım genellikle demokrasi ve verimlilik çerçevesinde ele alınmaktadır. Buna göre; örgütte çalışan personeli çalıştığı kuruma daha sıkı şekilde bağlamak böylece verimini artırmak, personelin hak ve çıkarlarını korumak, sosyal adaletin gerçekleşmesine yardımcı olmak amaçlanmaktadır.

Yerel halkı içeren boyutu ile dar anlamda katılım; sadece seçim dönemlerinde sandık başına giderek oy kullanmaktır. Pek çok kesim tarafından (yöneten-yönetilen) katılım kavramı gerçekte seçimde oy kullanmak olarak algılanmaktadır. Bu ise katılım olgusunun belirli normlar çerçevesinde sıkıştırılmış olmasından kaynaklanmaktadır.

Geniş anlamda katılım, oy verme dahil olmak üzere, yerel düzeydeki hizmetlerden yararlananların yönetime katılmaları, yönetim organları ile birleşmeleridir. Bu boyuttaki katılım tam olarak gerçekleşmekte ve yerel halkı temsil edenlerin yönetim faaliyetlerinin yürütülmesi sırasında halkın yön vermesi, etkilemesi, katılımı sadece seçim yapmakla kalmayıp sonraki aşamalarda da sürmektedir.

Keleş kentsel katılımı dar anlamda ele alınan seçim boyutunun yanı sıra; bireysel-toplu/kollektif katılım; gönüllü veya zorunlu katılım; kendiliğinden/spontane ve uyarılmış/özendirilmiş katılım; sürekli veya geçici katılım; yaygın katılım; olumlu/pozitif ve olumsuz katılım olarak belirlemektedir. Yalçındağ ise yerel düzeyde katılımı iki başlık altında ele almaktadır; Aktif katılım/halkın girişimi ile katılım ve pasif katılım/belediye girişimi veya yasal düzenlemelerle gerçekleşen halk katılımı. Tortop ise genel olarak yönetime katılımı; iç ve dış katılım olarak ele almaktadır. Dış katılma; yönetimin dışında olanların, halkın veya diğer ilgililerin katılmasını; iç katılma ise bizzat çalışanların, memurların veya işçilerin katılmasını içermektedir.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Ruşen KELEŞ, "Kent Havası İnsanı Özgür Kılıyor mu", *Ada Kentliyim Dergisi*, Yıl.2, S.7, Eylül-Kasım 1996/3, s.56.

¹⁶⁵ Ruşen KELEŞ, "Kentsel Katılım Nedir, Ne Değildir", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar IULA-EMME*, İstanbul 1993, s.23-25; YALÇINDAĞ, a.g.e., s.129-146; Nuri TORTOP, *Halkla İlişkiler*, Yargı Yayınları, Ankara 1993, s.109.

Yerel yönetimlere (konumuz açısından belediyelere) katılım genel hatlarıyla; danışma, işbirliği, bütünleşme/birleşme şeklinde gerçekleşmektedir. Aşağıda bu katılım türleri incelenecektir.

1. Danışma

Yönetimsel anlamda danışma; "yönetimin kararlarını hazırlamak için yönetilenlerin görüşlerinin alması"¹⁶⁶ olarak açıklanmaktadır. Klasik örgüt kuramının temel varsayımlarına göre toplumsal gelişim ve değişim ya da iş bölümünün artması ve derinleşmesinin danışma olgusuna evrensel ve zorunlu bir nitelik kazandırdığı ileri sürülmektedir.

Buna göre gelişme ile "danışma" işlevlerinin ağırlığının ve öneminin artması arasında yüksek bir ilişki olduğu varsayılmaktadır. Sorunların karmaşıklaşması, giderek çok sayıda uzmanlık alanlarının belirlenişi, tek tek bireylerin öğrenme ve haber alabilme kapasitelerinin sınırlılığı karar verme durumunda bulunan yöneticilerin eksik bilgiye sahip oldukları konularda danışmanlara başvurması sonucunu doğurmuştur.¹⁶⁷ Bu sonucun doğal uzantısı olarak yönetim mekanizması içinde yer alan danışmanlık birimi; "örgütün politikası, süreç ve yöntemleri ile ilgili sorunları tanımlayan, bunların çözümü için öneriler getiren uygulamaların yürütülmesine yardım eden bağımsız ve uzman kişi ya da kişilerin verdiği hizmet"¹⁶⁸ olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşımlardan hareketle kavramı yerel yönetim düzeyine indirgediğimizde, yerel yönetim organlarının kararlarını hazırlamak için, yerel halkın görüşlerini alması biçiminde ifade edebiliriz.

Danışma fonksiyonu çeşitli şekillerde işletilebilmektedir. Genellikle toplu olarak yapılmakta ve yönetenler burada bir topluluğun veya çıkar grubunun üyesi oldukları için belirleyici rol oynamaktadırlar. Danışma türleri arasında yer alan kişisel danışma ise daha teknik bilgi gerektiren durumlarda kurum dışından veya topluluk dışından birilerine başvurmak yolu ile gerçekleşmektedir. Kişisel danışmanın getireceği çeşitli zorluklar nedeniyle bu mekanizma kurumsallaştırılmış ve sürekli organlar haline getirilmiştir.

Belediye yönetimlerinde ve özellikle Büyükşehir belediyelerinde görevlerin ağırlığı ve sorunların karmaşıklığı "danışmanlık" kadrolarının oluşturulmasını zorunlu hale getirmektedir. Kamu kurumlarında danışmanlık birimlerinin yapısal oluşumuna yönelik olarak görülen sorunlar belediye yönetimlerinde de yaşanmakla birlikte, bazı belediye yönetimleri danışmanlık

¹⁶⁶ SOYSAL, a.g.e., s.36.

¹⁶⁷ İlhan TEKEİ-Gencay ŞAYLAN, "Danışmanlık Kuramı", AİD, C.8, S.2, Haziran 1975, s.81.

¹⁶⁸ PEKER, a.g.e., s.218.

kurumunu; olması gereken yani, verimli ve yerel halka en iyi hizmeti verebilme çabasının gereği olarak; bu görevlere konularında uzman olan kişileri getirmektedirler.

Danışma kurumuna yönelik en sık rastlanan durum ise, bazı grupları temsil eden vatandaşların katılımıyla yönetimin yanında oluşturulan sürekli kurullardır. İkinci Dünya Savaşı sonrası Anayasaları'nın özelliklerinden olan Ekonomik ve Sosyal Kurul (ESK) günümüzde de uygulanmakta ve sürekli nitelik kazandırılmış bulunmaktadır. ESK'nın yanı sıra merkezi yönetim bünyesinde oluşturulan ve iki yılda bir toplanan Asgari Ücret Tespit Komisyonu'nu danışma kurulları arasında gösterebiliriz.

Danışmanın kurumsallaşmış biçimlerinden biri de, belirli zaman ve konularla sınırlanmayan ve genellikle yeniden düzenleme veya reform çalışmasına başlamadan önce uygulamaya aktarılan bir yöntem olan geçici danışma dır. İlk bakışta daha çok yönetilenlerin tepkilerini bir araya getirme yolu gibi görünen danışma faaliyetinin aslında gerçek bir "eş yönlü etki" şekli olduğu vurgulanmakta, yönetimin dışında kalan uzmanlardan yararlanma endişesinin yönetilenlerin kararlarına katılmalarını sağlamak dahil bütün başka etkenlerden daha ağır bastığı belirtilmektedir.¹⁶⁹ Bu noktadan hareketle danışmanın, işlevsel ve etkin kılınabilmesi için kurumsal veya bireysel düzeyde, yönetenlerin görüşleri ve projeleri dışındaki farklı yaklaşımların açıklanmasına, tartışılmasına imkan tanıyacak şekilde biçimlendirilmesi gerekmektedir.

Danışma işlevinin yerel düzeyde toplumun değişik kesimlerini de içine alacak şekilde kurumsallaştırılması, yerel yönetim organ ve yöneticilerine yerel halk ile sağlıklı etkileşim sağlamasının yanında, gerek eş yönlü/destekleyici gerekse değişik yönlü görüşlere ulaşma yolunu açmış olacaktır. Bunun ise yerel katılım ve demokratikleşmeye sağlayabileceği yararları dikkate almamak mümkün değildir. Aynı zamanda yerel halka danışma işlevi ile ulaşılması hem hizmetlerde yerindeliği uygulamalarda etkinliği hem de yerel bireylerin yaşadığı kente karşı sorumluluk duygularının yoğunlaşmasını sağlayacak, yaşam alanına karşı sorumlu bu alanının sorunlarına karşı duyarlı ve yerel düzeydeki her türlü etkinliğe katılma ihtiyacı duyan vatandaş portresi yaşama aktarılmış olacaktır.

Danışma fonksiyonunun işlevsel kılınması sonucunda; yerel yönetimlerin kararlarıyla belde halkının istekleri ve beklentileri arasındaki uyumun veya ayrılıkların ortaya çıkması gerçekleşmiş olacaktır. Söz konusu bu yararları ulaşılması için olgunun öncelikle düşünsel çerçevede gerek yerel yöneticiler gerekse yerel halk tarafından benimsenmesi gerekmektedir.

¹⁶⁹ SOYSAL, a.g.e., s.44-45.

Düşünsel anlamda şekillenen danışma yönteminin işlevsel kılınması ise kurumsallaşmasına bağlıdır. Danışma yönteminin yasal çerçevede ele alınması, kurumlar ve uygulayıcılar eli ile yöneten-yönetilen ilişkilerine bir ara mekanizma olarak konulması gerekmektedir. Bu noktada yerel düzeyde en önemli kurumsal yapılar olarak Yerel Gündem 21 meclislerinin örnek alınması ver geliştirilmesi yerel demokrasi ver katılım açısından bir gerekliliktir.

2. İşbirliği

İşbirliği, yönetim tarafından alınan kararların uygulamaya konulması ve yönetim mekanizmasını oluşturan unsurlar ile yönetilenlerin birlikte hareket etmesi olarak tanımlanabilir.

İşbirliği, yerel düzeyde en çok uygulanan yöntemdir. İşbirliği yönteminde gönüllü kuruluşlar yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin işlevlerini çeşitli biçimlerde üstlenmekte veya belediye yönetiminin yerine geçerek söz konusu görevi yürütmektedir. Bu ise, yerel halkı hizmetin içeriğine yönelik çalışmalarda etkin ver işlevsel durumuna getirmektedir. Ancak unutulmaması gereken nokta; yerel düzeyde işbirliğinin gerçekleşmesi için öncelikle yerel halkın karar alma sürecine katılımının sağlanması gerektiğidir. Zira halk belirlenmesinde rol aldığı kararların uygulanmasında etkin rol alabilecek ve söz konusu uygulamaya sahip çıkacaktır. Bunun sağlanması için ise belediye yönetimlerine önemli görevler düşmektedir. Katılım kavramına yönelik genel açıklamalarda belirttiğimiz üzere, halk karar alma sürecinde aktif olarak bulunduğu ve belirleyici etkiye sahip olduğu kararlara sahip çıkacağından, kararın uygulanma şansı ve uygulamanın verimliliği artmış olacaktır.

Soysal, işbirliği ile birleşme/bütünleşme arasındaki ayrımı sağlamanın güçlüğüne dikkat çekmekte; "her iki durumda da yönetsel işlevin görülmesine yönetilenlerin katılımı yönetim organı kademesinde oluyor; bu katılım biçiminin alışılmış hiyerarşiden ayrı ortaklaşa bir yönetim organının yaratılmasına yol açıyorsa işbirliği söz konusudur; eğer tersine, katılım yönetilenlerin mevcut yönetim organlarında da temsil edilmesi yoluyla oluyorsa ve bu organlar temel niteliklerini değiştirmeden yönetim yapısı içindeki yerlerinde kalıyorlarsa, başka bir deyimle yönetilenler yönetim organıyla kaynaşmış durumdaysalar birleşme var"¹⁷⁰ demektedir. İşbirliğine gidilmesi durumunda yeni kurulan organlara yönetimin bazı görevleri de aktarılabilmektedir. Yerel halk-belediye işbirliğinin sağlanmasından önce her iki kesim

¹⁷⁰ SOYSAL, a.g.e., s.50.

arasında sağlıklı ve kurumsallaşmış bilgi akışının oluşturulması gereklidir. Karşılıklı etkileşimin sağlanması işbirliğinin etkinliğine olumlu katkılar yapacaktır.

3. Bütünleşme/Birleşme

Bütünleşme yerel yönetim organlarınca kurulan yürütme komite veya kurullarına bireysel veya yerel örgüt temsilcilerinin alınması şeklinde gerçekleşmektedir.

Bütünleşmede yönetilenler çoğu zaman bir grubun temsilcileri olmanın yanında aynı zamanda yönetici konumuna gelebilmektedirler. Bu yeni durumla birlikte, yöneten-yönetilen ayrımı kaybolmakta, yöneten-yönetilen eşitlenmesi oluşmaktadır. Bu yöntem ile yönetilenlerin bir üyesi, temsilci sıfatına yönetimde söz sahibi olmayı eklemektedir. Temsili nitelik taşıyan ve seçimle işbaşına gelmiş olan bir meclisin içinden çıkan yürütme organlarında bu yöntem sıklıkla başvurulmaktadır. Bu durumlarda, yönetim görevini üstlenen meclis üyeleri, kendi gruplarını ehil vatandaşların sağlayacağı teknik yardımla güçlendirmek veya ilgililerin katılımını sağlayacak bu grubun temsil niteliğini arttırmak isterler.¹⁷¹

Yerel düzeyde de birleşme uygulamasına rastlamak mümkündür. Özellikle kentsel ekonomik grupların üyesi olan bireyler belediye yönetim organları içinde yer almaktadır. Bunun ise, görünüm olarak bu grupların yapabilirliklerinin genişlemesi anlamına gelmekte, aynı zamanda yerel demokrasinin tabana yönelik içeriğini olumsuz yönde etkilemektedir.

Söz konusu birleşmenin yasal dayanağı olmamakla birlikte gayri kanuni birleşmelerle diğer kentsel grupların belediye yönetiminde temsili ve katılımı engellenmiş olurken, birleşmeyi sağlayan yerel unsurlara diğer unsurlar karşısında etkinlik açısından avantaj sağlanmış olmaktadır.

C. Belediye Yönetimine Katılım Süreci

Belediye yönetimlerinin artan finansman kaynakları ve imar yetkileri bu yönetimlerin saydamlığını ve katılıma uygun hale getirilmesini gerektirmektedir. Belediye yönetimleri yerel halkın yönetime geniş ölçüde katılımının sağlanmasına yönelik uygulama kolaylıkları açısından ayrı önem taşımaktadır.

Belediye yönetime katılım çeşitli alanlarda ele alınabilir. Belediye yönetimine katılım; araştırma-hazırlık sürecine katılım; karar alma-planlama sürecine katılım;

¹⁷¹ SOYSAL, a.g.e., s.50-52.

hizmete/uygulamaya katılım ve kararların-uygulamanın denetim sürecine katılım başlıkları altında toplamak mümkündür.

1. Araştırma-Hazırlık Sürecine Katılım

Yerel hizmet önceliklerinin ve yerel sorunların belirlenmesi için araştırma aşaması özel önem taşımaktadır. Bu yöntemle belediye yönetimi kendi hizmet ve sorun öncelikleri ile yerel halkın konuya yaklaşımını değerlendirme ve karşılaştırma yapma imkanı bulmuş olacaktır.

Belediye yönetimi bu amaca ulaşmak ve yerel halk ile bütünleşmek noktasında yerel halkın herhangi bir konuda karar verilmeden plan ve programlar yapılmadan, bu karar, plan ve program için gerekli hazırlıkların yapılması inceleme ve araştırmaların tamamlanması sırasında da katkıda bulunması sağlanmalıdır.

Yerel önceliklerin ve sorunların belirlenmesine yönelik olarak gerçekleştirilecek araştırma ve hazırlık çalışmaları için öncelikle belediye yönetimi ile yerel halk arasında iletişimin kurulması gerekmektedir. Bu iletişim ile ulaşılmak istenen amaç; her iki tarafın birbirini tanımasını aynı zamanda yerel halkın belediye yönetim birimlerinin işleyişi hakkında bilgi sahibi olması sağlamaktır. Bunun gerçekleşmesi noktasında belediye yönetimi tarafından etkin bir halkla ilişkiler çalışmasının yapılması gerekmektedir.

Belediye-yerel halk yakınlaşmasını ve birlikteliğini yönetsel ve hizmete yönelik sorunların aşılmasında ve çözülmesinde işbirliğine dönüştürmenin birincil basamağını onları araştırma ve hazırlık sürecine dahil etmekten geçmektedir. Aşağıda araştırma-hazırlık sürecine katılımın işleyişine yönelik uygulamalar incelenecektir.

a) Hemşehri Katılımı ve Toplantıları

Hemşehri toplantıları olarak adlandırılan bir araya gelişlerde öncelikle, yönetim tarafından öngörülen uygulamaya yönelik olarak halkın bilgilendirilmesi hedeflenmektedir. Hemşehri toplantısı ile öncelikle yerel halkın, belediye yönetiminin yapmayı planladığı, uygulamaya yönelik belirlediği proje/projeler hakkında bilgi sahibi olması sağlanmalıdır. Yerel halkı "bilgilendirme" girişimi olarak da niteleyebileceğimiz bu toplantı ile belediye yönetimi hizmet ürettiği, kendini seçen halk/seçmen ile doğrudan iletişim kuracak bir araya gelmiş olacaktır.

Yerel halkın yönetsel ve hizmete yönelik sorunları ve bakış açılarını, aynı zamanda yerel halkın istek ve önceliklerine yönelik profilini belirlemek tek toplantı ile mümkün olamayacaktır. Bu toplantılarda asıl amacın dışına çıkılarak özel ve genel öngörülerin ve önceliklerin ön plana çıkma ihtimali kuvvetle muhtemel görünmektedir. Bu noktada yapılması gereken hemşehri toplantılarının birkaç aşamada gerçekleştirilmesidir.

Bilgilendirme önceliğinin sağlanmasından sonra yerel halkın konu hakkındaki yaklaşımlarının ve bakış açılarının netleşmesi beklenmeli ve daha sonraki toplantılarda ise bunun yönetime iletilmesi fırsatının tanınması gerekmektedir. Daha sonraki aşamada belediye yönetimi ile yerel halkın öngörülerini arasından bir uzlaşma tablosunun çıkarılmasıdır

Ancak yerel halk ile belediye yönetimi arasında bu yönde bir uzlaşmanın çıkmasını beklemek her zaman gerçekçi olmayabilir. Bu yüzden hemşehri toplantılarını "yerel halkı tanımak", "önceliklerini ve yaklaşımlarını" ortaya koyma fırsatı açısından değerlendirmek gerekmektedir. Toplantının belediye yönetiminin tüm birimleri ve bu birimlerin yöneticilerinin yerel halk ile karşılaşması, bürokratik prosedürlerin kaldırılması bakımından yerel halk belediye etkileşimine olumlu katkılar sağlayacağı açıktır.

Hemşehri toplantılarının uygulamaya aktarılması ve bu bağlamda söz konusu hedeflere ulaşılması açısından önemli bir sorun belediye yönetimlerinin tamamına yakınının nüfus açısından kalabalık olmasıdır. Bu ise araştırma ve hazırlık aşamasında söz konusu yöntemin uygulanabilirliği noktasında önemli bir engel olarak görünmektedir.

b) Halk Günleri

Yönetimin halka danışma yöntemi, halkın yararına olan çözüm yollarına ulaşmada halkın ihtiyaç, beklenti, istek ve görüşlerini alma gerek ve amacından kaynaklanmaktadır. Hemşehri toplantılarına göre daha dar kapsamda gerçekleştirilecek bir uygulama yöntemi olmakla birlikte yerel halkın ne kadarının bu toplantılara katılacağını tahmin etmek zordur.

Halk günlerinin içerik olarak daha çok halkın sorunlarının belediye yönetimine aktarılması olarak algılanması ve uygulamanın da bu yönde gerçekleşiyor olması; bu yöntemin araştırma ve hazırlık aşamasına yerel halkın katılımı amacına hizmet etmesinin önündeki en büyük engeldir. Ancak halkın sorunlarının ve öngörülerinin belirlenmesi açısından belediye yönetiminin bu yöntem aracılığı ile önemli ipuçları elde edilebileceği açıktır. Bu açıdan yerel halka bilgi verilmesi hedefi gerçekleşmemekle birlikte tek yönlü bir iletişim ve bilgi akışının sağlanması belediye yönetimi açısından önemli bir kazanç olacaktır.

Halkla birlikte yapılacak toplantılardan şu yararların elde edilmesi mümkündür;¹⁷² halka yapılan araştırmalar sonucunda elde edilen bilgiler ve varılan sonuçlar hakkında bilgi verme, buna karşılık halktan tamamlayıcı bilgiler elde etmek; onlara araştırma sonucunda ortaya çıkan ihtiyaçlar ve sorunlar hakkında bilgi vermek; halkın araştırma sonuçlarını değerlendirmesini, araştırmayla gerçek arasında ne gibi farklar bulunduğuna yönelik görüş ve bilgilerini saptama, varsa halkın diğer istek ve dileklerini öğrenmek; sorunların çözüm yolları hakkında halka alternatifler göstererek halkın teknisyenler ve yöneticiler tarafından ileri sürülen çözüm yolları hakkında görüş geliştirip ışık tutmasını sağlamak.

c) Mahalle Katılımı

Araştırma ve hazırlık aşamasına yönelik olarak uygulanan yöntemlerden biri de mahalle katılımıdır. Yerel ölçeğin genişliğinin getirdiği bir zorunluluk olarak düzenlenmekle birlikte dar kapsamlı bir katılım olması yerel halk belediye etkileşiminin birincil düzeyde sağlanmasının en etkin yollarındandır.

Mahalle üniteleri şeklinde yapılacak toplantılar da yerel halkın tümünü ilgilendiren bir hizmete yönelik belediye yönetiminin yaklaşımını ve projesini halka aktarılmasının yanında mahalle bazında uygulanacak veya bu yerel birimi doğrudan yada dolaylı olarak etkileyecek projelerin tanıtılmasına yönelik olarak da yapıyor olabilir.

ANAP'ın belediyecilik yaklaşımına kazandırdığı ve halen Bursa'da ve 1999 Aralık ayından itibaren İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulanmakta olan Semt Danışma Merkezleri (SEDAM) mahalle bazındaki katılımın önemli uygulama örneklerinden biridir.

SEDAM'lar belediye yönetimi sınırları içindeki her mahalle de oluşturulmakta ve iki yönlü bir işlev görmektedirler. Birincisi, kurullar sorumlu oldukları mahallenin sorunlarını tespit ederler, ikinci olarak da bu sorunlara ilişkin çözüm öneri ve projeleri üretirler. Belediye yönetimi de söz konusu mahalleye yönelik bir hizmete girişmeden önce SEDAM'ın aracılığı ile mahalle halkının görüşlerini almakta, böylece yerel hizmetlerin yerel halkın beklenti ve görüşleri doğrultusunda şekillenmesine çalışılmaktadır.

Belediye yönetimini ilgilendiren bu yönünün yanı sıra mahalle bazındaki toplantılarda mahalle halkının sorunlarının belirlenmesi önceliklerinin tespiti ve yönetime dair algılamaları belirlenmektedir. Yönetimsel araştırma ve hazırlık aşamasının mahalle bazına indirgenmiş olması

¹⁷² Cevat GERAY, "Sosyal Hizmetler Alanında Halk Katılışlarının Sağlanması ve Gönüllü Dernekler", AİD, C.2, S.4, Aralık 1969, s.24-25.

yerel katılımın-demokrasinin gelişiminin sağlanması ve etkin kılınması açısından önem taşımaktadır.

d) Muhtar Toplantıları ve Katılım

Yerel yönetim mekanizması içinde en küçük yerel birimi ifade eden mahalle yönetimlerinden muhtarlar sorumludurlar.

Yönetmel ve siyasi açıdan ikili fonksiyon içeren belediye yönetimleri yönetmel içeriklerinin gereği olarak hizmet yükümlölüklerini yerine getirirken çeşitli yerel birimler ile etkileşim içinde olmak durumundadırlar. Mahalle muhtarları, yerel halkın sorunlarının ve beklentilerin belirlenmesi ve gerekli birimlere aktarılması noktasında yerel halk ile belediye yönetimi arasında aracı konumunda bulunmaktadırlar/bulunmalıdır.

Mahalle muhtarları konuları gereği halk ile belediye yönetimi arasında etkileşimi ve haberleşmeyi kolaylaştırıcı bir yapıya sahiptirler. Bunun araştırma ve hazırlık sürecine yansıtılması ise, mahalle muhtarları ile yapılacak toplantılar ile gerçekleşecektir. Muhtarlardan alınacak görüşler ve yaklaşımlar bir biçimde mahalle halkının görüşlerini içermek durumundadır. Zira muhtarlar hizmet götördükleri mahalle halkıyla sürekli iletişim içindedirler.

Muhtarlar ile yapılacak toplantılarda onlardan yerel halka yönelik bilgileri edinmenin yanında, belediye yönetiminin yaklaşımları da yerel halka ulaştırılmış olur. Ancak bu yöntemin etkin kılınması için görevinin ve sorumluluğunun bilincinde olan siyasi yaklaşımlarını hizmet sunumunda göz ardı eden muhtarlara en az belediye yöneticileri kadar ihtiyaç vardır.

e) Yerel Grupların Katılımı

Belediye yönetimi yerel düzeyde halkın belirli kesimi temsil eden kamu veya özel örgütlenmeler ile ilişki içine girmek durumundadır. Günümüz şartlarında bu ilişki örgütlerin etkinliği arttıkça gelişme eğilimi göstermektedir.

Belediye yönetimi yerel örgütlenmeler aracılığı ile bu grupların temsil ettiği yerel halkla kurduğu ilişki ve etkileşimi araştırma-hazırlık sürecine onları da dahil ederek geliştirebilir. Aynı zamanda bu grupların belediye yönetimine katılımı ve desteği sağlanmış olur.

Yerel gruplarla olan ilişkilerde grupların yerel halkın tamamını değil ancak belirli bir kısmını temsil etme durumunda oldukları unutulmamalıdır. Yerel gruplardan gelecek "bu süreçte belirleyici olmak" noktasındaki talep/girişim/baskılara getirilecek en önemli ve geçerli savunma mekanizması da yerel temsil yaklaşımının kendisi ve diğer toplumsal kesimlerin varlığıdır.

f) Yerel Kanaat Önderlerinin Katılımı

Küçük çevrelerde bazı kişiler iletişim araçları ver kişisel dostlarından edindikleri bilgileri aynen -veya çarpıtılmış olarak- bu konularda fazla ilgi ve bilgi sahibi olmayan/olamayan kişilere aktarır onların belli görüşlere ulaşmalarında rol oynarlar; kanaat önderleri-opinion leaders- olarak nitelenen bu kişiler, edindikleri bilgilere kendi yorumlarını katarak yaydıkları haberlerle çevrelerinde belli görüşlerin benimsenmesinde başarı sağlayabilmektedirler.

Bireyler her açıdan kendilerinden daha iyi ve üstün gördükleri kişileri kutsama onlara tabi olma eğilimi içinde olabilirler. Bu yaklaşım kendisine sofistike özellikler verilen veya olduğu ileri sürülen kişiler üzerinde de yoğunlaşabilmekte, onlar tarafından bireyleri ve daha ileri aşamada toplumun belli kesimlerini etkileme, yönlendirme şeklinde bir güce dönüşebilmektedir.

Kanaat önderleri bireylerin karar alma bağımsızlıkları üzerinde özellikle küçük yerleşim birimlerinde önemli bir engel olabilirler. Ancak bu engelin kaldırılmasında etkin olan değişkenler ise eğitim, kentleşme ve sanayileşmedir. Aslında birbirine bağlı olarak gelişen bu olguların gerçekleşmesi ile bireysel karar alma güdülerini de olumlu yönde etkilenebilmektedir. Ancak unutulmaması gereken nokta kentleşme ile bireysel karar alma sürecinde etkili olacak unsurların nitelik değiştirecek olmasıdır. Bu unsurların bireyler üzerindeki etkinlik veya zorlayıcılık dereceleri ise kuşkusuz cemaat veya kanaat önderlerinin baskılarından daha az belirleyici veya etkilidir.

Yerel düzeyde oluşabilecek veya varolan kanaat önderlerinin görüşleri de belediye yönetimi tarafından dikkate alınmak durumundadır. Zira kanaat önderlerinin etrafında oluşan topluluk seçim dönemlerinde belirli bir oy potansiyelini ifade etmesinin yanında seçim arası dönemlerde de baskı mekanizması haline gelebilmektedir.

Ülkenin ideolojik arka planı ve kanaat önderlerinin yönetim üzerinde meşruiyet düzeyi de bu kişiler ile olan ilişkilerin varlığını tartışmalı duruma getirmektedir. Gruplarla ilişkiler de

olduğu üzere kanaat önderleri ile de girilen ilişki yoğunluğunda ağırlığın ve etkinliğin bu kişilerin görüşleri çerçevesinde şekillenmemesine öncelikli olarak dikkat edilmesi gerekmektedir.

g) Yerel Hemşehri Cemaatlerinin Katılımı

Kentsel mekanlarda meydana gelen nüfus yoğunluğu konut hizmetlerinden ulaşım kadar pek çok sorunu ortaya çıkarırken, ortak nedenler dolayısıyla kente göçen bireylerin alt kimliklerinin ve kültürel yapılarını korunmaya yönelik olarak bir araya gelmeye başlamaları ile hemşehri grupları doğmuştur.

Kentleşmenin çok hızlı olduğu bir dönemde, kente uyum sorunlarıyla karşılaşan kişiler, kente geldikleri yerlere göre isim alan hemşehri grupları oluşturmaktadırlar. Kente uyum sürecini en aza indirmek ve güvenlik sorunlarını çözmek açısından bir araya gelerek belirli mahallelerde yoğunlaşan aynı kültürel ve ekonomik gruba mensup bireylerin bir araya gelmesi ile kentsel getto'lar ortaya çıkmaktadır. Aynı kültürel altyapının ve geleneksel kalıpların temsilcileri olan ve çeşitli nedenler ile kentsel alanlarda yaşamak durumunda kalan bireyler çoğu kez "demek" şeklinde örgütlenmektedirler.

Hemşehri cemaatleri özellikle Büyükşehirlerde gösterdikleri yoğun çabalar sonucu belediye yönetimleri üzerinde belirli bir etkiye sahip olmuşlardır. Seçim dönemine yönelik olarak içerdikleri oy potansiyelleri ile dikkati çeken bu örgütlenmelerin belediye yönetimlerinin siyasal arka planları dolayısıyla dikkatten kaçırılması imkansız bir hal almıştır.

Hemşehri cemaatleri de yukarıdaki örneklerde olduğu üzere belediye yönetimi ile bu cemaat mensupları arasında iletişim ve etkileşim sürecinde önemli rol oynamaktadırlar. Bu açıdan araştırma ve hazırlık sürecine dahil edilmeleri yerel katılımın tabana yayılması ve yerel demokrasi yaklaşımlarına uygun düşmektedir. Ancak baskı grubu niteliğine bürünmeler durumunda bu grupların öngörü ve tekliflerinin de diğer yerel baskı grupların da olduğu üzere öncelik ve belirleyici nitelik kazanmamasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

2. Karar Verme-Plan ve Program Sürecine Katılım

Bir dizi eylem biçiminden belli ölçülere uygun olarak optimal görünen bir eylem biçiminin seçilmesi¹⁷³ olarak tanımlanan karar verme/karar alma sürecinde etkin olan üç ayrı karar gücü vardır.¹⁷⁴ Bunlar birey, grup ve çevredir. Bu kesimlerin her biri karar alma sürecinde belirleyici ver etkin olmak isterler.

Karar verme olgusu yönetsel ve siyasal arka planına bağlı olarak yerel unsurların yerel karar alma süreci üzerinde etkin olma çabaları bakımından da önemli bir konudur. Karar verme sürecinin demokrasi ve katılım kavramlarının gerçekleşmesine sağlayacağı katkı ise bu önemi arttırmaktadır.

Yerel düzeydeki hizmetlere yönelik karar verme süreci ile demokrasi arasında organik bir bağıntı kurulmakta ve yerel demokrasinin geliştirilmesinde en önemli ölçütün, yerel halkın yerel kararların oluşumuna yaptığı katkının yükseklik düzeyi olduğu vurgulanmaktadır. Bu çerçevede yerel halk, yerel kararların oluşumuna ne kadar fazla katılabiliyorsa yerel demokrasinin o denli gelişmiş olduğu¹⁷⁵ üzerinde durulmaktadır.

Bireyler kentleri üzerinde karar verme yetkisini ne merkezi iktidara ne giderek onun bir uzantısı haline gelen yerel yönetimlere ne de kent konusunda evrensel bir bilimselliğin taşıyıcısı olduğunu iddia eden uzmanlara bırakmamalıdır. Zira kentlilerin etkili katılımı olmadan onlar için iyi bir kent/belediye yönetimi sağlanamaz.

Bu gerekliliğe karşın, karar verme, planlama ve program sürecine yerel halkın katılımında her konunun yerel halka danışılarak veya onlara bilgi aktarılarak yapılması günümüz koşullarında zor görünmektedir. Ancak bu güçlük bazı kararların alımında yerel halkın sürece dahil edilmesinin önünde bir engel olarak görülmemelidir. Bu yüzden yerel halkın bu sürece dahil edilmesi aşamasında seçilecek konunun halkın kendisi gelecek nesiller ver toplumsal, ekonomik, sosyal açıdan kentsel yaşamı etkileyebilecek bir soruna (örneğin imar planlarına yönelik komisyon ve meclis toplantıları) yönelik olması gerekmektedir.

a) Kentsel Planlamaya Yerel Halkın Katılımı

Kent planlaması, kentsel büyümeyi denetleme imkanı sağlamanın yanı sıra kentsel kamu hizmetlerinin yerel halka zamanında ve yeterli nitelikte götürülmesi için gerekli

¹⁷³ UYSAL, a.g.e., s.39.

¹⁷⁴ Turgay ERGUN-Ayut POLATOĞLU, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara 1978, s.176.

¹⁷⁵ Firuz Demir YAŞAMIŞ, "Belediye Reformu", *ÇYY*, C.2, S.2, Mart 1993, s.19.

önlemlerin alınmasına olanak sağlar. Kentsel planlama sadece kentin fiziksel gelişime yönelik projelerin ortaya konulması anlamında değildir. Bunun yanı sıra sosyo-ekonomik gelişmeler ile nüfus artışı ve bunun paralelinde ortaya çıkacak olan hizmet taleplerinin planlanmasını da içermektedir.

Türkiye'de yerel halkın kent planlaması sürecine kamu kuruluşları, özel kuruluşlar veya sivil toplum kuruluşları aracılığı ile etkin ve bilinçli bir şekilde katılımına olanak verilmemiştir. Ancak yerel halkın kent planlamasına yasal ve biçimsel katılım yolu açık olmakla birlikte bu yolun kullanılması belediye yönetimlerinin takdirine bırakılmış bulunmaktadır.

Belediye ve valilik tarafından planlar ilan yoluyla halka duyurulmakla birlikte bu yöntem katılımdan çok bilgilendirme amaçlıdır. Bu açıdan planların ilan edilmesini yerel düzeydeki katılım ve açıklık açısından yeterli görmek mümkün değildir. Olması gereken planlama aşamasına ilgili kentsel alt örgütlenmelerin veya örgütlü yerel halk temsilcilerinin katılımının ve desteklerinin sağlanmasıdır.

Kamuoyunda var olan planlama sürecine katılımda ekonomik ve siyasi açıdan güçlü olan yerel alt örgütlenmelerin etkin olabileceğine yönelik yaklaşım önemli bir konuyu da gündeme getirmektedir; bu kesimlerin dışında kalan ve çoğunluğu temsil eden yerel halk, planlama sürecine nasıl katılacak, bu süreçte etkin ve belirleyici olabilecektir. Öncelikli olarak yerel halkın örgütlü kesimlerinin kentsel planlama sürecine katılımının sağlanması, geliştirilmesi ve bunun açık kılınması noktasında bazı önlemlerin alınması gerekmektedir.

Kentsel planlama noktasında yerel halkın katılımını sağlamak için uygulamalar mahalle düzeyine indirgenmeli, karşılıklı bilgi akışı sağlıklı işletilmeli ve kurumsallaştırılmalıdır. Örneğin; kent/belediye meclisleri genel yapısal planlamayı, mahallerde ayrıntılı yapısal planlamayı üstlenirlerse, kentin fiziksel gelişiminin planlamasında kent ve mahalleler arasında yetki ve hakların paylaşımı daha somut bir duruma getirilebilir.

Planlama sürecine katılımdan sonra belediye yönetiminde toplumsal açıdan temsilin yansıtıldığı meclis kararlarına katılım olgusu önem taşımaktadır.

b) Yerel Halkın Meclis Kararlarına Katılımı

Ülkemizdeki belediye yönetim sisteminde belediye meclislerinde yerel toplumun tüm kesimlerinin aynı oranda temsil edilmedikleri görülmektedir. Bunun yanı sıra belediyelerde yerel baskı grupları arasında tüketicilerin değil ağırlıklı ve öncelikli olarak esnafın¹⁷⁶ ve yerel sanayicilerin yanında yer aldıkları görülmektedir. Bu yaklaşım ise meclislerde temsil edilen toplumsal kesimlerin yönetsel süreçte deki yetkilerini ve potansiyellerini ortaya koymaktadır.

Belediye meclislerinde yerel esnaf ve sanayici kesimin ağırlıklı temsiline yönelik yaklaşım, söz konusu kesimler dışındaki yerel unsurların ve yerel halkın meclis kararlarına katılımı konusunu daha da önemli hale getirmektedir. Yerel halk açısından meclise katılımı; pasif ve aktif katılım olarak ele almak mümkündür.

ba. Belediye Meclislerine Yerel Halkın Pasif Katılımı

Belediye meclis toplantıları, demokratik yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde yerel halka açıktır bu bağlamda yerel halk daha önceden hiç bir makamdan izin almadan toplantıları "izleyici olarak katılma" hakkına sahiptir. (1580. md.56) Buna karşın meclis toplantılarının zaman zaman gizli yapılması ise demokratik ve katılımcı belediye yönetiminin kurumsal eksikliklerinden biri olarak görünmektedir.

Yasal düzenlemeler ile desteklenmesine karşın, yerel halkın bu toplantılardan yararlanması tamamen onların/yerel halkın, yerel sorumluluk, aitlik ve hemşehrilik duygularının yoğunluk derecesine bağlıdır. Yerel halk meclis toplantılarına ilgi göstererek toplantıları izleseler bile, bu yönde gerçekleşen katılım, özünde pasif bir katılım olmaktan öteye geçememektedir. Zira mevcut uygulamayla yerel halka meclis toplantılarında izleyici/dinleyici olmaktan öteye bir işlev yüklenmemektedir.

Bunun yanı sıra peşin hükümlü olarak belediye meclis toplantılarına yerel halkın izleyici sıfatı ile dahi katılmasının yararlarını yadsımak mümkün değildir. Dinleyici sıfatı ile mecliste bulunma yukarıda da ifade ettiğimiz üzere yönetim-yönetilen etkileşim ve iletişiminin sağlanmasına aracılık etmesi açısından taşıdığı önem açısından olumlu bir katılımdır, ancak yeterli değildir.

Meclis toplantılarının açık olmasının görünen yüzünün genişletilmesi, yerel halkı pasifize eden uygulamanın ortadan kaldırılması ve katılımı meclis çatısı altına kadar

¹⁷⁶ Zerrin TOPRAK KARAMAN, *Yerel Yönetimler*, DEÜ Yayını, 4. Baskı, İzmir 1998, s.250.

ulaştırabilmesi açısından yapılması gereken bazı yöntemler vardır. Bunlar, yerel halkı örgütlü veya bireysel düzeyde belediye meclislerinde etkin yani "aktif" kılacak yöntemlerdir.

bb. Belediye Meclislerine Yerel Halkın Aktif Katılımı

Belediye meclisi-yerel halk bağıntısı ile ilgili sorun yerel halkın bu toplantılara katılımının içeriğı ile ilgilidir. Yasal anlamda bu toplantılara örgütlü veya bireysel olsun yerel halk "dinleyici" olarak katılabilmektedirler. Ancak bu yöndeki katılım belediye meclisleri üzerinde yaptırım gücünden uzak bulunmaktadır. Psikolojik olarak belediye meclis üyelerinin yerel halkın büyük çoğunluğunun ilgi gösterdiği toplantılarda konulara daha duyarlı yaklaştıklarını dikkate alabiliriz. Ancak, yerel halkın etkin şekilde dinleyici olarak katılmasını sağlayacak fiziksel imkanların yeterli olmaması, ayrıca toplantı zamanlarının gelişmiş iletişim teknolojisine rağmen yerel halka duyurulamaması yerel halkın meclis toplantılarına bireysel katılımının gerçekleşmesini engellemektedir.

Yerel düzeyde katılımın tek biçimi belediye meclis toplantılarını izlemekle sınırlı kalmamaktadır. Yerel düzeyde en güçlü ve en örgütlü kesimlerin karar sürecini etkileme çabaları ve başarıları, temsil olanakları yüksekliğinin desteği ile çoğalmaktadır. Böylelikle en fazla temsil edilen kesimler katılma olanaklarını da en fazla kullananlar olmaktadır.¹⁷⁷

Meclis toplantılarının zaman açısından yerel halkın iş yerlerinde olduğu saatlerin seçilmesi de yerel halkın dinleyici olarak katılımını olumsuz etkilemektedir. Bunun yanı sıra belediye meclis toplantı gün ve saatlerinin yasal düzenlemeye karşın yerel halkın tamamına ulaşamaması da dinleyici katılımını olumsuz etkilemektedir. Tüm bu nedenlerin yanında yerel halkın bilinçli, yerel sorumluluk duygu ve düşünce eksikliğinin de gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Yerel bilinç, aitik ve sorumluluk eksikliği dışında kalan yaklaşımları ortadan kaldırmak, yerel halkın meclis kararları üzerinde etkin ve belirleyici olmalarını sağlamak için bazı yöntemler uygulamak gerekmektedir. Aşağıda bu yöntemler inceleyecektir. Zira bu yöntemlerden bazıları mahalli idareler reform tasarısı metinlerinde yer almaktadır.

¹⁷⁷ ITCİ, a.g.m., s.11.

bba) Bireysel Söz ve Oy Hakkı

Belediye meclislerinde yerel halkı daha etkin ve kararlar üzerinde belirleyici kılmak noktasında uygulanması gereken yöntemlerden biri, bireylere meclis toplantılarında söz ve oy hakkının sağlanmasıdır. Ancak bu yöntem doğrudan demokrasi ilkesi ile örtüşen bir uygulama olmakla birlikte günümüz belediye yönetimlerinde uygulanması imkansız görünmektedir.

Günümüz demokrasisi temsil esasına göre şekillendiği için bireyler söz ve oy hakkını dolaylı olarak belirledikleri temsilcileri aracılığı ile kullanmaktadırlar. Temsil sistemindeki aksaklıklara rağmen doğrudan demokrasiye yönelik uygulama şansının olmaması bu sistemin geçerliliğini korumasına yola açmakta ve bilindiği üzere sistemdeki aksaklıklarda katılımın genişletilmesine yönelik girişimler ile giderilmeye çalışılmaktadır.

bbb) Muhtarların Katılımı

Mahalle ölçeğinde yerel halkın birincil düzeyde temsilcisi olarak kabul edebileceğimiz muhtarların meclis toplantılarına iştiraki sağlanabilir.

Muhtarların meclis toplantılarına katılmadıkları veya yerel halkın büyük kesimi gibi ilgi göstermedikleri savını yok saymamakla birlikte, yerel halkın en alt birimindeki temsilcilerini mecliste daha etkin kılmak yasal ve kurumsal düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir. Bu ise muhtarlara meclis toplantılarında söz hakkının tanınmasından geçmektedir. Bir sonraki adım ise bu kesime mecliste kontenjan ayrılması ve oy hakkının tanınmasıdır.

Muhtarların belediye meclis toplantılarına oy hakkı olmaksızın söz hakkı tanınmasıyla katılım ilkesinin etkin bir biçimde gerçekleşmesi yönünden yararlar vardır. Muhtarlar, daha önce belirttiğimiz üzere yerel halk ile belediye yönetimi arasındaki iletişim ve etkileşim işlevlerini bu sayede daha etkin şekilde yapabilir kılınmış olacaklardır.

Muhtarların meclis toplantılarında söz hakkına sahip olmalarına yönelik düzenleme mahalli idareler reform tasarısı metinlerinde yer almış daha sonra bu metinlerden çıkarılmıştır. Bu nokta daha sonra işlenecektir.

bbc) Gönüllü Kuruluşların (Sivil Toplum Kuruluşları) Katılımı

Siyasi partiler ve gönüllü kuruluşlar kurumsal yapılar üzerinde etkin olan/olmaya, yasal karar alıcıları yönlendirmeye çalışan aktörler olarak ön plana çıkmaktadırlar. Yerel düzeyde örgütlü bulunan dernek, vakıf, sendika, oda, hemşehri cemaatleri temsilcilerinin

belediye meclislerine katılımının sağlanması, katılımın tabana yayılması, yerel demokrasinin işler ve etkin kılınması noktasında gerekli yöntemlerden biridir.

Sivil toplum kuruluşlarının günümüzde merkezi yönetim üzerindeki belirleyicilikleri noktasında kazandıkları ivmeyi dikkate aldığımızda, belediye yerel halk etkileşiminde bu örgütlenmelerin destek ve sorunlara yönelik yaklaşımlarının değerlendirilmesi gerekliliği gündeme gelmektedir. Bu noktada öncelikle yerel örgütlenmelerin belediye yönetimi tarafından kabul edilebilirlik derecelerinin ve yerel halkı temsil etme oranlarının saptanması gerekmektedir.

Ayrıca bu örgütlerin yöneticilerine belediye meclis toplantılarında söz hakkı tanınmalıdır. Sivil toplum kuruluşları aracılığı ile onların temsil ettikleri kitlelerin sorunlarını, bunlara yönelik yaklaşım ve çözüm önerilerini yakından öğrenme ile birlikte belediye-örgütlü yerel halk iletişimi ve etkileşimi sağlanmış olacaktır.

Sivil toplum kuruluşlarına belediye meclislerinde söz hakkının tanınmış olması onların belediyeye yönelik yaklaşımlarının eş yönlü olacağı anlamına gelmemelidir. Aslında bu kuruluşlara söz hakkı tanınması ile gerçekte ters yönlü etkilerin öğrenilmesinin hedeflenmesi gerekmektedir. Sivil toplum kuruluşlarıyla kurulacak iletişimin sağlıklı olmasının araçlarından olan mecliste söz hakkının tanınmasıyla varsa mevcut ters yönlü etkilerin eş yönlü hale dönüştürülmesinin önü açılmış olacaktır.

Sivil toplum kuruluşlarına meclislerde yerel hizmetler hakkında soru sorma ve aktif katılım yetkisinin tanınması gereklidir. Ancak unutulmaması gereken nokta, toplumsal örgütlenmenin önünde bulunan yasal ve düşünsel engellerin kaldırılması gerektiğidir. Bunun yanında belediye yöneticilerinin örgütlü yerel halka bakış açısının da önemini yadsımak mümkün değildir.

İkinci bölümde ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz sivil toplum kuruluşları ülkemizde yerel düzeyde etkinliklerini arttırma eğilimi içindedirler. Bu eğilim çerçevesinde mahalli idareler reform tasarı metinlerinde sivil toplum kuruluşlarının meclis toplantılarına etkin katılımını sağlamaya yönelik düzenlemelere yer verilmiş ancak daha sonra bu konu hakkında geri adım atılmıştır. Konu hakkında detaylı bilgi ve değerlendirmeler ilgili bölümde yapılacaktır.

bbd) Danışma Kurulları ve Katılım

Katılımcı belediye anlayışının uygulama yöntemlerinden biri de Danışma Kurulları'nın oluşturulmasıdır. Ülkemizde uygulanmaya başlanan Yerel Gündem 21 danışma kurulları/kent meclisleri bu açıdan danışma kültürünün belediye yönetimlerinde kurumsallaşmasına yönelik adım niteliği taşımaktadır.

Öte yandan 3030 sayılı kanunda Danışma Kurulu'na yönelik bir düzenleme bulunmakla birlikte bu kurulun ihtiyari olarak bırakılması yani mecburi bir düzenleme olarak şart koşulmaması önemli bir yapısal eksikliğe işaret etmektedir.

bbe) Kent Meclisleri

Kent meclisi bir kent ya da yerel topluluğun oy verme hakkına sahip tüm vatandaşlarının katılımı ile oluşturulan ve genellikle yılda bir toplanan, yerel yönetim yetkililerinin seçimi, vergileme, bütçe ve benzeri genel hukuki düzenlemelerin görüşülüp sonuca bağlandığı genel karar organıdır.¹⁷⁸

Yapısal olarak klasik Yunan kent devletinin yönetim biçimine benzeyen "kent meclisleri" günümüzde İngiltere'de "parish"ler ve ülkemizdeki "köy" yönetimlerinde varlığını sürdüren bir kurumdur.

En doğrudan demokrasi biçimi olarak görülen "kent meclisleri" pratiği geleneksel ve saygın bir yerel yönetim türü olarak, varolduğu yörelerde yerel yönetimin etkinliğine ve demokratikliğine önemli katkılar sağlamaktadır.

Ülkemizde de teklif edilen ve SEDAM uygulaması ile desteklenen kent meclislerinin işleyişi tüm yerel topluluk üyelerine açık olarak çoğu kez yılda bir kez toplanır. Tartışılacak ve karara bağlanacak konular, bir önceki toplantıda seçilen beş kişilik kurul tarafından belirlenen bir gündemle meclise sunulur, gündemde temel karar ve düzenlemelere yer verilir. Kent meclisleri kuruldukları bazı yerlerde kesin karar almaya yönelik yasal yetkilerle donatılmış olsa da, açık bilgi görüş alışverişi ve tartışma imkanı tanınması açısından yerel katılıma yönelik önemli bir organdır.

Yerel Gündem 21 felsefesi çerçevesinde ülkemizde değişik belediyeler tarafından uygulanan kent meclisleri de yerel katılım ve demokrasi açısından uygulamaya yönelik önemli örneği oluşturmaktadırlar.

¹⁷⁸ S. YILDIRIM, a.g.e., s.113.

Kent meclisleri Yunan kent meclisleri ile karşılaştırılmakla birlikte günümüz toplumlarının sosyo-ekonomik ve nüfus açısından aldıkları mesafeyi dikkate aldığımızda uygulamaya aktarılması noktasında önemli sorunlar ile karşılaşılacağı/karşılaşıldığı açıktır. Öncelikle kent nüfuslarını doğrudan demokrasi uygulamasına yönelik olarak aynı mekan içinde toplamak imkansızdır.

Öte yandan günümüz toplumlarında varolan örgütlenme, kamuoyunu etkileme ve yönlendirme yöntemlerinin çeşitliliği kent meclisi sisteminin asıl amacının dışında yerel ve ulusal nitelikli grupların güdümü altında çalışmalarına yol açabilecektir. Yerel halkın tamamının bir araya gelerek yönetsel işlemler hakkında karar üretmeleri günümüz koşullarında teknik açıdan da imkansız görünmektedir. Bu ise yöntemin ancak daha küçük yerleşim birimleri için geçerli olabileceğini gündeme getirmektedir.

Söz konusu aksaklıkların giderilmesi noktasında ön plana çıkan ve geçerli çözüm örgütlü toplum yapısından geçmektedir. Bu noktada sivil toplum kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir.

c) Yerel Halkın Belediye Encümen Kararlarına Katılımı

Belediye encümeni yapısal olarak yerel demokrasi ve katılım değerlerini göz ardı eden bir yaklaşımın ürünü olarak kurulmuş bulunmaktadır. Bu varsayımımız ise encümen üyelerinin seçiminden ve çalışma yönteminden kaynaklanmaktadır.

Bilindiği üzere belediye encümeni belediye yönetiminin ikinci derece karar ve danışma organı olmakla birlikte belediye meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda da çalışması bakımından belediye yönetim karar ve uygulamalarının belirlenmesi ve yönlendirilmesi noktasında meclisten daha aktif bir yönetsel işlev yürütmektedir.

1580 Sayılı Kanuna göre yönetilen belediyelerde encümen yönetiminde belediye başkanı tarafından atanmış üyelerin sayısı belediye meclisi içinden seçilen üyelerden fazladır. Bu durum başlı başına encümen yönetiminde başkan tarafından atanan kişilerin seçilmiş üyelere göre sayısal üstünlüğünü ifade etmektedir. Mevcut yapısıyla belediye encümeni tamamen belediye başkanının görüşlerinin uygulamaya aktarılmasını sağlayan bir organ olarak işlev görmektedir.

Encümenin yerel düzeyde demokratik bir işleyişe ve yerel katılıma imkan verecek ölçüde yeniden yapılandırılma zorlukları, bu birimin belediye yönetim teşkilatından çıkarılması yönünde teklifi üretmiştir. Söz konusu yaklaşımın gereği olarak; il ve ilçelerde seçimle gelmiş

meclislerin kurulması ve bu meclislerin encümenin görevlerini de üstlenmesi, ayrıca encümen kurumunun olmaması ve meclise seçilenlerin başka bir işle meşgul olmayacak şekilde yapılandırılmasıyla tam zamanlı olarak çalışmaları öngörülmektedir.¹⁷⁹ Bunun sağlanamaması durumunda ek tedbir olarak encümendeki seçilmiş üyelerle atanmış üye sayılarının eşitlenmelidir. Belde belediyelerinde ise mevcut düzenleme meclis üyelerinin aynı zamanda doğal encümen üyesi olarak kabul edilmeleri şekline getirilebilir.

Öte yandan belediye encümenin çalışmalarını katılıma elverişli kılmak için, yerel halkın pasif katılımını sağlamaya yönelik olarak yerel halka açık¹⁸⁰ toplantılar haline dönüştürülmesi önerilmektedir.

Belediye meclis ve encümenin yapısal olarak demokratik ve katılıma açık olmasının sağlanması noktasında yukarıdaki yaklaşımlara ek olarak; belediye meclis ve encümen tutanaklarının kamuoyuna açıklanması, isteyenlere verilmesi noktasında belediye çalışanlarının görevli kılınması gerekmektedir. Bunun yanında yerel televizyon kanalları aracılığı ile meclis ve encümen toplantıları canlı olarak yayınlanabilmelidir. Encümen toplantıları açısından bu yöntem teknik olarak önemli zorluklar meydana getirse bile belirli dönemlerde yapılan meclis toplantılarının ve/veya önemli karar toplantılarının televizyon kanalları/kanalı aracılığı ile yerel halka ulaştırılması sağlanabilir. Bu yöntem pasif bir katılım anlamını içermekle birlikte belediye işlevlerinin yerel halka açık olarak yapılması ilkesine uygundur.

d) Seçilmişleri Halk Oylaması İle Görevden Alma/Geri Çağırma-Recall

Rousseau'nun temsili demokrasi hakkındaki şikayetlerinden birisi, temsilcilerin bir kez seçildikten sonra, seçmenlerce denetlenememesiydi. Temsilcilerin azli, geri çağırılması yöntemi bu sorunu çözmeye çalışmaktadır. Yöntem temsilcilerden hoşnut olmayan belli bir asgari sayıdaki seçmenin temsilcinin azline yol açabilecek özel bir seçim taleplerine imkan vermektedir.¹⁸¹

Ülkemiz yönetim sisteminde yer almayan bu modelin yerel düzeye uyarlanmasında, yerel halkın girişimi ile belediyenin seçimle belirlenmiş görevlilerinin, yasal görev süreleri dolmadan görevden alınmalarını içermektedir.

¹⁷⁹ TOPRAK KARAMAN, Yerel Yönetimler, a.g.e., s.250.

¹⁸⁰ YAŞAMIŞ, a.g.m., s.20.

¹⁸¹ Arend LJPHART, Çağdaş Demokrasiler, (Çev. Ergun Özbudun), TDV ve Siyasi İlimler Derneği Yayını, İstanbul 1988, s.134.

Kamuoyu duyarlılığı ve hesap vermeyi sürekli ve etkin kılıcı bir yöntem olarak "geri çağırma" yöntemi özellikle ABD'nin bazı eyaletlerinde uygulanmaktadır. Yerel seçmenler sürecin işletilmesinde belirleyici olmakta ve belirli sayıda imza toplamasıyla model işletilmektedir.¹⁸² ABD'de geri çağırma'nın (recall) uygulanması için toplam seçmen sayısının %20-40 'nın dilekçe vermesi gerekmektedir.

Geri çağırma uygulamasına yönelik gerekli şartlardan biri de bu isteğin seçimlerin üzerinden ancak belli bir süre geçtikten sonra yapılabilmesi olmasıdır. Bu süre 6 ile 12 ay arasında değişmektedir. Bir başka şart ise geri çağırma yolunun bir kişi hakkında bir seçim döneminde sadece bir defa geçerli olmasıdır. Bu çerçevede hakkında daha önce bu yöntemin uygulandığı yerel yöneticiye seçim dönemi sona ermeden aynı yöntem tekrarlanamaz.

Yerel topluluk üyelerinin; bilgi, yetenek, önderlik ve dürüstlük gibi konularda önemli eksiklikler taşıdıklarına inandıkları öte yandan başarısız ve yetersiz buldukları yerel yöneticilere karşı uygulanan geri çağırma oylamasında çoğunluk oyları geçerli sayılmakta, çıkan sonuca göre seçilmiş yerel yöneticinin görevden alınması söz konusu olmaktadır. Her ne kadar ülkemizde bu yöntem uygulanmamakla birlikte yerel demokrasi ve katılımın artırılmasına yönelik çalışmalarda bu yönde teklifler ileri sürülmektedir. Örneğin, yöntemin belediye meclis üyeleri içinde uygulanması¹⁸³ önerilmektedir.

Geri çağırma yöntemine karşı olanlar, bu uygulamanın temsil ve seçim ilkeleri ile çeliştiğini; seçilmişler üzerinde bu yönde bir tehdidin bulunmasının yetenekli, bilgi birikimi açısından yerel düzeyde halka faydalı olabilecek kişileri siyasetten uzaklaştıracağını; mevcut yöneticilerin ise aynı tehdit altında olmak dolayısıyla ileri ve cesur adımlar atmalarının engelleneceğini¹⁸⁴ ileri sürmektedirler.

Geri çağırma yöntemini destekleyenler ise, öncelikle seçimde yapılmış olan yanlışın kentin veya beldenin kaderini bir sonraki seçime kadar olumsuz yönde etkilenmesinin önüne geçmek açısından önemi üzerinde durmaktadırlar. Geri çağırma yöntemi yetersiz olan yerel yöneticilerin değiştirilmesi ile yerel hizmet kalitesinin, verimliliğinin olumsuz etkilenmesinin önüne geçilmek hedeflenmektedir.

Ülkemizde belediye kanunu sadece belediye başkanının "yetersizlik" kararı çerçevesinde görevden alınmasını düzenlemektedir. Kanuni şartlar doğduğunda (1580 sayılı

¹⁸² Nuri TORTOP, "Dünya'da ve Türkiye'de Hizmet Anlayışındaki Değişmeler ve Mahalli İdarelerin Artan Önemi", *Demokrasi Gündemi*, Nisan Konferansları, Demokrasi Vakfı Yayınları, 1994/II, s.434.

¹⁸³ Selçuk YALÇINDAĞ, "Saydam ve Dürüst Belediyecilik", *ÇYY*, C.4, S.1, Ocak 1995, s.28.

¹⁸⁴ S.YILDIRIM, a.g.e., s.105.

kanunun 53, 61, 76, 91 ve 93. maddeleri) belediye başkanı başkanlıktan düşürülmektedir. Bakanlık ve meclisin inisiyatifine bırakılan mevcut uygulamanın kaldırılması bu yetkinin yerel halka dağıtılmasına yönelik yaklaşım vesayet makamının veya meclisin takdirine göre olumlu görünmektedir. Ancak halka dönük, demokratik ve katılımcı belediye anlayışının uygulamaya aktarılmasına destek sağlanması noktasında geri çağırma yönteminin kötüye kullanılmasını engelleyecek tedbirler ile ülkemiz yönetim sistemine aktarılması mümkün olabilir.

e) Meclis Kararlarına Yönelik Referandum

Referandum yöntemi yerel halka belediye meclis ve encümeninin aldığı kararları, koydukları kuralları ve getirdikleri düzenlemeleri veya bazı durumlarda önerilen belirli program ve politikaları kabul veya reddetme olanağı sağlar.

Yerel yönetimlerde en etkili ve demokratik yönetimin halkın denetimi olduğu dikkate alınarak, bir denetim yöntemi olan halkoylamasına yer verilmesi gerekmektedir. Halk girişimi aracılığı ile yapılan referandum doğrudan ve dolaylı olarak iki ayrı şekilde yapılmaktadır.

Doğrudan referandum da kentteki seçmenlerin belli bir yüzdesinin imzası (%2 veya %15) toplandığında genel yasalarla belirlenmiş olan konularda halk oylamasına gidilmesini zorunlu olmaktadır. Girişimi başlatanların önerdikleri karar konusu için ya yerel seçimler ya da özel bir oylama ile kent seçmenlerinin görüşü sorulmaktadır. Yargı organının denetiminde yapılan oylama önerilen karar taslağı seçmenlerin çoğunluğu tarafından uygun bulunursa, doğrudan uygulanabilir bir karar niteliği kazanmaktadır.¹⁸⁵

Dolaylı referandum da ise; belli bir orandaki imza ile yerel halk tarafından desteklenen konu, doğrudan referanduma sunulmamakta, sadece belediye meclisinin gündemine alınmaktadır. Meclis konu üzerinde kararını özgürce vermekte, ancak meclis konuyu görüşmekten kaçınırsa, konunun referandum kapsamına alınması zorunlu olmaktadır.

Kentin yönetim modelinin değiştirilmesi veya mevcut modelde değişiklik yapılması, uzun vadeli ve büyük miktarlarda belediye tahvilleri çıkarılması, belli vergilerin oranlarının yükseltilmesi ya da azaltılması, belediyenin başka belediyelerle birleşmesi veya sınırlarının değişmesi, alkollü içki satışlarının sınırlandırılması, yönetmelik kurallarının değiştirilmesi vb. referandum konuları içindedir. Ancak referandum yöntemi çoğunlukla güç veya riskli sorunların çözümü için son derece yararlı araç olarak görülmüşlerdir.

¹⁸⁵ YALÇINDAĞ, a.g.e., s.132.

Katılımı genişletici nitelik taşıyan referandum yöntemine ülkemiz hukuk sisteminde yer verilmemiştir. Ancak belediye kanununda belediye kurulması, belediyelerin birleştirilmesi konularında halk oylaması yöntemi uygulanmaktadır. Ülkemizdeki halkoylaması uygulamasını yerel referandum yaklaşımı ile aynı çerçevede değerlendirmek zordur. Zira yerel referandum da halkı doğrudan etkileyecek karar organlarının kararları üzerinde oylamaya gidilmektedir. Ülkemizde belediye kurulması noktasında başvuru halk oylamasının sınırlarının belirli konular çerçevesinde genişletilmesi ve yasal düzenlemeler ile güvence altına alınması, yerel katılım ve yerel demokrasi açısından olumlu olacaktır.

Ülkemizde yerel halkın belirli kararlara referandum yolu ile katılımının yanı sıra bu yöntemin yasa çıktıktan sonrada uygulanması, yani halkın yasanın uygulamasını engelleyebilmesi teklif edilmektedir.¹⁸⁶ Bu yöntem demokratik katılımın karar alma sürecinin sonrasında işletilmesini içermektedir. Bu yönde bir yetki ile donatmak yerine karar alma sürecine halkın etkin katılımını sağlayacak yöntemler üzerinde yoğunlaşılması daha önemlidir.

f) İletişim Teknolojisi ve Katılım

İletişim alanında yaşanan gelişmeler sayesinde günümüz toplumları için bilgiye ulaşmak kolaylaşmış bulunmaktadır. Yerel düzeyde yönetsel işlemlerin yerel halkın bilgisine sunulması onlarla karşılıklı iletişime geçilmesine aracılık edecek en önemli araç iletişim araçlarıdır. Bu çerçevede yerel halkın karar alma sürecine katılımına veya bu sürecin işleyişine veya bu işleyiş sonrasında ulaşılan kararlara, uygulamalara yönelik bilgilere erişmesi için belediye meclis ve encümen toplantılarının televizyondan yayımlanması sağlanabilir.

Bu yöntem, yönetsel açıklığın günümüz teknolojisinin imkanlarından faydalanmak suretiyle yerel halkın tüm kesimlerine yansıtılmasını sağlayacaktır. Aynı zamanda bireylerin yasal hakkı olan meclis toplantılarını izlemeleri yönünde önemli bir imkan sağlanmış olacaktır. Bu yöntem sayesinde -iyimser bir bakış açısıyla- yerel halkın çeşitli nedenler ile belediye meclis toplantılarına iştirak edememeleri de engellenmiş olacaktır.

Ülkemiz ölçeğinde yerel düzeydeki televizyon kanallarının ve kitle iletişim araçlarının sayısal olarak bunu sağlayacak teknolojik imkanlar ile donatıldığını dikkate alırsak yöntemin uygulanmasında fazla sıkıntı ile karşılaşılmayacağı açıktır. Ancak ülkemizin her yerinde bu yönde yayınların yapılmasında karşılaşılabilecek güçlükleri aşmak için ilk etapta gerekli altyapıları bulunan belediyelerin toplantılarının yayımlanması sağlanabilir.

¹⁸⁶ Yerel Özerklik Demokrasi ve Halkın Katılımı, TBD-KAV Yayını, Ankara 1995, s.94.

Bu sayede belediye yönetimlerinin bilgi verme ödevleri ve yerel halkın bilgiye ulaşma ve edinme hakları önündeki engellerde daraltılmış olacaktır. Ancak bu uygulamanın belediyeler tarafından halkı yanlış bilgilendirmek, onlara egemen olmak, aldatmak ve yanlış yönlendirmek noktalarındaki girişimlerine engel olmaya yönelik düzenlemeler ile desteklenmesi gerekmektedir.

3. Yerel Halkın Hizmetlere Katılımı

Yerel halkın hizmete katılımı diğer süreçlere katılımı kadar önem taşımakta ve diğer süreçlere katılımda gösterilen enerji ve fedakarlıktan daha fazlasını gerektirmektedir.

Yerel halkın belediye yönetimine araştırma, hazırlık, karar verme, plan ve program sürecine katılımının yanında hizmetlerin yürütülmesi aşamasına da katılması bu süreç içinde de yerel halk-yönetim işbirliğinin sağlanması gerekmektedir.

Yerel halk oluşum sürecine katıldığı kararların uygulamaya aktarılmış olduğunu görmek ister. Bu aynı zamanda, bireylerin hemşehrilik bilinci ve sisteme/yaşanılan yere/topluma motive olma ve ona sahip çıkmalarının önemli bir adımını oluşturur. Sürece katılan yerel halkın uygulama aşamasında yine yönetimin yanında yer almasına zemin hazırlamış olur.

Ancak belediye yönetimlerinin elindeki mevcut kaynakları çoğu kez hizmetlerin karşılanmasında yetersiz kalmaktadır. Bu durum, belirli yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde, uygulamaya geçilmeden önce diğer süreçlere katılan yerel halkın uygulama aşamasında da yönetim ile işbirliğini gerektirir. Bu ise, bireylerin yerel düzeydeki hizmetlerin karşılanması için ek yükler ile donatılması anlamına gelmektedir.

Ek yük yaklaşımı içerik olarak ilk başta akıllara parasal desteği getirdiği için bireyler açısından ürkütücü olmaktadır. Yerel halk çoğunlukla belediye hizmetlerine yönelik olarak kaynakların yaratılmasında üzerine düşen parasal desteği harç, resim, iştirak payları ile sağladığı görüşünde olabilir. Ancak bunun artan belediye hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı özellikle belediye yöneticileri tarafından kabul gören bir yaklaşımdır.

Hizmete katılım noktasında yerel halka olduğu kadar belediye yönetimine de önemli görevler düşmektedir. Öncelikle, yerel halk oluşumuna katıldığı kararların uygulamaya aktarılmasını görmek isteyeceğinden yönetimin bu noktada samimi olması ve bunu halka yansıtması gerekmektedir.

a) Yerel Hizmetlerde Gönüllülük ve Özelleştirme

Yerel nitelikli kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde ve eşit olarak dağıtımında yaşanan güçlüklerin yanında, belediye yönetimlerinin mali alt yapılarının elverişsizliği hizmetlerin yerine getirilmesinde alternatif yapıların oluşmasına yol açmıştır.

Yerel yönetim birimlerinin alan ve nüfus olarak genişlemesi yerel kamusal hizmetlerin yerine getirilmesini zorlaştırmaktadır. Günümüzde gelişen hizmet anlayışına bağlı olarak yönetim, sadece kamusal mal ve hizmetlerin gereğini yerine getiren değil, teminini kolaylaştıran bir araç konumundadır. Topluma yönelik bazı hizmetler, yönetimin dışında bireyler veya gönüllü kuruluşlar ile diğer özel topluluklar tarafından yerine getirilebilmektedir.¹⁸⁷ Kamusal nitelikli yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde etkinlik ve verimliliği sağlamak noktasında karşılaşılan güçlükleri aşmak için ise günümüzde uygulanan yöntem gönüllü katılımın özelleştirme boyutudur.

Klasik hizmet yöntemlerinin değiştirilmesi veya çeşitlendirilmesi yönündeki yaklaşımların ortaya çıkışı ile kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik gereklerinin uygulanmasına, alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmiştir. Bu politika ve uygulamalar, piyasa sistemine doğru ilginin artması sonucunu doğurmuştur.¹⁸⁸ Özelleştirme uygulamasının amaçları arasında sayılan verimliliği artırma hedefine bağlı olarak kamusal mal ve hizmetlerin temini için özel sektörün desteğinin alınmasıyla belediyeler güçlenme ver seçmen/yerel halk desteğini sürdürme/çoğaltma imkanına kavuşmuş olabileceklerdir.

b) Yerel Hizmete Katılım Yöntemleri

Son yıllarda ülkemizin yükselen değerlerinden olan demokratikleşme ve katılım olgularının işler kılınması noktasında yerel düzeyde belediyelere düşen görevler arasında hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve yerindelik ön plana çıkmaktadır.

Genellikle tüm kamu hizmetlerinin yürütülmesinde olduğu üzere belediyeler, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini ya doğrudan kendileri yaparlar ya da başkalarına yaptırırlar. Belediye hizmetlerinin yürütümü sırasında, "düzenleyen" yani hizmetin sahibi, "üreten" ve "tüketen" olmak üzere üç ayrı taraf bulunmaktadır.¹⁸⁹ Söz konusu bu

¹⁸⁷ Zerrin TOPRAK KARAMAN, *Kent Yönetimi ve Politikası*, 4. Baskı, İzmir 1998, s.301.

¹⁸⁸ Bilal ERYILMAZ, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", *TİD*, S.382, Mart 1989, s.17.

¹⁸⁹ ERYILMAZ, *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s.158.

işleyiş biçimleri farklı hizmet modellerini ortaya çıkarmaktadır. Aşağıda bu yöntemleri inceleyeceğiz.

ba) İhale Yöntemi (Contracting)

İhale (sözleşme) yöntemi, kamu hizmetlerinin özel sektör kişi veya kuruluşlarınca bir sözleşmeye dayalı olarak yürütülmesidir. İhale yönteminde ilgili kamu kuruluşu, hizmeti kendi örgütü ve personeli eliyle yürütmek yerine, özel kişi veya firmalara yaptırmakta bunun sonucunda ise, en ucuz girdi ile etkin ve verimli bir kamu hizmetin sunumu amaçlanmaktadır.¹⁹⁰

Devlet İhale Kanununun 1. maddesinde yer alan "...belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa mülkiyetin aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür" ifadesi uyarınca belediye yönetimleri işlerini ihale yolu ile özel sektöre yaptırabilmektedir. Kanunun 13. maddesine göre, belediyelere ait ihaleler belediye encümeni tarafından yürütülmektedir. Madde hükmüne istinaden belediye hizmetlerinde ihale yöntemi yaygın olarak kullanılmakta, belediyelerin hukuki danışmanlık, mühendislik ve mimari hizmetlerini ihale etmeleri olduğu gibi bu yöntem diğer özelleştirme yöntem ve uygulamalarına öncülük etmektedir.

Bu teklifin yerel ölçekte uygulanması mümkün görünmekle birlikte hizmetin etkin verimli ve zamanında karşılanması noktasının küçük ölçekli sermaye grupları tarafından ne ölçüde karşılanabileceği ayrı sorun kümesini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca bu kesimlerin belediye örgütünü veya başkanını kendi lehlerinde bir karara ikna etmeleri noktasındaki etkinlikleri de önemlidir. Yine benzer bir sorun ihale şartnamesinin yerine getirilmesinde ortaya çıkan, yasa dışı ilişki ağlarının sağlanmasında bu kesimlerin zorlanabilecekleridir. Bunun yanı sıra yerel düzeyde kentsel hizmetlerin ihale yolu ile kentsel ekonomik gruplara devrinde populist politikaların uygulanma tehlikesi de bulunmaktadır. Mevcut belediye yönetimi siyasi geleceğini düşünerek ihale yöntemini, mevcut ekonomik verilerin ve kentsel hizmetlere getireceği artı değerlerin dışına çıkararak, kamu yararını kesintiye uğratacak şekilde kullanabilir.

¹⁹⁰ ERYILMAZ, "Belediye Hizmetlerinin...", a.g.m., s.36; Musa EKEN, Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir 1995, s.32.

bb) İmtiyaz/Muafiyet Yöntemi

İmtiyaz düzenlemesi yerel yönetimin belirli bir coğrafi alanda bir hizmetin temini ve dağıtım imtiyazının özel bir kuruluşa verilmesidir.¹⁹¹ Özellikle doğal tekellerin (demiryolu, gaz, su, elektrik) söz konusu olduğu mal ve hizmetlerde uygulanan imtiyaz yöntemi bir özelleştirme aracı olarak da değerlendirilmektedir.¹⁹²

İmtiyaz yönteminde, hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini doğrudan hizmeti sunan firmaya öderler. Bu nedenle imtiyaz sözleşmeleri, yalnızca tüketicilerin belirlenebildiği durumlarda ve fiyatlandırılabilir nitelikteki hizmetler için geçerli olmaktadır.¹⁹³

bc) Kamu Yararına Yapılan Yardımlar

Kent yönetimleri bütçe kaynakları ile yerel düzeydeki hizmetlerin tamamını yerine getirmekte zorlandıkları zaman bazı hizmetlere yönelik olarak dışarıdan yardım alırlar.

Hizmetin yerine getirilmesine yönelik olarak yapılan bu yardımlar mali olmasının yanında kar amacı gözetmeyen kentsel grupların hizmete yönelik katkıları şeklinde de olabilir. Bu yöntemle belediye bütçesinde yardım alınan hizmete yönelik harcama kalemleri azalabilecek veya tamamen ortadan kalkabilecektir. Ancak bu kamusal hizmete yönelik olarak belediyelerin taşıdığı sorumluluğu azaltmamaktadır. Yerel halka karşı sorumluluk yine belediye yönetimindedir.

bd) Kupon Yöntemi

Bu yöntemde tüketiciler ihtiyaç duydukları bazı mal ve hizmetleri, özel kesimden satın alırlar, fakat satın aldıkları söz konusu mal ve hizmetlerin bedelinin tamamı veya bir kısmı devlet tarafından kendilerine geri ödenir. Bu yöntemle tüketicilere sunulan mal ve hizmet bedellerinde kuponun üzerinde yazdığı parasal değer kadar indirim imkanı sağlanmaktadır.

Ülkemizde sıkça uygulanmayan yöntemden amaç; dar gelirli tüketicilere ek satın alma gücü sağlamak ve bireylerin tüketim tercihlerini piyasada serbest olarak kullanmalarına imkan tanımadır.

¹⁹¹ Musa EKEN-Bilal ERYILMAZ, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", TİD, Ş.387, Haziran 1990, s.63.

¹⁹² ERYILMAZ, "Belediye Hizmetlerinin...", a.g.m., s.40; Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yayını, İstanbul Ocak 1992, s.19.

¹⁹³ Sadun EMREALP, Yerel Yönetimde Alternatif Hizmet Üretimi, İULA-EMME Yayını, İstanbul 1992, s.10.

Bazı belediyeler zaman zaman emekli dul ve yetimlerinin, özürhüleri belediye otobüslerinden ücretsiz olarak yararlanmalarını sağlamalarını bu sistemin bir uzantısı olarak görmek mümkündür. Bu uygulama kupon sisteminin amaçları ile örtüşmekle birlikte; yerel halk arasında hizmetlerden yararlanma noktasındaki "eşitliğin" zedelendiği yönünde eleştiriler ile karşılaşmaktadır. Model bu kesimlerin toplumla ve sistemle barışık ve bu oluşumlara aitlik hislerinin sağlanması veya geliştirilmesi açısından önemli bir araç konumundadır.

be) Gönüllü Kişi ve Kuruluşlar

Bu yöntem, yerel hizmetlerin karşılanması noktasında belediye yönetimlerine destek olmak amacıyla, hemşehrilerin yerel düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesine katılmasına yöneliktir.

Bu tür organizasyonlarda gönüllü kuruluşlar/sivil toplum kuruluşları, özellikle okul ve hastane yapımı, huzurevi yapımı, öğrencilere eğitim ve araştırma bursu verilmesi, kültürel ve sanatsal etkinliklerin koordine edilmesi, çevre korunması çalışmalarında ağırlıklı olarak uygulanmaktadır. Böylelikle bu örgütlerin içinde yer alan bireyler toplumsal yardımlaşma ve dayanışmanın örneklerini ortaya koyarken aynı zamanda belediye yönetiminin kaynak açısından yeterli ölçüde ilgilenemediği toplumsal konulardaki hizmetlerin yerine getirilmesine yönetime yardımcı olurlar.

Bu yöntemin işlevsel kılınması toplumların sosyo-kültürel altyapıları ile ilgili olduğu kadar, bireylerin hemşehrilik bilinçleri ve topluma karşı sorumluluk dereceleri de rol oynamaktadır. Bunun yanı sıra belediye yönetimine yerel halkın bakış açısı ve iyi ilişkiler içinde bulunmaları da belirleyici olmaktadır.

4. Kararların ve Uygulamaların Denetimine Yerel Halkın Katılımı

Hizmetin planlanmasından uygulamaya aktarılmasına yönelik olarak katılımını incelediğimiz yerel halkın kararların ve uygulamaların denetiminde de katılımının sağlanması gerekmektedir.

Genel itibariyle belediye yönetimleri üzerindeki denetim Anayasal metinlere bağlı olarak vesayet makamları tarafından yerine getirilmektedir. Bu noktada ise bilindiği üzere denetimin boyutları ve tarzı hakkında önemli eleştiriler getirilmekte, vesayet denetimi olarak şekillenen denetimin "yerel demokrasi" ve "özerklik" olguları ile bağdaşmadığı üzerinde

durulmaktadır. Bu çerçevede belediye yönetimlerinin denetiminin yerel halka bırakılması önerilmektedir.

Yerel hizmetlerin yerine getirilme düzeylerinin belirlenmesi ve denetimine yönelik araçları "yerel ombudsman", "kent denetim meclisleri" ve "yerel baskı grupları ve kamuoyu" olarak belirleyebiliriz.

a) Yerel Ombudsman

Kurumsal anlamda ilk defa İsveç'te ortaya çıkan ve 1809 yılında resmi nitelik kazanan, 1919 yılında Finlandiya'da uygulamaya aktarılan Ombudsman kurumu günümüzde 40'ın üstündeki ülkede ulus, bölge, şehir ve belediye bazında uygulanmaktadır.

Yurttaş hakemi, yurttaş avukatı, halk hakemi olarak da adlandırılan Ombudsman kurumu yerel düzeyde belediye yönetimlerinin yerel halk tarafından denetiminin sağlanmasının araçlarından biri olarak görülmektedir. Bunun yanı sıra yerel ombudsmanı kurumsallaşması durumunda "yöneten-yönetilen etkileşim ile iletişiminin sağlanması aracı" olarak da değerlendirmek mümkündür.

Avrupa'da pek çok ülkede parlamentolara bağlı olarak çalışan ombudsman, vatandaşların şikayetlerinden yola çıkarak; soruşturma yaparak durumu saptar, idarenin olaydaki tutumunu ve uygulamasını değerlendirip idarenin aksayan, işlemeyen ve eksik yanlarını, kusurlarını ortaya çıkarır ve eleştirir. Kamuoyuna bulgularını ve konulara yönelik önerilerini açıklama yetkisine sahip olmakla birlikte resmi bir yaptırım yetkisi ile donatılmamıştır.

Ombudsman kurumunun yapısal özellikleri ile Türk yönetim tarihinde yer alan bazı denetim kurumları arasında ilişki ve benzerlikler ortaya konulmaktadır. Eryılmaz, ombudsman kurumu ile Osmanlı devlet teşkilatında yer alan "şeyhülislamlık" "Divan-ı mezalim"(haksızlıklar divanı) ve "dar'ül adl" (adalet evi) arasında işlevsel olarak benzerliklere¹⁹⁴ değinmektedir.

Yönetişel işleyiş ve bürokrat kültürümüzün kamu hizmetlerinde açıklık ilkesine yönelik olarak hali hazırda süregelen olumsuz yaklaşımlarına karşın söz konusu kurumsal denetim örneklerini yöneten-yönetilen etkileşimi açısından önemli saymak gerekmektedir. Bu noktada yapılması gereken yönetişel işleyiş ve yönetici kültüründe yer alan bu kurumsal oluşumun

¹⁹⁴ ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, a.g.e., s.311-316.

düşünsel anlamda desteklenmesi ve yönetsel mekanizmanın çeşitli kademelerine yayılmasıdır. Bu açıdan yerel düzeyde yerel halk adına yönetimi denetleyecek "yerel ombudsman" adlı kurumsal yapının oluşturulması düşünülebilir.

Kentsel alanların nüfus yoğunluğu ve hizmet potansiyelleri açısından taşıdığı grift yapının getirdiği olumsuzların giderilmesi ve yerel halkın sesinin kurumsal bir yapı aracılığı ile duyurulmasının sağlanması yerel demokrasinin işlevselliği açısından önemli bir adımı teşkil edecektir.

b) Kent Denetim Meclisleri

Kentsel hizmetlere yönelik olarak gerek proje gerekse karar süreçlerinde etkin olması önerilen kent meclisleri "denetim" sürecinde de görev yapabilirler.

Kentsel hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik denetim bireysel olarak yerel halk girişimleri ile sağlanabileceği gibi bunun kurumsallaşmasının yollarından biri de kent meclislerinin veya bu meclis bünyesinde kurulacak komisyonların denetimidir. Bu komisyonlar kurumsal yapının diğer denetim organları ile birlikte hizmetlere yönelik denetimi gerçekleştirebilecektir.

Kent komisyonlarının kurumsal diğer denetim birimlerine göre en önemli avantajları yerel halktan oluşmasıdır. Yerel Gündem 21 Danışma Meclisi türündeki bu birimin belediye yönetimleri ve organları tarafından doğru bilgiler ile donatılması, burada görev alacak olan yerel halk temsilcilerinin denetim işlevi ve içeriği hakkında yeterli bilgi birikimine sahip olmaları aynı zamanda denetimin gerçekleştirileceği konu hakkında ön bilgi ve öngörüler ile donatılması gerekmektedir. Bu nokta kent meclisi denetim komisyonlarında görev alacak kişilerin yeterli eğitim almış bireylerden oluşma gerekliliğinin yanı sıra belediye yöneticilerinin aktaracağı veya öne süreceği nedenleri sorgulayacak düzeyde yerel sorumluluk bilinci, etik anlamda toplumsal çıkarları kendi çıkarlarının üzerinde gören kişilerden oluşmasını gerektirmektedir.

c) Yerel Baskı Grupları ve Kamuoyunun Denetimi

Belediye karar ve uygulamalarına yönelik yerel halk adına denetim günümüz şartlarında en etkin olarak baskı grupları ve yerel kamuoyu tarafından yerine getirilebilmektedir. Kamu çıkarlarını ilgilendiren bir konuda veya konular hakkında halkın kanaat ve görüşlerinin toplamı olarak kabul edilen kamuoyu olgusunu her yönetim biçiminin

dikkate alması kaçınılmazdır. Bu kaçınılmazlık kamuoyunun günden güne yönetim üzerinde artan etkisinin sonucudur.

Yerel düzeyde özellikle ekonomik çıkar gruplarının örgütsel açıdan güçlü olmaları onların beklentilerinin yerel yönetimler tarafından öncelikle dikkate alınması sonucunu doğurmaktadır. Bu ekonomik grupların etkinliği ise çoğu kez yerel kamuoyu olarak adlandırılan oluşumun ortak görüşü veya seslendirme aracı olarak kabul edilmekte ve bu nedenle yönetim üzerindeki ağırlıkları ve pazarlık güçleri artmaktadır.

Son yıllarda yerel düzeyde artan iletişim araçları da yönetim üzerinde denetim ve etki yapan mekanizmalardan biri haline dönüşmüş bulunmaktadır. Görsel araçlar ile belediye yönetiminin işlem ve uygulamaları üzerinde yerel halk adına denetim görevi yaptıklarını ve bunda da çoğu kez etkili olduklarını görmekle birlikte; yerel düzeydeki görsel basın araçlarının arka planında yerel baskı gruplarının üyesi olan kişi veya şirketlerin yer alması bunların kamuoyu veya yerel halk adına denetim yaptıkları fikrinin ciddi olarak sorgulanması gereğini doğurmaktadır.

Yerel basın yayın araçları ile baskı gruplarının yerel halk ve temsil ettikleri kitle üzerindeki etkileri dikkate alındığında söz konusu olumsuzluklara karşın denetim fonksiyonunu etkin olarak sağladıklarını söylemek mümkündür. Ancak bu denetim fonksiyonunun kamu yararı ölçeğine çekilmesi yerel katılım ve eşitlik açısından kaçınılmaz bir gerekliliktir.

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETİME KATILIM VE KENTSEL SİYASETE ETKİLERİ AÇISINDAN SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE BELEDİYE YÖNETİMLERİ İLE İLİŞKİLERİ

Günümüzde yerel nitelikli hizmetlerin etkin, verimli şekilde yerine getirilmesi noktasında birincil düzeyde rol alan belediye yönetimleri gelişen demokratik ve katılımcı uygulamaları yönetsel yapılarına uyarlamak durumunda kalmaktadırlar. Bu gereklilik demokratik işleyişi en alt düzeydeki yapılarda etkin şekilde gerçekleştirme amacının yanında yerel hizmetin daha etkin ve verimli şekilde karşılanmasına da yöneliktir.

Öte yandan demokratik ve katılımcı yerel yönetim /belediye anlayışının sağlanmasına yönelik olarak uluslar arası metinlerde de düzenlemeler yer almaktadır. Uluslararası metinlerde ön plana çıkan demokratik ve katılımcı yönetim anlayışında yönetim/birlikte yönetim olgusu ile şekillenen katılımcı yönetim modelinin uygulamaya aktarılmasında aracı kurumlar olarak sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmaktadır.

Öte yandan demokratik işleyişin önemli sac ayaklarından sayılan sivil toplum kuruluşlarını ve sivil toplum kavramını ve bu kuruluşların belediye yönetimleri ile olan ilişkilerini inceleyeceğiz. Ayrıca, ülkemiz ölçeğinde bu yapıların yönetsel yapıdaki etkinlik ve fonksiyonları üzerinde belirleyici unsurlar olan belediye kanunları temelinde ele alacağız.

I. KENTSEL SİYASET AÇISINDAN YEREL ERKİN KAZANILMASI- KULLANIMI VE KATILIM

Globalleşme ve ulusal devletin yerine yönelik tartışmaların yaşandığı yeni yapı içinde yerel birimlere yüklenen yeni anlamlar ve görevler bu birimlerin her açıdan ön plana çıkmalarına yol açmış, ancak bu yeni yapısal oluşum veya değişim beraberinde kentsel erkin kullanımı konusunu da daha önemli hale getirmiştir.

Avrupa Kentsel Şartı'nın Kentlerde Ekonomik Gelişme başlığında; yerel yönetimler beldelerin ekonomik gelişmesini sağlamakla görevli yönetsel yapılar olarak görülmektedir. Ayrıca kentlerin niteliğinin ve kentsel kullanıcıların beklentilerinin değişmesiyle birlikte, belediyelerin kentleri ekonomik değişme ve gelişmenin taşıyıcısı olarak görmesi üretime,

dağıtım, değişime ve tüketime yönelik ekonomik örgütlenmeler olarak bakılması gerektiği ifade edilmektedir.

Yerel sermayenin global dünya ile kentsel alanların eklemlenmesine yönelik sağlayacakları katkı, bu kesimlerin yerel erkin kullanımına veya bu kullanımın kendi beklenti ve istekleri doğrultusunda şekillendirilmesine yönelik girişimler içine girmelerine yol açmaktadır. Bu istekler ise genel bir savunı mekanizması olarak uluslararası sermayenin akışının kente yönelmesini kolaylaştırıcı, kentin ve yerel sermayenin elindeki avantajlarını iyileştirici yönde şekillenmektedir. Bu noktada ortaya çıkan sorun ise, yerel halkın bu işleyişteki yerinin veya yerel halkın çoğunluğunu ifade eden kamu yararının nasıl sağlanacağı noktalarında ortaya çıkmaktadır.

Kentsel rantın paylaşımı ve ekonomik girdilerin kamu yararı mı yoksa yerel sermaye kesiminin hizmetine mi sunulacağına yönelik yoğun bir ikilem yaşanmaktadır. Bu yaklaşımla sorun daha da karmaşık bir hal almaktadır. Şöyle ki; yerel birimler öncelikle yerel halkın yaşamsal ihtiyaçlarını yerinde tespit etmek ve hizmet sunmak üzere oluşturulmuşlardır. Bunu da anayasal eşitlik ilkesinden kaynaklanan bir bağlayıcılık çerçevesinde yerine getirmek durumundadırlar. Yerel erkin kullanımı noktasında yetkili kılınan birimler ve bireylerde bu bağlayıcılık noktasında hareket etmek zorundadırlar. Yerel bölgesel ve ulusallıktan global dünya ile etkileşimin sağlıklı işlemesi için önceliği yerel işleyişe verilmesi buradaki yapısal ve kurumsal işleyişin demokratik ve katılımcı bir sistematığa bağlanması gerekmektedir. Bu noktadan hareketle yerel erkin kullanımı noktasında yerel sermaye kesiminin etkinliğinin ne olması gerektiği veya bu etkinliğin sınırlandırılmasına yönelik yaklaşımların belirlenmesi tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Burada en büyük sorumluluk, kent yöneticilerine ve kentsel yönetimde etkin olan diğer unsurlara düşmektedir. Yönetimsel erkin yerel halk ile sermaye kesimi yada etkin diğer unsurlar arasındaki paylaşımına yönelik inisiyatifi elinde bulunduran yönetimsel elitin-seçilmiş yöneticilerin bu yetkilerini yerel halkın mı? yoksa yerel sermaye kesiminin mi/ yada etkin diğer unsurlar yararına kullanmaları gerektiğinin cevaplanması gerekmektedir. Bu sorunun açık ve olması gereken tek cevabının yerel halk lehine şekillenmesi gerekmele birlikte uygulamada buna yönelik çok ciddi sorunlar yaşandığı görülmektedir. Aşağıda bu sorunlara değinmeye çalışacağız.

Kent olgusu, içerdği sorunlar, bireysel hayata yönelik getirdiği yeni açınımlar (aitlik, yabancılaşma) açısından gelişmiş kapitalist toplumların, toplum ve siyaset sahnesinde pek çok

nedenle ön sırada yer almaktadır. İlk olarak, siyasi çatışmalar ve özellikle liberal demokratik devletin karar alma sürecinin merkezinde yer alan seçim politikaları, bu sorunlardan derinden etkilenmektedir. Partiler, seçmenlerin özellikle de yeni orta sınıfların çok duyarlı oldukları kentsel gelişme ve "yaşam kalitesi" konularında geliştirdikleri farklı politikalarla birbirlerinin karşısına çıkmaktadırlar.¹⁹⁵

Yerel nitelikli kamusal hizmetlerin karşılanmasında, yerel halk ile en yakın temas halinde bulunan yerel yönetim birimi olan belediye yönetimleri bu özelliklerinin yanı sıra, bireylerin günlük yaşamlarının yarısını ve bugününe ilişkin kararların alındığı kurumsal yapısı açısından siyasi niteliği ağır basan kurumlardır. Bireylerin çeşitli dış etkenler çerçevesinde yaşam alanlarına yönelik tercihlerini değiştirmeleri sonucu oluşan kentleşme olgusu hizmetlerin karşılanması sorununun yanı sıra yönetim sorununu ve yönetim erkinin kimlerde toplanacağını gündeme getirmiş bulunmaktadır.

Kentsel alanlarda yönetim üzerinde belirleyici ve karar verme gücünü ele geçirmeye yönelik girişimleri içeren kentsel veya yerel siyaset iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamda kentsel siyaset; yerel düzeyde karar alma süreçlerini etkileyen tüm etmenlerin incelenmesini konu edinen bir bilim dalıdır. Geniş anlamda ise; kentleşme sürecini ve yerel birimleri ilgilendiren tüm etkinlikler ve politikalar kentsel siyaset kapsamına girer.¹⁹⁶

Özellikle kırsal ve kentsel alanlarla ilgili konular, bu alanların devlet erki ile olan ilişkileri, yerel seçimler ve öte yandan siyasal erki ele geçirmek isteyen güçlerin yerel güç odakları ile devlet arasındaki ilişki ağları kentsel siyaset tanımlamasının alt başlıklarını teşkil ederler. Kentsel alanlarda yönetsel erki belirlemeye yönelik girişimleri içeren siyaset olgusu kenti biçimlendirmiştir. Kentsel mekanları ve yaşayan bireyleri (kentlileri) ilgilendiren bu biçimlendirme de ise güç ve öncelik her zaman yerel erki elinde bulunduranlar da¹⁹⁷ veya onlar ile yakın ilişki içinde bulunan kentsel alt örgütlenmelerde olmuştur.

Yerel güç odaklarının varlığını dikkate aldığımızda yerel erkin belediye yönetiminin bünyesinde toplandığını söylemek zor görünmektedir. Yasal olarak yönetim gücünü elinde bulundurmak durumunda olan belediye yönetimi aslında bu gücünü kullanırken belirli ve etkin olan yerel unsurlar ile ortak hareket etmek durumunda kalmaktadır. Bu zorunluluğu yerel katılım açısından ele aldığımızda olumlu olarak görmek mümkündür. Ancak bizim burada

¹⁹⁵ Manuel CASTELLS, *Kent Sınıf İktidar*, (Çev. Asuman ERENDİL) Bilim Sanat Yayınları, Ankara 1997, s.11.

¹⁹⁶ KELEŞ, *Yerinden Yönetim...*, a.g.e., s.72.

¹⁹⁷ Zerrin TOPRAK KARAMAN, "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", *Yeni Türkiye*, Mayıs-Haziran 1995, S.4, s.537.

üzerinde durduğumuz nokta yerel düzeyde siyasal karar alma sürecinde belediye yönetiminde etkin durumunda bulunan yerel unsurların varlığıdır. Erkin paylaşımı noktasında eşitliğin söz konusu olması gereken belediye yönetimi üzerinde sadece belirli kesimin etkin olması yerel katılım ve demokrasi değerleri ve hedefleri açısından eksiklikler içermektedir.

Peki nedir yerel erk? kimlerden oluşmalıdır? kimlerden oluşmaktadır? ve bu oluşumun, kentsel karar alma sürecine, hizmetlerin eşit ve etkin olarak sunulmasındaki etkileri nelerdir? Öncelikle erk nedir? ve bunu kullanan /kullananlar kimdir/ kimlerdir? kim/kimler olmalıdır?

Erkin çeşitli tanımları bulunmaktadır. Erk (iktidar) kişinin ya da toplumsal bir organın emretme, yapabilme, yaptırabilme gücü demektir. Başka bir ifade ile, toplumsal örgütlenme içinde piramidin üst basamağında olanın, alt basamakları kendi iradesi doğrultusunda yönetme, yönlendirme denetleme ve davranabilme, kendi kendine davranabilme, yapabilme ve başkalarına emretme, yaptırabilme gücüdür.¹⁹⁸ Bu açıdan erk; bir aktörün, kişi veya grubun karar alma ve uygulama/uygulatma gücüdür. Bu güç resmi yaptırıma, resmi bir otoriteye dayanıyorsa resmi erk'ten söz edilir. Örneğin devlet kurumlarının bireylere yönelik olarak getirdikleri yükümlülükler uyma noktasında bu kurumlar bireyler üzerinde bir erk sahibidirler, ve yaptırım güçleri bulunmaktadır. Öte yandan çeşitli ilişki ağları (maddi veya manevi) çerçevesinde veya karşılıklı bir çıkar ilişkisine dayalı olarak bireylerin veya grupların yasal veya yasal olmayan oluşumlar üzerindeki etkileri resmi olmayan erk'e örnek teşkil ederler.

Daha dar bir kapsamda Erk; başka insanlara egemen olmak, onlara belli şeyleri yaptırabilmek yetenek ve/veya yetkisidir. Bir birey veya toplumsal grup, kararlar alma, uygulama, daha geniş olarak karar alma ajanını belirlemek için gerektiğinde diğerlerinin çıkarlarına ve karşı çıkmalarına karşın kendi koyduğu doğrultuda yürüyebiliyorsa erk sahibi olduğu kabul edilir.

Öte yandan iktidar; "kişilerin veya grupların, her ikisi de olumsuz yaptırımlar olan, normal olarak verilen ödülleri vermeme ya da cezalandırma biçimindeki caydırma yoluyla kendilerine karşı koyulmasına rağmen başkalarına kendi iradelerini dayatmalarıdır" ve "amaçların politikalar uyma karşılığı mahrum bırakma yoluyla ya da mahrum bırakma tehdidi kullanılarak başkalarının politikalarının etkilenmesi süreci"¹⁹⁹ olarak tanımlanmaktadır.

¹⁹⁸ Saim SEZEN, *Seçim ve Demokrasi*, Gündoğan Yayınları, Ankara 1994, s.32.

¹⁹⁹ Steven Lukes, "İktidar ve Otorite", (Çev. Sabri Tekay), Tom BOTTOMORE-Robert NISBET, *Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi*, (Der. Mete Tunçay-Aydın Uğur) V Yayınları, Ankara 1990, s.646-647.

A. Yerel Erkin Kazanımı ve Paylaşımı

Sanayileşme ve iletişim araçlarında yaşanan hızlı gelişmenin yanı sıra ekonomik ve politik çerçeveye bağlı olarak şekillenen kentsel mekanlar yerel erkin ele geçirilmesi, kullanımı ve paylaşımını gündeme getirmektedir.

Kentsel mekanlar en basit şekli ile kamusal mal ve hizmetlerin dağıtımını içermekte, kentlerin kurumsal biçimleri de bu dağıtımın gerçekleşmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Bu noktada ise gücün asıl sahibinin araştırılması, ve yasal karar alıcıları yönlendiren kentsel alt unsurların ortaya konulması gerekmektedir.²⁰⁰ Bu unsurların belirlenmesi aynı zamanda yerel düzeyde erkin kim tarafından kullanıldığını aslında kim veya kimler tarafından kullanılması gerektiği konusuna da açıklık kazandıracaktır.

Ülkemizde belediyeleşme sürecinde etkin olan konu yerel halkın siyasal tercihleridir. Siyasi partilerin yerel düzeydeki bu etkinlikleri ve belirleyicilikleri yerel erkin paylaşımı konusunda da etkisini göstermektedir.

Demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olan siyasi partiler, yerel siyasetin oluşturulmasında ciddi çalışmalar yapmalarına rağmen, parti programları incelendiğinde müşteri-başkan ilişkisi içinde köklü bir yapılanma modeli geliştirmedikleri, örgütün etkilerine yönelik küçük değişikliklerle yetindikleri hatta merkezi yönetimi daha güçlendirici model buluşları dikkati çekmektedir. Ayrıca populist politikalarla oy toplamak temel stratejileri haline gelmiştir.²⁰¹

Siyasal partiler, “demokrasi okulu” olan ve genel siyasetin küçük bir örneğini teşkil eden belediyelere özel bir önem vermekte, öncelikle yerel düzeyde göreve gelmeye ve daha sonra da, yerel halka en iyi hizmeti götürme hedefine ulaşma yollarını aramakta, olumsuzluklar karşısında ise önemli mücadeleler vermek durumunda kalmaktadırlar.

Belediye yönetimlerinin siyasal partiler ve milletvekilleri için önemli bir özelliği mevcuttur. Belediyeler yatırım, proje ve çalışma alanı sağlayan, istihdam olanakları sunan yapılar olarak, merkezi hükümeti elinde bulunduran siyasal partiler kadar muhalefetteki siyasal partilerinde seçmenlerine çeşitli kaynakları dağıtmakta kullanabilecekleri siyasal yapılardır. Bu nedenle siyasal partiler belediyelere, kendi kadrolarında çalışan üye ve

²⁰⁰ TOPRAK KARAMAN, Yerel Yönetimler, a.g.e., s.269.

²⁰¹ TOPRAK KARAMAN-ALTAY, a.g.m., s.359.

delegelere, onların yakınları ve akrabalarına istihdam ve çalışma alanları sağlayacak yönetsel yapılar olarak görmektedirler.

Merkezi yönetimde muhalefet konumunda bulunan siyasal partinin belediyelerde işbaşında olması, merkezi yönetimin etkisinin dışında daha bağımsız bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Bu konumdaki belediyeler, merkezi yönetimin engellemelerine rağmen, kendilerini ispat etmek ve merkezi yönetimde de iktidar olmak amacı ile performanslarını arttırmakta, merkezi yönetime alternatif politikalar üretmekte, bunları uygulamaya koyarlarken merkezi yönetimin engellemesiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Özellikle yetki ve kaynak dağıtımında karşılaşılan olumsuz uygulamalar, uzun zamandır seslendirilen; özerk ve demokratik yerel yönetim ilkelerine ters düşmektedir.

Kentsel rantların paylaşımı noktasında belirleyici ve etkin olmaları nedeni ile ülke ölçeğinde özellikle Büyükşehir Belediye başkan ve meclis üyeleri mensubu bulundukları siyasal partinin yetkili organ ve kişilerinin baskılarının yanı sıra yerel düzeydeki partililerin de baskılarına maruz kalmaktadırlar.²⁰² Yerel siyasal parti örgütleri de yerel güç ve çıkarları koruma mekanizmaları şeklinde faaliyet göstermektedirler. Bu yapılarda ilçe ve il başkanlarının kimleri delege olarak belirleyecekleri, parti örgütünün hangi adayları hangi düzeyde destekleyeceğini de etkilemektedir. Bu düzeydeki bir siyasal yapıda en önemli belirleyici unsur kan bağı veya yakın dostluk ilişkilerinin uzantısı olan hemşehrilik, yerleşim yeri küçüldükçe daha az belirgin bir tanıma oturan hemşehrilik, yerleşim yeri küçüldükçe de aile bağları, akrabalık önem kazanmaktadır. Bu ortamda seçilen bir yönetimin yakın akraba ve veya hemşehrilerine bazı olanaklar temin etmesi yolunda baskılarla karşılaşması doğaldır. Aynı zamanda, siyasal partilerde ilçe ve il başkanı konumunda olanların gerek yerel, gerek ulusal seçimlerde aday olma şansları da fazla olmaktadır.²⁰³

Yerel erki öncelikle yerel halkın tamamına yönelik (kamu yararı) kullanmak durumunda olan belediye başkan ve meclis üyeleri üzerinde siyasal parti temsilcilerinin yanı sıra yerel baskı gruplarının da etkileme, yönetim birimlerini kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirme çabaları ile karşılaşmaktadırlar. Bu ise özellikle belediye yönetimi bünyesinde işleyişin kimler tarafından daha çok etkilendiğinin ortaya konulmasına yönelik gerekliliği ön plana çıkarmaktadır.

²⁰² F.B. YILDIRIM, a.g.m., s.27.

²⁰³ Nihat FALAY-Ersin KALAYCIOĞLU-Umut ÖZKIRIMLI, *Belediyelerin Mali Yönetimi*, TESEV Yayınları, İstanbul 1996, s.25.

B. Ekonomik Baskı Gruplarının Kentsel Siyaset ve Yerel Erk Kullanımı Üzerindeki Etkileri

Kent, toplumların yerleşik düzene geçmelerinden sonra, sosyo-ekonomik faaliyetler başta olmak üzere toplumsal etkinliklerin yoğunlaştığı bir mekan olmuştur. Bu açıdan bakıldığında kentlerde, sürekli gelişen bir uzmanlaşma ve işbölümü olgusu gözlenmektedir. Aynı doğrultuda, biçimsel olmayan (informel) ilişkilerden biçimsel (formel) ilişkilere geçiş sürecinin en belirgin işaretlerinden sayılan kentler, bir yandan toplumların demokratik ve kültürel gelişmesi için uygun zeminleri oluşturmuşken, diğer yandan önce malların, sonra da hem mal ve hem de hizmetlerin üretildiği ve piyasalara sunulduğu açık ve geniş bir pazar işlevi yüklenmiştir.²⁰⁴

Castells, kent sorununu, esas olarak bütün kapitalist grupların günlük yaşamının temelinde yer alan ortak tüketim araçlarının (örneğin; konut, eğitim, sağlık, kültür, ticaret) örgütlenmesi ile ilintili olduğunu vurgulamakta, tüketimin artan toplumsallaşması ve tüketim araçlarının üretimi ve dağıtımındaki oluşan çelişkiyi çözmek için ise devletin, kente giderek daha fazla müdahale ettiğini; ancak sınıflı toplumun bir ifadesi olarak, devletin pratikte sınıflar ve toplumsal gruplar arasındaki güç ilişkisine göre, genellikle hakim sınıfların²⁰⁵ baskın kesiminin yararına hareket etmekte olduğunu vurgulamaktadır. Devletin bu yaklaşımından güç ve cesaret alan ekonomik unsurlarda örgütlenerek siyasal sürece ve yönetsel işleyişe müdahale edecek ona yön verecek şekle gelebilmektedirler. Bu ilişki ağını yerel düzeye indirgemek mümkündür.

Günümüzde Devlet sermaye birikimini sağlamada temel mekanizma olma konumunu muhafaza etmeye çalışmakla birlikte ulusal kalkınmanın gerçekleşmesi noktasında sermaye gruplarına veya bireysel teşebbüslere aktardığı kaynaklar veya özelleştirme uygulamaları ile bu durumunu kısmen de olsa hafifletmeye çalışmaktadır. Bu uygulamanın uzantısı olarak yerel ölçekte de sermaye birikimini sağlamış kişi ve bunların oluşturdukları ekonomik örgütlenmeler yer almaktadır.

Ekonomik seçkinlerden, pazarları ve iş ilişkileri öncelikle bulundukları yöre ile sınırlı olanlar, yerel siyasette karar alma konumlarında görece olarak daha çok yer almaktadırlar.

²⁰⁴ Yusuf TUNA-İsmail CERİTLİ, "Kentsel Kalkınma Sürecinde Kent Ekonomisinin İşlevleri ve Sorunları", ÇYY, C.6, S.4, Ekim 1997, s.19.

²⁰⁵ CASTELLS, a.g.e., s.11.

Çünkü, iş yaşamlarının, çıkarlarının yerel kararlardan görece olarak daha çok etkilenmesi söz konusudur.²⁰⁶

Katılımcı yerel demokrasinin işlerlik kazanması açısından tüm yerel toplum kesimlerinin yönetime katılımlarının sağlanması, yerel iş sektörlerinin de yönetime katılım noktasında teşvik edilip bu sürecin içinde yer almaları gerekmektedir.²⁰⁷ Ancak bu olgunun gerçekleşmesi durumunda karşımıza kentleri kim yönetiyor sorusu çıkmakta ve sorusuna cevap olarak "kentleri belediye yönetimlerinin yönettiğinin sanılmasının aksine, kentleri bazen mafya, esnaf ve kentteki sivil yapılar" veya "mülk sahipleri, yatırımcılar, spekülâtörler, komisyoncular, hemşehri grupları, çeteler" yönetmektedir²⁰⁸ cevabı verilmektedir.

Kentlerde ve özellikle kent belediyelerinde erk olgusuna yönelik araştırma ve gözlemlerde, esnaf ve küçük girişimcilerin egemenliğinde söz edilmekte ve bu kesimin örgütleri mesleksen çıkarların kimi zaman parti çizgilerini aşan niteliğini belirtmektedirler.²⁰⁹ Bunun nedenleri ise şu başlıklar altında toplanmaktadır;²¹⁰ yönetim sisteminin öncelikle esnaf ve küçük girişimci katılımına açık oluşu; bu kesimlerin yerel karar organlarında başat oluşları ve dayanışma içinde bulunabilmeleri; gerektiğinde, üst örgütleri aracılığıyla merkezi yönetimi daha kolay etkileyebilmeleri olarak belirlenmektedir.

Küçük yerleşim birimlerinde yerel halkın ekonomik elitlerinden oluşan belediye başkan ve meclis üyeleri ile yerel halk arasında ekonomik farklılıkların şekillendirdiği sosyo-kültürel yaklaşım farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu ise yerel halkın bireysel olarak belediye örgütünün işleyişine yönelik taleplerini şekillendirme ve yönlendirmesinde önemli sorunlar doğurmaktadır. Bu farklılık sonucunda;²¹¹ kent yönetimlerinin faaliyetlerinden belirli kentsel veya ulusal alt örgütlenmeler büyük karlar ve iş imkanları sağlayabilirken, nüfusun büyük bir kesiminin ekonomik gelişmesine katkıda bulunacak, onları güçlendirecek girişimler gündeme gelememektedir.

Çeşitli amaçlar etrafında şekillenen yerel baskı grupları (odalar, dernekler, vakıflar, sendikalar) da belediye meclis üyeleri aracılığı ile meclisi veya belediye başkanı aracılığı ile

²⁰⁶ Muharrem VAROL, "Ekonomik Seçkinler ve Yerel Siyaset", AÜSBFD, C.XLI, No:1-4, Ocak-Aralık 1986, s.409.

²⁰⁷ Willam H. HENSEL, *National Civic Review*, Faal 1996, Vol. 85, Issue 3, s.12.

²⁰⁸ Orhan ÇAKIR, "Demokrasi Platformu Belediye Meclisinin Altında mı Olacak Üstünde mi" *Ada-Kentliyim Dergisi*, Yıl.2. S.7, Eylül-Kasım 1996/3, s.62.

²⁰⁹ ÇİTÇİ, a.g.e., s.73.

²¹⁰ Muharrem VAROL, *Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi*, Gündoğan Yayınları, Ankara 1989, s.41-44.

²¹¹ F.B.YILDIRIM, a.g.m., s.28.

belediye örgütünün tamamını etkilemek, bu birimlerin uygulama ve kararlarını kendi düşünsel veya maddi çıkarları çerçevesinde şekillendirmeye çalışmaktadırlar.

Ancak yerel düzeydeki tüm örgütsel oluşumların belediye yönetimi üzerinde etkin olmalarını beklemek zordur. Bu zorluk tüm yerel örgütlenmelerin yerel baskı grubu sayılamamasından kaynaklanmaktadır. Öte yandan hem siyasi partilerle hem de yönetime katılım noktasında yasal düzenlemelerin elverişli olmaması nedeniyle toplumsal alt örgütlenmeler ile yönetim kademeleri arasındaki ilişki ağı açık bir şekilde gerçekleşmemektedir.

Yasal açıdan kurumsallaşabilmelerine karşın yönetime katılım ve yönetimi etkileme (lobicilik) konusundaki yasal engeller, görünürde yerel baskı grubu olarak niteleyebileceğimiz kentsel alt örgütlenmelerin belediye yönetimi karşısında etkinliklerini azaltmakta, yönetim ile baskı grupları arasındaki ilişkide ağırlık yönetim tarafında bulunmaktadır.²¹² Ancak, genel itibarıyla, yönetimin baskı grubu karşısındaki gücüne ve yasal engellere karşın kentsel alt örgütlenmelerin belediye yönetimlerini etkileme, yönlendirme çabalarının olmadığı veya bu çabaların sonuçsuz kaldığını varsaymak zordur. Hiç değilse kentsel alt grupların formel kalıpların dışındaki unsurları kullanmadıklarını söylemek günümüz kent yönetimlerinde güç görünmektedir. Kentsel alt örgütlenmelerin gerek siyasal partiler gerekse yerel yönetim kademesi ile olan ilişkilerine yönelik yasal sınırlama ve engeller, ilişkilerin değişik şekillerde kurulmasına yol açabilmektedir.

Belediye başkan veya meclis üyesi kimi zaman bir derneğin kimi zaman bir sendikanın veya başka unsurların amaçlarına yönelik çabaların sergilenmesinde bu kesimlerin örtülü anlamda temsilcisi sıfatına bürünebilmektedirler. Ancak bu uygulama yerel baskı grupları açısından her zaman uygun ve amaçlara ulaşmayı kolaylaştırıcı bir yöntem olarak görülmemektedir.

Kentsel alt örgütlenmeler, mensuplarından birinin belediye başkan veya meclis üyesi olması ile yerel erkin kullanımının kendi lehlerine yönlendirme hedefi içinde olabilirler veya bunu temenni edebilirler. Bu açıdan belirli bir yerel örgütün desteği ile yerel düzeyde etkin bir makama gelen kişinin mensubu olduğu kentsel alt örgütlenmenin hedeflerine yönelik çalışmalar içine girmemesi zor görünmektedir. Bu yöntem açık anlamı ile yerel erkin kullanımının dolayısıyla kentsel hizmetin ve rantların paylaşımında sadece belirli bir grubun

²¹² Zerrin TOPRAK KARAMAN, “Türkiye’de Kamu Politikalarının Yabancılaşmaya Etkisi”, *AİD*, C.27, S.3, Eylül 1994, s.68.

görüşlerinin şekillendirici olacağı anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda yerel demokrasinin tabana yayılması ve katılımcı belediye anlayışının daraltılmasına ve belirli kentsel alt grupların etkinliğine yol açabilecek niteliktedir.

Siyasi partilerde yerel düzeyde özellikle ekonomik altyapının şekillenmesinde etkin olan kentsel alt örgütlenmelerin desteğine önem vermektedirler. Ancak burada siyasi partinin ilişki içine girdiği kentsel alt örgütlenmenin yerel halkın ne kadarını temsil ettiği noktasında bir sorun ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede belirli bir kentsel alt örgütlenmenin veya belirli birkaç grubun açık desteğini alarak yerel yönetimde söz sahibi olan belediye başkan veya meclis üyesi ile siyasi partinin il veya ilçe yönetiminin bu gruplarla ilişkilerini sona erdirmelerini beklemek zor görünmektedir.

Bu yöndeki ilişki ağının varlığını reddetmek kadar bu ilişkinin her kesim tarafından yerel erkin kullanımına yansıtılmayacağını beklemek güçtür. Gerçi bu yöndeki ilişki ağının siyasi gelecek veya yeniden seçilme endişesi olmayan yerel yöneticiler tarafından uygulanmayacağını söylemek de aynı oranda zordur. Zira siyasetçiler güçlerini örgütsel konumlarında alsalar da bu gücün sürdürülmesi için yerel halk tabanı veya seçmenlerinin desteklerine ihtiyaçları vardır. Bu aynı zamanda yerel düzeyde alınacak ve uygulamaya aktarılacak kararların ve projelerin gerçekleşmesi açısından da önemlidir. Ancak bu durumda net olarak ortaya çıkan konu yerel düzeyde örgütlü olmayan/olamayan halk kesimlerinin yerel erkin kullanımından çok erki kullanacak kişinin veya siyasi partinin belirlenmesinde rol oynayacak/oyuyor olmalarıdır.

Özellikle ekonomik kentsel alt gruplar psikolojik ve maddi olarak güçlerinin farkında olduklarından önlerine çıkan, üyelerini ve örgütsel dinamiklerini yakından ilgilendiren sorunların aşılmasında başarılı olmaktadır.²¹³ Bu uygulama Türkiye'deki vatandaş tipinin hak değil, daha çok imtiyaz²¹⁴ isteme eğiliminin açık bir örneğini teşkil etmektedir. Bu kesimlerin söz konusu güçleri sayesinde yönetim kademelerinin değişik kesimlerinde ilgi görmeleri yerel düzeyde onların diğer halk kesimlerine göre yerel veya ulusal yönetimin eş veya ters yönlü etkilenmelerinin sağlanmasında avantajlı duruma getirmektedir. Bu durumun varlığı ise yönetsel erkin ve demokratik işleyişin belirli grupların inisiyatifi/kontrolü altına girmesi anlamını taşımaktadır.

²¹³ SOYSAL, a.g.e., s.76.

²¹⁴ Mehmet Ali KILIÇBAY, "Orada Bir Siyaset Var Uzakta", *Türkiye Günlüğü*, S.21, Kış 1992, s.26.

Öte yandan bazen kentsel alt örgütlenmeler, belediye yönetimleri ile kurdukları dolaylı etkileşim ağının verimli olamaması/olmaması nedeni ile kendilerini belediye yönetimi üzerinde etkin ve belirleyici yani yerel erkin kullanımı noktasında kurumsallaştıracak bir yönetime başvurarak; belediye başkan ve meclis üyelerini kendi üyeleri arasından seçilmesini sağlamak noktasında siyasal partiler ile ilişki kurmaktadır. Bu organik ilişki ağının varlığı her iki kesim açısından olumluluklar taşımakla birlikte mevcut yasal düzenlemelere aykırılıklarda içermektedir.

Zira 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesi, birden fazla kamu görevinin bir şahısta toplanamayacağını düzenlemektedir. Madde hükmüne göre; "Cumhuriyet senatosu üyeliği, milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği, köy muhtarlığı ile belediye meclis üyeliği veya belediye başkanlığı bir şahıs uhdesinde birleşemez..." Bu hüküm çerçevesinde "kamu kurum ve kuruluşlarının yönetim kurulu başkan veya üyelerinin, belediye başkanı veya belediye meclis üyeliğine aday olabilmeleri için "istifa etmek zorunluluğunda mı oldukları"²¹⁵ sorusunu gündeme getirmektedir.

Bu konu 1580 sayılı kanunda açıkça düzenlenmemiş olmakla birlikte 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 36. maddesinde yer alan, bu kanunda özel hüküm bulunmayan hallerde 26.4.1961 gün ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile 22.4.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 10.6.1983 gün ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun ve bunların ek ve değişikliklerinin bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Buna istinaden Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 18. maddesi "Hakimler ve savcılar .. diğer kamu görevlileri... görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmadıkça adaylıklarını koyamazlar ve aday gösterilemezler" şeklindeki düzenlemesi ile açıkça istifa gerekliliği belirtilmektedir.

Bu çerçevede kamu niteliğindeki meslek kuruluşları statüsü içinde değerlendirilen Ticaret Odası, Sanayi Odası, Esnaf Odası, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin genel ve yerel seçimlerde aday olabilmeleri için görevlerinden istifa etmeleri gerekmektedir. Söz konusu düzenleme hukukiliğinin özellikle yerel seçimleri de içermesi bakımından meşru ve yerinde bir düzenleme²¹⁶ olmakla birlikte kamu görevlilerine getirilen sınırlama sayesinde yerel düzeyde bağımsız olarak çalışan bireylerin belediye meclis üyesi veya başkanı olmalarının ve bu kesimlere yerel halkı temsil etme önceliğinin sağlanmasının önü açılmış olmaktadır.

²¹⁵ TOPRAK KARAMAN, Yerel Yönetimler, a.g.e., s.279.

²¹⁶ TOPRAK KARAMAN, Yerel Yönetimler, a.g.e., s.280.

Bu çerçevede Belediye Meclisi düzeyinde yerel halkı temsil önceliğinin bağımsız çalışanlara tanınmış olmakla birlikte, söz konusu temsilin yerel halkın tüm bireylerine ve örgütlü kesimlerine eşit olarak yansıtıldığını söylemek teknik ve mali imkanlar nedeni ile zordur. Bu zorluklar yerel halkın temsili noktasında serbest olarak çalışan merkezi ve yerel düzeyde güçlü ve etkin bir örgütlenme kapasiteleri olmayan meslek gruplarının yerel halk kesimlerinin belediye meclisi veya başkanlığı düzeyinde temsiline engel olmakta, temsil olgusunu bu kesimler için sadece oy verme unsuru ile sınırlamaktadır. Bunun yansıması olarak ise yerel düzeydeki ekonomik ağırlıkları olan ticaret kesiminin belediye meclisinde etkin temsili gerçekleşmektedir.

Yerel yönetimler de temsil konusunda yapılan çalışmalarda temsil temeline dayanan demokratik sistemin aslında dar alanda işleyen ve yansıyan bir yapı içerdiği eleştirisi getirilmektedir.²¹⁷ Bu eleştirilerin başında ise; yerel yönetim meclislerinin yerel siyasal seçkinlerden oluştuğu, temsil ettikleri kişilerinden büyük ölçüde farklılaştıkları, yerel yönetim meclislerinin çoğu kez halk isteminin gerçek yansımasını oluşturmaktan çok, yerel oligarşileri ve siyasal klikleri temsil edebileceği, geleneksel bir toplumsal yapının varlığı durumunda kişisel bağlılığa dayalı tercihlerin egemen olabileceği yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır.

Söz konusu yaklaşımın uzantısı olarak Belediye meclisi düzeyinde ekonomik kentsel alt gruplarının ağırlıklı temsiline sağlanması ise, kamusal nitelikli veya kentin geleceğine yönelik kararların alınmasında bu grupların belirleyici olma şansını yani yerel erkin bu grupların çıkarları ve beklentileri çerçevesinde şekillenmesi ihtimalini kuvvetlendirmektedir.

Yerel siyasetin esnaflaşmasının, ya da yerel erkin kullanımının yerel sermaye kesimi tarafından kullanımının veya yönlendirilmesinin önüne geçmek üzere önerilen model; memur ve işçilerin mevcut statüleri ile belediye başkan veya meclis üyeliğinin birleştirilmesidir.²¹⁸ Ancak başkan veya meclis üyeliği ile memur statüsünün birleşmesi yasal olarak mümkün değildir. Bu yöndeki görev ikiliği veya birleşmesi askeri ihtilal dönemlerinde yaşanmıştır, hatta günümüzde Vali'nin hem atanmış yani merkezin ajanı olmasını hem de İl Özel Yönetiminin yürütme organı olarak bulunması görev ikiliğine örnek teşkil etmekte, özellikle bu durum mevcut akademik literatürde eleştirilmektedir.

²¹⁷ ÇİTÇİ, "Temsil Katılma...", a.g.m., s.8.

²¹⁸ H. Semih ERYILDIZ, *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma*, TÜSES Yayınları, Ankara 1989, s.13.

Yukarıda getirilen teklife ise katılmak zordur. Keza, yerel erkin kullanımı noktasında yerel ekonomik alt örgütlenmelerin temsilcilerinin meclis üyesi veya başkan olarak bulunması durumunda karşılaşılabacak sorunlar memurlar içinde geçerlidir. Belediye başkan veya meclis üyesinin tek bir işe yoğunlaşması gerekmektedir. Çift yönlü bir kaygı ve beklenti içinde hareket etmenin belediye hizmetine verilmesi gereken önemi olumsuz etkileyeceği açıktır. Öte yandan özellikle küçük yerel birimlerde, ilişkilerin daha yakın akrabalık, tanıdık yakınlaşması çerçevesinde şekilleniyor bulunması bu görev ikiliğinin kamu yararı doğrultusunda kullanımını güçleştirecek, bireylerin çıkarları, toplumun genel çıkarlarının üzerine/önüne geçebilecektir.

Buna ek olarak yerel temsilin yerel bürokratları kapsayacak şekilde genişletilmesi ile belediye meclis üyelerinin eğitim kalitesinin de artması sağlanmış olacaktır. Keza bu yönde önemli eleştiriler yapılmakta, belediye meclis üyelerinin hizmetlerin tespiti ve uygulanmasına yönelik bilgi birikimlerinin yeterli olmadığı²¹⁹ üzerinde durulmaktadır. Örgütlü kesimin yerel erkin kullanımına yönelik etkinliğinin eşit olarak tanınmasının yanında yerel düzeydeki bilgi birikimi ve uzmanlık alanlarından yararlanılabilecek olan yerel bürokrat kesimin temsilcilerinin yerel meclislere kazandırılmasının yerel demokrasiye ve katılımın genişletilmesinin yanı sıra, yerel hizmete yönelik etkinlik ve hizmet önceliklerinin gerçekçi yaklaşımlar çerçevesinde değerlendirilme şansı artacaktır.

Bu yaklaşımın yerel erkin kullanımına talip olan yerel ekonomik elitler tarafından kabul edilmesi zor görünmektedir. Hatta, bu yaklaşımın varlığı söz konusu kesimleri yerel ve ulusal siyasetten uzaklaştıracak en önemli unsur olarak da kabul edilebilir. Gerçi bu yaklaşım memur veya işçi olarak kümelenirebileceğimiz kesimlerin önünü açmakla birlikte, yerel ekonomik elitlerin, erkin kullanımı veya yönlendirilmesi durumunda bu kesimlere baskı yapmamalarını beklemek hata olur. Bu yöndeki sakıncaların ortadan kaldırılması için özerk ve demokratik yerel birimlerin denetiminin yerel topluluklara bırakılmasının üzerinde önemle durulması gerekmektedir.

Yerel erkin kullanımı noktasında kentsel alt grupların belediye örgütü çerçevesinde sağlayacakları ayrıcalıklı yapı ile yerel düzeyde demokratik bir arka planın mevcut olduğuna yönelik söylemlerin tekrar gözden geçirilmesi gerekliliği doğmaktadır. Bu gereklilik aynı zamanda belediye yönetimi açısından "meşruiyet" in bir ölçüsünü teşkil edecektir.

Yerel erkin kullanımı noktasında belediye yönetimine hakim olan kentsel alt örgütlenmeler, yönetimin yerel halk nazarında meşruiyetini zedeleyebilir niteliktedir. Kanuni

²¹⁹ KELEŞ, "Yerel Demokrasinin...", a.g.m., s.70.

olarak iktidara gelmek demek aynı zamanda bu iktidarın (yerel erkin) meşru olduğunu tek başına geçerli kılmaz. Belediye başkan veya meclis üyelerinin seçimle gelmiş olmaları tek başına onları yerel halk karşısında meşru kılmaya yetmez. Belediye yönetiminin tüm yerel halkın belediyesi olması için kentsel alt gruplara ve yerel halk kesimlerine aynı oranda hizmet sunması ve katılımcı yöntemleri her kesime ve bireye yaygın olarak kullanması gereklidir. Bu aynı zamanda yönetimin yerel halk ile iç içe olmasının ve işbirliğine gidebilmesinin yollarından biridir.

Öte yandan kentsel alt grupların bir kısmının açık veya örtülü desteği ile de geliyor olmak bu meşruiyetin tam olarak gerçekleşmesi anlamına gelmez. Yerel erki seçim yolu ile yerel halk adına kullanma konusunda yetkin kılınan belediye başkan ve meclis üyesinin meşruiyet algılamaları sadece seçilmişlik çerçevesinde geçerli olmaktadır. Yerel düzeyde bireylerin yerel erki kullananları meşru sayabilmeleri için, söz konusu erkin kullanımının ve hizmet sunumunun eşitlikçi bir yapıda gerçekleşmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin özellikle belediye yönetim kademesine gelecek olan kişilerin kentsel alt örgütlenmelerin aday olması veya bu örgütler ile belediye yönetiminin ilişki içinde bulunmaması yönünde bir yaklaşım içinde olmamakla birlikte endişe ile karşıladığımız ve yerel demokrasi ve katılım noktasında zararlı sonuçlar doğuracağını varsaydığımız ilişkinin yerel erkin kullanımı tekelinin bu grupların elinde toplanabilme ihtimalidir. Zira söz konusu modelin varlığı yerel halkın örgütlü olmayan ve özellikle ekonomik açıdan diğer yerel halk kesimlerine göre farklılıklar ve güçsüzlükler içinde bulunan bireyler topluluğunun yönetime katılımının da sadece oy vermeyle sınırlanmasına yol açacaktır.

Yerel demokrasi bu mevcut yapı çerçevesinde sadece seçim sandığına yansıyan yönü ile değil aynı zamanda yönetim karar ve uygulamalarında da özellikle sosyo-ekonomik seçkin yerel elitlerin tekelinde işleyen dar bölge oligarşisini teşkil etmektedir. Bu yapısal model küçük yerel birimlerdeki güçlü feodal yapı çerçevesinde şekillenen hemşehrilik ve akrabalık bağları sayesinde daha da belirginleşmektedir. Bu yapının yerel demokrasiye ve yerel halka yansıyan yönü ile hizmet sunumunda eşitlikçi kılınması için yerel düzeydeki katılım ve denetim kanallarının genişletilmesi/geliştirilmesi gerekmektedir.

Belediye yönetimlerinin hemşehrilik, akrabalık ve kentsel alt grupların tekelinde şekillenmesi ve işletilmesi yani yerel erkin bu çerçevede değerlendirilmesinin önüne geçmek noktasında yapılması gereken ise, alternatif katılım imkanları ile yerel katılımın tabana yayılmasıdır. Yerel erkin kullanımı ve paylaşımı noktasında gerekli düzenlemelerin sağlanması

veya yaşama geçirilmemesi/geçirilememesi durumunda bunun yerel toplum kesimleri başta olmak üzere, ülke genelinde sisteme ve sistemin uygulayıcılarına yönelik görüşlerinin olumsuz etkileneceğinin, siyasi açıdan radikal oluşumların gelişebileceğinin ve kentsel şiddet hareketlerinin artabileceğinin dikkate alınması gerekmektedir.

II. YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM AÇISINDAN TÜRK BELEDİYE MEVZUATI

Türk yerel yönetim literatürünün Cumhuriyet sonrasındaki en önemli örnekleri 1580 ve 3030 sayılı belediye kanunlarıdır. Günümüzde belediye yönetimlerinde uygulanmakta olan bu kanunlar hakkında gerek içerik gerekse uygulamaya yansıma biçimleri bakımından yerel katılım ve demokrasi açısından önemli eksiklikler bulunmaktadır. Aşağıda söz konusu kanunları yerel demokrasi ve katılım açısından inceleyeceğiz.

A. 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununun Yapısı

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra hemen her alanda gerçekleştirilen yapısal yeniden düzenlemeler yerel yönetimlerde de uygulanmıştır. Belediyecilik açısından en önemli ve günümüze kadar varlığını sürdüren düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanunla köy dışındaki tüm yerleşimler kanun kapsamına alınmış ve belediye yönetimleri oluşturulmuştur. Kanunun 1. maddesinde belediyeler; "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet" olarak tanımlanmıştır.

Dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya Belediye Kanunu'nun amacını ve oluşumunu "Şehirlerimizin gelişmesine ve düzenli hale gelmesine engel olan yasal hükümleri kaldırmak... hemşehrilerin belediye işlerinde karar yürütme ve denetleme yetkilerini arttırmak..."²²⁰ olarak özetlemektedir.

1580 Sayılı Kanun nüfusu 2000'i aşan bütün yerleşim birimleri ile kaza ve vilayet merkezlerinde belediye teşkilatının kurulmasını öngörmekte ve belediye yönetiminin belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olarak kurumsallaştırmaktadır. Bu yönüyle belediyeler "tüzel kişilik" kazanmışlardır. Kanunda seçmen yaşının 18 olarak belirlenmesi,

²²⁰ Fethi AYTAÇ, "Belediye Kanununun Oluşumu Uygulanması ve Değişiklikler", *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu Bildiri Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara 23-24 Kasım 1990, s.92.

genel seçimlerin çift dereceli olarak uygulandığı ve kadınların oy hakkı olmadığı bir dönemde demokrasi açısından bir gelişme²²¹ olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan ayırım yapılmaksızın her hemşehriye belediye meclisi üye seçimlerine katılarak seçme-seçilme hakkı sağlanması "gerçek bir inkılapçı atılım" olarak nitelenmekte ancak eleştirel bir yaklaşımla aynı uygulamanın ve genel itibarıyla 1580 sayılı kanunun çıkarılması İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın "güçlü bilgi birikimi ve etkili konuşma yeteneğinin ağırlıklı etken"²²² olduğu belirtilmektedir.

1580 Sayılı kanunun hazırlandığı 1930'lu yılların belediyeçilik anlayışında, Cumhuriyet yönetimi, modernleşme misyonunu yerine getirmek açısından belediyelerin ele alınması gereken 2 temel eksikliğini şu şekilde belirlemiştir;²²³ modern bir toplumun gerektirdiği hizmetleri üretebilir kılınmaları ve halka ulaştırmaları için belediye yönetimleri her bakımdan güçlendirilmeli; ve yerel nitelikli hizmetlerin cumhuriyetin yüklendiği misyon çerçevesinde üretilebilmesi içinde, söz konusu yönetimler merkezi yönetimin denetimi altında bulunmalıdırlar.

Belirtilen eksikliklerden ikincisi günümüzde anayasal bir kavram olan "vesayet denetimi"²²⁴ nin yasal düzenlemeye girmesini düzenlerken, birinci eksikliği gidermek açısından kanunun 1580 sayılı kanunun 1. maddesinde belediye yönetimleri, belde sakinlerinin mahalli müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tevsî ile mükellef bir hükmü şahsiyet olarak tanımlanmış, merkezi yönetimin yanında belediye yönetimleri yasal çerçevede hükmi şahsiyet olarak kabul edilmiştir.

1580 Sayılı kanun ile belediye meclis çalışmalarında "açıklık" ilkesinin benimsenmiş ve yasa ile kurala bağlanmıştır. (1580, md.56) Kanunun gerekçesinde belediye meclis toplantılarının hemşehri katılımına açık olarak yapılmasının yerel yöneticilerin hemşehrilerden gelen manevi baskılara ve etkilemelere imkan tanınmasını sağladığı belirtilmiştir. Madde ile özellikle yerel halk/hemşehri denetiminin ve katılımının sağlanması açısından önemli bir girişim olarak görülmektedir. Fethi Aytaç, belediye kanununda "hemşehri" kavramına yer verilmek suretiyle yerel halkın belediye yönetiminde ve denetiminde görev almasının teşvik edildiği ayrıca bu katkının bir hak olduğu kadar sorumluluk olarak da düzenlendiğine²²⁴ işaret etmektedir.

²²¹ İlhan TEKELİ-İlber ORTAYLI, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, TBD Yayını, No:2, Ankara 1978, s.55.

²²² AYTAÇ, a.g.m., s.95-96.

²²³ *Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*, TOKİ-IULA-EMME Yayını, 2. Baskı, İstanbul 1994, s.87-89.

²²⁴ AYTAÇ, a.g.m., s.95.

1580 Sayılı Kanunun hazırlandığı dönem itibariyle; demokratiklik, katılımcılık, halkla bütünleşme açısından sağlıklı bir kurumsal yapının oluşumuna katkı yaptığı işaret edilmekte ancak mevcut düzenlemenin günümüzde yeterli olmadığı savunulmaktadır.²²⁵ Bu yaklaşıma uygun olarak 1580 sayılı yasanın Türkiye'de yapılan yasal düzenlemelerin en iyisi olduğu vurgulanmakta hazırlandığı dönem itibariyle; demokratiklik, katılımcılık, halkla bütünleşme açısından olduğu kadar başkan, meclis ve encümen unsurları ile gerçekten olumlu²²⁶ bir yasa olduğu savunulmaktadır. Öte yandan Kanun, çıkarıldığı dönem itibariyle "tek parti düzenlemesi değil demokratikleşme izleri taşıyan bir metin"²²⁷ olarak nitelendirilmektedir.

1580 Sayılı kanunun bir süre için yararlı olduğu ve koyduğu hedefe kısmen ulaşıldığının belirtilmesine karşın getirilen ortak eleştiri; mevcut düzenlemelerin günümüz Türkiye'si için yetersiz olduğu noktasında odaklanmaktadır. Ayrıca, 1580 sayılı yasaya dayalı belediye kurumunun; gerçek belediye kurumunun niteliklerinden geniş ölçüde yoksun olduğu²²⁸ vurgulanmaktadır. Bu genel eleştirilere karşın belediye kanunu gibi temel bir kanunla belediyelerden beklenen görev ve hizmetlerin tümüyle karşılanmasının mümkün olamamasının nedeni olarak o yılların "heyecanının kaybolduğu"²²⁹ gösterilmektedir.

B. Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışı Açısından 1961 ve 1982 Anayasalarının Karşılaştırılması

Demokrat Parti iktidarı sırasında yaşanan siyasal gelişmelerin belirleyici olduğu 27 Mayıs İhtilali sonrasında uygulanan belediyeçilik yaklaşım ve hedeflerinin somut yansımaları 1961 Anayasasında şekillenmiştir. 27 Mayıs sonrası çıkarılan Bakanlar Kurulu kararıyla -bu durumlarda uygulanan bir teamül olarak- yapılacak yeni seçimlere kadar belediye başkanlarının görevlerine son verilmiş, belediye kanununun 1580/94 maddesi uyarınca belediye başkanlıklarına atamalar yapılmış, illerde valiler ilçelerde kaymakamlar belediye başkanlığı görevine getirilirken belediye meclisleri fesh edilmiştir.

Genel hatlarıyla bakıldığında 1961 Anayasası, merkeziyetçi olmayan hükümlere yer vermekle birlikte, yönetsel işleyişte, merkeziyetçi unsurları tamamen dışlamamıştır. Yerel yönetimler açısından bu durum "yöneticilerinin seçimle iş başına gelmiş olmasına karşın

²²⁵ Yerel Yönetimlerde Reform Çalışmaları, Konya-Seferihisar Toplantıları, TBD-IRI Ortak Yayını, Ankara 1998, s.14.

²²⁶ Yerel Yönetimlerde Reform Çalışmaları, a.g.e., s.14.

²²⁷ Can HAMAMCI, "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeçiliği", Türk Belediyeçiliğinde 60 Yıl Sempozyumu, a.g.e., s.147.

²²⁸ Selçuk YALÇINDAĞ, "Belediyelerimiz ve Başkanları", TİD, S.421, Aralık 1998, s.368.

²²⁹ Fethi AYTAÇ, "Cumhuriyetimizin 70. Yılında Mahalli İdareler" TİD, S.401, Aralık 1993, s.549.

merkeze karşı özerk olmadığı gibi onun uzantısı görünümünde²³⁰ olmalarına delil teşkil edecek şekilde yansıtılmaya devam etmiştir.

27 Mayıs sonrasında ülke geneline yansıtılan ve sıkça vurgulanan özgürlük, demokrasi vurgularının uzantısı olarak 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı kanunla; belediye başkanlarının belediye meclisi içinden seçilmelerine yönelik uygulamaya son verilmiş ve belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemine geçilmiştir.

Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinden birinci derecede sorumlu ve belediye kurumsal yapısının yürütme organı olan belediye başkanının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesine yönelik düzenleme demokrasinin yerel yönetimlere yansıtılması ve seçim boyutuyla aktarılması açısından önemli olmasının yanında söz konusu değişimle, belediye başkanları belediye meclisleri karşısında güçlendirilmiş bunun uzantısı olarak belediye başkanları doğrudan yerel halka karşı sorumlu hale getirilmiştir.

Öte yandan 116/3 de belirtilen seçimle oluşan yerel yönetim organlarının bu sıfatlarını kazanma veya kaybetmelerine yönelik denetimin "yargı yolu" ile yapılmasının düzenlenmesi, demokrasinin belirli sosyal tabakalar için bir anlam ifade ettiği dönemlerden farklı bir demokrasi uygulamasını, aynı zamanda demokratik işleyişin tabana yayılmasını ifade etmesi bakımından önemlidir.

1982 Anayasasında yerel yönetimler 1961 den farklı olarak daha kapsamlı düzeyde ele alınmıştır. 1982 Anayasası'nda 1961 den farklı olarak seçim süreleri ve idari vesayet yetkisinin temel ilkeleri anayasada yer almaktadır. Ayrıca, hakkında kovuşturma açılan organların yada üyelerinin geçici tedbir olarak İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılmaları; büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilmesine yönelik hükümler 1961 den farklı düzenlemelerdir. Düzenlemenin geniş kapsamlı oluşu, yerel yönetimleri güçlendirici ve koruyucu ihtiyaçlardan değil daha çok idari vesayet denetimini arttırıcı eğilimlerden kaynaklandığı²³¹ belirtilmektedir.

²³⁰ İler TURAN, "Türkiyede Siyasal Kültürün Oluşumu" *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi*, (Ed. Ersin KALAYCIOĞLU-A.Yaşar SARIBAY), Beta Yayınları, İstanbul 1986, s.484.

²³¹ ERYILMAZ, *Yerel Yönetimlerin Yeniden...*, a.g.e., s.28.

C. Büyükkent Yönetim Modeli 1984 Tarih ve 3030 Sayılı Kanun

Türkiye'de Büyükkentler de özel yönetimler kurulması yönündeki gereksinim ver görüşleri tamamlayıcı biçimde 1982 Anayasası'nın 127/3. maddesinde; "Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" ifadesi yer almıştır.

1980-1983 yılları arasındaki üç yıllık dönemde, ülkenin siyasal yaşamında bir askeri müdahalenin hemen ardından, anakentlerde köktenci bir takım değişiklikler yaşanmıştır. Bu girişimler Türkiye de anakent alanlarında özel yönetim biçimleri oluşturulması doğrultusunda atılmış önemli adımlar niteliği taşımaktadır.²³² İlk girişim, anakentlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılması olmuştur. Bunun yanı sıra, bu yerleşim yerleri, yakınında bulundukları büyük belediyelerle birleştirilmişlerdir. Bu düzenleme MGK 34 nolu kararı ile ve küçük yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması amacıyla gerçekleştirilmiştir. Öte yandan, Milli Güvenlik Konseyinin 34 nolu kararı ile, Büyükkent alanlardaki kimi yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına olanak sağlamıştır.

1980' li yıllarla birlikte, dünyanın her yanındaki Büyükkentlerin bir yönetim modeli arayışına girmeleri rastlantı değildir. Gerçekten de, çoğu yerde merkeziyetçi yaklaşımların, yerel hizmetlerin sunulmasında çok-boyutlu tikanıklara yol açtığı görülmektedir. Bu darboğazın aşılması amacıyla, belde halkının yönetime daha geniş ve etkin olarak katılımının sağlanması, hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin arttırılmasına yönelik yoğun çabalar başlatılmıştır.

Ülkemizde Büyükkent bölgeleri aşamasına, batı ülkelerindeki gelişmeye göre, çok değişik şartlar altında ve oldukça geç bir süre sonunda ulaşılabilmiştir. Ayrıca, ülkemizin hemen hemen bütün sosyo-ekonomik gelişmelerinde olduğu gibi, kentleşmede de Büyükkent aşamasına geçiş sosyal, ekonomik ve özellikle hukuki düzenleme açılarından hazırlıksız bir döneme rastlamıştır.²³³ Hızlı kentleşme sonucunda kentlerin daha çok büyümesi belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, Büyükkentlerin yönetiminde özel modeller arayışı güncellik kazanmıştır.

²³² KELEŞ, Yerinden Yönetim..., a.g.e., s.251.

²³³ Zerrin TOPRAK, "Büyük Kent Belediyesi Yönetim Sistemi Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", TİD, S.378, Mart 1988, s.361.

Ülkemizde iki kademeli yapıya "yerel yönetimlerin seksenli yıllardaki ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklere ayak uydurabilmelerini sağlamak"²³⁴ için geçildiği, çünkü ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklerin başarılı olabilmesinin yerel yönetimlerin esnek bir yapıya kavuşturulmasına bağlı olduğu belirtilmektedir. Keleş ülkemizde Büyükşehir belediye modeline geçilme nedeni olarak; "dağınıklığı ve başma buyrukluğu gidermek" olarak nitelemekte ve; Büyükşehirler içindeki farklı hizmet ölçütlerinin giderilmesi; hizmetler arası eşgüdüm sağlanması; tek elden ve merkezden görülmesi zorunlu olan hizmetlerde hizmeti üretme ve dağıtma sürecinin bölünmezliği kuralına bağlı kalınmasını bu sistemin dayandığı başlıca düşünceler²³⁵ olarak belirtmektedir.

D. Belediye Organlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından İncelenmesi

Yerel nitelikli hizmetleri yerine getirmekle amacıyla oluşturulan belediye yönetimlerinin organları işleyiş bakımından katılım ve demokrasi açısından önemli sorunlarla karşı karşıyadır. Aşağıda bu konular incelenecektir.

1. Yerel Demokrasi ve Katılım Yönüyle 1984 Tarih ve 3030 Sayılı Kanuna Göre Belediye Yönetimi

3030 sayılı kanuna göre kurulan ve sayıları günümüzde 15 olarak düzenlenen Büyükşehir belediyeleri meclis-başkan ve encümen den oluşmaktadır.

a) Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediyesinin temel karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisleri, 3030/10 ile 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa'nın 6. ve 24. madde hükümlerine göre oluşturulur. Büyükşehir Meclisleri, Büyükşehir Belediye Başkanı ile Büyükşehir sınırları içinde kalan ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birinden meydana gelir.

Büyükşehir Belediye Meclisi, yerel yürütme organının başı olan belediye başkanı ve belediye encümenini idari ve mali açıdan denetime tabi tutmaktadır. Meclis denetimi, yürütmenin karar ve işlemlerinde mevzuata uygunluğu sağlamanın yanı sıra, meclisin siyasal

²³⁴ Nazif GÜRDOĞAN, "Türkiye'de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler*, (Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü) C.2, İlke Yayınları, İstanbul 1996, s.127.

²³⁵ KELEŞ, *Yerinden Yönetim...*, a.g.e., s.265.

niteliğinin doğal sonucu olarak, yapılan işlerde yerindeliğin araştırılmasını da olanaklı kılmaktadır; Belediye meclisinin bir diğer işlevi, hizmetlere yönelik çeşitli kararlar almasıdır. Bu kararlardan bazıları kesin nitelikte olup belediye başkanı ve encümeni bağlamaktadır.

Sivil toplum anlayışının, örgütlülük bilincinin yeterince gelişmediği ülkemizde belediye meclislerinde kentlilerin dengeli temsili sağlanamamakta, mecliste çoğunluğu oluşturan bazı katmanlar kendi çıkarları doğrultusunda karar üretmekte ve bu kararları siyasi bedelini genellikle meclis üyeleri değil belediye başkanları ödemektedir. İşçilerin, memurların, geniş tüketici kitlesinin ağırlıklı olarak temsil edilmediği meclislerin belde halkı adına ve onların çıkarına bir denetim yapmasının güçlüğü açıktır.²³⁶

Uygulamada olan Büyükşehir modeline yönelik getirilen eleştirilerden biri Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerdir. Öncelikle yapısal olarak Büyükşehir belediyesinin "asıl belediye" ilçe belediyelerinin ise "ikincil önemde"²³⁷ belediye olarak oluşturuldukları, öte yandan Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerden hareketle Büyükşehir belediyelerinin açık biçimde ilçe belediyeleri üzerinde "üst" konumda oldukları belirtilmektedir. İki seçilmiş yönetim arasındaki mevcut ilişkinin 1984 öncesinde uygulanmakta olan belediye-belediye şubeleri ilişkisini andıran bir yapıyı çağrıştırdığı ve mevcut ilişkinin ast-üst yada "üstün güçlülüğü"²³⁸ olarak nitelendirilmiştir.

İki yönetim arasındaki ilişkilere yönelik düzenlemeleri de demokratik ve katılımcı yerel yönetim açısından eleştiri konusu yapmak mümkündür. Örneğin; 3030/14 maddenin 3. fıkrası uyarınca, Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinde alınan bütün kararların Büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi zorunludur. 3030 sayılı kanunun uygulama yönetmeliğinin 42. maddesi de kanun hükmüne aykırı ve kanun hükmünü aşan bir şekilde²³⁹ Büyükşehir belediye başkanına Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin meclis kararlarını aynen veya tadilen değiştirerek onaylama yetkisi vermektedir. Bu yetkiler yerel özerklik ve demokrasi açısından büyük bir yanlışlığa işaret etmektedir.

²³⁶ Musa ÖZDEMİR, "Belediyeler Üzerindeki Denetimin Boyutları", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.134, Ağustos 1991, s.73.

²³⁷ Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitapevi, Ankara 1989, s.287; Cengiz AKIN "Büyükşehir Belediyesi ile Bağlı İlçe veya Alt Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler", *TİD*, S.412, Eylül 1996, s.100.

²³⁸ Birgül GÜLER, "Planlama İşlevi Örneğinde Büyükşehir İle İlçe Belediyelerinin İlişkileri", *TİD*, S.378, Mart 1988, s.416.

²³⁹ Zühal DÖNMEZ, "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", *ÇYY*, C.2, S.6, Kasım 1993, s.48.

Öte yandan, 3030 sayılı kanunda demokratik yerel yönetim ilkesine aykırı olan bir başka hususu düzenlemektedir. Buna göre; Büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediyelerinin kendi aralarında ve Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmek veya ilçe belediyeleri arasındaki farklı uygulamaların bulunması halinde bu farklı uygulamaları giderme yetkisini tanımıştır. (3030, md.24.)Yerel demokrasi açısından daha ilginç bir düzenleme ise 24 maddenin 2. fıkrasında yer almaktadır. İlgili fıkra söz konusu anlaşmazlıkların çözümü noktasında Büyükşehir belediye meclisinin toplantı halinde olmaması durumunda Büyükşehir belediye encümenini yetkili kılmasıdır. Tamamen atanmış üyelerden oluşan Büyükşehir belediye encümeninin seçilmiş ilçe belediye meclislerine yönelik bağlayıcı kararlar vermesi demokratik ve katılımcı yerel yönetim anlayışı ile mutlak anlamda bağdaşmamaktadır. Sadece Büyükşehir belediye meclisine ait olması gereken bu yetkinin meclis toplantıda değilse, olağanüstü toplantıya çağınarak, yine kendisi tarafından kullanılması teklif edilmektedir.²⁴⁰

b) Belediye Başkanı

Türkiye'de belediye başkanı, hem yürütmenin başı hem de belediye meclisinin başkanıdır ve dolayısıyla güçlü bir konumdadır. Başkan, belediyenin temsilcisi ve yürütme organı olduğu kadar, genel yönetimin bir organıdır. Genel yönetime ilişkin yasaları, öteki mevzuat ve emirleri yayıp duyurma göreviyle o yerin en yüksek mülki amirine de bağlıdır. Belediye başkanı; belediyeyi temsil etmeye, belediye mallarını idare etmeye, belediye meclis ve encümeninin ve üst makamların kararlarını yerine getirmeye yetkilidir.

Yaygın olan görüş belediye başkanlığının artık, merkezi yönetimle özdeşleştirilen milletvekilliğinden daha etkili olduğudur. Buna göre, her ilin milletvekilleri belediyelere, daha önce halka verdikleri sözleri yerine getirmek, kendilerine yansıtılan iş taleplerini karşılamak, dolayısıyla popülist ve siyasal tutumlarını sürdürmek için başvurumaktadırlar.

Ülkemizde Belediye yönetimleri düzeyinde güçlü başkan modelinin uygulanmakta olduğu bir gerçektir. Bunun en belirgin örneklerinden biri de Büyükşehir belediye başkanına tanınan meclislerden kararlarını yeniden gözden geçirmelerini isteme yetkisidir. Bu yetki güçlü başkan yaklaşımının en belirgin örneklerinden birini teşkil etmesinin yanında yerel özerklikle bağdaşır bir nitelik de değildir bu bağlamda, meclislerin kararlarında 2/3 çoğunlukla direnebilmeleri bu durumu değiştirmemektedir.

²⁴⁰ Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, (KAYA RAPORU) TODAİE, Ankara 1992, s.155.

Güçlü Başkan Modelinin uzantısı olarak toplumumuzda belediye yönetimi belediye başkanları ile özdeş kılınmaktadır. Seçim dönemlerinde belediye başkanları ön plan çıkmakta seçmen öncelikle belediye başkan adayları ile muhatap olmakta onun programı ve hizmet hedeflerini öğrenmektedir. Bunun yanı sıra başkanları sadece bireysel güçleri veya toplumsal kesimlerdeki oy potansiyelleri ile de değerlendirmek hata olacaktır, keza ülkemiz açısından bilinen ve en geçerli olan unsurlardan biri de siyasal partilerin ağırlığıdır.

Siyasal bir kurum olan belediye yönetimleri de belediye başkan adayları aracılığı aslında toplumun karşısına kendi kurumsal yapıları ile çıkmaktadırlar. Bu noktada gerçekte belediye başkanlarının da siyasal partinin gerisinde kaldığını söylemek gerekmektedir. Belediye başkanı uygulamadaki güçlü belediye başkanı modelinin hem toplumun alışkanlıkları hem de belediye sisteminin yapısı açısından gerekli olduğu ancak, belediye başkanının kendi meşruiyet sınırını sürekli sorgulaması gerektiği²⁴¹ belirtilmektedir. Belediye başkanının kendi meşruiyetini sorgulama yöntemleri ise aslında bir bakıma yerel demokrasi ve katılımcı yerel yönetim modelinin uygulamaya konulması ile daha da kolaylaşacaktır.

Konunun katılım açısından üzerinde durulması gereken yönü ise, belediye başkanı ile meclis üyesi arasındaki ayrımın ortaya çıkmaktadır. Toplumda statü olarak belediye meclis üyeliğinin veya encümen üyeliğinin etkinliği bilinmektedir. Bireyler ve toplumsal kesimler üzerinde belediye meclis veya encümen üyeleri statülerini korumaktadırlar. Öte yandan belediye meclis üyeleri de siyasal partilerin gerisinde kalmaya -aynen belediye başkanları gibi- devam etmektedirler. Ancak Katılım açısından yönetsel sorumluluğun ve etkinliğin belediye başkanına yansıtıldığı uygulamada belediye meclis üyeliğinin belediye yönetim modelinde etkin olduğunu söylemek güçleşmektedir. Belediye yönetsel yapısı içinde Etkin ve sorumlu belediye başkanı modelini yönetsel katılım açısından geçerli ve kabul edilebilir bir yönetim modeli olarak kabul etmek güçtür.

Genel yönetim sistemimiz açısından başkanlık veya yarı başkanlık sisteminin tartışıldığı günümüzde özellikle Büyükşehir yönetimlerinde güçlü başkan modelinin uygulanıyor olması yerel katılım açısından sakıncalar teşkil etmektedir. Güçlü başkan modeli ile yerel düzeyde belediye meclisleri onay makamı haline gelmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde Büyükşehir belediye başkanı kademelere bağlı olarak giderek güçlendirip

²⁴¹ Ada-Kentliyim Dergisi, Yıl.1, S.2, Mayıs 1995, s.45.

merkezleştirilerek bağımlı hale getiren bu yapı "özerklik"²⁴² tartışmalarına süreklilik kazandırmıştır.

c) Büyükkent Belediye Encümeni

3030 Sayılı Kanunun 13. maddesinde düzenlenen Büyükkent Belediye Encümeni'nin başkanı Büyükkent Belediye Başkanı'dır. Büyükkent belediyesi genel sekreteri ile, imar, fen hukuk vb atama yolu ile işbaşına gelmiş idari hizmet birimlerinin başkanları encümen üyesidirler. Seçimle işbaşına gelen üyelerin yer almadığı encümen, meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilme yetkisine sahiptir.

7 BYKP özel İhtisas Komisyonu raporunda Büyükkent belediye encümeninin, kısmen karar, kısmen yürütme organı niteliğine sahip olduğu²⁴³ vurgulanmıştır. Meclislerin yılın önemli bir döneminde toplantı yapmadığı, belediye başkanı dışında belediyenin en aktif organının encümen olduğu dikkate alındığında; encümende sadece bazı daire müdürlerinin bulunması, belediye başkanını güçlendirmekte bu bağlamda yerel demokrasi anlayışını zedelemektedir.

Büyükkent belediye yönetim modelinin temel gerekçeleri, hizmette rasyonellik ve yerel demokrasi olarak belirlenmekle birlikte, özellikle Büyükkent belediye encümeninde seçilmiş üye bulunmaması yerel demokrasi açısından sakıncalar içermektedir. Büyükkent belediye encümeninde seçilmiş üyenin bulunmaması "güçlü başkan" modelinin uygulamaya aktarılma biçimini sergilemesinin yanında "başkanın tartışmasız hakimiyetini"²⁴⁴ ifade etmektedir. Öte yandan, yerel demokrasi halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri vasıtasıyla etkin katılımını ifade etmekle birlikte encümenin mevcut yapısı ve işleyişi buna imkan vermemektedir. Oluşumu anayasasının 127. maddesine aykırı görülen Büyükkent belediye encümeninde seçilmiş üye bulunmaması yerel özerklik ilkesi ile çelişmektedir.

Yapılan bir çalışmada²⁴⁵ belediye encümenlerinin oluşumu ve Büyükkent belediye encümeninde seçilmiş üyenin bulunmamasına yönelik olarak; encümenlerin mevcut durumunu yerel demokrasi ve halkın katılımı açısından eleştiren yaklaşımın aksine, bu oluşumun demokratik olmadığını destekler türde cevaplar alınmamıştır. Ankete cevap verenlerin %71'i encümenin yapısının uygun olduğunu belirtmişlerdir. Bazı belediye başkanları encümende

²⁴² TOPRAK KARAMAN, Kent Yönetimi..., a.g.e., s.297.

²⁴³ Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi VII BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Ankara 1994, s.110.

²⁴⁴ TOPRAK KARAMAN, Kent Yönetimi..., a.g.e., s.298.

²⁴⁵ GÖRMEZ, a.g.e., s.188.

(1580 belediyesi) seçilmiş üye bulunmasını eleştirmişlerdir. Aynı ankete cevap veren belediyelerin %11'i, Mülki amirlerin %18'i, TBMM İçişleri Komisyonu üyelerinin %53'ü belediye encümen üyelerinin tamamının seçimle işbaşına gelmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Büyükşehir encümeninde seçilmiş üyenin bulunmamasına yönelik yapılan eleştirilerin haklılığı mahkeme kararı ile de doğrulanmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu'nda 1987 yılında yapılan bir değişiklikle, il daimi encümenine seçilmiş üyelerin yanında atanmış üyelere yer verilmesi Anayasaya aykırı bulunmuş ve iptal edilmiştir. Aynı hukuki yaklaşımın Büyükşehir belediye encümenleri içinde geçerli olması gerekmektedir. Bu yönde bir adım atılması yerel demokrasi ve katılım söylemlerinin sık kullanıldığı günümüzde dile getirilmemesi oldukça anlamlıdır. Kaldı ki demokratik yönetimin yerel birimlerin kurumsal işleyişi içinde gerekli olduğu açıktır.

Büyükşehir belediyelerini demokratik kılmak için ikinci bir nokta; 3030/14 ile büyükşehir belediye başkanına tanınmış olan Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kararları üzerindeki veto yetkisidir. Yerel özerklikle bağdaşmayan bu yetkinin kaldırılması ya da çok sınırlı sayıdaki bazı konularda sınırlandırılması gerekmektedir.

2. Yerel Demokrasi ve Katılım Yönüyle 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Kanuna Göre Belediye Yönetimi

Belediye yönetimleri hakkında Cumhuriyet döneminde çıkarılan en önemli ve milat olarak kabul edilen kanun 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Kanun içerik olarak yerel katılım ve demokrasi açısından günümüzde de varlığını sürdüren bazı eksiklikleri bünyesinde barındırmaktadır. Aşağıda yerel demokrasi ve katılım açısından belediye kurumsal yapısı içinde varolan eksiklikleri organlar bağlamında ele alacağız.

a) Belediye Meclisi

Belediye meclislerinin özelliklerini şu şekilde belirleyebiliriz; belediye meclisleri belirli bir süre için seçilen üyelere oluşur; yerel halkın hak ve menfaatlerini temsil eden demokratik bir organdır; yerel yönetimi yerel halk adına denetler ve bir bakıma kent yönetimlerinin parlamentosudur. Kanuna göre meclis toplantıları açıktır (1580, md.56.) ancak başkan veya üyeler tarafından teklif edilerek meclisin çoğunlukla vereceği karar üzerine gizli toplantı yapılabilir. Bu bağlamda meclis görüşmelerinin açık olması "asıl" gizli yapılması ise "istisna" dır.

Belediye meclisleri üzerinde olağanüstü toplantı süresini uzatma; olağanüstü toplantıya çağırılma; gizli oturum yapılması ve karar özetlerinin mülki amire gönderilmesi konularında merkezi yönetimin vesayet denetimi söz konusudur.

Belediye Kanununun 53. maddesinde meclisin fesih nedenleri arasında sayılan "kanunla belirlenen toplantı ve yerler dışında toplanma" ve "siyasi konuları görüşme ve siyasal dileklerde bulunma" hükümlerinin varlığı eleştirilmekte ve kaldırılması önerilmektedir.²⁴⁶ Meclislerin siyasi konuları görüşme ve temennilerde bulunma nedeniyle fesih edilmesi siyasal bir kurum olan belediyelerin genel karar organlarında siyasal nitelikli konuların görüşülmesini yasaklamanın gerçekte bağdaşmadığı ve bu yasaklamanın ölçütlerinin belli olmadığı²⁴⁷ noktalarında eleştirilmektedir. İlgili hükümde yasaklanan "siyaset"²⁴⁸ in geniş anlamda politika değil, daha çok dar anlamda partizanca tutum ve eğilimleri yansıtan görüş ve temennileri ifade ettiği²⁴⁹ vurgulanmaktadır. Öte yandan belediye meclisinin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya temennide bulunmasının fesih nedenleri arasında bulunmasındaki amacın; "mahalli hizmetleri yürütecek belediye meclislerinin kısır siyasi çekişmelerle esas görevlerini unutup hizmeti aksatmalarının önlenmesi"²⁴⁹ olarak açıklanmaktadır.

Ayrıca meclisin toplantı süresinin uzatılmasında Vali ve İçişleri Bakanı'nın devreye sokulması yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmadığı, görülmektedir. Uygulamadan amaç merkezi yönetime bilgi akışını sağlamaksa belediye başkanının mülki amire bilgi vermesinin yeterli olacağını yerel yönetimlerin işleyişe hakim kılınması açısından yeterli bir düzenleme olarak görülmelidir.

b) Belediye Encümeni

Belediye encümeni de belediye meclisi gibi bir karar organıdır. Ancak ağırlıklı olarak yürütme organı konumundadır. Belediye encümeni, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyelerle belediyenin daire başkanlarından oluşur. Ancak, belediye encümenin de atama yolu ile gelen üyeler (daire başkanları) çoğunluktadır. Belediye Kanunu'nun 77. maddesine göre, belediye meclisince seçilecek üyelerin sayısı, atama yolu ile gelen üyelerin sayısının yarısından fazla olamaz. Bu durumun antidemokratik olduğu ve belediye özerkliği kavramı ile bağdaşmadığı öteden beri ileri sürülmektedir.

²⁴⁶ KAYA Raporu, a.g.r., s.137.

²⁴⁷ TOPRAK KARAMAN, Yerel Yönetimler, a.g.e., s.59

²⁴⁸ ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, a.g.e., s.142.

²⁴⁹ Mustafa DÖNMEZ, Belediye Yönetimi, Belediye Dergisi Yayınları No: 3, Ankara 1999, s.118.

Encümeninde teknik elemanların çoğunlukta bulunmasının olumu yönleri üzerinde duranlar ise bu organın sahip olduğu yetkilere dikkati çekmekte ve belediye meclisine seçilebilmek için okuma yazma bilmenin yeterli olduğuna işaret ederek soruna bu açıdan da bakmanın yararlı olacağını ileri sürmektedirler. Bu görüşün savunucularına göre,²⁵⁰ ilkökul öğreniminden dahi yoksun üyelerden oluşabilecek bir organda belli düzeyde eğitim görmüş teknik elemanların yer alışı bir denge unsuru olmaktadır.

Belediye encümenleri seçilmiş kişilerden oluşan belediye meclisinin direktifleri doğrultusunda, uzman ve seçilmiş kişilerden oluşan bir kurul aracılığı ile yönetilmesi önerilmektedir. Gerek 1580 sayılı kanunun çıktığı dönemde gerekse şimdi encümenin gördüğü hizmetlerin teknik hizmetler olması dolayısıyla ve bununda ancak sürekli görev yapan teknik elemanlarca yapılabileceği görüşü de savunulmakta ve encümenin mevcut yapısı tutarlı görülmektedir.²⁵¹

Katılımcı yönetim anlayışının tüm birimlere yansıtılması açısından Belediye Encümeninde atanmış-seçilmiş dengesinin kurulması gerekmektedir. Bu gereklilik encümenin, meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda da karar alma yetkisinin bulunması bakımından da önemlidir.

E. Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından Belediyelerde Vesayet Denetimi

Ülkemizdeki Belediyecilik uygulamasının en önemli konu ve sorunlarından biri vesayet denetimidir.

Yerel yönetimlerin ve belediyelerin denetimi konusunda üç temel ölçütten söz edilebilir;²⁵² birincisi denetimin kapsamlılığıdır. Denetim dışı kalmış alanların varlığı diğer alanlara yapılan denetimi de anlamsızlaştırır. İkinci temel özellik denetimin etkinliği ve gecikmeden gerçekleştirilmesidir. Üçüncü özelliği belki de en önemlisi, yerel yönetimin özgürlüğünü sınırlayıcı nitelik kazanmaması yada bunun en az düzeyde tutulmasıdır.

Belediye yönetimlerinin bir ulus-devlet sistemi içinde yer almasından kaynaklanan yerel yönetimlerin faaliyetlerinin ulus-devletin amaçları, kaynak sınırları ile tutarlılığını sağlamaya dönük denetim türü, merkezi yönetimin belediyeler üzerinde vesayeti biçiminde oluşmaktadır. Ancak, vesayet denetiminin baskıya dönüşmemesi için bu denetimin üzerine bir

²⁵⁰ Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, TOBB Yayınları, Ankara 1996, s.88.

²⁵¹ KAYA Raporu, a.g.r., s.146; GÖRMEZ, a.g.e., s.111.

²⁵² İlhan TEKELİ, "Belediyeler Demokrasi ve Denetim", Belediyecilik Yazıları, İTÜLA-EMME Yayını, İstanbul 1992, s.115.

yargı denetiminin güvencesinin getirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, yargının belediyeler üzerindeki kısıtlayıcılığı veya etkisi demokrasinin bir gereği²⁵³ olarak algılanmalıdır.

Anayasa Mahkemesinin kararında²⁵⁴ İdari vesayet kavramının özü ve amacı şu şekilde açıklanmıştır; idari vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, anayasanın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak değerlendirilmelidir. Bu bağlamda ABD'de Devlet ve Federal Yönetimler tarafından gerçekleştirilen düzenleyici işlemler yerel yöneticiler tarafından eleştirilmekte ve uygulama yerel yönetimler üzerinde bir "müdahale"²⁵⁵ olarak nitelenmektedir.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde "yerel yönetimlere yönetsel denetim, ancak anayasa ve yasalarca belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabilir" hükmü yer almaktadır. İlgili maddenin ikinci fıkrasında; "yönetsel denetim, yasalara ve anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanmasından başka amaç güdemez. Bununla birlikte üst düzeyde bulunan yönetim basamakları, yerel yönetimleri kendilerine verdikleri görevlerle ilgili olarak yerindelik denetimine tabi tutabilir." Üçüncü fıkrada; "yönetsel denetim, bu denetimle korunması amaçlanan yararın önemiyle orantılı olmalıdır" hükümlerine yer vermektedir. Görüldüğü üzere Avrupa Özerklik Şartı yerindelik denetimine yer vermekte, ancak uygulamayı bir istisna olarak görmektedir.

Yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin çok önemli bir kısmı merkezi yönetim veya merkezi yönetime dahil bazı kurumlar aracılığı ile yapılmaktadır. Bu denetim şekillerinden bir tanesi olan "hukuka uygunluk denetimi", devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini, kamu hizmetlerinin uyum içinde yürütülmesini sağlamak ve korumak amacıyla uygulanmaktadır. Bununla birlikte, bu denetim aynı zamanda yerel halkın korunması ve halkın yerel otoritelerin keyfi eylem ve işlemlerinden korunması başka bir ifadeyle yerel yönetimlerin özerkliği kötüye kullanma ihtimalini önlemek içinde kullanılacağı²⁵⁶ kabul edilmiştir.

²⁵³ Heidi KOENIG-Amy KİSE, "Law and The City Manager: Beginnig to Understand the Sources of Influence on the Management of Local Govenment", *Journal of Public Administration Research- Theory*, July 1996, s.454.

²⁵⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1987/18, K.1988/23

²⁵⁵ KOENIG-KİSE, a.g.m., s.452.

²⁵⁶ Süleyman ARSLAN, *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, AİTİA Yayını, No:109, Ankara 1978, s.56-71.

Hukukilik denetimine yönelik olarak ABD'nde bazı yerel yöneticiler, mahkemelerin yerel nitelikli kararların yerindeliği ve doğruluğunun sağlanması açısından yararlı görmekte ve bu kesim tarafından; yerel nitelikli kararlara yönelik olarak mahkemelerin getireceği düzenlemelerin toplum yararının korunmasına aracı olduğu vurgulanmaktadır. Mahkemeleri yerel makamlara müdahale aracı olarak görenler ise; yerel yöneticiler tarafından gerçekleştirilmeye çalışılan hizmetlerin mahkemeler tarafından engellendiği-geciktirildiği savunulmaktadır.²⁵⁷

1982 Anayasasında da yer alan ve ağır şekilde uygulanmakta olan vesayet denetimi çağdaş demokratik yerel yönetim anlayışını yansıtmamaktadır. Özellikle seçilmiş organların yargı kararı olmadan görevden alınmasına ilişkin düzenleme merkeziyetçi yönetim geleneğinin ve tek parti döneminin izlerini taşımaktadır.²⁵⁸ 1982 Anayasası'nda özerklik" kavramının değil de bunun tam tersine vesayet ilkesinin yer alması Avrupa ile entegre olmaya çalışan Türkiye açısından bir çelişkidir.

Öte yandan merkezin yerel üzerindeki vesayet yetkileri bir baskının doğmasına yol açabilecek niteliktedir. Vesayet yetkisinin bu durumu yerel üzerinde baskı kurmak isteyen iktidarla yereli daha özerk kılma gayreti içinde olan iktidarlara göre farklı biçimlerde kullanılabilir. Ayrıca belediyelerin vesayet altında tutulması "yerel seçmenin yerel politikacının kısaca yerel demokrasinin vesayet altında tutulması" olarak nitelenmekte, yerel demokrasinin vesayet altında tutulmasını savunmak "ulusal demokrasinin de vesayet altında tutulmasını savunmakla eş anlamlı olduğu"²⁵⁹ belirtilmektedir.

Yapılan bir çalışmada²⁶⁰ merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi konusunda; mülki idare amirlerinin %58'i denetimin gerekli olduğunu belirtmektedirler. Aynı konuda belediyelerin %21'i denetimin gerekliliği, %50'si denetimin gerekli ama sınırlı, %18'i gerekli de olsa özerkliğe aykırı olarak nitelemiş, %11'i tamamen gereksiz olduğunu belirtmişlerdir. Buradan çıkarılacak sonuç belediyelerin çoğunun denetimin esas olarak varlığından yana olduklarıdır. Bu durum mülki amirlerde daha belirgindir. Görüşüne başvurulmanın çoğu denetimsiz bir yerel yönetim düşünmemektedirler.

²⁵⁷ KOENİĞ-KİSE, a.g.m., s.452-453.

²⁵⁸ Halil ÜNLÜ, *Yönetimler Arası İlişkiler*, TOKİ ve İULA-EMME Yayını, 2. Baskı, İstanbul 1994, s.68.

²⁵⁹ Selçuk YALÇINDAĞ, "Belediyelerde Kaynakların Verimli Kullanımı ve Çağdaş Belediyecilik Anlayışı", *Belediyelerin Yapısal Sorunları Sempozyumu*, GAP Belediyeler Birliği, Diyarbakır Aralık 1992, s.80.

²⁶⁰ GÖRMEZ, a.g.e., s.164-165.

Öte yandan Büyükşehir belediyelerine yönelik olarak yapılan bir çalışmada²⁶¹ vesayet denetiminin görev tanımına ilişkin mevzuattaki sınırlayıcılığı daha da daralttığı yönündeki görüşlerin yanı sıra; bir Büyükşehir belediye başkanı tarafından denetim konusunun sıkıntı yaratmadığı aksine faydalı olduğu görüşü vurgulanmıştır.

Üniter Devlet yapısının uygulandığı ülkemizde yerel demokrasiyi güçlendirmek için yapılan çalışmaların taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun hale getirilmesi, vesayet denetime dayalı denetimin yerel yönetimlere danışmanlık yönü ağır basan bir şekle dönüştürülmesi, hukukilik denetimine ağırlık verilmesi gerekmektedir. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkilerinin, sınırlayıcı ve kısıtlayıcı olmak yerine öğretici bir işlev görebilmesi için; yerel topluluk bilincinin gelişmesi ve yerel siyasal yaşamın canlılık kazanması gereklidir.²⁶² Ayrıca denetim hizmet ettirmemek ve yıpratmak için kullanılmamalıdır. Bunun yerine vesayet ve kurumsal denetimin yanında halk denetimine uygun yapılar olarak oluşturulmalıdırlar.

III. SİVİL TOPLUM KAVRAMI-SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE BELEDİYE YÖNETİMLERİYLE İLİŞKİLERİ

Kentsel yaşamın artan sorunları ve çeşitlenen hizmetlerin etkin ve yerinde sunulması noktasında her açıdan önemli sorunlarla karşılaşmaktadır. Kentsel yönetimin hizmet sunma unsurunun yanı sıra bu yönetimlerin demokratik işleyişe yönelik rolleri yerine getirme gereklilikleri bu yönetimlerin yerel halkın etkin katılımına yönelik tedbirleri almalarını gerektirmektedir. Hem yönetsel yapıların demokratik ve katılımcı unsurlar ile donatılması/uygulanması hem de hizmetlerin etkin olarak yerine getirilmesi noktasında gerekli ana unsurlardan biri ve en önemlisi olarak sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmaktadırlar. Ancak bu unsurun yönetimde etkin bir aktör olarak rol alabilmesi için yasal düzeneklerin ve yöneticilerin sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarına yönelik algılama ve kabul ediliş düzeyleri belirleyici olmaktadır.

Bu nedenle aşağıda sivil toplum kavramına yönelik tartışmaları genel ve ülke ölçeğinde ele alıp daha sonra ise gerek kavramsal açıdan gerekse sivil toplum kuruluşlarına yönelik yaklaşımları ele almaya çalışacağız.

²⁶¹ Güngör ERDÜMLÜ, *Büyükşehir Belediyeleri Araştırması*, DPT Yayını, Ankara 1993, s.96.

²⁶² Ruşen KELEŞ, "Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, İULA-EMME Yayınları, İstanbul 1993, s.241.

A. Sivil Toplum ve Kavramsal Analiz

Günümüzün yükselen değerlerinden olan sivil toplum kavramı genel itibariyle; "devletin ve devlet otoritesinin dışındaki ekonomik ve toplumsal alanı nitelemek için kullanılan ve kendi ilke ve kurallarna göre işleyen, otorite alanı dışında kendi kendini düzenleyen özerk alan"²⁶³; "Devlet denetimi veya baskısının ulaşamadığı veya belirleyici olamadığı alanlarda, bireylerin/grupların devletten izin almadan, kovuşturmaya uğrama korkusu taşımadan ve ekonomik ilişkilerin baskısından da büyük ölçüde bağımsız olarak hareket ederek tutum belirleyebildikleri, sosyo-kültürel etkinliklerde bulunabildikleri, gönüllü ve rızaya dayalı ilişkilerin, etkinliklerin ve kurumların oluşturabildiği bir toplum"²⁶⁴ ve devlet dışı unsurları ele alan bir yaklaşımla; gönüllü, sosyal, devlet dışı kurumların bir toplumu²⁶⁵ olarak tanımlanmaktadır.

Söz konusu sivil toplum tanımlarında Devlet ve merkezi yapının dışındaki unsurlar dikkate alınmaktadır. Bu bağlamda sivil toplum, Devlet erki dışında toplumsal yapıların/bireylerin denetim ve baskı görmeden çeşitli konularda etkin oldukları toplumsal model olarak görülmektedir.

Merkezi ve hakim unsurları hedef almadan yurttaşlar toplumu olarak da nitelenen sivil toplum kavramı bu anlamda "yurttaşlar arasındaki sosyal ilişkilere ve iletişime atıf yapan bir kavram"²⁶⁶ olarak nitelenmekte ve; yurttaşların oluşturduğu düzen yada birimi yurttaş olan toplum türü olarak tanımlanmaktadır.

Toplumsal yaşam alanlarını tanımlamada sivil toplum; siyasal, iktisadi ve toplumsal yaşam alanlarının ayrılmış olduğu veya siyaset dışı kalan toplum²⁶⁷ olarak nitelenirken, katılım unsurunu açısından; "düşüncelerin kitle iletişim araçlarıyla yayılmasının, mekan birliği olmaksızın, katılım oluşturabildiği toplum biçimi"²⁶⁸ olarak ele alınmaktadır.

²⁶³ Aytekin YILMAZ, "Sivil Toplum Demokrasi ve Türkiye", *Yeni Türkiye*, Yıl.3, S.18, Kasım-Aralık 1997, s.86.

²⁶⁴ Yavuz ATAR, "Demokratik Sistemde Sivil Toplumun Fonksiyonu ve Sivil Toplum-Devlet DUALİZMİ", *Yeni Türkiye*, S.18, Kasım-Aralık 1997, s.98.

²⁶⁵ Ferhad İBRAHİM, "Sivil Toplum Üzerine Arap Tartışması", *Ortadoğu'da Sivil Toplumun Sorunları*, (Der. Ferhad İbrahim-Heidi Wedel), İletişim Yayınları, İstanbul 1997, s.38.

²⁶⁶ Ali Yaşar SARIBAY, *Postmodernite Sivil Toplum ve İslam*, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 1995, s.17; İoanna KUÇURADI, *Üç Sempozyum Sivil Toplum Kuruluşları*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul 1998, s.28.

²⁶⁷ İlter TURAN, "Sivil Toplum Kurumları ve Özerklik", *Sivil Toplum*, (Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları, İstanbul 1991, s.27.

²⁶⁸ Toktamış ATEŞ, "Sivil Toplum ve Değerleri", *Sivil Toplum*, a.g.e., s.35-36.

Görüldüğü üzere sivil toplum, toplumun kendisiyle ilgili kararları alabildiği bir yapı olarak ele alınmaktadır. Bu yaklaşımda sivil toplumun ayrıştırıcı ve belirleyici özelliği olarak; "bireylerin bütün önemli kararları özellikle ekonomik konulardaki yaşamsal önemde kararları özgürce alabildikleri bir sosyo-ekonomik düzen"²⁶⁹ olarak ön plana çıkarılmaktadır.

Sivil toplum ile kavramlaştırılan toplumsal ve yönetsel kurguyu, devlet ve yönetimin işleyişinin birbirinden ayrıldığı, eşitlik ve özgürlük kavramlarının bu düzenleme içinde yeniden tanımlandığı, kamusal çıkar ile bireysel çıkarın uzlaştırıldığı bir tasarım olarak nitelenmek mümkündür. Bu çerçevede sivil toplum; "bireylerin devletten izin almadan girebildiği toplumsal ilişkiler, gerçekleştirebildiği toplumsal etkinlikler"²⁷⁰; "modern anlamıyla politik alanın, yani devlet alanının dışında kalan toplum kesiti"²⁷¹; "devlet güdümünde olmayan, resmi ideolojinin en az etkisini gösterdiği müesseselerin yaygın olduğu toplum"²⁷² ve "devlete karşı ve onun dışında kalan bir alan"²⁷³ olarak açıklanmaktadır.

Bunun yanında örgütlülük ve gönüllülük esaslarını içeren tanımda sivil toplum; "barışçıl yöntemlerle bir görüşü savunan, bir davayı süren ve kolektif bir ihtiras ile hareket eden, gönüllü olarak bir araya gelen, kendi kendini yöneten organizasyonlar"²⁷⁴ olarak açıklanmaktadır.

Sivil topluma yönelik tanımlardan ortaya çıkan en belirgin özellik, sivil toplumun devlet aygıtına göre duruşu/konumudur. Bu bağlamda sivil toplum kuruluşları Devlet aygıtı dışında bireyler tarafından bir araya gelerek oluşturulan yapılardır. Genel olarak sivil toplum kuruluşları olarak adlandırılan bu kuruluşlar; "belirli mekan ve zamanda, bilgiye dayanarak teşhis edilen bir ihtiyacı yada bir ihtiyaçlar demetini karşılamayı amaç edinen, kar amacı gütmenden hizmet veren, böylece de kamunun yönetimine katılan kuruluşlar"²⁷⁵, "belirli sorunlar, çıkarlar, talepler etrafında örgütlenmiş yapılar"²⁷⁶ şeklinde tanımlanmaktadır.

Sivil toplum kavramıyla bu kavramın işlevselliğini ortaya koymaya yönelik oluşumlar olan sivil toplum kuruluşları tanımları yaklaşım açısından farklılıklar içermektedir. Sivil

²⁶⁹ Besim ÜSTÜNEL, "Sivil Toplum ve Ekonomi", Sivil Toplum, a.g.e., s.49.

²⁷⁰ Asaf Savaş AKAT, "Sivil Toplum ve Ekonomi", Sivil Toplum, a.g.e., s.58.

²⁷¹ Ozan ERÖZDEN, "STK'lar ve Hukuki Çerçevede Yenilik Talepleri Üzerine Notlar", Merhaba Sivil Toplum, (Der. Taciser ULAŞ), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, Tarihsiz, s.13.

²⁷² Burhan KUZU, "Demokrasi-Resmi İdeoloji-Sivil Toplum", AÜSBFD, C.47, S.1-2, Ocak-Haziran 1992, s.364.

²⁷³ Uğur GÖNÜL, "Siyasette Toplam Kalite Yönetimi ve Sivil Toplum Örgütleri", Sosyal Demokrat Değişim Dergisi, Mayıs-Haziran 1997, s.39.

²⁷⁴ Nilüfer NARLI, "Sivil Toplum Örgütlerine İlişkin Teorik Yaklaşımlar", İlim ve Sanat Dergisi, S.46-47, 1997, s.28.

²⁷⁵ KUÇURADİ, Üç Sempozyum..., a.g.e., s.30.

²⁷⁶ Taciser BELGE, Üç Sempozyum..., a.g.e., s.69.

toplum olgusu kendi içinde Devlet erkini rakip olarak gören ve onun dışında kalmayı hedefleyen bir anlayışla tanımlanmaktadır. Sivil toplumun gerçekleşme araçları olarak görebileceğimiz sivil toplum kuruluşları ise sivil toplum tanımından farklı olarak örgütlenme boyutuyla ele alınmaktadır. Ancak, örgütlenme tanımlarında kamusal erkle işbirliğine gitme, katılma, paylaşma unsurları ön plana çıkmaktadır.

İngilizce de Non Govenmental Organization/NGO olarak kullanılan sivil toplum kuruluşları kavramı, ülkemizde; "demokratik kitle örgütleri; hükümet dışı kurumlar; 3. sektör kuruluşları; gönüllü kuruluşlar ve yönetim dışı örgütler" olarak ifade edilmektedir. Diğer taraftan kavram "baskı grubu" ve "baskı grupları" ile aynı çerçevede el alınmaktadır. Bu noktada sivil toplum kuruluşları ile baskı grubu kavramları arasındaki ilişkiye yönelik açıklamalar yapacağız.

B. Baskı Grupları

Siyasal karar alma süreci yasama, yürütme ve yargı organlarının yanı sıra partiler ve baskı gruplarınca da etkilenmektedir. Özellikle demokratik sistemlerde politikaların oluşturulması politik kurumların içinde (hükümet-partiler) ve dışındaki (kamuoyu ve medya) örgütlenmeler ile bireylerin karşılıklı ilişkilerini de içeren oldukça karmaşık bir süreçtir. Aslında tüm politik çalışmalar, karar alma sürecini etkilemeye yöneliktir, bu nedenle iç ve dış unsurlar politik süreçte oldukça etkilidirler.²⁷⁷

Sivil toplum kuruluşları demokratik sistemde devlet aygıtı dışında faaliyet göstermekle birlikte, kendi amaçları doğrultusunda yerel ve ulusal düzeyde siyasal kararları etkilemeye de çalışırlar. Bu yönüyle sivil toplum kuruluşları baskı grubu olma özelliğine de sahiptirler.

Baskı grupları ortak hedeflerde birleşen bireylerden oluşan gruplar olarak ele alınmaktadır. Bu noktadan hareketle baskı grubu kavramı; "belirli bir topluluğun çıkarlarını savunmak veya taleplerini siyasal otoritelere iletmek veya ifade etmek suretiyle kamu siyasasını etkilemek için var olan grup"²⁷⁸ şeklinde tanımlanmaktadır.

Baskı gruplarına yönelik tanımlamalar, çıkar grubu kavramından ayrıştırılmaktadır. Bu ayrıştırma sırasında belirleyici nitelik örgütlü olmadır ve "örgütlü olma" baskı grubunu çıkar grubundan ayıran temel kriter olarak ele alınmaktadır. Maddi yada manevi çıkarlarını sağlamak için birlikte hareket eden gruplara çıkar grubu denir. Çıkar grupları isteklerini

²⁷⁷ TOPRAK KARAMAN, "Türkiye'de Kamu...", a.g.m., s.67.

²⁷⁸ Ersin KALAYCIOĞLU, Çağdaş Siyasal Bilim, Beta Yayınları, İstanbul 1984, s.317.

gerçekleştirmek amacıyla siyasal iktidar üzerinde çeşitli yollardan etkili olmaya başladıkları zaman "baskı grubu" haline gelirler.

Ortak çıkarların korunması amacıyla bir araya gelmiş ve örgütlenmiş çıkar grupları siyasal otoriteyi tamamen kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmeyi bu yönde kararlar almalarını sağlamaya çalışırlar. Ancak çıkar gruplarının kendileri ve temsil ettikleri kesimlerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamu yönetimlerini etkilemeye çalışmaları²⁷⁹ bir sorun olarak nitelenmektedir.

Bu yaklaşımdan hareketle baskı grupları; "kuruluş nedenleri bakımından baskı yapmak, iktidarı etkilemek, bu amaçla örgütlenmeye gitme ve bu örgütü sürekli olarak yaşatmak amacıyla güden gruplaşmalar"²⁸⁰ ve "toplumdaki çeşitli sosyal güçlerin bilinçli bir biçimde örgütlenerek kendi çıkarları doğrultusunda toplumsal çıkarları iktidara iletmesini ve bununla karar verme işlemini paylaşarak kitlenin gerçek iradesini belirleyen ve yönetime meşruluğunu kazandıran çoğulcu gruplar"²⁸¹ şeklinde tanımlanmaktadır.

1. Baskı Gruplarının Sınıflandırılmasına Yönelik Yaklaşımlar

Baskı grupları ortak "menfaatler" ve "tutumlar" (fikirler/amaçlar) etrafında toplanan gruplar olarak iki ana kategoride incelenmektedir. Birinci ayrımın temel kriteri ekonomik menfaatlerdir. Bu gruplar üyelerinin ekonomik çıkarlarını korumak ve geliştirmek için çalışırlar. İşveren birlikleri (ticaret, sanayi odası, işveren sendikası, holdingler), işçi kuruluşları (sendikalar, sendika konfederasyonları), tarım sektörü (çiftçi birlikleri, tarım kooperatifleri) bu grubun örnekleridir. Menfaat grupları ile baskı grupları eş anlamlı kavramlar değildirler. Her menfaat grubu mutlaka bir baskı grubu olmamakla birlikte, ikisi arasındaki başlıca fark, "yöntem ve davranış"²⁸² olarak ortaya çıkmaktadır.

Ortak tutumlar etrafında birleşen baskı gruplarının üyelerini bir araya getiren ana etken; ekonomik, maddi veya meslekî çıkar değil, paylaşılan ortak amaç ve davadır. (Örn. çeşitli dernekler, fikir kulüpleri). Ortak tutumlar etrafında birleşen Baskı grubu üyeleri arasında bir homojenlik yoktur. Zira, ortak değerleri savunan ancak farklı mesleki, sosyo-kültürel ve ekonomik çevreye dahil olan bireylerden oluşurlar. Çevre koruma dernekleri, insan hakları dernekleri bu kategori içinde değerlendirilmektedir. Ortak tutum grupları "fikir

²⁷⁹ Jeremy J. RICHARDSON, "Pressure Groups and Government", *Pressure Groups* (Ed. Jeremy J. RICHARDSON) Oxford University Press, New York 1993, s.7.

²⁸⁰ ÇAM, a.g.e., s.411.

²⁸¹ Mehmet AKAD, *Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri*, İÜHF Yayını, İstanbul 1976, s.63-67.

²⁸² David ROBERTS, *Politics A New Approach*, Causeway Press Ltd, Oxford 1993, s.110.

grupları, lobi, gönüllü dernekler, korumacı grup, savunmacı grup, dernekleşmiş grup"²⁸³ olarak adlandırılmaktadır.

Baskı gruplarına yönelik başka bir ayrımda; "özel baskı grupları" ve "kamu grupları" arasında yapılmaktadır. Kamu yönetimi örgütü içinde yer alan bazı grupların kamu siyasalarının belirlenmesine ve uygulanmasına yönelik belirleyici ve etkin olma talepleri bunları kamu örgütü dışında, faaliyet gösteren baskı gruplarından ayırıştırma ihtiyacını doğurmaktadır.²⁸⁴

Baskı grupları üyelik biçimlerine göre "kadro" ve "kitle"; yönetim biçimlerine göre, "demokratik" ve "otoriter" olarak ayrılmaktadırlar. Türkiye örneği açısından dolayı baskı yollarını tercih eden işveren dernekleri, işveren sendikaları konfederasyonu, ticaret ve sanayi odaları ve TUSİAD; kadro tipi, sendikalar kitle tipi baskı grubu sınıflamaya girmektedir.

Sivil toplum kuruluşları olarak adlandırılan örgütlenmeler amaçlarına göre baskı grubu, çıkar grubu veya tutum grubu niteliğine sahip olabilirler. Örgütlerin söz konusu tanımlanmaları sivil toplum kuruluşlarına yönelik tanımlamayı netleştirmeyi gerektirmektedir. Bu bağlamda Sivil Toplum Kuruluşlarıyla Baskı Grupları arasında; "her sivil toplum kuruluşu çıkar veya baskı grubu sayılamaz ancak, her çıkar ve baskı grubu sivil toplum kuruluşudur" biçiminde bir ayrıma gitmek geçerlidir.

Örneğin bu çerçevede ülkemizde etkin bir kuruluş olan ve dernek statüsünde TUSİAD baskı grubu niteliğinin yanı sıra bir sivil toplum kuruluşudur. TUSİAD'm hem baskı grubu hem sivil toplum kuruluşu olmasına karşın, okul koruma dernekleri sivil toplum kuruluşudur ancak baskı grubu olduğunu söylemek mümkün değildir. Öte yandan meslek kuruluşları ve sendikalar devlet ile olan ilişki ve etki biçimleri bakımından baskı grubu niteliğini taşımaktadırlar.

Baskı gruplarının siyasetle ilişki içine girmelerinden sonra bu niteliklerini yitirecekleri belirtilmektedir. Baskı grubu-siyaset ilişkisi temelinde getirilen eleştiri bağlamında baskı grubu; "toplumda çeşitli sosyal güçlerin bilinçli biçimde örgütlenerek kendi çıkarları doğrultusunda toplumsal çıkarları iktidara iletmesini ve onunla karar verme işlemini paylaşarak kitlenin gerçek iradesini belirleyen ve yönetime meşruluğunu kazandıran gruplar"²⁸⁵ olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım çerçevesinde baskı gruplarının siyaset

²⁸³ RICHARDSON, a.g.m., s.8.

²⁸⁴ KAPANİ, a.g.e., s.201-202.

²⁸⁵ AKAD, a.g.e., s.64, 66-67.

mekanizmaları dahil olmak üzere yönetsel işleyişteki diğer unsurlarla ilişkileri bilinmektedir. Bu sonuç baskı gruplarının kendi amaçlarını gerçekleştirme araç ve yöntemlerinden birini teşkil etmektedir.

2. Baskı Gruplarının Yönetsel İşleyişte Etkin Olmak İçin Kullandığı Araçlar

Baskı gruplarının temel amacı; "toplumda sanayileşmenin getirdiği güçler kümelerini çıkarları etrafında örgütleyerek iktidarla diyalog kurmak"²⁸⁶ ve "siyasi iktidarı elinde bulunduran kişilere yakın görünmek ve devlet imkanlarını ele geçirmek"²⁸⁷ şeklinde belirlenmektedir. Bu çerçevede baskı grupları siyasi amaçlarını gerçekleştirebilmek ve yöneticilere kabul ettirebilmek için ya doğrudan doğruya yöneticiler üzerinde etkili olmaya çalışırlar ya da temsil ettikleri kitleyi etkilemek yoluyla onların yöneticiler ve iktidar üzerinde bir baskıda bulunmasına zemin hazırlarlar.

Baskı gruplarının kendi görüşlerini kabul ettirmek/benimsetmek ve uygulamaya bu görüşlerin aktarılmasını sağlamak amacıyla başvurduğu araçları birkaç başlık altında toplamak mümkündür. Baskı grupları öncelikle bakanlar ve memurlar nezdinde temasta bulunmak yoluyla kararlara, uygulamalara müdahale etmeye çalışırlar. İkinci olarak, kendileriyle ilgili karar projeleri hakkında görüş bildirecek olan idari komisyonlara katılmaya çalışırlar -ki bu yöntem kurumsallaşmayı ve yasal düzenlemeleri gerektirir- Bunu başardıkları zaman "idari komisyonlar"a katılmak yoluyla idarenin içinde yer alırlar. Üçüncü olarak, baskı grupları idareyi ya kendi görüşlerini kabul edecek yada hiç olmazsa buna karşı çıkmayacak bir hale getirmeye çalışırlar. Dördüncü olarak; kendilerine taraf olan yöneticileri her türlü politik tehlikelere karşı himaye ederler veya onun önemli bir göreve atanmasını sağlamaya çalışırlar veya hoşlarına gitmeyen kendi istekleri doğrultusunda hareket etmeyen görevlilerin atamasını önlemeye çalışırlar.²⁸⁸ Beşinci olarak baskı grupları; kendi taleplerinin haklılığına yönetimi inandırmak için bazen yetkili otoritelere raporlar hazırlatırlar. Bu yolla kendi öngörülerini bilimsel veriler ve araştırmalar ile güçlendirmeye çalışırlar. Altıncı olarak geniş bir kitlenin

²⁸⁶ AKAD, a.g.e., s.70.

²⁸⁷ Vural Fuat SAVAŞ, "Sizi İl Yapım mı, Liberalizm ve Demokrasi", *Diyalog Dergisi*, TDV Yayını, S.1, Ankara 1996, s.241.

²⁸⁸ Bernard GOURNAY, *Yönetim Bilimine Giriş*, (Çev. İhsan Kuntbay), TODAİE Yayını, Ankara 1971, s.278-279.

memnuniyetsizliğini yada gösterileri vb protesto ihtimallerini ortaya atarak yöneticileri psikolojik ve politik olarak ikna etmeye çalışırlar.²⁸⁹

Baskı gruplarının yönetim üzerindeki etkileme, yönlendirme gücünü zayıflatan uygulama, kararların komisyonlarda alındığı veya birden fazla daire veya bakanlığın onayına ihtiyaç olduğu durumlardır. Bu durumda baskı gruplarının birden fazla daire veya bakanlığın inisiyatifinde bulunan kararları etkilemesi zorlaşır. Kaldı ki kararları komisyonlara havale etme yolu da çoğu kez bürokratların ve politikacıların sorumluluktan kaçma ve sorumluluğu yayma isteklerinden kaynaklanmaktadır.²⁹⁰

Baskı grupları tarafından yönetimde etkin olmak için kullanılan tüm bu araçları bir bakıma katılımcı yönetimin sağlanmasına yönelik girişimler olarak nitelemek mümkündür. Kendi dar ve sınıfsal çıkarlarını gerçekleştirme amaçlarına karşın söz konusu girişimleri; katılımcı yönetimin sağlanması açısından Devlet erki üzerinde zorlayıcı, teşvik edici olmaları bakımından olumludur. Ancak baskı gruplarının sağlayacağı katılımcı yönetim sonucunun ve kurumsallaşmasının tüm toplumsal kesimleri ve temsilcilerini kapsamaması gerektiği gerçeğinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

3. Katılımcı Yönetimde Baskı Gruplarının İşlevleri

Baskı grupları kendi toplumsal tabanlarının çıkar ve görüşlerini dile getirirler ve bunları çeşitli kanallar kullanarak siyasal karar alıcılara ve organlarına iletirler. Bu noktadan hareketle baskı gruplarının işlevlerini; temsil, iletim ve denetim olarak belirlemek mümkündür.

Yönetimin daha katılımcı olmasını sağlamaya yönelik olarak baskı ve çıkar grupları, üyelerini/vatandaşları temsil etmekte yönetim ile vatandaşlar arasında ilişkinin gerçekleşmesine ve sağlıklı işletilmesine aracılık görevini üstlenmiş bulunmaktadır. Baskı grupları bu işlevi yerine getirirken, aynı zamanda temsil ettikleri kitlenin yasal ve kurumsal düzeyde yer almalarını sağlamış olurlar. Öte yandan işleyişe yönelik girişimlerin baskı grupları aracılığı ile sağlıklı şekilde gerçekleşmesiyle kitlelerin tepkilerini, şiddete dönüştürmelerinin önüne geçilmiş²⁹¹ olmaktadır.

Baskı grupları, girişimleriyle gruplarının rahat hareket edebileceği ve amaçlarına ulaşabileceği yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına çalışır. Baskı grupları tarafından

²⁸⁹ ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, a.g.e., s.318-320.

²⁹⁰ Bilal ERYILMAZ, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", AİD, C.26, S.4, Ayrı Baskı, Ankara 1994, s.99.

²⁹¹ KIŞLALI, Siyaset Bilimi, a.g.e., s.257.

yüklenilen kitlelerin temsil işlevi üyelere/vatandaşlara söz konusu yararları getirmesinin yanında yönetime de önemli katkılar sağlamaktadır.

Baskı grupları aracılığıyla siyasal sistem ve kurumsal yapılar arasında kurulan ilişkinin sonucunda yönetsel erk bu grupların dolayısıyla toplumsal kesimlerin talep ve beklentilerini dikkate almak durumunda kalabilmektedir. Bu anlamıyla baskı grupları siyasal sisteme yönelik iletim fonksiyonuyla toplumsal kesimlerle siyasal unsurların birbirlerini tanımalarına önceliklerini belirlemelerine yardımcı olmaktadır.

Baskı gruplarının bir başka işlevi denetimdir. Bireysel düzeyde vatandaşların yönetsel işleyişe, kararlara ve yöneticilerin uygulanmasına karşı gerçekleştirdikleri denetim etkin olarak gerçekleşmemektedir. Baskı gruplarının yönetime katılması veya ilişki içinde bulunması aynı zamanda "denetim" işlevinin sağlıklı gerçekleşmesini sağlayacaktır. Ancak denetim işlevinin gerçekleşmesi için gerekli ortamın sağlanmasının yanı sıra, baskı gruplarının üye sayısı, üyelerinin niteliği, maddi durumu, grup bilinci ve grup bağlılıkları, diğer gruplarla işbirliğine girebilmeleri vb.²⁹² etkin yönetimlerine bağlıdır.

Son dönemlerde baskı gruplarının yönetim üzerinde kazandıkları ağırlıklarını onların güç kaynaklarını dikkate alan yöneticilerin, baskı gruplarını muhatap alma onların tutum ve taleplerine öncelik tanımalarına, onlardan gelen talepleri ivedilikle dikkate aldıklarını görmek mümkündür. Zaman zaman; Türk-İş ile Hükümet arasındaki toplu-ış sözleşmelerinin yenilenmesi veya kamu çalışanlarına verilen maaş iyileştirmeleri sırasında Kamu-Sen'in yine Hükümete yönelik eleştirilerini medya ve kamuoyu destekli olarak üst düzeylere taşıdıklarını, çoğu zamanda tepkilerinin en açık ifadesi olarak mitingler düzenledikleri görülmektedir.

Bu nitelikleri ve siyasal unsurlarla mevcut ilişkileri açısından baskı grupları bugün siyasal çıkar grubu haline gelmiştir. Ancak bir siyasal çıkar grubunun şekillenmesi için 3 temel unsur birlikte olmalıdır; ortak bir çıkarı olan, organize olmuş ve ayrıca siyasal kurumlarda taleplerini oluşturarak çıkarlarının tatmini için çaba harcayan insanlar ve karar vericiler olmak zorundadırlar.²⁹³ Bu bağlamda yine TÜSİAD örneğini vermek gerekmektedir. Günümüzde Türkiye ölçeğinde sayısal ve finansal güçleri paralelinde pek çok unsur, idare edenler ve politikaları üzerinde etkili/belirleyici olma gayreti içinde bulunmaktadır. Bu gayretlerinin birincil adresi olarak ulusal meclisleri gördüklerinden buraya kendi içlerinden birini milletvekili olarak seçtirme, olmazsa kendi grup çıkarlarını savunacağına inandıkları

²⁹² BURAN, a.g.m., s.223.

²⁹³ Alaan, ISAAK, *Politics, An Introduction to, "Political Parties and Interest Groups"*, Westren Michigan University, Scott, Foresman and Company, 1987, s.275.

adayları destekleme yoluna da gidebilmektedirler. Bunun açık örnekleri olarak TÜSİAD üyesi olan Cafi KAMHI, İktisadi Kalkınma Vakfı eski Başkanı Sedat ALOĞLU ve geçmiş dönemlerde TOBB başkanlığı yapmış olan Yalım EREZ'in 24 Aralık 1995 seçimlerinde DYP'den Milletvekili adayı olmalarını ve seçilmelerini göstermek mümkündür.

Yukarıdaki açıklamalar paralelinde baskı gruplarının siyasal katılımın yanında yönetsel işleyişe katılımının kurumsallaştırılması ile bu grupların kendi üyelerinin özel yararları ile kamusal yararın örtüşmesi sağlanmış olacağını söylemek mümkündür. Zira bu grupların yönetsel işleyişin bir "özne"si olarak algılanması ve formel düzeyde tespit edilmesi ile onların "ters yönlü" tepkilerini ve taleplerini de izole ve "eş yönlü" şekle dönüşmesine olanak tanıyabilecektir.

C. Sivil Toplum Anlayışı ve Gelişimi

Sivil toplum kavramı 18. yüzyılda toplum halinde yaşamının nasıl mümkün olduğunu anlamaya yönelik analitik bir araç olarak doğmuştur. Bu anlamda sivil toplum, modernitenin hem sonucu hem de önkoşulu özelliğini²⁹⁴ taşımaktadır.

Sivil topluma 15. Yüzyıldan 18. yüzyıla kadar farklı anlamlar verilmesine rağmen daha çok toplumu ayakta tutmaya yönelik kurum ve algılamaları açıklamak üzere kullanılmıştır. Ancak açıklanmak istenenin "kavramın batı toplumlarının tarihi gelişme çizgilerinin bir sonucu"²⁹⁵ olduğu belirtilmektedir.

Doğu toplumlarında olmadığı veya "toplumun muğlak, belirsiz, berraklıktan yoksun, somutluk kazanmayan ve şekillenemeyen bir kesimi"²⁹⁶ olarak ifade edilen sivil toplum, Batıda meydana gelen ekonomik dönüşümlere bağlı olarak gelişmeye başlamıştır. Ekonomik dönüşüm ve burjuvazi sivil toplum kavramının modernleşmesine etki etmiş, özerk kentlerin doğuşu ile ortaya çıkan "hukuk ve kurumlar sivil toplumun ilk nüvesi"²⁹⁷ olmuştur. Özgürlük ve eşitliğin varolacağı, bireyin devlete karşı haklarını savunarak demokrasiyi tam anlamıyla gerçekleştirebileceği bir ortam olarak da tanımlanan sivil toplum bu anlamda burjuva toplumu²⁹⁸ olarak nitelenmiştir.

²⁹⁴ SARIBAY, a.g.e., s.15.

²⁹⁵ Murat BELGE, "Sivil Toplum ve Türkiye", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, C.7, s.1920.

²⁹⁶ Nur VERGİN, "Demokrasi ve Sivil Toplum", *Yeni Türkiye*, Yıl.1, S.1, Kasım-Aralık 1994, s.10.

²⁹⁷ Şerif MARDİN, "Sivil Toplum", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, C.7, s.1918.

²⁹⁸ Coşkun SAN, "Demokratik Siyasal Kültür ve İnsan Hakları", *İnsan Hakları Yıllığı*, C.16, 1994, s.6-7.

Toplum-Devlet ilişkisiyle ilgili temel yaklaşımlar geliştiren sözleşmecî düşünürlerden T. Hobbes, J.Locke ve Rousseau sivil toplum kavramını siyasal otoriteyi ortaya çıkaran kamusal alan anlamında kullanmışlardır. Sözleşmecî düşünürler sivil toplum kavramını; "geleneksel toplumdaki aile merkezli özel alana karşı ortaya çıkmış olan kamusal alan merkezli siyasal oluşum"²⁹⁹ olarak ifade etmişlerdir.

Sivil toplum kavramı Aristo'dan itibaren politik topluma karşılık bir kavram olarak kullanılmıştır. Aristo Sivil toplumu; diğer bütün toplumları kapsayan ve onlara egemen olan sitede varolan her şeyin üstünde olan toplum olarak kullanılmıştır. Aristo'nun bu yaklaşımının dışında Locke; sivil toplumdaki, sivil devleti anlamaktadır. Locke'a göre, sivil devlet toplumdaki insanların, evrensel akıl ilkelerine dayanarak birbirleriyle bir sözleşme yapmaları ve hükümet seçmelerinden oluşur.

Sivil toplum kavramı bugün kullanılmakta olan anlamı büyük ölçüde Hegel tarafından oluşturulmuştur. Hegel'e göre sivil toplum 18. yüzyıl Avrupası'nda özellikle 1789 Fransız ihtilaliyle birlikte gelişen modern ulusal devletin bir yönünü oluşturmaktadır. Bu anlamda sivil toplum, bireysel ihtiyaçları karşılamayı ve bireysel hakları korumayı ilke edinen ulusal devletin siyasal ve legal çerçevesinde gelişen uzmanlaşmış kurallar, kuruluşlar ile grupların pratiklerinin ve davranışlarının karmaşık bir ağını meydana getirir.³⁰⁰

Hegel, bir toplum yapısını, sivil toplum ve devlet gücü olarak iki ayrı ancak, birbirine bağlı yapılar biçiminde ele almaktadır. Devletle burjuva toplumu yada sivil toplum arasında ilk ayrımı yapan Hegel, her ikisine de meşru bir hareket alanı bırakmakla birlikte, devleti daha üstün saymaktadır. Hegel sivil toplumu; kazanç, şahsi mutluluk ve kişi statüsünün korunması olarak tanımlamakla birlikte, Devleti sivil toplumun çıkarları karşısında korumaktadır.³⁰¹

Hegel'in önceliği devlete veren yaklaşımının aksine Marx sivil toplumu; siyasi hatayı belirleyen bir alan olarak tanımlamaktadır. Marx'a göre sivil toplum, 18 yüzyıl Avrupası'nda burjuvazi ile gelişmiştir, bu nedenle üretici güçlerin belli evrimsel gelişiminde ortaya çıkan ve bireyler arasındaki ekonomik ilişkilerin tümüdür. Siyasal toplum-sivil toplum ayrımı yapmayan Marx'a göre sivil toplum ağırlıklı olarak ekonomik alana tekabül eden bir anlam kazanmıştır.

²⁹⁹ Ömer ÇAHA, "1980 Sonrası Türkiye'sinde Sivil Toplum Arayışları", *Yeni Türkiye*, Yıl.3, S.18, Kasım-Aralık 1997, s.29.

³⁰⁰ VERGİN, a.g.m., s.9.

³⁰¹ Şahin YENİŞEHİRLİOĞLU, *Birey Toplum Devlet İlişkileri*, Ümit Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara 1995, s.132; MARDİN, a.g.m., s.1920.

Marx da sivil toplum; üretimin yapıldığı ve sınıfsal mücadelenin ortaya çıktığı alandır. Bunun niteliği ise üretim biçimine göre değişir ancak, varlık sebebi kapitalizmin kendisidir.³⁰² Bu çerçevede geniş bir perspektiften Marx sivil toplumu; "önceki tüm tarihsel aşamalarda mevcut üretici güçler tarafından belirlenen ve sonuçta karşılıklı olarak bunları belirleyen ilişkilerin biçimi"³⁰³ şeklinde ifade etmektedir.

Marksist düşünürlerden Gramsci'ye göre sivil toplumun kapitalist ve sosyalist dünyayı etkileyerek iyileştirecek ikili yönü bulunmaktadır. Bu öngörü çerçevesinde Gramsci'de sivil toplum, Avrupa komünizminin yerine katılımcı sosyalist bir demokrasiye, kapitalist ülkelerde devletin her türlü müdahalesinden uzak bir liberalizme yol açacaktır. Bu açıdan sivil toplum baskıcı devlet ve demokrasi ayrımında anahtar bir kavram haline gelmiştir.³⁰⁴

Marx'ın teorisinde salt ekonomik alana tekabül ettirilen sivil toplum olgusu Gramsci'de sivil toplum ile siyasal toplum arasında kesin ve siyasal uzantıları önemli olan bir ayrım yapılmıştır. Bu bağlamda, sivil toplum kamunun karşısında özel kesimin tümünü kapsayıp, bireylerin kişisel ihtiyaçlarını, aileyi, demekleri, hukuku içermekle kalmayıp, fikir, din, felsefe ile ahlaki da bünyesinde taşımaktadır.³⁰⁵

Görüldüğü üzere sivil toplum kavramı tarihsel süreç içinde Devlet-toplum ilişkilerini ve etkinlik alanlarının sınırlarının belirlenmesinde kullanılmıştır. Aynı yaklaşım çerçevesinde kavram toplumların ve siyasal yapıların geçirdiği veya geçirmesi beklenen süreci tanımlamakta kullanılmıştır. Bu noktada, sivil toplum-Devlet ilişkisinin niteliklerinin ortaya konulması gerekmektedir.

D. Sivil Toplum-Devlet İlişkisi

19. Yüzyılda ortadan kalkan ancak günümüzde yeniden tartışılmaya başlanan sivil toplum-devlet ilişkisinden günümüze yansıyan boyutu sivil toplumun, devletin olmadığı alanı işaret etmesidir. Bunun başka bir ifadesi ise devleti kendi alanına çekmektir. Bu bakımdan sivil toplum "despotizm karşıtı, yurttaşların katılımına dayalı, ceberrut devlet baskısından kurtulmuş, bireylerin girişim ve karar sahibi olmalarına imkan veren bir toplumsal yapı"³⁰⁶ olarak ifade edilmektedir.

³⁰² Ömer ÇAHA "Sivil Toplumun Dünü ve Bugününde Kadın", *Türkiye Günlüğü*, S.26, Ocak-Şubat 1994, s.55.

³⁰³ Norberto BOBBİO, "Gramsci ve Sivil Toplum Kavramı", *Sivil Toplum ve Devlet*, (Der. John Keane) Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1993, s.101.

³⁰⁴ KUZU, a.g.m., s.359-360.

³⁰⁵ VERGİN, a.g.m., s.10.

³⁰⁶ KUZU, a.g.m., s.361; SARIBAY, a.g.e., s.15-16.

Sivil toplum, gönüllü, kendini oluşturan, kendi desteklerine sahip, devletten özerk, özel alan ile devlet arasında aracı niteliğinde örgütlü bir sosyal yapıdır. Bu yapı, yasal düzen veya ortak kurallar dizisi gibi özgürlüklerin ve özerkliklerin güvencesi olan kurumsallaşmış bir temele oturur. Bu, hem devlet iktidarını sınırlayıcı hem de o iktidarı hukuka dayandığı sürece meşrulaştırıcı bir gücü bünyesinde taşır. Dolayısıyla, sivil toplum devletten özerk olmayı içerir ama, ondan yabancılaşmayı zorunlu kılmaz. Yani, sivil toplum devlet iktidarına karşı dikkatli ve saygılıdır.³⁰⁷

Genellikle sivil toplumu devletin olmadığı alan olarak gören yaklaşım, sivil toplumu toplumsal hayatla özdeşleştirirken devleti ve üretim hayatını tamamen dışında bırakır. Bu yaklaşım kavramın, yanlış ve eksik algılanışı olarak nitelenmekte, devletin hem sivil toplumu kendi bünyesinde topladığı hem de toplumun içinde bir alan işgal ettiği aynı zamanda, devletin içinde hareket edebilecek alanın çerçevesini belirleyip ve özenle grup örgütlenmesine ait kuralları düzenlediği vurgulanmaktadır.

Sivil toplumla devlet arasında karşıtlık ver yarışmanın yanı sıra zıtlık olduğu belirtilmektedir. Bu kurumlar arasında zıtlığın kabul edilmemesi durumunda sivil toplum tartışmalarının anlamını yitireceği temelsiz hale geleceği vurgulanmaktadır.³⁰⁸

Bu noktada sivil toplumun ve devletin fonksiyonları arasındaki mevcut farklılıklar ve yarışmanın varlığı kabul edilmekle birlikte, devletin örgütlenme biçimi sivil toplumun demokratik varlığı üzerinde belirleyicidir. Ancak içselleştirici devlet anlayışı edilgen olarak toplumda ortaya çıkan tüm grupları bünyesinde toplayarak sivil toplumun oluşmasına zarar verebilir. Öte yandan sivil topluma ve sivil toplum kuruluşlarına bakışları açısından dışlayıcı devlet anlayışı ise, etkin olarak sivil toplum kuruluşlarının oluşumunu sağlayacak koşulları ortadan kaldırır yada edilgen olarak sivil toplumun kendi haline bırakır.³⁰⁹

Devlet ve sivil toplum arasındaki ilişki bağlamında geliştirilen görüşlere karşın esas olarak, sivil toplum kavramı ve sivil toplumun varlığını devlet ile birlikte düşünmek gerekmektedir. Aristo'ya kadar götürülen ve eski Avrupa geleneği olarak adlandırılan dönemde sivil toplum, devlet ile aynı anlamda kullanılmıştır. Bu bağlamda bir sivil toplumun üyesi olmak demek, bir yurttaş -devletin bir üyesi- olmak ve dolayısıyla da onun yasalarına uygun

³⁰⁷ Ali Yaşar SARIBAY, "Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum", *Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam*, (Der. E. Fuat Keymen-A. Yaşar Sarıbay), Vadi Yayınları, Ankara 1998, s.90.

³⁰⁸ Davut DURSUN, "Türkiye'de Sivil Toplumun Gelişimi Üzerine Birkaç Not", *İlim Sanat Dergisi*, S.46-47, 1997, s.22.

³⁰⁹ John S.DRYZEK, "Political Inclusion and Dynamics of Democratization", *Amerikan Political Science Review*, September 1996, s.482.

ve diğer yurttaşlara zarar vermeyecek biçimde davranma yükümlülüğü altında olmak demektir. Bu yaklaşım sivil toplum anlayışına yönelik birinci aşama olarak ele alınmaktadır.³¹⁰ İkinci aşamada, sivil toplum içindeki bağımsız toplumların kendilerini devlete karşı savunmalarının meşru olduğu yaklaşımı öne çıkmış ve devrimci bir nitelik kazanmıştır. Üçüncü aşamada, sivil toplum-devlet ayrımı korunmuş ama eskilerin özgür, bağımsız bir sivil topluma olan güvenleri, egemen devlet faaliyeti lehine ters çevrilmiştir. Dördüncü aşamada ise, çoğulcu kendi kendini örgütleyen, devletten bağımsız bir sivil toplumu korumanın ve yenilemenin önemi ön plana çıkmıştır.

Hegel'ci çizgide sivil toplum, burjuva toplumu ile devlet ikilemi içinde bir tür denge sağlamaya, böylece sivil toplumu bir "amaç" olarak görmeye yönelirken, Marx'cı doğrultuda sivil toplum, devleti toplum içinde eritme amacına ulaşmada "araç" olarak ele alınmaktadır. Bu ikinci anlamında sivil toplum, çeşitli kurumların devlet karşısında güçlendirilmesi sonucunda devlet ve diğer toplumsal sınıfları da içine alarak dönüşecek, böylece hem devlet-burjuva toplumu ikiliği, hem de toplumsal sınıf farklılıkları ile birlikte devlet de ortadan kalkacaktır. Bu yaklaşım, sivil toplum aracılığıyla devlet-toplum ikileminin ve toplumsal sınıf farklılıklarının aşılması yoluyla sosyalist topluma ulaşmanın bir yöntemi niteliğindedir.³¹¹

Sivil toplum-devlet ilişkisinde kurumsal ve işlevsel açıdan; devlet büyüdükçe sivil toplum daralır, aynı yönde sivil toplum genişledikçe devlet daralır. Bu çerçevede sivil toplumla devlet arasında karşılıklı bir ilişki ortaya çıkmakta ve yapılar birbirlerine zıt olarak nitelenmektedir. Aynı yaklaşım çerçevesinde devlet-sivil toplum kuruluşları arasında üç farklı ilişkinin³¹² varlığından söz edilmektedir. Birincisi hasım ilişkisidir. Bu yaklaşımda devlet, sivil toplum kuruluşlarını bir hasım olarak görür, engellemek ve sınırlamak için çeşitli yollara başvurur. İkincisinde sivil toplum kuruluşları devletin güdümü altındadır. Buna göre, sivil toplum kuruluşları devletin uzantıları yada yan kuruluşları niteliğindedir. Üçüncü ilişki tipinde, sivil toplum kuruluşları bağımsızdır ve devlet bu kuruluşlara karşı hasmane bir yaklaşım içinde bulunmamaktadır. Bu ilişki düzeyinde devlet-sivil toplum kuruluşları arasında zıtlık ve yarışmadan ziyade işbirliğine yönelik girişimler söz konusudur.

³¹⁰ John KEANE, "Despotizm ve Demokrasi", Sivil Toplum ve Devlet, a.g.e., s.47-53.

³¹¹ SAN, a.g.m., s.7-8.

³¹² Burhan ŞENATALAR, "Yaygın Demokrasi Eğitimi İçin İki Model Önerisi", Merhaba Sivil Toplum, a.g.e., s.200-201.

Devlet, sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişki biçimlerine yönelik olarak, siyasi, kültürel ve ekonomik alana yönelik ayrımlarda yapılmaktadır. Bu yöndeki ilişki biçimlerinde de devlet erki bireysel girişimlerin özgürce, serbest yapılmasına yönelik olumlu yaklaşımların varlığı gerekli gösterilmektedir. Öte yandan sivil toplum devlet yarışmasında sivil toplum kuruluşlarının, devletin yok edilmesi/devletin olmaması perspektifinde çalışmaları gerektiğine³¹³ yönelik oldukça farklı ve sivil toplumu merkez alan görüşlerde bulunmaktadır.

Sivil toplum devlet ilişkisinde devleti yok etme bağlamında bir görüşün aksine, bu ilişkinin biçimi açısından üzerinde en çok durulan yaklaşım; devlet iktidarının sivil toplum lehine sınırlandırılmasıdır. Kurumsal bir üst yapı olarak ortaya çıkan devlet erkinden önceki doğal yaşama atıf yapılan yaklaşımda, sivil toplumun devlet karşısında güçlü etkin konuma gelmesi aynı zamanda sivil toplumun kendi kendini yönetme yeteneğinin arttırılması³¹⁴ gerektiği savunulmaktadır.

Devlet-sivil toplum kavramları arasındaki ayrım Hegel tarafından da vurgulanmaktadır. Bu ayrımda devlet; merkezi hükümet ya da en üst bir kamusal otorite aracılığıyla evrensel yada milli hedefler peşinde koşan siyasal topluluk anlamına gelmektedir. Devletin kamusal alanını tarafsızlık ve evrenselliğin hakim olduğu bir alan olarak kabul eden Hegel'de devlet sivil toplumdaki bireylerin ve tarafların çıkarlarını koruyan onların güvencesi olan bir yapıdır. Bu çerçevede Hegel devleti, "topluluk hayatının gerçek içeriği saydığı sivil toplumun dışında ona şekil veren bir çerçeve"³¹⁵ olarak görmektedir.

Öte yandan Hegel, sivil toplumun kendi kendini kötürümleştirme eğiliminden söz etmekte ve bunun önlenemeyeceğini belirtmektedir. Devlet, sivil toplumdan yalnız kendisi için zorunlu olanı talep ve kendini zorunlu asgarinin garanti edilmesi ile sınırlandırır o zaman devlet bu sınırın dışında, sivil toplum içindeki birey ve grup özgürlüğü için bir alan bırakması gereklidir. Devlet sivil toplumdaki adaletsizlikleri ve eşitsizlikleri gidermek halkın evrensel çıkarlarını korumak amacıyla müdahale edebilir.³¹⁶

Sivil toplum-devlet ilişkisinde Marx, Hegel gibi sivil toplum-devlet ayrışmasını esas almış ancak, sivil toplumu ekonomik ilişkileri üreten ve sınıf ilişkilerini doğuran bir alan olarak tanımlamıştır. Marx'ın ayrımında sivil toplumun üretim alanına tekabül etmekte oluşu

³¹³ Şükrü HATUN, Üç Sempozyum..., a.g.e., s.51.

³¹⁴ KEANE, a.g.m., s.60-67.

³¹⁵ MARDİN, a.g.m., s.1921.

³¹⁶ John KEANE, *Demokrasi ve Sivil Toplum*, (Çev. Necmi Erdoğan), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1994, s.77-78.

ve üst yapısal kurumlara kaynaklık etmesi esas alınmış ve sivil toplumla devlet ayrılmıştır. Ancak Marx, devleti egemen gücün bir kurumu olarak kabul etmiş, Devleti, sivil toplumdaki çatışmaları uzlaştıran ve sentezini oluşturan bir kurum değil, sivil toplumun bir yansıması³¹⁷ olarak algılamıştır. Yani bir bakıma sivil toplum ne ise devlette odur. Sivil toplum devletinde şahsında kaybolmaz, aksine yeniden üretilir. Çünkü sivil toplumda güçlü ve üretim araçlarına hakim olan sınıf devleti ve onun normlarını da belirler ve sivil toplumun işleyiş kurallarını kendi lehine çevirir.

Öte yandan Marx, Hegel'in sivil toplum ve devleti iki ayrı birim olarak görmekle yanlışlığını belirtmektedir. Zira, devlet evrensel bir gelişmenin değil, çıkarların şekillendirdiği bir sonuçtur ve sivil toplumla organik ilişkisi vardır. Ancak, sivil toplumla devlet arasında tam bir özdeşlik söz konusu değildir ve sivil toplum geleneği olmayan topluluklarda devlet baskıcı bir niteliğe bürünmektedir.³¹⁸

Sivil toplum-devlet ilişkisi hakkında Alexis de Tocqueville; evrensel çıkarlar adına sivil toplumu yöneten/biçimlendiren devlet yaklaşımının savunulmasını tehlikeli görmektedir. Zira, toplum hayatı siyasal kurumların ağırlığı altında ezilmektedir. Tocqueville, sivil örgütlenmeleri, yurttaşların kendi hak ve ödevlerini öğrendikleri taleplerini dayattıkları ve diğerleriyle tanıştıkları, sürekli olarak herkese açık okullara benzetmektedir. Bu anlamda Tocqueville, sivil örgütlenmelerin kendi varlıklarını sürdürmek ve eşgüdüm sağlamak bakımından her zaman merkezileşmiş devlet kurumlarına bağımlı olduklarını kabul etmektedir. Ona göre, "çoğulcu ve kendi kendini örgütleyen, devletten bağımsız bir sivil toplum, demokrasinin vazgeçilmez bir koşuludur"³¹⁹ aynı zamanda sivil toplum devlet despotizmini engelleyen toplumsal bir denge unsudur.

J. Locke, Rousseau ve Hobbes, sivil toplumu devletle eşanlamlı kullanmışlardır. Locke'da sivil toplum tam anlamıyla siyasal toplumu karşılamaktadır. Locke'un siyaset felsefesinde sivil toplum, kamusal alanda gerçekleşen bir sözleşmeyi takip etmektedir. Bu kavramın karşıtı politik toplum değildir hatta sivil toplum politik toplumla aynı anlama gelmektedir.³²⁰

³¹⁷ Türkay DEMİR, "Fransız Devriminin Sesi", *Birikim Dergisi*, S.6, Ekim 1989, s.58.

³¹⁸ KUZU, a.g.m., s.359.

³¹⁹ KEANE, a.g.m., s.74, 83.

³²⁰ İlhan AKIN, *Kamu Hukuku*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1974, s.129-135; Ömer ÇAHA, "Sivil Toplum ve Liberalizm", *Diyalog Dergisi*, S.1, 1996/1, s.195.

Hobbes da sözleşmenin gerçekleştiği sivil toplum aslında bir tür doğal haklar karşıtı olan sivil halin bir anlatımından ibarettir. Hobbes, sivil toplumun unsurlarını, içinde din dahil olmak üzere devletin çatısı altında olmaktadır.³²¹ Aynı zamanda Devletin varolması gerektiğini zira devlet olmadan toplumsal barışın sağlanamayacağını ifade etmektedir. Öte yandan politik toplum olarak sivil toplum Hobbes'da aile dahil olmak üzere toplumsal her alanı kuşatan bir kurum olarak gelişmektedir.³²²

Gramsci'de Devlet evrensel çıkarları değil, kısmi çıkarları temsil eder ve süreklilik arz eden bir kurum olmayıp toplum tarafından koşullandırılan ve topluma bağımlı bir yapıdır. Gramsci ekonomik etkinliklerle sınırlandılamayacağını belirttiği sivil toplumu geniş bir perspektifte devletin parçası sayar.³²³ Zira Gramsci'ye göre, sivil toplum yönetici sınıfın kendi hegemonyalarını sağlamlaştırmak üzere ideoloji üreten ve yönlendiren kurum ve toplulukların bütünü olarak, modern toplumda yer almaktadır.

Özetle sivil toplum-devlet ilişkisi bağlamında Sivil toplum düzeninin kurulması ve kurumsallaşması için devlet yönetiminde açıklık/şeffaflık sağlanması, devletin katılıma ve halk egemenliğine dayalı bir kurum olması gerekmektedir. Öte yandan Devlet erkinin varlığını ortadan kaldıracak bir sivil toplum anlayışı ve bu çerçevede şekillenecek sivil toplum kuruluşları toplumda ve kurumsal yapılarda çatışma unsuru olacaktır.

Çatışmanın yerine toplumsal alanın her iki kesim tarafından eşit koşullarda paylaşılması gerekmektedir. Bunun sağlanması için, sivil toplumun toplumsal ve kurumsal yapı içinde rahat hareket edebilmesini sağlayacak yapabilirlik kapasitelerini sağlayacak/geliştirecek yasal altyapıların sağlanması ihtiyacı bulunmaktadır. Toplumsal fonksiyonlarını yerine getirmede yapabilirlik kapasiteleri geliştirilmiş sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının varlığı toplumda ve devlet erki üzerinde olumlu etkiler meydana getirecektir. Ancak tüm bunların gerçekleşme düzeyinin demokratik unsurların varlığı ile doğrudan bağlantılı olduğu açıktır. Zira demokratik değerlerin varlığı devletin sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarına yaklaşımları üzerinde belirleyici olacaktır.

Bu açıklamalar bağlamında ülkemizde sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının gerek devlet gerekse toplum tarafından algılanılışını incelemek gerekmektedir.

³²¹ ÇAHA, "Sivil Toplum ve...", a.g.m., s.190.

³²² AKIN, a.g.e., s.105; Ömer ÇAHA, Sivil Kadın, Vadi Yayınları, Ankara 1996, s.23.

³²³ BOBBİO, a.g.m., s.95,104.

E. Türkiye'de Sivil toplum Anlayışı ve Sivil Toplum Kuruluşları

Batı'da geliştirilen sivil toplum kuramları temel hak ve özgürlüklerin tam ve eksiksiz varlığını esas alır. Batı'da sivil toplum bu taban üzerinde yer alırken sivil toplum kuramının ortak amacı, merkezi otoritenin toplumsal sivil yaşama, kural koyarak müdahale yetkisini sınırlamak olarak şekillenmektedir. Buna karşın Türkiye'deki sivil toplum özlemleri, temel hak ve özgürlükler tabanına oturacak daha demokratik bir toplum yapısı özlemi olarak doğmamıştır. Tam aksine eksikliği toplumsal yaşamın her alanında hissedilen temel hak ve özgürlüklerin jeneratörü olacak bir yapı özlemi³²⁴ şeklinde düşünülmektedir.

Tarihsel süreçte merkezi geleneklerin ağır bastığı ülkemizde sivil toplum anlayışını başlıca iki dönem altında Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti bağlamında incelemek durumundayız. Zira toplumsal yaşamın merkezi kurumlar tarafından düzenlenmesi geleneğinin ilk ve önemli şekilde uygulandığı dönem Osmanlı imparatorluğuna dayanmaktadır. Bu geleneğin uzantıları ise çeşitli kurumsal dönüşümler sağlanmış olmakla birlikte Cumhuriyet tarihi içinde de devam etmiş ve halen devam etmektedir.

1. Osmanlı'da Sivil Toplum

Batı toplumlarında siyasal hayat, "sivil toplum" ve dar anlamda devleti oluşturan "siyasal toplum" olmak üzere iki unsurdan meydana gelmiştir. Doğu toplumlarında ise, devlet siyasal toplumun önderliğinde meydana gelmektedir. Ayrıca Doğu'da sivil toplum gelişmemiş ve ilkel bir düzeyde olduğu için devlet mutlak anlamda egemendir, onun dışında bir toplumsal örgütlenme hemen hemen yok gibidir.³²⁵

Bürokratik bir devlet olarak Osmanlı devletinin en belirgin niteliği merkez-çevre uzaklığıdır. Devlet otoritesinin oluşturduğu "merkez" ile halkın oluşturduğu "çevre" arasında Hegel'in tanımladığı anlamda aracı kurumlar (vakıflar Osmanlı devletinde aracı kurumlar olarak sunulmaktadır, bu konu ilerleyen başlıklarda incelenecektir) mevcut değildi.³²⁶ Bu yapının sonucu olarak da toplum tamamen devlet tarafından yönlendirilmiştir. Öte yandan Osmanlı'da Devlet dışı bir faaliyet alanının düşünülmezliği ve ekonomi dahil tüm toplumsal faaliyet alanlarının devlete bağlı olması ve ona hizmet vermesi anlayışı nedeniyle birlikte sivil toplum meydana gelmediği³²⁷ savunulmaktadır.

³²⁴ Yurdakul FİNCANCI, "Sivil Toplum-Asgari Devlet-Sivil Devlet", Sivil Toplum, a.g.e., s.14.

³²⁵ VERGİN, a.g.m., s.10.

³²⁶ ÇAHA, a.g.e., s.70.

³²⁷ VERGİN, a.g.m., s.11.

Genel olarak Osmanlı devletinin değişmez ilkesinin "sivil toplum" karşısında, devleti rakipsiz bir güç olarak tutmak olduğu bu yüzden katılımcı düzeneklerin kesinlikle reddedildiği belirtilmektedir. Bu durum, Osmanlıdaki yerel unsurların gelişmesinin ve ulusallığın önündeki en önemli engel olarak gösterilmektedir.³²⁸ Mardin, "kapıkulu düzeni ile ekonomi başta olmak üzere devletin yaşamın çeşitli alanlarını düzenleme geleneği ve yetkisinin varlığını"³²⁹ Vergin de "reaya sınıfının siyasetten uzak kalmasını"³³⁰ Osmanlı'da sivil toplumun oluşmasının önündeki engeller olarak göstermektedir. Bunlara ek olarak Osmanlı'da sivil toplum anlayışının geç gelişmesinin nedenleri olarak;³³¹ Osmanlı bürokratik patrimoniyal idaresinin devlete bağlı meşruiyet anlayışı; iletişim araçlarının ve aydın gruplarının gelişmemesi ve islami sistemlerde devlete karşı koyma geleneğinin bir meşruiyet kaynağı olarak Batıdaki gelişmelere benzer toplumsal dayanaklardan mahrum kalmış olması gösterilmiştir.

Ancak Osmanlı'da 19 yüzyılda cemaat kültürünün aşınmasıyla birlikte ortaya çıkmaya başlayan bireyselleşme, bireyselliğe fırsat veren bir toplumsal gelişmeye yol açmıştır. Bu gelişmelerin II meşrutiyetin ilanı ile arttığı siyasal derneklerle, siyasal gruplaşmaların olduğu belirtilmektedir. Söz konusu gelişmeler nedeni ile Osmanlı'da sivil toplumun oluşum ve gelişiminin 19. yüzyılda başladığı³³² fikri savunulmaktadır.

Osmanlıda sivil toplumun gelişmesinin önündeki engellere işaret etmesine karşın Mardin, Osmanlı'da özel hayatın örf-i sultani'den uzak bir masuniyetle korunmuş olmasını sivil toplumun varlığına yönelik delil olarak öne sürmektedir. Öte yandan, Osmanlıda eksik olanı sosyal sınıfların kamusal alanla etkileşime girmemesi ve kamuoyu oluşturmaması³³³ olarak belirlemektedir.

Osmanlı Devletinde sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının varlığını savunanlar Mardin tarafından belirtilen iki ayrı hukuk sisteminin varlığını esas almaktadırlar. Bu tartışmalarda Osmanlıdaki tarikatların varlığı ve bu unsurların sivil toplum kuruluşu sayılıp-sayılmamaları ön plana çıkmaktadır. Bu tartışma ekseninde tarikatların Osmanlıdaki en etkin toplumsal yapıların başında geldiği savunulmakta, bu açıdan tarikatlar sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmektedir. Mardin de örfi sultan-i dışında yer alan tarikatları sivil toplum

³²⁸ EROĞUL, a.g.e., s.74.; KILIÇBAY, "Vatandaşlık Okulu...", a.g.m., s.23.

³²⁹ MARDİN, a.g.m., s.1921.

³³⁰ Nur VERGİN, *Kentleşme ve Siyasal Yaşam*, Basılmamış Doçentlik Tezi, İstanbul 1977, s.163.

³³¹ GÖNÜL, a.g.m., s.40.

³³² Ersin KALAYCIOĞLU, "Sivil toplum ve Neopatrimoniyal Siyaset", *Küreselleşme...*, a.g.e., s.114-115.

³³³ Şerif MARDİN, "Türk Toplumunu İnceleme Aracı Olarak Sivil Toplum", *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 1994, s.20-23.

kuruluşları olarak algılamakta ve bektâşilik tarikatını³³⁴ örnek vermektedir. Öte yandan Eryılmaz tarafından tarikatlar Osmanlı devletinde klasik devlet görevlerinin dışındaki toplumsal fonksiyonları yerine getiren sivil toplum kuruluşları arasında gösterilmektedir. Ortaylı'da toplumsal yapıdaki işlevleri bakımından tarikatları loncalarla birlikte "kent hayatına katılımı sağlayan kurumlar" arasında yer vermektedir.³³⁵

Gerek Osmanlı'da gerekse günümüzde tarikatların sivil toplum kuruluşu olarak algılanması tarikatların bireyi algılama biçimleri nedeni ile eleştirilmektedir. Bu eleştirilerde, Batı'da sivil toplumun bireyi etkin kılan, onu bireysel ve kollektif kaderde söz sahibi yapan niteliği ön plana çıkarılmaktadır. Buna karşın tarikatlarda bireyin ram edildiği, bireysel özgürlüğün ve inisiyatifin cemaat olma bilinci içinde önemsizleştiği bir ortam olarak görülmektedir. Öte yandan dine dayalı Osmanlı yapısında muhalefet odağı haline gelen tarikatların, günümüz demokratik toplumlarında sivil toplum kuruluşu olarak rol sahibi olmamaları gerektiği çünkü; "bu birimlerin bireysel özgürlükleri sınırlandırıp, kapalı topluluklar olarak yapılandırdıkları" vurgulanmaktadır.³³⁶

Sonuç olarak, Osmanlı'da sivil toplumun gelişiminin 19. yüzyılda başlamış olması, sivil toplumun varlığına yönelik unsurların Osmanlıda geçmiş dönemlerde varolmadığı anlamına gelmemektedir. Osmanlı'nın kendine özgü sivil toplum unsurları, 16. yüzyıl öncesinde siyasal/toplumsal yaşama ilişkin değerleri etkilemiş/belirlemiştir. Özellikle vakıflar ve loncalar, toplumsal kesimler arasında işbirliğini/dayanışmayı sağlamışlar, aynı zamanda toplumla devlet arasında köprü kurarak devleti sivil toplum anlayışı ve sivil toplum kuruluşları için bir engel olmaktan çıkarmışlardır. Bu açıdan Osmanlı döneminde -yukarıda işaret ettiğimiz unsurlar dikkate alınmak suretiyle- tarikatlar dışında oluşturulan toplumsal kurumları adı konulmamış olmakla birlikte günümüz anlamında sivil toplum kuruluşları olarak görmek mümkündür. Zira bu kuruluşların varolduğu alan da "sivil toplum alanı" olarak şekillenmiştir. Öte yandan bu kuruluşlar ile devletin etkileşimi açısından birinin diğerini bertaraf etme amacı ve çatışmacı yaklaşımlar sergilemekten uzak hareket ettiklerini söylemek mümkündür.

³³⁴ DURSUN, a.g.m., s.25; MARDİN, "Türk Toplumunu...", a.g.m., s.20-33.

³³⁵ Bilal ERYILMAZ, "Kentleri Yönetilebilir Kılmak" *Yeni Türkiye*, Yıl.2, S.8, Mart-Nisan 1996, s.184; İlber ORTAYLI, "Mahalli İdare Geleneği: Abartma ve Gerçek Üzerine", *Türkiye Günlüğü*, S.26, Ocak-Şubat 1994, s.6; Bknz., Aydın AYBAY, Üç Sempozyum..., a.g.e., s.54.; Ali BULAÇ, "Yerel Siyaset ve Demokrasi Çoğulculuk Sivil Toplum", *Sivil Toplum İçin Kent...*, a.g.e., s.175-176.

³³⁶ VERGİN, a.g.m., s.11; İlhan TEKELİ, "Yerel Demokrasi İçin Kamu Alanı Oluşturmak Gerekir", *Ada-Kentliyim Dergisi*, Yıl.3, S.10, s.65.

2. Cumhuriyetten Günümüze Sivil Toplum

Cumhuriyet Türkiye'sinde sivil toplumun varlığına yönelik olarak yapılan bir değerlendirmede ülkemizde sivil toplum yok demek yerine; Türkiye'de devlet karşısında belirli bir güce sahip olmayan sivil toplumun varlığından söz edilmektedir. Bu yaklaşıma esas olarak da Türkiye'de çok belirgin bir şekilde resmi toplum ve devletin olduğu, bunun karşısında ise güçlü ve kendi haklarını koruyabilecek bir sivil toplum bulunmadığı³³⁷ savunulmaktadır.

Ülkemizde sivil toplumun gelişimi tek parti ve çok parti dönemi olmak üzere iki ayrı dönemde ele alınmaktadır. Sivil toplum ile siyasal rejimin niteliği ve gelişimi arasında kurulan ilişki bağlamında Tek parti döneminde izlenen otoriter/totaliter siyasal rejimin devleti her bakımdan güçlendirmesine karşılık, her düzeydeki sivil toplumu boğduğu ve gelişmesine engel oluşturduğu³³⁸ savunulmaktadır.

Türkiye'de sivil toplumun oluşumunun yasal düzenlemelerle sağlanmaya çalışıldığı savunulurken bu görüşe karşıt olarak özellikle tek parti döneminde toplumsal düzeyde sivil toplumun tam yok oluşla yüz yüze geldiği vurgulanmaktadır.³³⁹

Tek parti dönemindeki sivil topluma yönelik aynı tarzda bir yaklaşımda, 1923-1950 arasında Türkiye'de yöneticilerin içinde eski askerler olsa bile sivil iktidar döneminde sivil toplumun daraltıldığı³⁴⁰ savunulmaktadır. Söz konusu döneme yönelik olarak getirilen yaklaşımlar ülkemizde merkez-çevre, merkez-yerel ilişkilerine de açıklık getirmektedir. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde uygulanan merkeze bağımlı kalkınma çabaları ve sermaye birikimini sağlayamamış toplumun varlığı sivil toplumun gelişmesindeki engellerden biri olmuştur.

Cumhuriyetle birlikte, Batılılaşma çabalarının sonucunda ulaşılması hedeflenen amaç arasında sivil toplum yapısının da kurulmasının bulunduğu savunulmuştur. Ancak tek parti döneminde değilse bile çok partili siyasi hayata geçilmesiyle birlikte siyasi partilerin ortaya çıkması, daha yakın dönemlerde çeşitli meslek kuruluşlarının, sendikaların, derneklerin kurulması sivil toplumun oluşmasına katkılar sağlamıştır. Ancak Türkiye'de Batı Avrupa'da görülen "sivil toplum" aşamasının gerçekleşmiş olduğunu söylemek güçtür. Murat Belge bu sonucu şu şekilde açıklamaktadır;³⁴¹ Türkiye'nin Osmanlı devletinde başlayan ve daha çok

³³⁷ Naim GÜLEÇ, "Ömer Dinçer'le Sivil Toplum-Yerel Hizmetler İlişkisi Üzerine", *İlim ve Sanat Dergisi*, S.46-47, 1997, s.34.

³³⁸ DURSUN, a.g.m., s.26.

³³⁹ BELGE, a.g.m., s.1920; DURSUN, a.g.m., s.26.

³⁴⁰ AKAT, a.g.m., s.59-60.

³⁴¹ BELGE, a.g.m., s.1920.

Batılılaşma yönünde ilerleyen değişme sürecinde, itici güç her zaman devlet elindeydi. Devletin toplumu Batı yönünde değiştirme çabasında başlıca aracı ise; "hukuk" kurumu, yani çıkarılacak çeşitli yasalardı. Böyle bir süreç, Batı tarihinde sivil toplum deyimini ile anlatılmak istenen yapıyı oluşturan süreçle benzeşmekte, hatta onunla çelişmektedir. Çünkü Batı'da sivil devlet düzenlenmesiyle karşıtı olarak kullanılan deyimine de yer verilecek olursa, politik toplumun müdahalesiyle kurulmamış, tersine bu yapıya karşı direnerek ve kendi özerkliğini kabul ettirerek bir gerçeklik haline gelebilmiştir. Türkiye'nin yaşadığı Batılılaşma süreci bir sivil topluma erişme çabası olarak ele alınacak olursa, sürecin çelişkisi burada yatmaktadır.

Çok partili dönemin kesintiye uğradığı 1960 ihtilali sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası, Türkiye'de sivil toplum açısından önemli bir adım olarak kabul edilmektedir. Sonuçlanmamış olmakla birlikte 1961 Anayasası ülkemizde, sivil toplumun oluşması yönünde belki de en fazla fırsatı yaratan belge konumundadır. Bu dönemde özerk kurumlar aracılığıyla yürütmenin dengelenmesi/denetlenmesine çalışılmış, bu çabaların uzantısında, devlet ile sivil toplum arasındaki dengenin korunması ve geliştirilmesi için adımlar atılmıştır.

Çok partili dönem içinde yaşanan darbelerin sivil topluma yönelik gelişmeleri daraltmış olmakla birlikte özellikle 1980 sonrasında dünyadaki gelişmelerinde etkisiyle devletin daraltılması ve toplumun güçlendirilmesi görüşü tartışma gündemine gelmiştir. 27 Mayıs, 12 Mart ve 12 Eylül askeri müdahalelerinin sivil topluma karşı darbeler olduğu, toplum karşısında devleti güçlendirme ve yeniden örgütlenme amacı güttüğü, toplumu ise devlet karşısında güçsüzleştirdiğinin ileri sürülebileceği³⁴² belirtilmektedir.

Buna karşın sivil toplum kavramı 1980'lerde çeşitli özelemleri dile getirmekte kullanılmıştır. Böylece günlük dilde sivil toplum=askeri olmayan toplum=çok sesli toplum=devlet tekellerinin kırıdığı toplum=çoğulcu toplum=katılımcı-demokratik toplum=özgürlükçü-eşitlikçi toplum³⁴³ gibi bir denklem kurulmuştur.

1980 sonrasında Türkiye'de siyasi anlamda ciddi dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşümlerden biri 1980 öncesi görülen siyasal yapıyı kökten değiştirmeyi öngören dönüştürücü projelerin yerine daha spesifik konularla uğraşan, bu konularla ilgili hak talebinde bulunan grupların yer alması konusunda görülmüştür. Bu gruplar sistem hakkında politika üretmekten çok doğrudan kendilerini ilgilendiren noktada sistemden hak talebinde

³⁴² DURSUN, a.g.m., s.26.

³⁴³ Ayşe ÖNCÜ, "Sivil Toplum ve Katılım", Sivil Toplum, a.g.e., s.41.

bulunmaya başlamışlardır. Bu grupların bulunduğu payda ise, devletin Cumhuriyet tarihi boyunca güttüğü tekçil politikaları tersine çevirme noktasında oluşmuştur.³⁴⁴

Öte yandan 1980 sonrası sivil toplum kuruluşları noktasında Devlet tarafından planlı şekilde korporatist bir yapılanmaya gidildiği, yönlendirilmiş büyük anlamda özerk olmayan bir sivil toplum alanı oluşturulmaya çalışıldığı belirtilmektedir. Bu bağlamda 1980 li yıllar çok sayıda karşı güç odağı olmayan görece basit toplumsal yapının otoriter rejimle etkisizleştirildiği dönem olarak tanımlanmaktadır.³⁴⁵

1980 sonrasında devlet toplumun hemen her alanını kontrol altına almış ve bu sıkı kontrolden her siyasal akım etkilenmiştir. Aynı dönemde Türkiye'de demokrasinin yeniden tesisi sivil toplum oluşturulmasıyla özdeş olduğu hemen tüm siyasal akımlar tarafından savunulmuştur. Geliştirilen tanımlamalarda sivil toplum, "askeri toplum" karştı olarak vurgulanmış, askeri yönetimden zarar görmüş siyasal ve toplumsal kesimler sivil toplum taraftarı haline gelmiş, "sivil toplumculuk" adı verilen siyasal tutum doğmuştur. Bu tutum, rijit devlet-toplum karşıtlığını daha da katılaştırmış, giderek toplumdan yana olmayla özdeşleştirilen demokrasinin bir örgütlenme biçimi olduğunu unutturmuş, sivil toplum kavramını her derde deva, ideal bir araca dönüştürmüştür.³⁴⁶ Bu bağlamda 1980 sonrasındaki yapısı ile sivil toplum, otoriter devlet karşısında can simidi gibi sarımlan bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşımlara ek olarak 1980 sonrasında sivil toplum kuruluşlarına "yasalardan kaynaklanan sınırlamalar kadar fiili (de facto) ayrımcılığın uygulandığını" bununda yerel yönetimleri ve sivil toplum kuruluşlarının başarısını sınırlandırdığı³⁴⁷ vurgulanmaktadır.

Sivil toplum kavramı ülkemizde özellikle 1980'li yıllarda sık kullanılmaya başlanmış ve güncelleşmiştir. Kavramın bu döneme kadar güncelleşmemesinin siyasal ve toplumsal gündeme girmesindeki gecikmenin şaşırtıcı olmadığı, zira özünde bireyi ön plana çıkaran ve onu aktif kılan yapısı ile sivil toplumun ait olduğu toplumsal yapıda gelişeceği belirtilmektedir. Bu açıdan batı dışı toplumların böyle bir organizasyona uygun olmayışı

³⁴⁴ Betül Ünsal VURAL, "Türkiye'de Sivil Toplum Tartışmaları ve Kadın Hareketi", *Dergah Dergisi*, C.8, S.87, Mayıs 1997, s.13.

³⁴⁵ *Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler*, TBD-KAV Yayını, Ankara 1997, s.78; Şükrü AKSU, "Demokratik Kitle Örgütlerinin Yeni Yüzü: Bir Teorik Çerçeve Taslağı", *Birikim Dergisi*, S.6, Ekim 1989, s.51.

³⁴⁶ Ali Yaşar SARIBAY, "Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum", *Küreselleşme...*, a.g.e., s.95-96

³⁴⁷ Ruşen KELEŞ, "Yerel Yönetimler Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, a.g.e., s.11.

gecikmenin birincil nedeni sayılmaktadır. Öte yandan Türkiye'de siyasal rejimin niteliği ve gelişiminin bir bakıma sivil toplumu da belirlediği öne sürülmektedir.³⁴⁸

Kavramın özellikle sol entelektüel söylemine girme nedeni olarak; bu dönemde kurulan askeri rejim ve 1982 Anayasası ile Türkiye'de devletin toplum üzerinde baskı ve denetimini yeniden yoğunlaştırması ve devletçi sosyalizmin Batı'da ve Doğu'da yoğun bir biçimde eleştirilmeye başlanmış olması³⁴⁹ ve sol kesimin gerçekleşmeyen sosyalizm projesini ikame etmekte sivil toplumu kullanmak istemesi gösterilmektedir. Sivil toplum kavramı islami kesim olarak adlandırılan toplumsal unsurlar tarafından da kullanılmıştır. Farklı toplumsal ve siyasal yaklaşımlar tarafından kullanılan sivil toplum kavramının aslında her iki kesim tarafından da "varolan toplumsal ve siyasal yapıyı ve unsurlarını anlamada bir araç olarak değil, tamamen Türkiye'deki ceberrut devlet geleneğini aşındıran bir özlemin, bir gelecek toplum projesinin ifadesi"³⁵⁰ olarak kullanılmakta olduğu vurgulanmaktadır.

Kavramın farklı siyasal unsurlar tarafından kullanılmış olması söz konusu unsurların mevcut yönetsel yapı hakkında ortak yaklaşımlarını ifade etmesi açısından önem taşımaktadır. Ancak her iki kesim Devlet erkinin tutum ve davranışlarına yönelik ortak tavırlar içinde olmalarına karşın, sivil toplum kavramını kendi siyasal ideallerine giden yolun araçlarından biri olarak kullandıkları görülmektedir.

Söz konusu toplumsal kesimlerin siyasal arka planları veya kendilerine referans olarak aldıkları düşünceleri sivil toplumu ve sivil toplum kuruluşlarını göz ardı eden bir tavır içinde olmamışlardır. Burada belirtmemiz gereken nokta ise, sivil toplum kavramının her hangi bir kesimin tekeli altındaki bir yaklaşım olmadığıdır. Önemli olan sivil toplum anlayışının ve bu çerçevede demokratik hukuk devleti içinde sivil toplum kuruluşlarının oluşturulmasıdır. Bu yapıların toplumsal ve yönetsel gelenek içinde yer almasına yönelik çabaların engellenmesi toplumsal kesimler ile devlet erki ve diğer toplumsal yapılar arasında çatışma zemini hazırlayacaktır.

³⁴⁸ İsmail DOĞAN, "Sivil Toplum: Ondan Bizde de Var", *İlim Sanat Dergisi*, S.46-47, 1997, s.16; DURSUN, a.g.m., s.25.

³⁴⁹ Şahin ALPAY, "Türkiye'de Devlet-Sivil Toplum Dengesi Yeniden Kurulmalı", *Sivil Toplum*, a.g.e., s.18-23.

³⁵⁰ ÇAHA, "1980 sonrası...", a.g.m., s.33.

F. Sivil Toplumun ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Niteliği-İşlevleri

Sivil toplum konusundaki değerlendirmelerin ortak paydası, kavramın toplumsal kesimlerin örgütsel yapılarından kurulu bir toplumu ifade eden özelliğidir. Bu açıdan sivil toplum, belirli otoritelerin ve işlevlerin farklılaştığı ve birbirini dengelediği bir toplumsal yapıyı ifade etmektedir.

Genel olarak sivil toplum kuruluşlarının özelliklerini üç noktada belirlemek mümkündür;³⁵¹ Birincisi; üyelerinin katılımına olanak veren kuruluşlar olmalarıdır. İkincisi; merkezden yani siyasal toplumdan bağımsızlıkları/özerklikleridir. Üçüncü olarak, sivil toplum kuruluşları toplum yada kamu yararının ne olduğu konusunda, siyasal toplum kuruluşlarından yani merkezden farklı görüşlere sahip olabilirler.

Sivil toplum öncelikle bireylerin kendi arayışları/beklentileri paralelinde örgütlenmelerini sağlayarak haklarını daha güçlü savunmalarına yol açar. Bu çerçevede şekillenen sivil toplum kuruluşlarının amacı, insanı değiştirmek, insanları eğitmek maddi ve manevi refahlarını sağlamaktır. Sivil toplum kuruluşlarının her biri farklı toplumsal sorunlarla uğraşmakta böylece toplum daha çoğulcu hale gelmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının siyasal, toplumsal-ekonomik içerikli işlevleri bulunmaktadır. Siyasal işlev açısından sivil toplum kuruluşları, günümüzde totaliter devleti aşmanın ve demokrasiyi geliştirmenin bir aracı olarak algılanmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının toplumsal-ekonomik işlevi siyasal işlevinden daha az önemli değildir. Zira, ekonomik karar alma süreç ve mekanizmalarının önemli ölçüde sivil toplum içinde tutulması zorunludur.

Bunun yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının; "bağımsız, demokratik, çağdaş, laik, kişi özgürlüğünü ve mutluluğunu ön plana alan ve bu konuda mücadele eden"³⁵² nitelikleri belirtilmektedir. Ancak burada dikkat çeken nokta, sivil toplum kuruluşlarında bulunması gereken nitelikler arasında ideolojik yaklaşım ve ilkelere yer verilmesidir. Bu yaklaşım, sivil toplum kuruluşlarının devletin ideolojik niteliklerini benimsemek zorunluluğu anlamına gelmektedir. Öte yandan söz konusu ayrıştırma ile sivil toplum kuruluşlarına yönelik seçkin bir tavır sergilenmektedir. Ülkemizde sivil toplum kuruluşlarına yönelik ayrıştırmacı, seçkin

³⁵¹ KELEŞ, "Yerel Yönetimler Sivil Toplum...", a.g.m., s.4-5.

³⁵² Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler, a.g.e., s.88.

ve belirli argümanlar nedeniyle dışlama davranışı İstanbul'da yapılan Habitat II toplantısında da yaşanmış ve bu yönde pek çok eleştiri gündeme gelmiştir.

Sivil toplum kuruluşlarının en önemli avantajları olarak; "yenilikçi yaklaşımları serbestçe deneme ve gerekirse risk alabilme kabiliyeti; halk ile iyi ilişkiler kurup, özellikle dar gelirli insanların belirlenmesi ve yardımcı olunması; komşuluk-mahalle ünitesinden hükümetin en üst seviyesine kadar iletişim kurma imkanına sahip olması"³⁵³ gösterilmektedir. Söz konusu bu nitelikler bir bakıma sivil toplum kuruluşlarından beklenen yada bu kurumlara yüklenmek istenen özelliklerdendir. Bu özellikleri/amaçları bünyesinde barındıran sivil toplum kuruluşları ile belediye yönetimini işbirliği içinde yer almaları yerel nitelikli hizmetlerin etkin, verimli sağlanmasının yanında, katılımcı demokrasinin işlevselliğini de sağlamış olacağı açıktır. Kurumsal işbirliğinin birincil yolu ise kurumların karşılıklı birbirlerini algılama düzeylerinde gizlidir.

Dünya Bankası tarafından "kar amacı gütmeyen her türlü ticari amaç dışında insani nedenlerle beraber hareket edecek, hükümetlerin dışındaki grup ve kuruluşlar" olarak tanımlanan sivil toplum kuruluşlarının; sosyal yardım, arabuluculuk ve danışmanlık işlevleri/nitelikleri bulunmaktadır. Bunlara ek olarak ülkemiz açısından sivil toplum kuruluşları toplumumuzun bilinen çalkantılı siyasi geçmişinden ve bugününden kaynaklanan hiyerarşik ve baskıcı uygulamalara "karşı çıkmanın etkin bir ortamı"³⁵⁴ olarak görülmektedir. Sivil toplum kuruluşlarına yüklenen "karşı çıkma" unsuru da net olarak ele alınmakta bu temelde "kamusal otoritenin tasarruflarını eleştirmek, yönlendirmek ve yapıcı tasarruflar konusunda toplumun geniş kesimlerini önceden bilgilendirmek ve bu süreçleri etkilemek yada sivil direnme araçları da dahil olmak üzere karşı çıkmanın yollarını yaratmak ve sağlamak"³⁵⁵ sivil toplum kuruluşlarının işlevleri arasında ön plana çıkarılmak istenmektedir. Bu anlayış uyarınca sivil toplum kuruluşları toplumu ve bireyleri farklı konularda eğitme, bilinçlendirme katılım pratiklerinden beklenen diğer unsurlara ulaşılmasında önemli bir engel olarak görünmektedir.

Sivil toplum kuruluşları "karşı çıkma" unsuruna benzer biçimde "tepki hareketi" olarak adlandırılmakta aynı zamanda bu kuruluşların "değişim hareketi haline dönüştüğü/dönüşmekte olduğu"³⁵⁶ vurgulanmaktadır. Bu açıdan sivil toplum kuruluşlarının

³⁵³ Haluk ALATAN, "Isocarp STK ve Habitat II Üzerine", Yeni Türkiye, Yıl.2, S.8, Mart-Nisan 1996, s.345.

³⁵⁴ Feride ÇİÇEKOĞLU, Üç Sempozyum..., a.g.e., s.67-68.

³⁵⁵ Taciser BELGE, Üç Sempozyum..., a.g.e., s.69.

³⁵⁶ Aydın UĞUR, Üç Sempozyum..., a.g.e., s.96.

toplumsal ve kurumsal alana ve işleyişe yönelik lokomotif olma niteliği ortaya çıkmaktadır. Ancak ilginç olan söz konusu dönüşüm ve değişimler sonucunda ideal ve tam anlamıyla demokratik toplum amacına ulaşılması durumunda sivil toplum kuruluşlarına duyulan ihtiyacın ve bu yapıların ortadan kalkabileceğine yönelik yaklaşımdır. Bu bağlamda sivil toplum kuruluşları bir araç olarak algılanmakta, amaca ulaşılması noktasındaki varlıkları ve ideal toplumdaki işlevleri hakkında öngörüler geliştirilmemiş görünmektedir. Bu noktada unutilan, sivil toplum kuruluşlarının demokratik işleyişin önemli unsurlarından olduğudur Bu nedenle sivil toplum kuruluşlarının demokratik-katılımcı yönetim ve toplum idealine ulaşıldığında da varolmaları gerektiği açıktır. Zira, sivil toplum kuruluşlarının katkıları ile ulaşılacak olan ideal yapıdan bu unsuru dışlamak, söz konusu ideale yeniden ulaşma ihtiyacını gündeme getirecektir.

Sivil toplum kuruluşlarının önemli işlevleri arasında; kamuoyu oluşturmak ve alınan kararları etkileyebilmek de yer almaktadır. Aynı biçimde toplumun yönetiminde söz sahibi olmak, en azından yandaşlarının benzer kaygılarla, ihtiyaçlarla bir araya gelmiş insanların mutluluğunu sağlamak sivil toplum kuruluşlarının amaçları/işlevleri arasındadır. Ancak yandaşlarının mutluluğunu sağlama amacı bir açıdan bu kuruluşu toplumun diğer kesimlerinden ayrılmalara yola açacak bir anlayışı ortaya koymaktadır. Sivil toplum kuruluşlarına yönelik yandaşlarını baz alan bir argüman bu kuruluşların ortak özellikleri arasında gösterilen, "geniş kitlelere ulaşma, partiler üstü konuma sahip olma" İşlevlerinin dışına çıkarmaktadır. Öte yandan bu yaklaşım sivil toplum kuruluşlarının işlevini daraltmaktadır. Zira bu kuruluşların işlevi sadece ilgili kitlelerin mutluluğunu sağlamak veya devlet yönetimini eleştirmekle sınırlı değildir.

Günümüzde sivil toplum kuruluşları Devlet erkiyle mücadele etmek yerine, onunla işbirliğine girmek zaman zaman kurumsal yapıların görev alanlarını paylaşmak veya devralmak türünden işlevler gerçekleştirmektedirler. Ancak sivil toplum kuruluşlarının tümünün bu tarz işlevleri yerine getirebilecek düzeyde bilgi birikimi, tecrübe ve ekonomik altyapıya (yapabilirlik kapasitesi) sahip olduklarını söylemek mümkün değildir, bunun gerçekleşmesini beklemek de güçtür.

Sivil toplum kuruluşları demokratik sistem içinde bazı özellikleri arasında bu kuruluşların devlet politikalarının oluşumunu etkilemeye çalışmaları veya devlet tarafından maddi olarak desteklenmeleri normal bir oluşum olarak nitelenmektedir. Öte yandan bu ilişkinin varlığının sivil toplum kuruluşlarının devlet aygıtından bağımsız olmalarına zarar

getirmeyeceği aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarının ortak bir amaç etrafında toplanan kişilerden oluşmaları nedeniyle, hukuki bir kalıba uygun veya bu kalıbın dışında kalan enformel örgütler olarak kurulabilecekleri savunulmaktadır. Mali ilişki bağlamında da Sivil toplum kuruluşlarının elverişli bir ortamın varlığı halinde yönetimle işbirliği yapması savunulmakta; ancak bu ilişkide yönetimin buyruğuna girmeme şartı³⁵⁷ aranmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarına yönelik bu yaklaşımlardan bazıları ileri sürüldüğü gibi demokratik işleyişin bir unsuru veya demokratik işleyişte yer alacak sivil toplum kuruluşlarını tanımlamakta kullanılmaktan uzaktır. Örneğin, sivil toplum kuruluşlarının enformel kalıplar içinde kurulması, demokrasinin bir gereği değildir. Zira, demokratik sistemin işleyişi aynı zamanda hukuk devletidir. Sivil toplumun; "çoğulcu demokratik düzenin tüm kurumları ve koşullarıyla yaşatılabileceği, haklar ve sorumluluklar dengesinin kurulduğu ve korunduğu bir ülkede gerçek anlamda varolacağı"³⁵⁸ unutulmamalıdır. Ancak, sivil toplum kuruluşu niteliğinin en önemli ölçütlerinden yada koşullarından biri olarak, bu kuruluşların merkezi yönetime karşı, hem yönetsel hem de mali açıdan bağımsız olması/yapabilir kılınması gereklidir.

Sivil toplum kuruluşlarının Devlet ile maddi destek ilişkisi içinde bulunmaları bu kuruluşların özerk yapılarını zedeleyecektir. Mali ilişkinin varlığı veya bu ilişkinin koz olarak kullanılması, düşünsel altyapının ve etkinliklerin mali gücü elinde bulunduran kesime geçmesine neden olacaktır. Bu yönde bir mali ilişkinin varlığı çerçevesinde sivil toplum kuruluşlarından devlet politikalarına yönelik pozitif ve özerk anlamda katkı yapmalarını beklemek güçleşecektir. Çünkü, sivil toplumlarda görülen kurumların sivil topluma sahip olmayan sistemlerde de aynı ismi taşıyan kurumlardan farkı, sivil toplum kuruluşlarının özerkliğe sahip olmalarıdır. Özerkliğin birincil koşulu ise, varlığını başkasının desteğine bağlı olarak görmemek veya bağlı olmamaktır, bunun sağlanması için ise sivil toplum kuruluşları ile Devlet arasında mali ilişkinin gerçekleşmemesi/bunun belirleyici olmaması gereklidir.

Öte yandan sivil toplum kuruluşlarının siyaset üstü nitelikleri, sivil toplum kuruluşları-devlet arasında uygun görülen ilişkinin varlığı ile nasıl sağlanabileceği önemli bir sorundur. Ancak özellikle ülkemiz ölçeğinde sivil toplum kuruluşlarının siyaset üstü bir nitelik göstermekte zorlandıkları görülmektedir. Türk siyasal yaşamında baskı grubu niteliğindeki sivil toplum kuruluşlarının siyasette etkinlik/belirleyici olma çabası ve başarısına yönelik

³⁵⁷ ERÖZDEN, a.g.m., s.14.; Cem EROĞUL, "Sivil Toplum Örgütlerinin Demokratikleşme Süreçlerine Katkıları", İnsan Hakları Merkezi Dergisi, AÜSBF Yayını, C.3, S.4, Kasım 1995, s.4.

³⁵⁸ ÜSTÜNEL, a.g.m., s.49.

örnekler vardır. Örneğin demek statüsünde örgütlenmiş ancak ülkemizin en önemli baskı gruplarından olan TUSİAD 30. Genel Kurulunda ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal konularına yönelik mesajlar verilmiştir. Ancak tek başına sivil toplum kuruluşlarından siyaset üstü işlevler yürütmelerini beklemek yanlış olacaktır. Zira söz konusu kuruluşlar gerek işlevleri gerekse amaçlarını gerçekleştirmek kamusal erk ile ilişki içinde olmak durumundadırlar.

Sivil toplum kuruluşları gerek demokrasiye geçiş sürecinde gerekse demokratik yönetimlerde projeler üretmek, projeleri desteklemek ve sonuçlandırmanın yanında, yetmişmiş insan kaynağı yaratma işlevi de görür. Aynı zamanda Sivil toplum kuruluşları kriz dönemlerinde de temsil ettikleri toplumsal yapılarla kamusal erk arasında arabuluculuk ver ilişki sağlamak bakımından etkin işlevler görebilirler. Bu çerçevede sivil toplum kuruluşlarının en önemli özelliği olarak; "demokratik devlet anlayışı çerçevesinde, bireyin devleti etkilemek ve denetlemek de dahil olmak üzere, kendi hak ve çıkarları doğrultusundaki amaçları gerçekleştirmek için kurulmuş yapılar olması" gösterilmektedir. Öte yandan sivil toplum kuruluşları "devletin resmi yapısı dışında kalan, bireyin temel hak ve özgürlüklerine dayalı olan ve gerek bireylerin, gerek grupların toplum içindeki kimliklerini geliştirici fonksiyonlarını kolaylaştıran" özellikleri bulunmaktadır.³⁵⁹ Bu son yaklaşım bireyi temel alması ile ön plana çıkmaktadır.

Ancak, çoğulcu toplum yapısı ve demokratik sistem içinde sivil toplum kuruluşları yalnızca temsil ettiği kitlenin sorunlarının çözümü için değil, tüm toplum kesimlerinin değil, bu sorunların hangi ferde, etnik gruba, cemaate, düşünceye yönelik olursa olsun çözümünde aktif rol alma çabası içinde olur. Sivil toplumun en önemli işlevlerinden birisi de örgütsel yapısı içinde daha fazla katılıma imkan vermesidir.

Sivil toplum kuruluşlarının örgütsel işleyişinde katılımcı uygulamalara yer vermesi bireylerin/üyelerin katılımcı uygulamaları öğrenmeleri ve benimsemelerini kolaylaştıracaktır. Bu işlevin yerine getirilmesi durumunda sivil toplum kuruluşları katılım okulları olarak ön plana çıkacaklardır. Ancak sivil toplum kuruluşlarının örgütsel yapısında katılımcı yöntemleri reddeden bir yaklaşım sergilemesi üyelerin örgüte yönelik desteğini ve kurumsal birlikteliği zedeleyecektir. Bu çerçevede sivil toplum kuruluşları Devlet erkinden talep ettikleri katılımcı yöntemleri kendi iç yapılarında tam olarak uygulamak zorundadırlar.

³⁵⁹ Emre KONGAR, "Sivil Toplum ve Kültür", Sivil Toplum, a.g.e., s.109.

G. Belediyeler ve Sivil Toplum Olgusu

Belediyelerin kurumsal yapıları ve doğuşu açısından sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilip edilmemesi yönünde farklı yaklaşımlar söz konusudur.

Tarihsel süreç içinde yerel yönetimler Avrupa'da daha çok sivil toplum kuruluşu olarak ortaya çıkmıştır. Avrupa'da yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşu nitelikleri her zaman korunmaya, toplumsal kesimlerin yerel yönetimlere katılım imkanları geliştirilmeye çalışılmıştır. Batı'da belediye yönetimleri, sadece bir kentte yaşayan kişilerin müşterek ihtiyaçlarının etkin bir şekilde karşılanması için değil, aynı zamanda merkezi devlet anlayışına karşı sivil toplum geleneğinin sürdürülme biçimi³⁶⁰ olarak görülmüştür.

Yerel yönetimler içinde belediye yönetimlerini sivil toplum kuruluşu olarak kabul edenler, sivil toplum-devlet karşıtlığını esas almışlardır. Bu çerçevede belediyeler, devletin değil sivil toplumun bir parçası³⁶¹ olarak kabul edilmişlerdir. Hegel, belediyelerin sivil toplumun bir parçasını oluşturduğunu ve yerel özerkliğin devlet müdahalesine karşı titizlikle korunması gerektiğini³⁶² belirtmektedir. Aynı zamanda, sivil toplum kuruluşları analizinde belediye ile diğer özel kurum yada kuruluşlar arasında ayırım yapmamaktadır.

Belediyeler sivil topluma yönelik; "bireyin yada oluşturduğu kuruluşların siyasal toplumdaki (dar anlamda devletten) özerk faaliyet alanı" tanımından hareketle sivil toplum kuruluşu³⁶³ olarak görülmektedir. Bu yaklaşım ise Keleş tarafından belediye yönetimlerinin tüzel kişiliği nedeniyle³⁶⁴ kabul edilmemektedir.

Sivil toplumcu bir gelenek içinde doğmamış toplumlarda belediyelerde demokratikleşmenin sağlanması ver belediye yönetimlerinin yerel taleplere duyarlı hale gelmesi ülke genelindeki demokratikleşmeye bağlıdır. Bu çerçevede belediyelerin sivil topluma dayalı olmalarından anlaşılan, programlarının yerel siyasal gruplar, seçmenler ve yerel siyasal süreçlerle belirlenmesi ve demokratik yapının varlığıdır.³⁶⁵

³⁶⁰ TEKELİ, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi...", a.g.m., s.6-7.

³⁶¹ Warren MAGNUSSON, "Bourgeois Theorise of Local Government", Political Studies, 1986, s.5'den Aktaran, KELEŞ, Yerinden Yönetim..., a.g.e., s.58.

³⁶² Selahattin YILDIRIM, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu, a.g.e., s.11.

³⁶³ S.YILDIRIM, a.g.m., s.11.

³⁶⁴ KELEŞ, Yerinden Yönetim..., a.g.e., s.58.

³⁶⁵ İlhan TEKELİ, "Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi ve Sivil Toplumcu Nitelikleri Üzerine", Sivil Toplum, a.g.e., s.119-120.

Türkiye açısından belediye yönetimleri tamamen merkezi yönetimin yasal ve kurumsal tasarruflarına bağlı olarak kurulmuştur. Bu anlayış doğrultusunda ise, belediye yönetimlerine yönelik düzenlemelerde merkezi yönetimin etkinlik alanları sürekli olarak korunmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede ülkemizde belediye yönetimlerinin toplumsal ihtiyaçların ve bireysel girişimlerin neticesinde değil, yasal olarak üstyapılar tarafından oluşturulması Batı'daki benzer kurumlardan önemli bir farklılığı ortaya koymaktadır.

Batıdaki gelişmelerin aksine, ülkemizde sivil toplum süreci siyasal toplumun müdahalesi ve onun belirlediği yasal çerçevede belirlenmiştir. Bu bağlamda ülkemizde, sivil toplum süreci "bürokratik toplum" modelini ortaya çıkarmıştır. Sivil toplum modeli batılılaşma yanlısı yönetici kadrolar tarafından ideal olarak benimsenmesine karşın, sivil toplumun önemli gerekliliklerinden olan özerklik tehlikeli görülmüştür.³⁶⁶ Bu nedenle gerek belediye yönetimlerinin gerekse toplumsal yapıların merkezden özerk yapılar olarak gelişmesine katkı sağlayacak altyapılar oluşturulmamıştır. Batı'da belediyeler sivil toplumun oluşumunda ve özerk yapılar haline gelmelerinde önemli rol oynamışlardır. Buna karşılık, Türkiye'de özellikle tek parti döneminde belediyelerin hükümete bağımlı kılınması, hatta seçimle gelmiş belediye başkanlarının hükümet tarafından azledilebilmesi belediye yönetimlerinin olduğu kadar sivil toplumunda gelişmesini engellemiştir.

Yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları arasında bazı benzerlikler bulunmaktadır. Her ikisi de merkez karşısında çevre konumundadır; güçlerini halka yakın olmaktan alırlar aynı zamanda merkezi yönetimin elinde tuttuğu üstün otoriteye sahip değildirler; her ikisi de katılım açısından merkezi yönetime göre daha başarılı ve etkindirler.³⁶⁷ Yerel yönetimleri, sivil toplum kuruluşlarına en çok yaklaşan nitelikleri, "merkeze, merkezi otoriteye karşı çevreden kararlar üretebilen kuruluşlar"³⁶⁸ olmalarıdır. Ancak tüm bu benzerlikler ve yaklaşımlar özellikle ülkemiz açısından belediye yönetimlerini sivil toplum kuruluşları olarak algılamamız için yeterli değildir.

Öte yandan belediye yönetimleri ile sivil toplum kuruluşları arasında ilişkiye dair farklı bir yaklaşımda, sivil toplum olgusu; "demokratik kurumların ilk olarak olduğu yerel düzeydeki katılım mekanizmaları"³⁶⁹ ile özdeş kılınmaktadır. Aynı çerçevede yerel

³⁶⁶ BELGE, a.g.m., s.1920.

³⁶⁷ Refik YASLIKAYA, "Bir Sivil Toplum Kurumu Olarak Yerel Yönetimler", *Yeni Türkiye*, Yıl.3, S.18, Kasım-Aralık 1997, s.350-351.

³⁶⁸ Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler, a.g.e., s.13.

³⁶⁹ Alan DUBEN, "Doğu Avrupa'da Yerel Yönetim: Tarihsel açıdan Son Gelişmeler", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu*, a.g.e., s.281.

yönetimlerin özerk demokratik, vesayet denetimi asgari düzeye indirilmiş sivil toplum kurumları olarak ülke yönetiminde ve kalkınmasında önemli görevler üstlenebilecekleri kabul edilmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimler; ülke yönetimi ve kalkınmasında merkezi genel yönetimle beraber işlev gören yönetsel ve siyasal bir sivil toplum kurumu olarak kabul edilirler. Belediyeler, merkezi hükümet ile çelişki içinde bulunmaları nedeniyle de sivil toplumun bir parçası³⁷⁰ olarak görülmektedirler.

Ülkemizde Belediye yönetimlerinin sivil toplum kuruluşu olarak görülemeyeceğine yönelik olarak Tekeli; "belediyelerin hep mali kaynakları güçsüz kurumlar olmalarını ve ülkemizde burjuvazinin devlet tarafından geliştirilmiş olmasını", Keleş de ülkemizde; "belediyelerin gerçek anlamda özerk yapılar olmadıkları ve anayasal destekli vesayet denetiminin varlığı nedeniyle bu yönetimlerin sivil toplum kuruluşu olarak sayılamayacağını" belirtmektedirler. Öte yandan ülkemizde belediye yönetimlerine katılım imkanlarının azlığı, bu bağlamda belediye meclislerinde yerel toplumsal kesimlerin tam anlamıyla temsil edilmiyor olmaları da belediye yönetimlerinin sivil toplum kuruluşu olarak sayılamamasının önündeki engeller arasında yer almaktadır. Bu noktada Keleş; belediye organlarının oluşumunda seçim kuralının geçerli olmasının yeterli olmadığını, belediyelerin sivil toplum kuruluşu niteliklerinin sağlanması için yerel meclislerin korporatist bir yapıda oluşturulmasını³⁷¹ önermektedir.

Bu yaklaşımlar çerçevesinde ülkemiz ölçeğinde, belediye yönetimlerinin sivil toplum kuruluşu olarak kabul etmek mümkün görünmemektedir. Ancak, bu durum katılımcı-demokratik yönetim hedefinin noktasında sivil toplum kuruluşlarıyla belediye işbirliğinin gerçekleşmesine engel değildir. Öte yandan belediye yönetimlerinin sivil toplum kuruluşu sayılmalarına yönelik yapısal engellerin ortadan kaldırılması için olumlu adımlar atıldığını söylemek zordur. Bu bağlamda belediyeler sivil toplum kuruluşu olma değil, merkezin denetimi, etkinlik alanı içinde olma konumlarını muhafaza etmektedirler.

³⁷⁰ Heidi WEDEL, "Türkiye Cumhuriyetinde Sivil Toplumun Nüveleri", Ortadoğu'da Sivil Toplumun Sorunları, a.g.e., s.149.

³⁷¹ TEKELİ, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi...", a.g.m., s.8; KELEŞ, "Yerel Yönetimler Sivil Toplum...", a.g.m., s.7-8.

H. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yapısal Nitelikleri ve Sorunları

Ülkemizde sivil toplum kuruluşlarına yönelik görünen en önemli sorun ve bu konuda eleştiri; bazı sivil toplum kuruluşlarının etkinlik, yönetsel birimler üzerindeki etkiliklerinin özellikle bu kuruluşların başkanlarının/yöneticilerinin şahsına bağlı olmasından kaynaklanmaktadır.

Baskı grubu niteliği kazanan sivil toplum kuruluşlarının belirgin özelliklerinden biri ekonomik olduğu üzere -ancak bu özellik tüm baskı grupları için belirleyici bir unsur değildir- bazı sivil toplum kuruluşlarının da başkanlarının veya bazı üyelerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu durumda söz konusu sivil toplum kuruluşu içinde ön plana çıkan kişi tarafından başlatılan ve sonuçlandırılan çalışmalar ilgili kesime ait olarak kabul edilmektedir. Sivil toplum kuruluşları içinde bireylerin ön plana çıkması, hem kuruluş içindeki demokratik mekanizmanın işlemesine hem de üyeler arasında katılımcı geleneklerin yerleşmesinin önündeki önemli bir engeldir. Bu çerçevede bir işleyişe ve anlayışa sahip sivil toplum kuruluşundan büyük toplumsal kesimlerin talep ve beklentilerini yönetsel erke iletmek, yerine getirmek, demokratik-katılımcı yönetimin aracı olmalarını beklemek mümkün görünmemektedir. Bu bağlamda demokratik-katılımcı belediye yönetimini sağlamak bakımından araç olarak görülen sivil toplum kuruluşlarının kendi iç yapılarını demokratik ve katılımcı unsurlar ile oluşturulması gerekmektedir.

Keleş, sivil toplum kuruluşlarının üzerinde 1982 Anayasası'ndan kaynaklanan ve ayrıntıları yasalarla düzenlenmiş olan sıkı bir vesayet denetimi olduğunu, bu yasakların varlığı ve sivil toplum kuruluşlarının birbirleriyle ve başka kuruluşlarla ortak çalışma ve işbirliği yapma olanaklarının sınırlanmış olmasının, çoğulcu ve katılımcı demokrasi idealine ters düştüğünü vurgulamaktadır.³⁷²

Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının patronaj ağlarını kırıp halkın istek ve tepkilerini örgütleyip kamusal projelere katkı sağlayacak duruma gelemedikleri, patronaj ağlarının içinde yer almasalar da katılım sürecini bu ilişkilerin ötesine taşıyamadıkları görülmektedir. Halkın sivil toplum kuruluşları yoluyla politika üretme sürecinde örgütlü katılımın etkili olmaması, sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerine katılımı da olumsuz etkilemekte, bunun sonucunda halk katılımı ve demokratikleşme beklentileri gecikmektedir.

³⁷² KELEŞ, "Yerel Yönetimler Sivil Toplum...", a.g.m., s.10-11.

Bu çerçevede katılımcı yönetimin ve demokratikleşmenin sağlanması yönünde sivil toplum kuruluşları Devletin engellerinin yanı sıra bireylerin çoğu kez belirli amaçlara kavuşmak için merdiven olarak gördükleri yapılar³⁷³ olarak kullanılmaktadırlar.

Sivil toplum kuruluşlarının iç yapılarına yönelik olarak getirilen bir başka eleştiri, bu kuruluşların işleyişine yöneliktir. Sivil toplum kuruluşlarının işleyişine yönelik; "görev ve sorumlulukların gereken kesinlikle tanımlanmaması", "verimsiz/uzun toplantılar" ve "sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin istenen düzeyde sağlanamaması"³⁷⁴ eleştirileri getirilmektedir. Öte yandan sivil toplum kuruluşlarının önemli sorunları arasında; bu kuruluşların faaliyet alanlarını göstereceklerini belirleyen yasal ve idari yapıların oluşturulması sürecine doğrudan veya dolaylı olarak katılmamaları da yer almaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarına sivil toplum kavramıyla bağlantılı olarak da eleştiriler getirilmekte, sivil toplumun özünü yitirdiği savunulmakta; "sivil topluma ait olan özel çıkarların iktidar ve etkilme hiyerarşisi içinde belirli bir konumu paylaşan istikrarlı toplumsal grupların sürekliliklerine ve görünürlüklerine sahip olmadığı"³⁷⁵ vurgulanmaktadır. Bu yaklaşım sivil toplum kuruluşlarının temsil ettikleri bireylerin talep ve beklentilerini yönetime iletmek veya farklı amaçları gerçekleştirmek işlevinden uzaklaşabilmek ihtimalini akla getirmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının iç yapısına yönelik getirilen eleştirilerden biri de söz konusu kurumsal yapılar içinde; "kadın ve gençlere muhalefet yapma olanaklarının büyük ölçüde kapalı olduğu" ve "delege sistemi, temsilci atama, yönetici pozisyonuna gelen kişilerin toplumsal kesime olan yabancılaşmaları, iç muhalefetin kabullenememesi"³⁷⁶ olumsuz unsurlar olarak görülmektedir.

Ülkemizde sivil toplum kuruluşlarına yönelik getirilen önemli eleştirilerden biri, bu kuruluşlardan bazılarının, diğerleri üzerinde ve toplumda kendi çıkarları uğruna hakimiyet kurma gayretidir.³⁷⁷ Bu yönde bir eğilim varlığıyla sivil toplum kuruluşları, merkeziyetçi ve Devletin elitist/seçkin yapı oluşturma temayülüne doğru kaymaktadırlar. Bu çerçevede

³⁷³ Ercan KANAR, "Bir STK Olarak İnsan Hakları Derneği ve Ankete Cevap", Merhaba Sivil Toplum, a.g.e., s.139.

³⁷⁴ Burhan ŞENATALAR, "Yaygın Demokrasi Eğitimi İçin İki Model Önerisi", Merhaba Sivil Toplum, a.g.m., s.198.

³⁷⁵ Alberto MELUCCI, "Toplumsal Hareketler ve Gündelik Yaşamın Demokratikleşmesi", Birikim Dergisi, S.24, Nisan 1991, s.61.

³⁷⁶ Üç Sempozyum..., a.g.e., s.65,71.

³⁷⁷ Vehbi BAYHAN, "Demokrasi ve Sivil Toplum Kuruluşları", Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Kasım 1997, s.113.

kendilerini sivil toplum kuruluşlarının temsilcisi olarak kabul eden kurum ve bireylerin toplumun diğer kesimlerine tepeden inmece yaklaşımlarını değiştirmelerinin demokratik-katılımcı yönetimine ait önemli gerekliliklerden bir olduğu açıktır.

Ülkemizde sivil toplum kuruluşlarına yönelik bir başka önemli sorun; bu kuruluşların toplumsal kesimlerle/bireylerle iletişim kurmalarından kaynaklanmaktadır. İletişim kanallarının kullanımındaki sorunlar, sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini/iletişimi sağlamak noktasında önemli aksaklıklara neden olmaktadır. İletişim eksikliği veya yokluğu nedeniyle kuruluşların bireyleri çalışmalarını hakkında bilgilendirmek/yönlendirmek ve tepkilerini/beklentilerini organize etmekte güçlüklerle karşılaşılmasına neden olmaktadır. İletişim sorunları -örneğin ocak 200'de İzmir'de anti-nükleer gösteride yaşandığı üzere- bazen sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerinin sönük geçmesine, bu bağlamda ilgili konu hakkında temsil ettikleri kitlenin taleplerini kamuoyuna ve yönetimlere yeterince duyuramamalarına yol açmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarının iç yapılarına yönelik eleştiri olarak bu kuruluşların mali yapabilirliklerini gösterebiliriz. Sivil toplum kuruluşlarının mali açıdan devletten veya başka kuruluşlardan yardım görmelerini bu kuruluşların özerklikleriyle ele almak gerekmektedir. Öte yandan sivil toplum kuruluşları iç yapıları açısından bu kuruluşlarda çalışanların aylıklı çalışan kişiler durumuna getirilmiş olması, bu kuruluşların sivil toplum kuruluşu olma niteliklerini zedelemektedir.

I. Sivil Toplum Kuruluşları : Meslek Kuruluşları-Dernekler-Vakıflar ve Sendikalar

Yönetişel işleyişe katılım imkanları açısından en elverişli sivil toplum kuruluşları olarak Meslek Kuruluşları, Dernekler, Vakıflar ve Sendikalar görülmektedir. Aşağıda bu kuruluşların sivil toplum kuruluşu olarak işlevlerinin yanı sıra sivil toplumun unsurları olarak kabul edilip edilmemelerine yönelik tartışmalara ayrıca belediye yönetimleri ile olan ilişkileri hakkında açıklamalarda bulunacağız.

1. Meslek Kuruluşları

1982 Anayasasının 135.maddesinde düzenlenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başlıca özellikleri şunlardır; kanunla kurulurlar; kendi organları tarafından yönetilirler; tüzel kişiliğe sahiptirler; belli bir meslek mensuplarını içine alırlar; ilgili meslek

kuruluşlarına üye olmadan o meslek ve faaliyet yapılamaz; kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler; Devletin idari ve mali denetimine tabidirler; meslek kuruluşlarının organlarının seçiminde siyasi partiler aday gösteremezler; meslek kuruluşları amaçları dışında faaliyet göstermeleri durumunda sorumlu organlarının görevine mahkeme kararı ile son verilir.

Meslek kuruluşlarının hepsinin amacı, meslek sahiplerinin hak ve yetkileri yönünden gerekli girişimleri yapmak, mesleki denetimi sağlamaktır. Ayrıca, her mesleğin mensuplarını bir araya getirmeleri, onları denetlemeleri, kamu otoriteleri üzerinde söz konusu mesleği temsil etme, üyelerinin ortak sorunlarını ilgililere iletme işlevleri ile üyeleriyle devlet arasında köprü vazifesi yapmaktadırlar. Üyeler ile devlet arasında sağladıkları iletişim, etkileşim aracılığıyla siyasi ve idari karar alma sürecine aktif olarak katılırlar.³⁷⁸

Meslek kuruluşlarının sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilip/edilmemesi yönünde farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu kuruluşların sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmemesine yönelik yaklaşımlara esas olarak, meslek odalarında üyeliğin gönüllülüğe değil de hukuki zorunluluğa dayanıyor olması gösterilmektedir. Meslek kuruluşlarına ait bu nitelik ise ülkemizde; “Devletin sivil toplumu her yönüyle kuşatıcı ve müdahaleci geleneksel yaklaşımın bir sonucu olarak”³⁷⁹ değerlendirilmektedir. Meslek kuruluşlarının sivil toplum kuruluşu olarak görülmemesine yönelik yaklaşımlara destek olarak bu kuruluşların, resmi nitelikte ve resmi devletin ideolojisini veya tavrını ortaya koyma zorunluluğunda olmaları³⁸⁰ gösterilmektedir.

Sivil Toplum Kuruluşlarını resmi ya da yarı resmi kuruluşlardan ayıran en belirgin özelliğin devlete bağımlı olmamalarını ve tamamen gönüllü ilişkilere dayalı olma gerekliliğini dikkate aldığımızda meslek kuruluşlarını sivil toplum kuruluşu olarak nitelemek zor görünmektedir. Öte yandan Meslek kuruluşlarını diğer sivil toplum kuruluşlarından ayıran en önemli özellik, bu kuruluşların üye aidatlarının yanı sıra kamu hukukuna dayalı bazı gelir kaynaklarının varlığıdır.

Meslek kuruluşlarının yarı resmi kuruluşlar olarak nitelendiği bir yaklaşımda, gönüllülük-zorunluluk ilişkisi bağlamında bu kuruluşların sivil toplum kuruluşu olgusundan dışlanması gerekliliği vurgulanmaktadır. Ancak meslek kuruluşlarının bu niteliği nedeniyle

³⁷⁸ ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, a.g.e., s.189.

³⁷⁹ Aydın GÖNEL, Önde Gelen STK’lar, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul 1998, s.1; Engin URAL, “Gönüllü Kuruluş Kavramına Genel Bir Bakış”, Gönüllü Kuruluşlar Toplantısı, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara 1994, s.19.

³⁸⁰ GÜLEÇ, a.g.m., s.33; ATAR, a.g.m., s.98.

sivil toplum kuruluşu sınıflamasının dışında bırakılması ile “sivil toplum sivil toplum kuruluşu kavramının çok şey kaybedeceği”³⁸¹ vurgulanmaktadır.

Öte yandan meslek kuruluşlarının “mesleki çıkarları korumanın dışında, genelin, kamunun, halkın çıkarlarını kendi faaliyet alanları içinde korumak ve kollamak yükümlülüklerinin varlığı”³⁸² nedeniyle sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmelerinin gerektiği vurgulanmaktadır.

Türkiye’de meslek kuruluşları oda ve dernek şeklinde örgütlenmişlerdir. Mesleki derneklere üyelik isteğe bağlı iken, odalara üyelik zorunludur. Meslek kuruluşlarının oda ve dernek olarak örgütlenmeleri nedeniyle, özellikle aynı meslek mensubu ancak farklı siyasi görüşe sahip kişiler, farklı mesleki dernekler kurmaktadır. Demokratik açıdan uygun olarak görülen bu yaklaşım bir bakıma mesleki dayanışma ve birlikte hareket etme kabiliyeti üzerinde sınırlayıcı bir etki yapmaktadır. Odalar kamu kurumu gibi kurulup, üyeleri üzerinde bazı haklara sahip olmalarına rağmen, iç yapılarının işleyişinde temsili kuruluşlar gibi hareket ederler; yani yönetim organları kendi üyeleri arasından seçimle belirlenir.

1982 Anayasasının meslek kuruluşlarının etkinliklerini sadece mesleki konular içerisine hapsederek kuruluş üyelerinin, doğal olarak var olan, diğer toplumsal kimliklerini ve bu kimliklerden doğan hak ve taleplerini geriletmeyi ve kuruluşları aracılığıyla yansıtma ve engellenmesini amaçladığı³⁸³ savunulmaktadır.

Meslek kuruluşlarını düzenleyen Anayasanın 135.maddesinde 1997’de yapılan değişiklikle madde de yer alan; “siyasetle uğraşamazlar, siyasi partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemezler” hükmü çıkarılmıştır. Bu çerçevede meslek kuruluşları toplumsal sorunlar hakkında mensuplarının görüşlerini, taleplerini rahatlıkla açıklama özgürlüğüne kavuşmuşlardır. Ancak yasal düzenleme eksikliği halen devam etmektedir.

Meslek kuruluşları, yerel düzeyde belediyeler ve karar mercileri üzerinde etkin olarak kabul edilmektedirler. Meslek kuruluşları ile belediye yönetimleri arasındaki ilişkilerin boyutunu iki başlık altında ele almak gerekmektedir. Birincisi meslek kuruluşlarının üyelerinin belediye yönetim organlarında fiili olarak yer almaları, yani hukuki boyuttur. İkincisi bu kuruluşların belediye yönetimi ile işbirliği, etkileşim içinde olmalarıdır.

³⁸¹ Üç Sempozyum..., a.g.e., s.181.

³⁸² Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler, a.g.e., s.69, 85.

³⁸³ İhsan KARABABA, “TMMOB: 80 Öncesi Demokratik Kitle Örgütleri ve Demokrasi Kurultayı 1997”, Merhaba Sivil Toplum, a.g.e., s.168.

Meslek kuruluşları ile belediye yönetimleri arasındaki ilişkinin hukuki boyutu 1580 sayılı Kanunun 26.maddesi ile ortaya çıkmaktadır. İlgili madde uyarınca, birden fazla kamu görevinin bir şahısta toplanamayacağı, aynı zamanda hangi hizmet ve sıfatların belediye meclisi üyeliği ve belediye başkanlığı ile birleşemeyeceği düzenlenmektedir. Bu nitelikler gereği meslek kuruluşlarının yönetim kurulu başkan ve üyelerinin, belediye başkanı veya meclis üyeliğine adaylıklarını koyabilmek için “istifa etmek zorunluluğunda mı oldukları” sorusunu akla getirmektedir. Ancak bu yönde 1580 sayılı kanunda özel bir düzenleme yer almamaktadır.

Öte yandan 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda da Milletvekili adayı olacak kişilere yönelik istifa etme gereklilikleri yer almaktadır. Mevzuat bir bütün olarak değerlendirildiğinde, birden fazla kamu görevinin bir şahısta toplanması sonucunu doğurduğu için bu nitelikteki kuruluşların, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin gerek genel, gerekse yerel yönetim seçimlerine aday olarak katılabilmek ve organlarının görevlerine son vermemesi bakımından istifa etmek zorunda olduğu anlaşılmaktadır.³⁸⁴

Mevzuattaki düzenlemelere karşın meslek kuruluşunun yönetim kademesinde ve belediye organlarında aynı anda görev yapan (görev ikiliği) kişiler görülmüştür. Bu durumun ise özellikle belediye yönetimi açısından meşruiyet tartışmasını doğurduğu açıktır. Hukuki açıdan varolan engellere karşın gerçekleşecek görev ikiliği meşruiyet sorgulaması doğurmakla birlikte, katılımcı-demokratik belediye yönetim anlayışı açısından meslek kuruluşları ile işbirliğine kapalı değildir.

Zira kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarının yerel hizmetlerin karşılanmasına ilişkin önemli yararlar sağlayacak özellikleri bulunmaktadır. Buna göre meslek kuruluşları; merkezi hükümete sağladıkları her türlü hizmeti yerel yönetimlere de aktarabilirler; kendi uzman personellerini yerel halkın hizmetine, yerel çıkarların korunması amacıyla sunabilirler. Ayrıca bu kuruluşlar gönüllülük çerçevesinde doğrudan hizmet üretimine katılabilecekleri gibi, kurumsal eğitim ve denetim hizmetlerini de sağlayabilecek birikime sahiptirler.

Ancak, Belediye yönetimleri ile meslek kuruluşları arasındaki ilişkide ise, siyasi görüşlerin belirleyici olduğu³⁸⁵ vurgulanmaktadır. Bu yaklaşım ise, Belediye-Meslek kuruluşları arasında işbirliği, etkileşim-katılım sürecinin kurumsallaşması önündeki en önemli

³⁸⁴ Zerrin TOPRAK KARAMAN, “Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği”, ÇYY, C.4, S.6, Kasım 1995, s.82.

³⁸⁵ Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler, a.g.e., s.73.

engeldir. Bu engele karşın belediyelerin özellikle mimar ve mühendis odaları olmak üzere çeşitli meslek odalarıyla işbirliği kurmasına yönelik girişimlerde bulunulması yerel hizmetlerin etkin olarak sağlanması ve katılımcı belediye yönetimi açısından olumlu katkılar sağlayacaktır.

2. Dernekler

Modern toplumun yapısı, çıkarları/beklentileri ve düşünceleri birbirinden çok farklı grup ve sınıfların, kendi görüşlerini açıklayabilecekleri örgütlenmeleri gerektirir. Günümüzde bu örgütlenmenin yoğun olarak görüldüğü kurumsallaşmış şekli derneklerdir.

2908 sayılı Dernekler Kanunu Demekleri “...kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış, belirli ve ortak bir gayeyi gerçekleştirmek üzere, en az yedi kişinin bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmeleri suretiyle oluşturdukları tüzel kişi” olarak tanımlamaktadır. Genel olarak dernekçilik orta sınıflara, sosyal piramitte yükselen gruplara ve diğer sınıfların imtiyazlı kesimlerine özgü bir olgu gibi görünmektedir.

Tocqueville, yöneticilerin baskısını, idarenin ve siyasal partilerin keyfiliğini önlemek için derneklerin varlığını gerekli görmekte, yerel özgürlüklerin gerçek anlamda sağlanması siyasi partilerin baskısına ve keyfi yönetimlerini engellemek için demokratik ülkelerde derneklere daha fazla ihtiyaç olduğunu³⁸⁶ vurgulamaktadır.

Liberalizmin ve sivil toplumun temel unsurları arasında sayılan derneklerin (association) katılımcı anlayışın temel çizgisini oluşturmaktadır. Dernekler, tüketiciyi koruma örgütlerine ve semt komitelerine kadar çok çeşitli biçimlerde yer almaktadırlar. Ancak dernek olma, derneğin sosyal rolünü ve demokratik işleyişini ve katılımcı yönetimdeki yerini garantilememektedir.

a) Türkiye’de Dernekleşme Süreci

Dernek kurma özgürlüğü ilk kez 1908 Anayasasının 120.maddesinde düzenlenmiş, yasal düzenleme ise 14 Haziran 1909’da İçtimaatı Umumiye Kanunu ve Ağustos 1909’da Cemiyetler Kanunu ile yapılmıştır.

Ülkemizde dernek hak ve özgürlüklerinin süreci, toplumsal ve siyasal gelişmelere büyük ölçüde paralel gelişmiştir. 1908 Anayasasından sonra, dernek kurma girişimleri

³⁸⁶ Ayferi GÖZE, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Yayınları, İstanbul 1987, s.261.

hızlanmış, Cemiyetler Yasası ile siyasal rejimin liberal ve özgürlükçü nitelikleri doğrultusunda dernek hakkı da liberal bir anlayışla ilk kez düzenlenmiştir. Ancak bu liberal yaklaşım, 1913'den sonra İttihat ve Terakki'nin fiili bir tek parti rejimi kurması üzerine kağıt üzerinde kalmış ve bu temelde de Cumhuriyet yılları boyunca sürmüştür.

Dernekler, ekonomik ve sosyal gelişmenin ölçüsü ve bu anlamda modern bir toplumun ürünüdürler.³⁸⁷ Bu bağlamda ülkemizde genel olarak toplu özgürlüklerin durumu, içinde bulunulan siyasal-toplumsal ortam ve koşullara bağlıdır. Demokratik ilerleme ve açılım dönemleriyle, dernek özgürlüğünde liberalleşme; buna karşılık otoriter dönemlerde daralma biçiminde bir ilişki gözlenmektedir.³⁸⁸

Öte yandan Dernek hak ve özgürlüklerinin, ülkedeki siyasal ve toplumsal gelişmelerden etkilenmesinin yanı sıra, dernekleşme etkinliğinin sayısal gelişimi ile üye yoğunluğunun da siyasal rejimi belli ölçüde etkilemesi³⁸⁹ öngörülmektedir.

Ülkemizde derneklere yönelik yasal düzenlemeler, Cumhuriyetin geçirdiği aşamalarla bağlantılıdır. Süreç içinde, 1926 tarihli Medeni Kanun Cumhuriyetin kuruluş aşamasındaki özgürlükçü yaklaşımı, 1938 tarihli Cemiyetler Yasası ise, o dönemde yükselen totaliter anlayışı yansıttıkları vurgulanmaktadır.³⁹⁰ 1930'lu yıllarda dönemin tek partisi CHP'nin sınıf olgusu ve sınıf mücadelesini yadsıyan ideolojisi, derneklere yönelik izlenecek yaklaşımı da belirtmiştir. Öte yandan, 1938 tarihli Cemiyetler Yasasının izin sistemini öngören sınıf temeline dayalı derneklerin kurulmasını yasaklaması, siyasal rejim ile dernek hakkı arasında paralellik meydana getirmiştir.³⁹¹

Cemiyetler Yasasında 1946'da yapılan düzenleme, II.Dünya Savaşı sonrasında tüm dünyada egemen olan özgürlükçü ve demokrasiye geçiş çabalarının ürünü olarak şekillenmiştir. 1946 değişikliğiyle sınıf temeline dayalı dernek kurma hakkının belli ölçüde tanınması bu yöndeki örgütlenmeleri hızlandırmıştır. Ancak, 1950 sonrasında yaşanan gelişmeler sonucunda 1956'da Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanunla getirilen kısıtlamalar; "ekonomik ve siyasal anlamda sıkışan iktidarın toplumsal muhalefeti engelleme çabalarının bir sonucu"³⁹² olarak kabul edilmiştir.

³⁸⁷ Ahmet N.YÜCEKÖK, *Türkiye'de Dernek Gelişimleri (1946-1968)*, AÜSBF Yayını, No: 335, Sevinç Matbaası, Ankara 1972, s.3.

³⁸⁸ İbrahim Ö.KABOĞLU, "Dernek ve Toplantı Özgürlükleri", *İnsan Hakları Yıllığı*, C.14, 1992, s.127.

³⁸⁹ M.Hikmet YAVUZYİĞİT, "Dernekler ve Demokrasi", *AÜSBFD*, C.50, No: 1-2, Ocak-Haziran 1995, s.421.

³⁹⁰ Eray KARINCA, *Dernek Hak ve Özgürlüğü*, TODAİE Uzmanlık Tezi, Ankara 1992, s.235.

³⁹¹ YAVUZYİĞİT, a.g.m., s.421.

³⁹² KARINCA, a.g.t., s.235.

1961 Anayasasının dernek kurma konusunda kapsamlı ve özgür düzenlemelere yer vermiştir. Bu düzenlemelerde, iktidarın keyfiliğine tepki olarak, toplumsal iktidarın dağıtılıp, paylaşıldığı örgütlü bir toplum oluşturma amacı ön plana çıkmıştır. 1961 Anayasasının 29.maddesiyle, “herkes önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu düzeni veya genel ahlakı korumak için kanunla sınırlanabilir” biçiminde oldukça özgürlükçü bir düzenlemeye gidilmiştir. Ancak, 1971 tarihli 1488 sayılı yasayla yapılan Anayasa değişikliği ile dernek hak ve özgürlüğüne geniş sınırlamalar getirilmiştir.³⁹³ 1983 yılında 2908 sayılı Dernekler Kanunu yürürlüğe girmiştir.

1982 Anayasası’nın 33.maddesinde dernek hak ve özgürlüğü düzenlenmiştir. 1980 öncesi yaşanan terör olaylarının etkisi altında hazırlanan 1982 Anayasası ve 2908 sayılı Dernekler Kanunu, dernekleri siyaset dışında tutma arzusunda olmuşlardır. Zira Anayasanın hazırlandığı Danışma Meclisi’nde 1980 öncesi terör olaylarından derneklerin de sorumlu olduğu vurgulanmıştır.

Bu yaklaşımla hazırlanan Anayasa metninden sonra çıkarılan 2908 sayılı Kanunda, Anayasada öngörülen kısıtlama ve yasaklamaların sınırlarının zorlandığı ve Anayasayı aştığı görülmüştür. Bu yaklaşıma uygun olarak, 2908 sayılı Kanun ile derneklerin, gelişmiş batılı ülkelerdeki gibi gerçek anlamda birer baskı grubu olmalarının önlenmesi ve yönetime etki edebilme olanaklarından yoksun bırakıldığı³⁹⁴ öne sürülmektedir.

1980-1983 askeri hükümeti döneminde dernekçilik kavramı, bir tür bozgunculuk gibi algılanmış, bu ise dernekleşme çabalarını oldukça sekteye uğratmıştır. Ancak 1990’lı yıllar bu olumsuz havanın aşıldığı dönemler olmuştur.

Bu çerçevede bir yandan çoğulcu toplum düzeni istemek bir yandan da bu çoğulcu anlayışı kısıtlayacak sınırlamalara gidilmesi, ancak çelişkilerle dolu toplumlara özgü bir yaklaşımdır.³⁹⁵

³⁹³ Mümtaz SOYSAL, “Derneklerin Siyasetle İştigali”, AÜSBFD, C.23, No: 3, Eylül 1968, s.231-232.

³⁹⁴ Kenan KABAK, *Kamu Yönetimi Dernekler ve Kamu Görevlileri*, TODAİE Uzmanlık Tezi, Ankara 1996, s.176.

³⁹⁵ SOYSAL, a.g.m., s.240.

b) Dernek-Devlet İlişkileri ve Derneklerin Sorunları

Hemen her sivil toplum kuruluşlarında olduğu üzere Demekler de, kaynak yetersizliklerinden yakınmaktadırlar. Devletten veya üyelerinden topladıkları aidatları ne yönde kullandıklarını gösteremeyen demeklerin varlığı ise demeklere kaynak aktarımı konusunda merkezi-yerel iktidarların çekinceli kalışlarını anlamlı kılmaktadır.

Bu çerçevede Türkiye’de Dernekler çoğunlukla kurucu ve yöneticilerinin maddi imkanları ile faaliyetlerini sürdürmektedirler. Ayrıca Derneklerin “vergi vermemek ve ruhsat almamak için paravan olarak”³⁹⁶ kullanıldığına yönelik kanılar, yönetimin olduğu kadar halkın da demeklere ve dernek faaliyetlerine katılmamasının birincil nedenleri arasında gösterilmektedir.

Derneklerin sorunlarının temel kaynağı olarak Dernekler Kanunu ve siyasi iktidarların bakış açıları olarak belirlenmekte, demekler üzerinde devletin gerçekleştirdiği denetimin yoğunluğu yaşanan sorunlar arasında gösterilmektedir. Bu bağlamda demeklerin faaliyetlerini sürdürürken “devlet bu konuya nasıl bakıyor, faaliyetimiz devletin belirlediği ölçüler içinde mi” gibi kaygılarla hareket etmek durumunda kalacaklarından “sivil toplum kuruluşu olma”³⁹⁷ niteliğini kaybedecekleri vurgulanmaktadır. Ancak bu yaklaşım oldukça kötümser bir analizdir. Zira hukuk devleti içinde faaliyet göstermek sivil toplum kuruluşu olma niteliğinin sonu değildir, zaten sivil toplum kuruluşları demokratik ve hukuk devletinin içinde varolabilirler. Ancak Demeklerin Devletle olan ilişkilerinde tam olarak özerk olmadıkları da önemli bir gerçekliktir.

Ülkemizde katılımcı demokrasinin yerleşmesi, demeklerin baskı grubu işlevlerini yerine getirmelerini sağlayacak yasal ve kurumsal olanakların sağlanması gereklidir. Ancak bunun gerçekleşmesi noktasında yasal sorunlar vardır.

Demekler Kanunundan kaynaklanan sorunlar başlıca; kuruluş güçlükleri ve denetim sorunu olarak ortaya çıkmaktadır. Derneğin kuruluşuna yönelik şartların çokluğu, sınırlama ve yasaklar demek özgürlüğünün kullanılmasını güçleştirmektedir. Derneklerin denetimi ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler; “yasa koyucunun dernek kurma ve işletme özgürlüğü bakımından konuya iyi gözle bakmadığı, dernek kurma ve yaşatma girişimlerini zorlaştırmayı tercih ettiği” olarak yorumlanmaktadır. Demeklerin kuruluş aşamasında karşılaşılan güçlükler nedeniyle

³⁹⁶ Meral Dinçer NAZLIOĞLU, “Gönüllü Kuruluşların Toplumdaki Yeri”, Gönüllü Kuruluşlar Toplantısı, a.g.e., s.31.

³⁹⁷ Cemal GÖRÜR, *Dernek ve Sendikaların Mali Denetimi*, TODAİE Uzmanlık Tezi, Ankara 1997, s.86.

bireylerin, maliyeti yüksek olmasına rağmen vakıf kurmayı tercih ettikleri³⁹⁸ vurgulanmaktadır.

Dernekler Kanunundan kaynaklanan ikinci sorun denetimdir. Çok yönlü yetkilerle donatılan denetim makam, birim ve büroları ile dernekler arasındaki ilişkiler bir çeşit “dernekler bürokrasisi” yaratmıştır. Denetimin yoğunluğu ise, dernekleri belli ölçüde de olsa yarı kamusal kuruluşlara dönüştürme tehlikesini doğurmuştur. Bunlara ek olarak dernek-Devlet ilişkilerinde ön plana çıkan ve derneklerin tepkilerini, beklentilerini ifade ettikleri toplantı ve gösterilerde yaşanan olumsuzluklar, genel anlamda derneklerin sorunları arasında yer almaktadır.

Öte yandan Dernekler Yasasında 1997 yılında yapılan değişiklikler diğer kanunlara yansıtılmadığı için geçerli ve uygulanmaktan uzaktır. Örneğin Dernekler Kanununun 61. maddesinde yapılan değişiklikle, derneklerin siyasi partilerden, sendikalardan ve meslek kuruluşları ile mali ilişki içine girmesi düzenlenmiştir. Ancak bunu sağlayacak düzenlemeler 2821 sayılı Sendikalar ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunlarında yapılmamıştır. Bu biçimiyle söz konusu durum, demokratik açıdan da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Özellikle 2908 sayılı Dernekler Kanununun Dernekler hakkında temel yaklaşımının şüpheli olması nedeniyle, kanunun temel amacı, derneklerin etkinliklerini izlemek ve denetlemek olarak ortaya çıkmaktadır.

Dernekler konusunda yapılan değişikliklerin diğer kanunlarla desteklenmemiş olmasını, ülkemizde devletin, derneklerin ekonomik güç kazanmalarını istememesi, siyasi etkinliklerini de önleme çabası olarak değerlendirilmek mümkündür. Ancak devletin derneklere yönelik yaklaşımlarında tam anlamıyla çifte standart yaşandığı görülmektedir. Devlet özellikle bazı derneklerin siyasi yorumlarını, kamuoyundaki çıkışlarını engellememekte, hatta kurumsal yapılarında bu çıkış ve yorumlardan etkilendiği anlamını taşıyan düzenlemelere gitmekten kaçınmamaktadır.

Söz konusu hukuki ve fiili zorluklara karşın ülkemizde dernek çatısı altında bir araya gelme toplumsal ihtiyaçların karşılanması en önemli yollarındandır. Zira dernek kurma hakkının bir amacı da, devletin boş bıraktığı ya da karşılayamadığı bazı hizmetleri topluma sunmaktır.

Derneklerin devletle olan ilişkilerindeki yoğun denetim ve şüpheli yaklaşımlara neden olan başka bir sorun, dernek üyelerine yüklenen bir misyondur. Dernek üyelerinin bazılarının

³⁹⁸ Aydın AYBAY-Rona AYBAY, *Dernek ve Vakıf Kurma Özgürlüğü*, TÜSES Yayını, İstanbul 1991, s.6,16.

siyasi görüşlerini açıktan seslendirmeleri durumunda karşılaşacakları ağır sonuçları önlemek için dernek üyesi olmayı tercih ettikleri vurgulanmaktadır. Bu amaçla dernek üyesi olan kişilerin derneklere “daha az tehdit altındaki ya da en azından yasal birer ikame faaliyet alanı gözüyle baktıkları”³⁹⁹ savunulmaktadır. Bu yönde yaklaşımın gerçekliği ise ideolojik kaygıları ağır basan devlet erkinin dernekleri diğer sivil toplum kuruluşları gibi kontrol altında tutma eğilim ve uygulamasını anlaşılır kılmaktadır.

Derneklerin, yasal düzenlemelerden dolayı karşılaştıkları sorunların yanında kuralları uygulamakta olan idari kadroların şahsi uygulamalarıyla da karşılaşmaktadırlar. İdari personel tarafından derneklere uygulanan olumsuzlukların ve zorlamaların örgütlenme ve katılım kültürü eksikliğinden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Bu çerçevede kuralları uygulamak durumunda olan bireylerin katılımcı yönetim ve bunun unsurlarından olan örgütlenme özgürlüğü açısından belirli bir eğitsel/kültürel altyapıya ulaşması gerekmektedir.

Derneklerin tüm işlem ve faaliyetleri üzerinde merkezi yönetimin denetimi ve vesayetinin söz konusu olması, derneklerin bağımsız ve özerk hareket etmelerini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle derneklerin sivil toplum kuruluşu olarak görülmesinin de⁴⁰⁰ zorlaştığı sorgulanmaktadır.

c) Derneklerin Amaçları-İşlevleri

Dernekler ortak bir amaç çerçevesinde bir araya gelen insan topluluklarının oluşturduğu hükmi şahsiyetlerdir. Demeklerde amaç zorunlu bir unsurdur ve ideal amaç dışında dernek kurulamaz.

Derneklerde ortak amaç, tüzel kişiliği kuran ve katılanların izledikleri ideal amaçtır. Bu, yardımlaşma, dayanışma gibi sosyal yönü ağır basan bir amaç olabileceği gibi, kültür, sanat, eğlence gibi etkinlikleri içeren bir amaç da olabilir.⁴⁰¹

Dernekler, işbölümü, ihtisaslaşma, ekonomik gelişme sonucu, çıkar farklılaşması yoğunlaşmış toplumlarda, farklı siyasal çıkarları siyasal yapıya taşıyan baskı grupları görevini yerine getirmekle kalmazlar. Bunun yanında, modern toplumun en önemli hastalıklarından biri olan kişilik krizinin yarattığı yabancılaşmış bir dünyaya intibak sorununu tedavi etmeye çalışırlar. Parçalanmış ve kopmuş birimlerin anlamsızca meydana getirdiği yığın toplumunu

³⁹⁹ WEDEL, a.g.m., s.156.

⁴⁰⁰ Sadun EMREALP, "Yerel Yönetimler ile Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği", Merhaba Sivil Toplum, a.g.e., s.42.

⁴⁰¹ AYBAY-AYBAY, a.g.e., s.2.

kolaylıkla güdülen ve istenilen yöne götürülen bir kuru kalabalık halinden kurtarabilmek için toplum içinde örgütlenmeye gerek vardır.⁴⁰²

Birden çok kişinin kendi istekleriyle belli bir amaç için bir araya gelerek oluşturdukları örgütlenme biçimi olan derneklerin üç özelliği ortaya çıkmaktadır.⁴⁰³ 1) Dernek belli bir amaç, düşünce veya çıkar çerçevesinde toplanan kişilerin oluşturdukları bir örgütlenmedir. Bu yönüyle dernek, çoğulcu toplumun kaçınılmaz bir sonucudur. 2) Derneklere katılım bireylerin kendi istekleriyle gerçekleşir, üyelikte gönüllülük esastır. 3) Dernek bu özellikler çerçevesinde devlet aygıtından ayrı ve bağımsız bir örgütlenmeyi ifade eder.

Derneklerin işlevleri çeşitli başlıklar altında toplanmaktadır. Dernekler örgütlenmemiş sektörlerin entegrasyonu; sosyal sistemi dinleme kapasitesini geliştirme; entegrasyon aygıtlarıyla ilişki kurma; yönetsel uygulamaların modernleştirilmesi ve yeni sosyal tabakaların sesini duyurma işlevi görmektedirler.⁴⁰⁴ Dernekler aynı zamanda katılımcı yönetim anlayışının gelişmesi ve benimsenmesine yönelik doğrudan eğitim kurumları olarak işlev görürler. Bu bağlamda dernekler aracılığıyla işleyen katılım demokrasisi de vatandaşların her zaman etkin olmalarını ve ulusal iradenin yönetime yansımaları gerçekten mümkün kılar.

Derneklerin işlevleri arasında bireyi toplumla bütünleştirme ve gerekli toplumsal beceriyi verme gibi kişiye yönelik olanlar yanında, devletle üyeleri arasında arabuluculuk yapma, diğer çıkar kesimlerinin ortak paydalar altında birleşmelerini sağlama, değerlerin onanması ve değişimin gerçekleştirilmesi gibi toplumsal nitelikte olanları vardır. Dernekler bazen devlet tarafından ele alınmamış konuları başlatma fonksiyonunun yanında asıl olarak, halkın toplumsal hizmetlere katılımını aktif hale getirme işlevi görürler. Bu anlamda dernekler, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli kaliteli yürütülmesine yardımcı olmaktadır.

Derneklerin amaçlarını yerine getirebilmeleri ve demokratik-katılımcı belediye yönetimlerinin etkin öznesi olmalarının sağlanması gereklidir. Hem belediye yönetimlerinin demokratik-katılımcı anlayışla yönetilmesi hem de derneklerin işlevsel kılınması için, bu kuruluşların yasal ve kurumsal yapabilirlik kapasitelerinin sağlanması/arttırılması gerekmektedir. Bunun gerçekleşme gereklerinden olan mali yapabilirlik unsuruna yönelik tedbirlerin objektif ve adil olması gereklidir. Zira Dernekler Kanununun 61.maddesinin 2.fıkrası yerel yönetimlerin “kamu yararına çalışan derneklere” yardım yapmasını öngörmektedir. Belediye yönetimiyle kurulacak mali ilişkinin, derneklerin sivil toplum

⁴⁰² Ahmet N.YÜCEKÖK, a.g.e., s.7-8.

⁴⁰³ YAVUZYİĞİT, a.g.m., s.425-426.

⁴⁰⁴ BİLGİN-TOPSEVER-GÖKTEN-YETİM, a.g.e., s.25-27.

kuruluşu olma niteliğini zedelemeyecek tarzda gelişmesi gereklidir. Ancak, mali ilişki boyutunun sağlıklı hale gelmesi ve dernek üyelerinin katkılarıyla/öz gelirle faaliyetlerin sürdürülmesine ağırlık verilmelidir.

Derneklerin faaliyetlerini sürdürmek için belediye yönetimleri ile etkileşim içinde bulunmaları karar alma sürecine katılımları gereklilik olmakla birlikte, mali ilişki boyutunun kazanacağı nitelik derneklerin belediye yönetimi ile eklemlenmesi anlamına gelecektir. Bu ise derneklerin karar alma sürecine katılımlarındaki duruş ve görüşleri ile faaliyetlerinin türüne kadar belediye yönetiminin etkisi/güdümlü altına girme şekline dönüşebilme tehlikesini doğuracaktır.

3. Vakıflar

Tarih boyunca gerek dini gerekse kültürel ve ekonomik etkilerle gerçekleştirilen vakıf hizmetleri toplumsal gelişmeye katkıda bulunmuşlardır. İnsanlar arasında varolan yardımlaşma düşüncesiyle ortaya çıkan ve tarihi süreç içinde gelişen en eski kurum olan vakıflar, toplumsal hizmetlerin yerine getirilmesinde⁴⁰⁵ önemli bir yere sahiptirler.

Ülkemizde vakıf sayısındaki artışı sivil toplum oluşturma özlemleri açısından olumlu bir gelişme olarak nitelemek gerekir. Ancak Vakıfların artış nedeni olarak “kapitalist” kuruluş ya da örgütlerin vergi bağışıklığı tanınması nedeniyle, devlete vergi vermek yerine bunu vakıflara aktararak, hem daha az vergi vermek hem de isimlerinin yaşamasını sağlama amacıyla oldukları⁴⁰⁶ öne sürülmektedir. Bu yaklaşıma karşın, Vakıfların, insanların iyilikseverliği kendilerinden sonra bir isim bırakma, dini açıdan sevap işleme duygusu, ihtiyaç sahiplerine hizmet ve yardım etme arzusu, vakıfları geliştirmiş ve yaygınlaştırmıştır. Ancak genel olarak vakıflara kişinin ölümünden sonraki mutluluğuna yönelik unsurların ağırlıklı olması, bu kurumların dinsel kurumlar olarak algılanmasına imkan vermiştir.

Bireyler amaçlarını her zaman tek başlarına gerçekleştiremezler. Kendileri ile aynı yönde ve amaca yönelik düşünenlerle bir araya gelerek oluşturdukları örgütlenme biçimlerinden biri de Vakıflardır. Ancak vakıf örgütlenmesi belli bir mal varlığının belli bir amacın gerçekleşmesine yönelik olarak sürekli tahsis edilmesiyle gerçekleşir. Laik hukukun gelişmesiyle vakıf kavramı medeni kanunlarda da yer almaya başlamıştır. Genellikle fakir insanların varlığıyla ortaya çıkan huzursuzluk, toplumda iyilik yapmanın, başkalarına yardım

⁴⁰⁵ Zerrin TOPRAK KARAMAN, "Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar", *TİD*, S.403, Haziran 1994, s.51.

⁴⁰⁶ Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler, a.g.e., s.15.

etmenin ve hayır işleme duygusunun var olması, vakıfların hukuk sistemleri içine alınmasını zorunlu kılmıştır.⁴⁰⁷

Osmanlıda etkin düzeyde örgütlenmiş olan vakıfların sivil toplum kuruluşu sayılıp sayılmamaları noktasında bazı çekinceler vardır. Vakıfları sivil toplum kuruluşu olarak görmeyenler, bu kuruluşların ağırlıklı olarak iyilik etme/paylaşma nitelikli kuruluşlar olmalarından hareket etmektedirler. Bu bağlamda vakıfların özellikle bilimsel, çağdaş demek yapısından yoksun oldukları, aynı zamanda vakıfların ticari işletmeler olarak algılanmaya başlanıldığı⁴⁰⁸ belirtilmektedir. Öte yandan, genel olarak vakıflar sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmekle birlikte, adı vakıf olan kuruluşlar arasında ayırtırmaya gidilmektedir. Bu yaklaşıma göre 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile İl Çevre Koruma Vakıfları kanunla kurulmaları nedeniyle sivil toplum kuruluşu niteliğine haiz olmayan kuruluşlar/vakıflar olarak nitelenmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına (SYDV) yönelik eleştirilere vakıf kuruluşu ve sivil toplum kuruluşu olma niteliği açısından bakmak gerekmektedir. Öncelikle Medeni Kanunun 73.maddesine göre vakıf “başlı başına mevcudiyeti haiz olmak üzere, bir malın belli bir gayeye tahsis” olarak tanımlanmıştır. Bu açıdan vakıf niteliği için belirli bir malın belirli bir amaca sürekli tahsis edilmesi gerekliliği öne çıkmaktadır. Ancak SYDV gelir kaynakları içinde merkezi yönetim ağırlıklı gelirler vardır. Bu niteliği itibariyle SYDV’lerin geleneksel Türk yardımlaşma anlayışının bir uzantısı olmadığı görülmektedir. Çünkü, öncelikle kamu geliri niteliğindeki değil öz kaynakların vakıf oluşumunda ön planda olması gerekmektedir.

SYDV, sivil toplum kuruluşu olarak kabul edişi zorlayan unsurlardan biri de vakıf yönetiminin atanmış mülki idare amirlerinin kontrolü altında olmasıdır. Bunun yanında SYDV siyasi etkilere açık olma ihtimali bu vakıfların hem etkin işlev görmelerini hem de sivil toplum kuruluşu niteliklerini önemli ölçüde zedelemektedir.⁴⁰⁹ SYDV yönelik sivil toplum kuruluşu olma niteliklerinin tam olarak bulunmaması vakıfların ülkemizde sosyal dayanışmaya ve sosyal devlet anlayışının standartlarının yükseltilmesine yönelik katkılar yapma çabası içinde olduklarını söylemek mümkündür.

⁴⁰⁷ M.Ulvi SARAN, “Vakıfların Tarihi Gelişimi ve Türk Hukuk Sisteminde Vakıf Statüsü”, *TİD*, S.414, Mart 1997, s.126.

⁴⁰⁸ Gönüllü Kuruluşlar Toplantısı, a.g.e., s.68.

⁴⁰⁹ H.Necdet ÖZEROĞLU, *Türk Yönetiminde Vakıf Örgütlenmesi*, TODAİE Uzmanlık Tezi, Ankara 1989, s.156-160.

Vakıf bireysel ve gönüllü bir teşebbüstür. Bu niteliğiyle, bireylerin sahibi oldukları mallardan toplum yararına fedakarlık yapmasını sağlayacak ya da özendirecek belirli bir inancı ve düşüncesi olması gerekir. Zira Türk toplumunda vakıf yapma düşüncesinin arka planında genelde dini gerekçeler ve motifler yer almıştır. Ancak günümüzde demek kurma güçlükleri ve vakıflara uygulanan muafiyetler bu kurumların arka planını ve kurulma gerekçelerini oldukça değiştirmiştir.

Vakıfların önemli işlevlerinden biri, toplumsal bütünleşmeyi sağlamaktır. Bu nitelik özellikle Anadolu'da Türklerin yerleşmeye başladığı dönemlerde yoğun biçimde görülmüştür. Bu çerçevede genel hatlarıyla vakıflar toplumsal yaşamda devletin yerine getirmediği hizmetleri yerine getirme çabası içindedir. Bu çabalar eğitim alanından dinsel alana kadar oldukça geniş bir yelpazede sergilenmektedir.

Günümüzde kurulan vakıflar, kamu hizmetini veya toplumsal yaşama katkılarını devletin yerine geçerek değil, devlete yardımcı olarak yapmaktadırlar. Bunu yaparken de vakıflar, sosyal gelişmeyi, adaleti ve barışı sağlama amacını gerçekleştirmeye çalışırlar. Öte yandan vakıflar işlevleriyle; toplum ve devlet bütünlüğünü tamamlayıcı etken olarak görülmektedir. Ancak son yıllarda vakıf oluşumlarında, serveti koruma ve baskı grubu olma amacının yanı sıra, vakıf kurucularının toplumdaki statüleri tartışmalı kişilerden olabilmesine sınır getirilmesi; toplumsal bir sosyal güvenlik kuruluşu olarak da görülen vakıfların ticari bir nitelik kazanmasına yol açmıştır.⁴¹⁰

Katılımcı belediye uygulamasının gerçekleşmesi noktasında yerel hizmetlerin bir bölümünün yerel vakıflarca yerine getirilmesi belediyelerin hizmet yükünü azaltacağı gibi halkın beldeye sahip çıkmasına olumlu katkılar yapacaktır.⁴¹¹

Tarihi süreç ve sosyal değişme çerçevesinde, önceleri vakıflar tarafından yapılan hizmetler, günümüzde devlet ve diğer sosyal organizasyonlar tarafından yerine getirilmesi nedeniyle vakıfların önemi geçmişe göre azalmış görünmektedir. Ancak eski niteliklerinin yanı sıra farklı kaygılarla vakıf kurumunun oluşumunun devam ettiği görülmektedir.

⁴¹⁰ Mustafa KETEN, "Türk Vakıf Kültürü ve Yönetimi", *Yeni Türkiye*, Yıl 4, S.23-24, s.2707, 2710.

⁴¹¹ TOPRAK KARAMAN, "Kamu Hizmetlerinde...", *a.g.m.*, s.78.

4. Sendikalar

Sendika, Üyelerinin sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumak amacıyla kurulan tüzel kişiliğe sahip örgüttür. Belli bir iş kolunda çalışan işçilerin hak ve çıkarlarını korumak, işçiler adına işverenle pazarlık edip toplu sözleşme yapmak ve çalışma şartlarını daha iyi hale getirmek amacıyla kurdukları birliğe işçi sendikası; işverenlerin kendi menfaatlerini korumak amacıyla kurdukları birliğe de işveren sendikası denilir.

Ülkemizde sanayileşme çabasının bir ürünü olarak ortaya çıkan kentli işçiler ile başlayan sendikacılık hareketi işçilerin bilinçlenmesi ölçüsünde toplumsal yaşamın her alanında önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye’de sendikacılık sanayileşmenin görece olarak geri olduğu bir ortamda doğmuş ve gelişimini sürdürmüştür. Bu nedenle Türk sendikacılığı, derin tarihsel kökleri olan bazı güçlü sendikacılık hareketlerinden farklı olarak önemli bir işsel dinamiğin etkilerini en azından başlangıç dönemleri⁴¹² bakımından belirgin bir biçimde taşımamıştır.

Gerek işçi gerekse işveren sendikaları yapısal olarak Baskı Grubu niteliğindedirler. Baskı grubu niteliğinin belirleyici özelliklerinden olan ekonomik güç, sayısal unsur ve üretimi durdurabilme özellikleri işçi sendikalarının baskı grubu olarak ön plana çıkarılmalarında belirleyici olmaktadır. İşveren sendikaları açısından ise, ekonomik gücü elinde bulundurmaları bu sendikaların baskı grubu olma niteliğini kazandırmaktadır.

Sendika kendine özgü, çok amaçlı ve görevli bir tür dernek olarak nitelenmektedir. Sendikaları derneklerden ayıran temel niteliği ise; gelirleri ücretlerinden oluşan ve işçi olarak yaşamlarını sürdüren insanların örgütü olmasıdır. Bu yaklaşım içinde sendika, mensuplarının çalışma ve yaşama koşullarını iyileştirmek ve geliştirmek amacı güden bir örgütlenme modeli olarak görünmektedir.

Sendikal örgütlenme çeşitli uluslararası metinlerde de yer almıştır. Örneğin; Avrupa Sosyal Şartı’nın (1961) 5.maddesinde; “Tüm çalışanlar ve çalıştıranlar ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir”; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 23/4. maddesi, “Herkesin, menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır” hükümlerine yer vermiştir. Öte yandan İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi’nin (1950) 11. maddesinde, herkese, başkalarıyla birlikte sendikalar tesis etmek hakkı; Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi’nin (1966)

8. maddesinde ise, herkese sendika kurma hakkı ve sendikaların ulusal ve uluslararası düzeyde örgütlenme, işbirliğine gitme hakkının sözleşmeye taraf devletler tarafından sağlanacağı ifadeleri yer almaktadır.

Türkiye’de Sendikacılık hareketi Cumhuriyet döneminde önemli bir gelişme göstermiştir. Ancak günümüze kadar geçen süre ve bu süre içinde alınan mesafe sendikal gelişim açısından oldukça kısa bir süredir. Ülke nüfusunun tarım alanlarından sanayi ve hizmet alanlarına yöneliminin oldukça geç olması; sendikaların bir toplumsal sınıfla özdeşleştirilen bir örgüt tipi olmasının tereddütle karşılanmış olması ve savaşın çökerttiği ekonomiyi düzeltmek için gösterilen çabaların sendikalar tarafından uygulanacak grevler nedeniyle kesintiye uğrayabileceği gerekçesiyle Cumhuriyet yöneticileri tarafından olumlu karşılanmaması, ülkemizde sendikacılığın kısa bir geçmişinin bulunma nedenleridir.⁴¹³

Sivil toplum kuruluşu olarak sendikalar demokratik toplumlarda temsil ettikleri toplumsal kesimin menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacına ulaşmak için hükümetler üzerinde etkin olma gayreti içinde bulunan örgütlenmelerdir. Sendikaların katılımcı belediye yönetimi içindeki yerini incelemeden önce amaç ve işlevleri hakkında açıklamalar yapacağız.

a) Sendikaların İşlevleri ve Amaçları

Uluslararası Çalışma Örgütü bünyesindeki Sendika Özgürlüğü Komitesi tarafından 26 Haziran 1952’de kabul edilen Sendikacılık Akımının Bağımsızlığı Kararı’nda sendikacılık akımının temel ve sürekli amacının; “çalışanların ekonomik ve toplumsal ilerlemesi” olduğu belirtilmiştir. Aynı kararda, sendikaların ekonomik ve toplumsal kalkınmayı ve tüm halkın ilerlemesini sağlamaya yönelik çabalarda önemli rol oynayacakları dikkate alınarak, sendikacılık akımının görevlerini siyasal değişimlerden bağımsız biçimde yapabilmeleri için, özgürlük ve bağımsızlığının korunması kaçınılmaz bir zorunluluk olarak görünmektedir.

2821 Sayılı Sendikalar Kanununun 2. maddesinde sendika; “İşçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır. Kanuni çerçeveyi tamamlar bir yaklaşımda sendikalar kazanılmış olan hakların koruyucusu ve henüz kazanılmamış hakların da öncüsü ve savunucusu, geliştiricisi olma işlevine sahiptirler.

⁴¹² Alpaslan IŞIKLI, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, Tüze Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara 1996, s.189.

⁴¹³ TURAN, *Siyasal Demokrasi...*, a.g.e., s.93.

Sendikaların temel amacı; işçilerin ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmektir. Bu amacın işçi-işveren, işçi-devlet ilişkilerinde ve çeşitli amaçlarla düzenlenen mitinglerde ön plana çıkan “ekmek-barış-özgürlük” sloganıyla bir bakıma ifadelendirildiği görülmektedir. Sendikaların temel amaçları içinde, çalışma koşullarının düzeltilmesi de yer almaktadır. Bu amaç günümüz sendikacılığının da işlevleri arasında yerini korumaktadır. Bu açıdan sendikalar, üyelerinin çıkarlarını korumak, işyerinde öncelikle ücret olmak üzere çalışma koşullarını işçilerden yana düzeltmek amacıyla bir araya gelerek kurdukları örgütlerdir.

Yerleşik demokrasilerde işçi sendikaları demokratik hayatın başlıca unsurlarından biri olarak değerlendirilmekte ve sendikaların iktisadi ve siyasi işlevleri üzerinde durulmaktadır. Sendikaların toplu pazarlık görüşmeleri iktisadi faaliyet olarak görülürken, işçileri ilgilendiren konularda kamu otoritesinin karar ve eylemlerini etkilemek siyasi nitelikli işlevlerdir. Öte yandan sendikalar devletin çeşitli alanlardaki politikalarında büyük vatandaş kitlelerinin çıkarlarını korumakla görevlidirler. Ancak bu koruma görevi bir açıdan devlete karşı değil, devlet yönetimini ele geçiren siyasal iktidara karşı söz konusudur. Bu ilişki biçimi sendikaların siyasal işlevini ortaya koymaktadır.

Bu işlevlerinin yanında gelişmekte olan ülkelerdeki sendikaların ise sosyal, ekonomik ve siyasal bağımsızlık çabalarında da etkinlikleri görülmektedir. Bu ülkelerde sendikalar (özellikle işçi sendikaları) tutucu kesimlerin benimsedikleri düzenin değiştirilmesinde önemli bir rol oynamaktadırlar. Bunların yanında sosyalist düşünce içinde sınıfsal bir oluşum olan sendikalar, bu niteliğinin gereği olarak; karşı koyma, sömürüyü önleme ve emeğin, toplumun olanaklarından adil ölçüler içinde yararlanmasını sağlama işlevi görürler.

Söz konusu bu işlevleri yerine getirmeleri durumunda yine sosyalist düşünce kalıpları içinde sendikalar nihai amaç olarak, siyasal eylem yoluyla güçlenmek ve siyasal iktidara sahip olmayı hedeflerler. Öte yandan sosyalist doktrinde sendikalar bir savaşı aracı olarak görülmekte, ekonomik işlevinden çok siyasal işlevi ön plana çıkarılmaktadır. sosyalistlere göre, özel girişim toplumundan sosyalist topluma geçince, sınıf sorunu tamamen ortadan kalkacak, işçiler sendikalar aracılığıyla siyasal ve ekonomik güce aynı anda sahip olacaklardır. Ancak bunun gerçekleşmesi, yani işçi sınıfının kurtuluşu yine işçi sınıfının elindedir.⁴¹⁴ Liberal doktrin de ise sendikalar, işçilerin ekonomik çıkarlarını ve haklarını savunmanın bir aracı bir bakıma pazarlık aracı olarak görülmüştür.

⁴¹⁴ Cahit TALAS, *Sosyal Ekonomi*, S Yayınları, 6. Baskı, Ankara 1983, s.171-172, 175.

Sendikaların ekonomik ve siyasal işlevinin yanında çok daha farklı bir işlev olarak bir bakıma işçilere manevi açıdan güç vermektedirler. Ancak sendikanın işçiye sağladığı belirtilen manevi güç işlevinin bir bakıma anlamı sendikalara yönelik güven duygusudur. İşçinin söz konusu duygularının gelişmesi veya zedelenmesi kuşkusuz sendikanın işçilerin yaşam ve çalışma standartlarına yönelik sağlayacağı kazanımlarla doğrudan ilişkilidir. Bu ilişkiyi bir açıdan sendika ve üyesi arasındaki bağlantıyı açıklamakta kullanmak mümkündür. Ancak sendikanın işçilerle söz konusu içsel nitelikli ilişkisini sağlıklı bir şekilde sürdürebilmesi için sendikanın ekonomik ve siyasal işlevlerini etkin olarak yerine getirmesi gereklidir.

Görüldüğü üzere sendikaların görevleri ve amaçları bir bütün olarak değerlendirildiğinde sosyal, ekonomik ve siyasal düzen geliştirme işlevleri ve hedefleri ön plana çıkmaktadır. Buna karşın sendikaların söz konusu işlevleri yerine getirmek suretiyle ulaşacakları nihai hedefin sendikacılık hareketine duyulan ihtiyacı azaltacağı⁴¹⁵ vurgulanmaktadır. Ancak bu nokta önemli bir açmaza dönüşmektedir. Nihai hedefe ulaşılması sonucunda sendikaları ve sendikacıları bekleyen sonuçlar sendikaların ekonomik ve siyasal işlevlerini yerine getirmelerinde ne kadar etkin olma gayreti içinde oldukları/olabilecekleri sorusunu akla getirmektedir.

Sendikaların ekonomik ve siyasal işlevlerinin varlığından söz edilmekle birlikte, her alanda eşitliğe yönelmiş çağdaş toplumlarda ekonomik ve sosyal haklar alanındaki eşitsizliklerin giderilmesi noktasında sendikalar bir araç konumundadırlar. Bu çerçevede sendikaların işlevi; işçi sınıfının çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmekten başlayarak içinde doğduğu ve olduğu toplumun siyasal yaşantısını biçimlendirmeye kadar uzanır.

Ancak sendikaların nitelik olarak “sınıfsal” bir örgüt biçimini yansıtmaları toplumsal, ekonomik ve siyasal alandaki işlevlerini etkin biçimde yerine getirmesine engel olmuştur. Önceleri sınıf kavgası ve devrimci rolü benimseyen işçi sınıfı ve sendikaların devrimci rolden reformcu role, sosyalizmden sosyal demokrasiye geçmeleri hem kendileri hem de toplum için çok önemli bir dönüşümdür. Böylece sendikalar kapitalist ekonomilerini, endüstri ilişkileri sisteminin, hatta demokratik toplumların vazgeçilmez kurumları olurken, kendileri de üretim araçlarının mülkiyetiyle ilgili iddialarından büyük ölçüde vazgeçmişlerdir.⁴¹⁶

Endüstri ilişkileri sisteminin sosyo-ekonomik-hukuki yapısı, sendikacılığın tarihi gelişim içinde verdiği savaşım modeli, sendikaların güçlerinin belirlenmesinde önemli rol

⁴¹⁵ Cahit TALAS, “Sendikacılık ve Toplum”, AÜSBFD, C.30, No: 1-4, Mart-Aralık 1975, s.3.

⁴¹⁶ Meryem KORAY, *Değişen Koşullarda Sendikacılık*, TÜSES Yayınları, İstanbul 1994, s.65.

oynar. Ücretliler arasında sendikalaşma oranı, sendikaların parasal güçleri, sendikal örgütlenme biçimi, sendika yöneticilerinin niteliği ve üyeleri üzerindeki otoriteleri ve sınıf bilincinin derecesi sendikaların güçlerini belirleyen⁴¹⁷ önemli niteliklerdir. Bu niteliklere sahip sendikaların ekonomik, sosyal ve siyasal işlevlerini yerine getirmeleri ve etkinlikleri üzerinde olumlu etkiler yapmaktadır.

Buraya kadar olan açıklamalardan anlaşıldığı üzere sendikaların amaç ve görevlerinde ön plana çıkarılan unsurlar sadece toplumun belirli bir kesimine yöneliktir. Bu ise bir bakıma sendikanın içselleştirilmesi anlamına gelmektedir. Ancak sendikalara yüklenen ve içselleştirme olarak gördüğümüz dar kapsamlı amaç ve işlevleri geniş bir çerçevede ele alınmaktadır. Bu yaklaşıma göre, sendika gerçekte; “toplumun büyük bir kitlesinin kollektif ve sosyal ihtiyaçlarını karşılamak, kalkınmalarını sağlamak ve nihayet işçinin ezilmesini veya işverenle işçiler arasında çıkacak anlaşmazlıklar yüzünden toplumun düzeninin bozulmasını önleyecek bir denge kurmak suretiyle kamu düzenine ve menfaatine çalışan bir kurum”⁴¹⁸ niteliğindedir. Bu geniş çerçeveye karşın 1982 Anayasası’nın sendika kurma hakkını düzenleyen 51. maddesinde sendikaların amacı; “... üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek...” olarak düzenlenmiştir.

İşçi sendikalarının amacına yönelik, sendikacı gözüyle yapılan yaklaşım Anayasal ifadenin çok ötesindedir. Sendika yaklaşımıyla işçiler; geçimlerini sağlayabilmek, işini koruyabilmek, haksızlıklara karşı direnebilmek için, tek başına olmak yerine birlikte olmak, amaca birlikte yürümek, sermayenin gücü karşısında emeğin gücünü birleştirerek denge kurmak amacıyla sendika kurmuşlardır. Ayrıca sendikaları; kendilerini çalışma yaşamını demokratikleştirecek önlemlerin savunucusu olmak ve kırdı ve kentte uluslararası standartlar uygun bir çalışma yaşamının sağlanmasına yönelik duruş belirlemek durumunda olan örgütsel yapılar⁴¹⁹ olarak görmektedirler.

Görüldüğü üzere sendikaların işlev ve amaçları sadece işçi kesiminin menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacı etrafında şekillenmektedir. Bu bağlamda sendikaların tüm toplumsal unsurları kapsayan yaklaşımlardan ziyade kendi kuruluş amaçlarını ön plana çıkarmaları katılım olgusu açısından sendikalara daha dikkatli yaklaşılması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca sendikaların temsil ettikleri toplumsal kesimi ön plana çıkarma

⁴¹⁷ Fevzi DEMİR, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Sendikacılık”, AİD, C.12, S.2, Haziran 1979, s.48.

⁴¹⁸ Nuri ÇELİK, İş Hukuku Dersleri, Beta Yayınları, 10. Baskı, İstanbul 1990, s.251.

⁴¹⁹ Mustafa BAŞOĞLU, “Bağımsız Sendika Demokrasinin Güvencesidir”, Türk-İş Dergisi, S.330, Eylül-Ekim 1998, s.22; Türk-İş Dergisi, S.323, Nisan 1997, s.6.

gayretleri toplumsal seçkincilik ilişkisinin katılım boyutu ile kazanacağı yeni çehre nedeniyle hükümetlerin sendikalara bakışları da dikkatli bir seyir işlemektedir.

b) Yönetime Katılım ve Hükümetlerle İlişkileri Açısından Sendikalar

Türkiye’de sendikaların yönetime katılımları ve hükümetlerle ilişkilerine yönelik düzenlemeler inişli-çıkışlı bir grafik göstermiştir. Söz konusu ilişkinin biçimi ve niteliği uygulanmakta olan ekonomik politikaların yanı sıra hükümetlerin demokrasiyi algılama düzeylerinden doğrudan etkilenmiştir.

Türk sendikacılığının niteliksel yapısıyla ilgili başlıca özelliği; kuruluş ve gelişiminin esas olarak sınıf bilinci temeli üzerinde gerçekleşmemiş ve demokrasi mücadeleleri boyunca işçilerin sınıfsal ve sendikal bir kimlikle ortaya çıkmamış olması⁴²⁰ gösterilmektedir.

1946 yılında Cemiyetler Yasası’ndaki sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağının kaldırılmasıyla örgütlenmeye başlayan işçi sınıfı hükümetlerle ilk ciddi görüş ayrılığını Demokrat Parti (DP) döneminde yaşamıştır. 1952 yılında Türk-İş’in kurulmasıyla işçi sınıfı, hükümet ilişkilerinde ön plana çıkmıştır. Ancak Türk-İş ile DP Hükümeti arasında yaşanan çekişmeler nedeniyle 1952-1960 dönemi, Türk sendikacılık hareketi açısından sıkı bir denetim altında geçmiştir.

Tarihsel süreç içinde hükümet-sendika ilişkilerinde, hükümet tarafından kontrol altına alınma eğiliminin yanı sıra ideolojik yaklaşımlarda sergilenmiştir. Örneğin 1947 yılında Sendikacılık Kanununda değişiklik yapmak üzere yapılan çalışmalar sırasında bu nitelik ön plana çıkmış, sendikaların “milliyetçi unsurları ön plana çıkarmaları” telkin edilmiştir. Öte yandan 1947 yılında hükümetin sendikalara yönelik söz konusu ideolojik yaklaşımının temel amacı, siyasal iktidarın onaylamadığı bir yönde gelişen sendikal hareketi bir an önce denetim altına almak olarak nitelenmiştir.⁴²¹

Öte yandan Cumhuriyetin ilk yıllarında CHP programında “milliyetçi Türk amelesi ve işçilerinin hayat haklarını ve menfaatlerini göz önünde tutacağız...” ifadesi hükümetin sendikalara ideolojik bir içerik kazandırma çabası olarak görünürken ayrıca, işçi kesimi Cumhuriyeti koruma kollama sorumluluğuyla ilişkilendirilmiştir.⁴²²

⁴²⁰ İŞIKLI, a.g.e., s.191.

⁴²¹ Mesut GÜLMEZ, “Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika Hakkı Konusunda Türkiye’de Yasaklıktan Yasal Tanımaya Geçiş”, *İnsan Hakları Yılığ*, Yıl.3-4, 1981-1982, s.95,106.

⁴²² Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları*, C. 3, İletişim Yayınları, İstanbul 1995, s.56; Alpaslan İŞIKLI, *Devlet ve Demokrasi*, Kuvayı Milliye Yayınları, Ankara 1999, s.225-256.

1947 den 1961 Anayasası'na kadar olan dönemde işçi sendikaları daha çok örgütlenme ve eğitime yönelik etkinlikler içinde olmuşlardır. 1950-1960 arasındaki dönemde siyasi iktidarların sendikalar üzerinde yoğun baskıları olmuş, dönemin yargı güvencesinin eksikliğinden de yararlanan siyasi iktidarlar hoşlanmadıkları sendikaları siyasi bir kararla kapatmaktan çekinmemişlerdir.⁴²³

Genel hatlarıyla 1960-1980 arası dönem, Türkiye'de sendika-hükümet ilişkileri açısından uzlaşma ağırlıklı bir dönem olarak tanımlanmaktadır. Buna gerekçe olarak devletin yasakçı politikalardan vazgeçmesi sermaye ve emek arasındaki çıkar ayrımının kabullenilmesi gösterilmiştir. 1960-1980 arası dönemde sendikalaşma hareketinin canlanması ve gelişmesinin nedenleri olarak; bu dönem içinde ekonominin büyümesi, hükümetlerin uyguladığı ithal ikameci sanayileşme politikaları gösterilmektedir. Bu yapı içinde hükümetlerin sendikalaşmanın ve toplu sözleşmelerin "işçileri disipline edici yanından yararlandıkları"⁴²⁴ belirtilmektedir.

1961 Anayasasının devrimci karakteri işçi haklarına ilişkin düzenlemelere yansımış, ancak bu haklar, işçilerin sınıf bilinciyle siyasal güçleri zorlamaları sonucu değil, daha çok demokratik ve sosyal bir hukuk devleti gereği olarak getirilmiştir. 1963'e kadar sendikal faaliyetler toplu sözleşme ve grev gibi temel haklardan yoksun olunmasına karşın 1961 Anayasasının getirdiği özgürlükler bakımından bu dönem Türk sendikacılık hareketinin altın yılı olarak nitelenmektedir. Bu nitelenmenin en önemli gerekçelerinden biri ise 1963 yılında yürürlüğe giren Sendikalar Kanunu'dur.

1963 tarihli 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nda; sendikalar, işlevleri artmış toplumsal kesimlerin taleplerini siyasal iktidara ulaştırabilen demokratik bir toplumun baskı gruplarından biri olmasının amaçlandığı savunulmaktadır. Yasa koyucu tarafından sendikaların baskı grubu olarak nitelenmesinin anlamının; "sendikaların demokratik rejime sahip çıkma görevi yüklemesi"⁴²⁵ olduğu belirtilmektedir.

Yönetimle ilişkiler açısından 1970'li yıllar Türk sendikal hayatı açısından önemli bir dönem olmuştur. Yaşanan toplumsal ve siyasal sorunlar Türk sendikacılık hareketine de yansımış Türk-İş tarafından uygulanan "partiler üstü sendikacılık" uygulamasına tepki olarak

⁴²³Fevzi DEMİR, "Türk Endüstri İlişkilerinde ve Sendikacılık Hareketinde Değişim", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Yıl.2, S.2, Ocak-Mart 1999, s.23.

⁴²⁴Yıldırım KOÇ, İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketinin Güncel Sorunları, Ataol Yayıncılık, İstanbul 1991, s.12.

⁴²⁵Osman DOĞU, "Türkiye'de Sendikalara Siyaset Yasaklarının Dünü-Bugünü", İnsan Hakları Yıllığı, C.9, 1987, s.140-141.

ideolojik eksenli ayrılmalar ve yeni sendikal örgütlenmeler ortaya çıkmıştır. Türk-İş'in partiler üstü sendikacılık anlayışına karşılık Disk, Hak-İş ve Misk Konfederasyonlarının siyasi partilerle girdikleri siyasi ilişkiler ve kurdukları yakınlıklar, dönemin siyasi istikrarsızlık ve anarşi ortamının da etkisiyle bu örgütlenmelerin siyasi kuruluşlar olarak davranmaları sonucunu doğurmuştur.

Türk-İş'in partiler üstü politikasına karşın kurulan Hak-İş sağ partilere özellikle Milli Selamet Partisi ile özdeşleşen siyasal çizgiye, Disk ise; sol partilere olan yakınlıklarıyla kamuoyu tarafından tanındı. Aynı dönemde Misk ise net olarak Cumhuriyetin ilk dönemlerinden itibaren ifade edilmekte olan "milliyetçi sendika söyleminin" açık temsilcisi olarak milliyetçi partilere olan yakınlığını ön plana çıkardı. Bu sendikalar arasında Hak-İş ve Misk'in hükümetlerle olan ilişkilerinin tam olarak "korperatist bir nitelik taşıdığı zira bu sendikaların, iktidara ortak olan partilerin isteklerine uyum gösterdikleri ölçüde ödüllendirildikleri"⁴²⁶ görülmüştür.

Ancak farklı sendikal örgütlenme modeli eleştirilmiş, özellikle sendikaların farklı siyasi görüşlerde olmalarının bir arada (ancak Türk-İş çatısı altında) çalışmaya engel teşkil etmediği vurgulanmıştır. Ayrıca farklı ideolojik, siyasal ve dinsel görüşe sahip işçilerin ve temsilcilerinin aynı çatı altında hareket edebilecekleri buna engel olacak bir yapılanmanın sendikacılık anlayışı içinde varolmadığı da savunulmaktadır.⁴²⁷

1980 sonrası dönem sendikalar için önemli değişikliklerin yaşandığı bir süreci yansıtmış ve bu bağlamda sendikal haklar vesayet altına alınmıştır. 1982 Anayasası sendikal hakları, çalışanların hak ve çıkarlarını koruyup geliştirmeleri ve çalışanların toplum içinde etkinlik/ağırlıklarını örgütleriyle duyurmaları işlevinin etkili biçimde yerine getirilmesini amaçlayan bir yaklaşımla düzenlemiştir.

İşçi sendikaları gibi işveren sendikası da genel hatlarıyla resmi ideoloji yanlısı duruşları ile kamuoyunun önüne çıkmıştır. Ancak işveren sendikasını işçi sendikalarının söylemlerinden ayıran en önemli fark; işveren sendikasının daha çok "toplumsal ve çalışma yaşamına yönelik sorunlar hakkında çözümler geliştirme çabası"⁴²⁸ içinde görünmektedirler. Öte yandan İşçi-İşveren sendikaları arasındaki farklılıklara karşın her iki kesim ortak toplumsal ve siyasal sorunlar hakkında ortak hareket etmelerine engel olmamaktadır.

⁴²⁶ TURAN, Siyasal Demokrasi..., a.g.e., s.95.

⁴²⁷ İŞIKLI, Devlet ve..., a.g.e., s.245-246.

⁴²⁸ Refik BAYDUR, "75 Yılda Türk Çalışma Hayatı", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Yıl.1, S.1, Ekim-Aralık 1998, s.28.

Sendikaların ülkemizdeki siyasi ve toplumsal sorunlara yönelik duyarlılıklarını çeşitli biçim ve farklı konularda ortaya koymaktadırlar. Örneğin, Türk-İş demokratik laik ve sosyal hukuk devletinin karşısında olmakla nitelediği çetelerle mücadele konusunda susurluk sonrası başlayan mücadeleyi desteklediğini zira çetelerin hakim olduğu siyasi ve toplumsal yaşamda sendikal hak ve özgürlüklerin söz konusu olmayacağını⁴²⁹ vurgulamaktadır. Ancak aynı Türk-İş ve diğer işçi sendikaları 2000 yılı içinde yapılacak toplu sözleşmelerde hükümet tarafından enflasyonla mücadele kapsamında teklif edilen %25 zam oranını kabul edilemez olarak nitelennmektedirler. Bu son örnek, İşçi sendikalarının korporatist yapıları, toplumsal kesimlerin tamamını ve kamu menfaatine kendi sınıfsal çıkarlarının ötesinde yer verdiklerinin işaretleridir.

Aynı çelişki ve sınıfsal çıkarların savunulmasına yönelik bir başka örnek ise sendikaların katılım olgusuna bakış açılarıyla ortaya çıkmaktadır. Sendikalar yönetime katılım konusunda sürekli olarak olumlu görüşler belirtmişlerdir. Ancak özellikle siyasi katılım açısından mevcut oy potansiyellerini yönlendirme çalışmalarının sonucunda sendikaların siyasi cazibe merkezi⁴³⁰ haline gelecekleri savunulmaktadır. Ekonomik Sosyal Konseyden Asgari Ücret Komisyonuna kadar çeşitli oluşumlarda hükümetle birlikte müzakerelere katılan sendikaların bu oluşumlardaki katılımlarından tek beklentilerinin ücret ve çalışma standartlarına yönelik iyileştirme sağlamak amacı içinde olmaları ve katılımdan, siyasi katılımı-oy vermeyi anlayan bir sendikal hareketin yönetsel işleyişte ne tür katkılarının olabileceği tartışmalı görünmektedir.

Bu yaklaşımlar Türk-İş ve genel hatlarıyla sendikaların yönetime katılım ve belediye yönetimine katılımları noktasında önemli yaklaşım farklılıklarının varlığına işaret etmektedir.

c) Sendika-Belediye İlişkisi ve Sendikaların Belediye Yönetimine Katılım Potansiyelleri

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) bünyesinde çalışmakta olan Sendika Özgürlüğü Komitesi; yerel yönetimlerde çalışanlarında uygun gördükleri örgütleri kurma ve bu örgütlerin de temsil ettikleri çalışanların çıkarlarını savunma hakkına yer vermektedir.

1980 sonrası belediye işçileri 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 60. maddesine uygun olarak çıkarılan işkolları tüzüğüne göre 28 numaralı "genel işler" başlığı altında yer

⁴²⁹ Türk-İş Dergisi, S.330, Eylül-Ekim 1998, s.8-9.

⁴³⁰ Türk-İş Dergisi, S.321, Şubat 1997, s.10.

alan iş kolunda örgütlenmişlerdir. Genel işler işkolundaki belediye işçileri dışında işçilerin payının az oluşu genel işler işkolundaki işçiler ile belediye işçilerini hemen hemen özdeşleştirmiştir.

Belediye işçileri 3 büyük konfederasyona bağlı işkollarına mensupturlar. Türk-İş (Belediye-İş), Disk (Genel-İş), Hak-İş (Hizmet-İş)'e belediye işçileri üyedirler. Ancak, işkollarındaki sendikaların farklı konfederasyonlara bağlı olmaları, belediye yönetimleriyle yakından ilgili görünmektedir. Örneğin 1989 yılında SHP, 1994 yılında RP'nin belediye yönetimlerindeki başarısı üzerine, söz konusu partilere mensup belediye başkanlarının çalışanlarının Disk ve Hak-İş'e üye olmaya zorladıkları⁴³¹ görülmüştür. Belediye yönetimlerinin çalışanlarını kendi siyasal görüşlerine uygun gördükleri sendikalar üye olmaya zorlamaları kuşkusuz sendikal özgürlüğü zedeleyen bir niteliklidir.

Son yıllarda belediye işçilerinin belediye yönetimleriyle ilişkileri zaman zaman gerginleşmektedir. 1990-1994 yılları arasında İzmir Büyükşehir belediyesinde yaşanan gerginlik hükümete kadar uzanmasına karşın sonuç belediyenin istediği yönde gerçekleşmiştir. Bu sonuç ise "sendikaların güçsüzlüğünün yerel düzeydeki kanıtı"⁴³² olarak nitelenmektedir.

Genel olarak belediye işçileri, belediye yönetimleriyle olan toplu sözleşme süreçlerindeki anlaşmazlıkları durumunda kamuoyu oluşturmak/baskı yaratmak, grev ve grev dışı eylemlere yönelme eğilimi göstermektedirler. Ancak özellikle 1990 sonrasında sendikaların grev dışı eylemlerinde önemli artışlar olmuştur. Bu eylemlerin özelliği ise; sendikaların, konfederasyonların, diğer kitle örgütlerinin ortaklaşa eylem düzenlemeleri ve bu eylemlere katılımın oldukça yüksek olmasıdır. Bu durum, hem sınıf içi dayanışma hem de sınıf dışı kuruluşlar ve kitlelerle dayanışma açısından oldukça önemli bir gösterge oluşturmaktadır.

Belediyelerdeki örgütlülüğü temsil eden genel işler işkolunda grev dışı eylemlerin çok yüksek olması, bu işkolunun kendine özgü sorunlarından kaynaklanmaktadır. Her yerel seçim döneminden sonra yeni gelen belediye başkanlarının kendi yandaşlarını işe alma çabaları belediyelerin kısıtlı bütçeleri nedeniyle işçi ücretlerini ödeyememeleri, özelleştirme ve taşeronlaştırma çabaları eylemlerin temel nedenlerini oluşturmaktadır.⁴³³

⁴³¹ Yüksel AKKAYA, "1980 Sonrası Belediyelerde İşçi Hareketleri", ÇYY, C.8, S.2, Nisan 1999, s.49.

⁴³² Aysegül SABUKTAY, "Belediye-Sendika İlişkileri: Bir Örnek Olay", ÇYY, C.7, S.1, Ocak 1998, s.67.

⁴³³ "Örgütlü Kent", Ada-Kentliyim Dergisi, Yıl.3, S.9, Şubat-Mayıs 1997/1, s.36-37.

Belediye yönetimleri ile eklemlenmiş işçi profili açısından korporatist bir yapılanma içeren belediye sendikaları, yönetime katılım ve belediyelerin kurumsal sorunları, yönetim ve yerel halkın öncelikleri konusunda hazırlıklı görünmemektedirler.

Belediye yönetimlerine sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlamaya yönelik açınımların geliştirilmeye ve uygulanmaya başlandığı son yıllarda ücret pazarlıkları dışında yaklaşım geliştiremeyen sendikaların yerel katılım noktasında geride kalacakları açıktır. Zira Belediye-İş sendikası başkanı; “sendika yöneticilerinin yerel yönetimlerde karar alma sürecine katılımlarıyla yerel hizmetlerin daha sağlıklı sunulacağını”⁴³⁴ belirtmesine karşın, yerel sorunlar hakkındaki talepleri arasında katılımcı bir açınım getirmemektedir.

Belediye-İş sendikasının belediye yönetiminde karar alma sürecine katılım noktasındaki görüşlerine rağmen İzmir örneğinde Yerel Gündem 21 çalışmalarında sendikaların etkin ve kolaylaştırıcı üye olarak bulunmadıkları, toplantılara fazla ilgi göstermedikleri görülmektedir. Bu örnek bir bakıma “ücret sendikacılığı” eleştirisini haklı kılmakta, aynı zamanda sendikaların ücret pazarlığı ve işçi haklarına yönelik konulara kentsel konular dahil olmak üzere ilgi duymadıklarını göstermektedir. Bunlara ek olarak katılımcı modellerin; “işçinin işyerine entegre olmasının sendika bağlarını zayıflatacağı”⁴³⁵ yönündeki görüşlerin varlığı, sendikaların belediye yönetim kararlarında katılımcı bir konuma gelmekten ziyade ücret konusunda etkin olmayı amaçlayan yapılarını anlaşılır kılmaktadır.

Belediye-sendika ilişkisinin sağlıklı olarak gelişmesinde etkin olarak belediye başkanının tavrının belirleyici olduğu görülmektedir. Bu noktadan hareketle belediye başkanının siyasal görüşü, demokrasiyi algılama düzeyi sendikal işlevlere bakışını belirlemektedir. Zira belediye başkanı demokrasi istiyorsa, sendikal örgütlenmelere destek vermekten, gelişmesine katkıda bulunmaktan kaçınmamaktadır. Ancak, örgütlenme karşıtı olan, engelleyen, dağıtan, sendika yöneticilerini süren, açığa alan, işten atan, sicillerini bozan belediye başkanları sadece çalışanlarına karşı tavır alan değil, aynı zamanda demokrasinin, hukuk devletinin ve yerel yönetimlerin özerkliğinin karşısında olarak değerlendirilmektedir.⁴³⁶

Sendika yönetim ve yöneticilerinin belediye yönetim kararlarında etkin rol alabilmeleri ve sendikacı sıfatıyla olmasa bile, bu kesimin içinden gelen birey olarak yerel meclislerde yerel almalarını kolaylaştırıcı yasal düzenleme bulunmaktadır. 2821 Sayılı Sendikalar Kanununun

⁴³⁴ “Örgütlü Kent”, a.g.m., s.36,38.

⁴³⁵ Canan CAN, *Mahalli İdarelerde İşçinin Yönetime Katılması*, Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, DEÜSBE, İzmir 1994, s.30.

⁴³⁶ “Örgütlü Kent”, a.g.m., s.37.

37/4. maddesinde yer alan, “mahalli ve genel seçimlerde aday olanların, sendika veya konfederasyonun organlarındaki görevleri adaylık sürecince askıda kalır. Seçilmeleri halinde görevleri son bulur” ifadesi sendikaları/sendikacıları bu bağlamda işçi kesimini yerel meclise katılım noktasında diğer sivil toplum kuruluşlarına göre önemli bir ayrıcalık kazandırmaktadır. Ancak temsilci düzeyinde bu fırsatın tam olarak kullanıldığını söylemek mümkün değildir. Öte yandan sendikaların Yerel Gündem 21 çerçevesindeki katılımcı yönetim etkinliklerinde geri planda kalmaları bu unsurların belediye yönetimine katılım olgusunun sadece ücret pazarlığı açısından ele aldıkları kanaatini güçlendirmektedir.

Yukarıda incelediğimiz sivil toplum kuruluşlarının yönetim yapısı içinde etkin rol alabilmeleri için sağlanması gereken gereklilikleri belirlemek durumunda olan unsurlar siyasi partilerdir. Bu açıdan siyasi partilerin sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarına yönelik yaklaşımları bu kuruluşların yönetime katılım açısından etkin ve yapabilir kılınmalarına yönelik tedbirlerin alınmasında büyük ve belirleyici bir öneme sahiptir. Aşağıda siyasi partilerin söz konusu unsurlara yaklaşımlarını belirlemeye çalışacağız.

İ. Siyasi Partilerin Sivil Topluma Yönelik Kavramsal ve Kurumsal Yaklaşımları

Sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarının yönetsel işleyişte etkin/belirleyici rol alabilmeleri büyük ölçüde yönetsel yapıyı yönlendiren unsurların yaklaşımlarıyla ilgilidir. Bu çerçevede siyasi partilerin gerek sivil toplum gerekse sivil toplum kuruluşlarına yönelik yaklaşımları birikim ve çabaları önem kazanmaktadır. Aşağıda ülke yönetiminde çeşitli zamanlarda görev almış olan siyasi partilerin bu konudaki görüşlerini inceleyeceğiz.

1. Demokratik Sol Parti (DSP)

DSP genel başkanı “halkın siyasette ön plana çıkarılabilmesi ve etkin duruma getirilmesi durumunda demokrasi önündeki engellerin de kolayca aşılabileceğini”⁴³⁷ ifade etmektedir. Halkın siyasette etkin kılınmasına yönelik ifadeler karşın DSP 1991 seçim bildirgesinde sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları kavramlarına yer vermemekte, ancak “toplumsal örgütler” ifadesini kullanmaktadır.

⁴³⁷ Bülent ECEVİT, *Toplumsal Kültürün Türk Siyasal Yaşamına Etkisi*, DSP Genel Merkezi Yayını, Ankara 1997, s.51.

Sivil toplum kuruluşları arasında önemli bir yeri bulunan meslek kuruluşlarına yönelik olarak DSP Programında bu kuruluşların gelişen bir toplumda yaşamsal önem taşıdığı belirtilmektedir. Programla bağlantılı olarak 1991 seçim bildirgesinde ülkemizdeki önemli sivil toplum kuruluşlarından olan sendikalara ve meslek kuruluşlarına siyasal katılım hakkı tanınacağı ayrıca sendika ve meslek kuruluşları yöneticilerinin Milletvekili olabilmelerini ve yerel yönetimlerde göreve seçilebilmelerini önleyen yasal hükümlerin kaldırılacağı⁴³⁸ ifadesi yer almaktadır.

DSP 1991 ve 1995 Seçim Bildirgelerinde gerçek ve katılımcı demokrasiyi sağlayacak yeni bir Anayasanın hazırlanmasını öngörmekte, aynı zamanda yeni Anayasa da “toplumsal örgütlerin” siyasal katılımını sağlayıcı düzenlemelere yer verilmesine yönelik gerekliliği vurgulamaktadır.

1991 Bildirgesinde sendikalar ve meslek kuruluşlarına yönelik siyasal katılımı savunan DSP, katılımcı yönetim anlayışının kurumsal yapılara uyarlanması konusunda iki ayrı birime de yer vermektedir; yerel yönetimler ve yüksek öğretim kurulu.

DSP yönetime katılım olgusunu sadece siyasal katılım boyutuyla ele almadığının göstergesi olarak, yüksek öğretim yasasında yapılacak değişikliklerle öğrencilerin üniversite yönetimlerine “etkin” katılımlarını sağlama amacını ifade etmektedir. Ayrıca yerel düzeyde halk katılımını olabildiğince doğrudan ve etkin kılmak için “komşu kurulları”nın oluşturulmasına yönelik düzenleme yer almaktadır. DSP siyasal katılım konusunda yer verdiği sivil toplum kuruluşlarına komşu kurullarında da yer vermektedir.

DSP 1991 Seçim Bildirgesinde “ekonomik ve sosyal politikalarda uzlaşma ve istikrar sağlamak üzere; işçi, işveren, çiftçi, esnaf ve sanatkarlar kuruluşlarının etkin katılımıyla Toplumsal Uzlaşma ve Anlaşma Kurulu” oluşturulması hedefini ortaya koymaktadır. Aynı bildirgede katılımcı yönetim açısından yer verilen bir başka düzenleme ise “KİT”ler Eşgüdüm ve Denetim Kurulu” dur. Söz konusu kurulun KİT yönetici ve çalışanları dahil olmak üzere geniş bir katılım çerçevesinde oluşturulması öngörülmüştür.

DSP programında örgütlenme ve siyasal katılım başlığında demokrasinin gerçeklik kazanması ve sağlıklı işleyebilmesi için; “siyasal ve toplumsal örgütlenmenin serbest olması”, “halkın siyasete örgün ve etkin biçimde katılabilmesi” ne yönelik gereklilik belirtilmektedir. Bu yaklaşımın uzantısında DSP genel başkanı “güçlü hükümetten önce güçlü, etkili örgütlü

⁴³⁸ Demokratik Sol Parti (DSP) 1991 Seçim Bildirgesi, DSP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.28-29.

toplum gereklidir”⁴³⁹ ifadesini kullanmakta ancak 1999 seçim bildirgesinde, 1991’in aksine bu hedefin gerçekleşmesini sağlayacak adımların atılmasına yönelik öngörülere yer verilmemektedir.

DSP 1991 bildirgesinde hedeflerini -parti programında yer verildiği üzere- “ülkeyi demokratikleştirme ve gelişmeyi geniş ve gerçek demokrasi içinde hızlandırma” olarak sunmaktadır.

DSP 1999 Seçim Bildirgesinde demokrasiye gerçeklik ve işlerlik kazandırmayı öncelikli görevi ve işlevi⁴⁴⁰ saymaktadır. Bu çerçevede 1999 Bildirgesinde “demokraside yönetime sağlıklı işlerlik kazandırabilmenin başta gelen koşulu katılımcılıktır; toplum kesimlerinin kararlara ve uygulamalara etkin katılımıdır” ifadesi yer almaktadır. Bu ifadenin tamamlayıcısı olarak ise Ecevit tarafından DSP “katılımcı demokrasinin güvencesi”⁴⁴¹ olarak tanımlanmaktadır. Ancak 1999 seçim bildirgesinde bu yaklaşımı geçerli kılacak biçimde katılımcı yönetim anlayışının en birincil unsuru olan sivil toplum kuruluşlarına yönelik öngörülere/hedeflere rastlanmamaktadır.

DSP 1995 Seçim Bildirgesinde; demokrasiyi bütün kurumlarıyla eksiksiz yerleştirmek için gerekli yasal düzenlemeleri yapmayı ve toplum kesimlerinin siyasete etkin katılımının önündeki engelleri kaldırma amacını belirtmektedir. Öte yandan “katılımcı demokrasi bilincinin gelişmesine ve yaygınlaşmasına yönelik programlara yer verilmesini sağlama” hedefine⁴⁴² yer verilmektedir. Bu yaklaşımın uzantısı olarak DSP, kamu yönetiminde yönetim biçimini değiştirme kararlılığı çerçevesinde “yönetim sürecinde demokratik ilkeleri ve katılımı sağlama” amacındadır.

DSP 1999 Bildirgesinde sivil toplum kuruluşlarının da yer alacağı ve daha önce 1991 bildirgesinde “Toplumsal Uzlaşma ve Anlaşma Kurulu” olarak ifade ettiği ekonomik karar ve uygulamalara yönelik istişari amaçlı “Ekonomik ve Sosyal Konsey” toplantılarının yapılacağına değinmektedir. 1999’da ekonomik toplumsal kesimlerin etkin katılımı ile oluşturulacak, “Toplumsal Uzlaşma ve Anlaşma Kurulu” oluşturulmasını savunan DSP 1995 bildirgesinde Ekonomik Toparlanma ve Kalkınma Programı başlığı altında bu kuruldan söz etmemekte, 1991’deki model önerisinden vazgeçmiş görünmektedir. Ancak çeşitli toplum kesimlerinin temsilcilerinin katılacağı ve katkıda bulunacağı bir Ekonomik ve Sosyal Konsey

⁴³⁹ Bülent ECEVİT, *RP-DYP Hükümetinin Programı Üzerinde TBMM’de Yaptığı Konuşma*, 6 Temmuz 1996, DSP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.25.

⁴⁴⁰ *Demokratik Sol Parti 1999 Seçim Bildirgesi*, DSP Genel Merkezi Yayını, Ankara, Tarihsiz, s.75.

⁴⁴¹ ECEVİT, a.g.e., s.51.

⁴⁴² *Demokratik Sol Parti 1995 Seçim Bildirgesi*, DSP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.5.

(ESK) oluşumuna yer vermektedir. DSP, ESK’de kararların (1991 bildirgesinde yer alan kurulun adını anımsatır bir ifadeyle) toplumsal uzlaşmayla alınacağını belirtmektedir.

DSP 1991 de olduğu üzere 1999 seçim Bildirgesi’nde de “örgütlü toplum” kavramını kullanmakta ve yine 1991 ve 1995 Bildirgeleri ile aynı paralelde sendika ve meslek kuruluşlarının siyasal katılımına yönelik teklife 1999 seçim bildirgesinde de yer vermektedir.

1991’den bugüne yönetime katılım açısından DSP iki farklı tablo sergilemektedir. Olumlu bir gelişme olarak, DSP etkin bir sendikanın genel başkanını milletvekili olarak saflarında yer vermiştir. Bir diğer gelişme olarak DSP gerçekleşmemiş olmasından dolayı üniversite öğrencilerinin üniversite yönetimine etkin katılımlarını ve yerel yönetimlerde halk katılımını sağlamayı hedefleri arasında yer vermektedir.

Genel itibariyle kamuoyunda geniş bir kullanım tercihi olan sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları kavramları DSP tarafından sadece “örgütlü “toplum” şeklinde ifade edilmektedir. DSP seçim bildirgelerinde katılımcılık, gerçek demokrasi vb ifadeler kullanmakla birlikte bu kavramları uygulamaya aktaracak etkin bir “yönetime katılım” modeli ve yaklaşımı önermemiştir.

2. Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)

Çoğulcu ve katılımcı bir siyaset⁴⁴³ hedefleyen MHP gönüllü kuruluşları hizmet sunumunda yer verme gayreti içinde görünmekte ve bu bağlamda seçim beyannamesinde gönüllü kuruluşlarının sosyal hizmet yatırımı yapmaları ve işletmeleri konusunda teşvik edileceği hükmü yer almaktadır. MHP bu yaklaşımı ile karar alma sürecinde yer vermediği, yani kurumsal yapı içinde özne konumunda bulundurmadağı sivil toplum kuruluşlarını uygulama aşamasında etkin kılma hedefini tercih etmiş görünmektedir. Hizmet sunumunda sivil toplum kuruluşlarının işlevsel ve etkin olması katılımcı demokrasinin gereklerinden olmakla birlikte yeterli bir uygulama açılımı değildir.

Genel itibariyle MHP, sivil toplum kavramını ve sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılımı ve üstlenmeleri gereken kurumsal roller hakkında yeterli birikime ve çalışmaya sahip görünmemektedir. Bu yetersizlik sonucunda olsa gerek MHP sivil toplum kuruluşlarının yer aldığı bir katılımcı yönetim modeline yer vermemektedir.

⁴⁴³ Lider Türkiye’ye Doğru, MHP 18 Nisan 1999 Seçim Bildirgesi, MHP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.25.

MHP 21. yüzyılda Türkiye'nin bölgesinin süper gücü olabilmesi için, "Türk insanının demokratik değerlere sahip çıkmasını sağlayacak bir eğitim alması ve toplumsal dayanışma fikrine sahip olmasının sağlanması"⁴⁴⁴ gerektiği vurgulanmaktadır. Ancak MHP Türk halkını "toplumsal dayanışma fikrine sahip olmamakla" ifade etmekte önemli bir tarihsel yanlışta bulunmaktadır. Özellikle Osmanlı tarihinde, Türk toplumunun dayanışma örnekleri verdiği kurumsal yapılarla ilgili örnekler yer almaktadır. Bu arada yakın geçmişte yaşanan Gölçük ve Düzce depremleri sonrasında Türk halkı toplumsal dayanışmaya yönelik önemli örnekler vermiştir.

MHP 1999 seçim beyannamesinin temel görüşler ve ilkeler başlığı altında, çoğulcu demokrasi idealini; "sayı ve güç ölçülerine bakılmaksızın toplumu oluşturan bütün fert ve grupların, toplumun gelişmesine yaptıkları katkı oranında siyasi, sosyal ve ekonomik değerlerin bölüşümünden hak ettikleri payı adil bir biçimde alabilmelerini öngören" bir yapı biçimde açıklamaktadır.

MHP çevresel değerlerin korunması ile ekonomik gelişme arasındaki etkileşimin sağlanması noktasında yöre halkının karar alma ve denetim sürecine katılımlarına yönelik tekliflere yer vermektedir. Bu bağlamda; "çevre-ekonomik gelişme dengesinin" sağlanmasında sivil toplum kuruluşları ve meslek kuruluşlarının katkılarının sağlanmasına yönelik gerekliliğe⁴⁴⁵ işaret edilmektedir.

MHP gönüllü kuruluşları "toplumun ayrılmaz parçası"⁴⁴⁶ olarak nitelemekte ve toplumun artık örgütlü bir toplum olacağı vurgulanmaktadır. Ancak MHP örgütlü topluma yönelik bu yaklaşımına karşı Mahalli İdareler Reform Tasarıları'ndaki ilk metinlerde yer alan ve sivil toplum kuruluşlarına yer veren hükümleri üniter devlet sisteminin bozulmasına yol açabilecek "tehlikeli bir gidişin habercisi"⁴⁴⁷ olarak nitelenmektedir. Bu yaklaşım sivil toplum kuruluşlarına yönelik MHP'nin genel tavrını ve görüşüne işaret etmemekle birlikte sivil katılımın yerel ve merkez düzeyinde kurumsallaşması çabalarındaki tavırları hakkında fikir verebilecek düzeydedir.

⁴⁴⁴ Tunca TOSKAY, "21. Yüzyılın Eşiğinde Küreselleşme ve Türkiye", MHP Parti İçi Eğitim Faaliyetleri 1, MHP Genel Merkezi Yayını, Ankara 1996, s.29.

⁴⁴⁵ Türkiye'nin Çevre Meseleleri ve Milli Çevre Politikası, MHP Bilim Teknolojik Araştırmalar Grubu Yayını, Ankara Ocak 1999, s.73.

⁴⁴⁶ Bilgi Toplumuna Hazırlık, MHP Bilim Teknolojik Araştırmalar Grubu Yayını, Ankara Ocak 1999, s.36-37.

⁴⁴⁷ Eyüp AKTEPE, "Yeni Bir Yüzyıla Girerken Türkiye", Çare Dergisi, Yıl.1, S.2, MHP AR-GE Yayın Organı, Şubat 1999, s.11.

MHP 1999 seçim beyannamesinin Türkiye için hedefler ve politikalar bölümünde yer alan iç politika hedefleri arasında, “tüm organlarıyla etkin, katılımcı ve demokratik bir hukuk devletin gerçek anlamda tesisi” ilkesine yer vermektedir. Öte yandan DSP gibi MHP’de seçim beyannamesinde Anayasa’nın gerçek bir “toplum sözleşmesi belgesi” olması için mümkün olabildiğince geniş bir uzlaşma ile gözden geçirilmesini öngörmektedir.

MHP “sivil toplum kuruluşları” kavramına açık olarak 1999 seçim beyannamesinin kamu yönetimi başlığında yer vermekte, “ülkemizde demokrasinin gelişmesi, sosyal adaletin ve sosyal barışın sağlanması bakımından sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesinin teşvik edileceği” ifadesi yer almaktadır.

1999 Seçim Beyannamesinde ayrıca ekonomide rekabetin korunması amacıyla KOBİ’leri destekleme vaadine yer verirken ülkemizde üye ve içerdiği birey sayısı açısından önemli bir sivil toplum kuruluşunu oluşturan esnaf ve sanatkar kesimine yönelik bu kesimlerin toplumumuz içindeki ağırlıkları dikkate alınarak “Esnaf ve Sanatkar Bakanlığı” kurulacağı belirtilmektedir.

3. Anavatan Partisi (ANAP)

Anavatan partisi programının sosyal politika başlığında (md.20); devlet gönüllü sosyal dayanışmayı, özellikle geleneksel sosyal dayanışma esaslarını ve kuruluşlarını teşvik edecek tedbirleri almakla görevli⁴⁴⁸ olması gerektiği belirtilmektedir.

Devleti hantal, aşırı merkeziyetçi ve şeffaf olmayan bir yapı olarak tanımlayan Anavatan Partisi 1999 Seçim Bildirgesinde sivil toplum kuruluşlarına devlet yönetiminde yapılması tasarlanan yapısal reform çalışmaları içinde yer verilmektedir. Anavatan partisi sivil toplum kuruluşlarını Devlet yönetiminde yapısal reformun gereklerinden biri olarak ele almaktadır. Bu bağlamda “sivil toplum temsilcilerinin sorunların çözümüne etkin katılımını sağlamak; katılımcı demokrasiyi güçlendirmek”⁴⁴⁹ hedeflenmektedir.

Anavatan Partisi 18 Nisan Seçim Bildirgesinde; sivil toplum kuruluşlarına “toplumun temel taşları” arasında son sırada yer vermekte, sivil toplum kuruluşları devletin milletin hizmetinde olduğu yeni bir anlayışın ve yeni bir yapılanmanın vazgeçilmez şartı olarak nitelenmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde Anavatan Partisi toplumsal sorunların çözümünde

⁴⁴⁸ Anavatan Partisi Programı, ANAP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.26.

⁴⁴⁹ Anavatan Partisi 18 Nisan 1999 Seçim Bildirgesi ve Türkiye Sözleşmesi, ANAP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.11.

toplumun tüm kesimlerinin katılımını hedeflemekte sivil toplum girişimlerini ve örgütlenmelerini destekleme kararlılığını belirtmektedir.

Toplumun temel yapı taşları arasında sayılan sivil toplum kuruluşları, ANAP tarafından Devlet yönetiminde gerçekleştirilecek yapısal reform kapsamında da ele alınmaktadır. Bu çerçevede, “sivil toplum temsilcilerinin sorunların çözümüne etkin katılımını sağlamak; katılımcı demokrasiyi güçlendirmek” hedef olarak belirlenmektedir. Bu bağlamda ANAP tüm toplum temsilcilerinin, sorunların çözümüne katılmalarının sağlanmasını öncelikli bir hedef olarak ele almakta ve sivil toplum girişimlerinin ve örgütlenmelerinin desteklenmesindeki kararlılığını ifade etmektedir.

Seçim Bildirgesinde yer verilen sivil toplum kuruluşları Anavatan Partisi tarafından seçim dönemlerindeki hedef unsurlardan biri olarak değerlendirilmektedir. Anavatan Partisi bugüne kadar yaptıklarının ve bundan sonra yapacaklarının sivil toplumun bütün kurum ve kuruluşlarına inilerek anlatılması gerektiği ve bunun başarılması oranında farklılıklarının ortaya konulacağı ve parti olarak daha iyi anlaşılacakları ifade edilmektedir.

Seçim bildirgesinde sivil toplum kuruluşlarını toplumsal sorunların çözümünde katılımcı bir yaklaşımla ele alma vaadine yer veren ANAP aynı bildirmede yer alan Türkiye Sözleşmesinde bu yönde bir düzenlemeye yer vermemektedir. Seçim Bildirgesinde sivil toplum kuruluşlarını toplumsal sorunların çözümünde katılımcı bir yaklaşımla ele alma vaadine yer veren anavatan partisi aynı bildirmede yer alan Türkiye Sözleşmesinde bu yönde bir düzenlemeye yer vermemektedir. Yani demokratik ve katılımcı söylemler vatandaşla parti başkanı arasında sembolik olarak imzalandığı öngörülen sözleşme metninde sivil toplum kuruluşları yönetime dahil edilmemektedir. Ancak bunun tek istisnası; “temiz bir çevre için belediye ve sivil toplum kuruluşları İşbirliği yasasının” 2000 yılında çıkartılacağına yönelik ifadedir. Bu yönüyle sivil toplum kuruluşlarını katılımcı yönetimin bir unsuru haline getirme vaadini ileri süren ANAP aynı kitapçık içinde farklı iki yaklaşım sergilemektedir.

4. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)

CHP yönetim anlayışına yönelik değişimde; “sivil örgütlenmenin hızlandırılmasını engellerden arındırılmasını”⁴⁵⁰ önermekte ve örgütlü sivil toplumlarda, katılımcılığın uygulanmasının kolay olacağı, bir başka deyişle katılımcılığın örgütlü sivil toplum kuruluşları ile olanaklı kılınacağını⁴⁵¹ savunmaktadır.

Demokrasi ile sivil toplum kuruluşları arasında kurulan ilişkide sivil toplum kuruluşlarının kurumsallaşması durumunda demokratik işleyişin kesintiye uğramayacağı vurgulanmaktadır. Öte yandan CHP sivil toplum anlayışı ile insan hakları arasında ilişki kurmaktadır. bu bağlamda insan haklarının eksiksiz olarak kullanılabilmesi için sivil toplum kurumlarının doğrudan etkinlik gösterebilecekleri işlev üstelenebilecekleri bir modelin uygulanmasını önermektedir. Bu çerçevede CHP günümüzde sosyal demokrat partiler başta olmak üzere tüm duyarlı kesimlerin öncelikli görevlerinin “örgütlü çoğulcu toplum yapısının hızla gerçekleşmesine katkıda bulunmaları” gerektiği vurgulanmaktadır.⁴⁵²

CHP 1999 Seçim Bildirgesinde “halkın yönetime katılımının sağlanması; örgütlenme özgürlüğünün sağlanması; siyasete katılımın artırılması ve örgütlü sivil toplumun önündeki engellerin kaldırılması”⁴⁵³ başlıklarına yer verilmektedir. Bu bağlamda CHP amacını “bireyi özgür, toplumu örgütlü, devleti demokratik kılmak” olarak açıklamaktadır. Öte yandan CHP seçim bildirgesinde Ekonomik ve Sosyal Konsey’in (ESK) oluşumunda katılımcı unsurlara yer verileceği belirtilmektedir. Bu bağlamda ESK’da işçi, memur, esnaf, üretici, tüketici ve özel kesim örgütlerinin temsilini artıracak şekilde yeniden yapılandırılacağı vurgulanmaktadır. Seçim Bildirgesinde sivil toplum kuruluşlarının katılımının kurumsallaşmasına yönelik olarak; sivil toplum kuruluşlarına yerel yönetim hizmetlerini yönlendirme ve denetleme olanağının sağlanacağı belirtilmektedir.

CHP; sivil toplum kuruluşlarının kamusal yaşama yönelik beklenti, talep ve tepkilerini ortaya koymak amacıyla gerçekleştirdikleri gösteri yürüyüşü düzenleme haklarının 2911 Sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Yasası ile engellendiğini ayrıca bu yasa ile örgütlü sivil toplum yapılanmasının geriletilmesinin hedeflendiğini savunmaktadır.

⁴⁵⁰ Mustafa BAYIRBAĞ, “Türkiye’de Siyasi Parti ve Oluşumların Yerel Yönetimlere Yaklaşımları” *Ada-Kentliyi Dergisi*, Yıl.4, S.14, 1998/2, s.88.

⁴⁵¹ Doğan TAŞDELEN, *Çağdaş Katılımcı Demokratik Belediye*, Yorum Basın Yayın, Ankara 1993, s.76-77.

⁴⁵² *Demokratikleşme ve İnsan Hakları Ön Rapor*, CHP Somut Politikalar Çalışma Grubu No: 01, Ankara Mayıs 1998, s.16,32.

⁴⁵³ *Cumhuriyet Halk Partisi Çözüm 2000*, CHP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.15, 17.

Siyasi partiler içinde sivil toplum kuruluşlarına yönelik olarak CHP farklı bir yöntem uygulamış ve bu konuda “CHP İktidarında Sivil Toplum Kuruluşları”⁴⁵⁴ adlı bir ön rapor hazırlamıştır. Oluşturulan çalışma grubu tarafından hazırlanan raporda sivil toplum kuruluşları ile CHP arasındaki işbirliğini geliştirmenin yolları değerlendirilmiştir. Her ne kadar çalışmanın birincil amacı sivil toplum kuruluşları ile CHP arasındaki bağlantıyı organik hale getirmek hedeflenmiş görünmekle birlikte bu yöndeki bir çalışma CHP’nin diğer partilerden bu konuda daha hazırlıklı olduğunu göstermektedir. Bunun yanı sıra çalışmayı CHP’nin sivil toplum kuruluşlarına verdiği önemin bir işareti olarak değerlendirmek mümkündür.

Söz konusu raporda CHP sivil toplum kuruluşlarını/örgütlerini “genellikle toplumun en dinamik, değişime öncülük eden ve halk kitlelerinin duyarlılıklarını dile getiren, toplumsal etkileme gücü yüksek kuruluşlar” ve “toplumsal sorumlulukları amatörce paylaşmayı ve kendi sözcülüğünü ve savunuculuğunu yaptığı alanı devletten ve kamu karışmacılığından sakınarak daha geniş bir kamusal dayanışma alanı yaratan örgütlenme modeli” olarak tanımlamaktadır. CHP sivil toplum kuruluşlarını “yeni örgütler” olarak adlandırmakta ve bu kuruluşları kendini yenileyen oluşumlardan, dinamik ve devingen bir yapılanmadan ve toplumsal ve bireysel yaşama değinen, kimi yerlerde o yaşamın kendisi olan normlar, değerler, yasalar ve uygulamalardan oluştuğu belirtilmektedir.

Sivil Toplum Kuruluşları Raporu’nda CHP bireyin ve toplumun özgürlüğünü savunan bir parti olarak kendini tanımlamakta bu bağlamda katılımcı demokrasinin kurumsallaşması noktasında etkinlik gösteren sivil toplum örgütleri ile iletişim ve işbirliği kurmayı ve geliştirmeyi başlıca görevleri arasında görmektedir. Bu yaklaşımı ile CHP diğer partilerden ayrılmaktadır. Ancak toplumsal uzlaş ve demokrasi açısından endişe verici nokta CHP sivil toplum kuruluşlarını ideolojik yaklaşımlara bağlı kalarak dinci-gerici-milliyetçi-ırkçı unsurlar taşıyanlar ve taşımayanlar olarak bir ayrıma tabi tutuyor olmasıdır. Zira CHP söz konusu unsurları bünyesinde barındırdığı sonucuna vardığı sivil toplum kuruluşlarının dışındaki kuruluşları “doğal ortak” olarak nitelemektedir.

⁴⁵⁴ CHP İktidarında Sivil Toplum Kuruluşları Ön Rapor, CHP Genel Merkezi Yayını, Ankara Kasım 1998, s.1, 4.

5. Fazilet Partisi (FP)

Fazilet Partisi; toplumsal talepleri siyasi temsil düzeyine çıkararak bunları demokratik rejimin ve ekonomik kalkınmanın temel dayanağı haline getirmeyi siyaset ve kamu yönetim anlayışının vazgeçilmez şartı⁴⁵⁵ olarak görmektedir. FP 1999 Seçim Beyannamesinde sivil toplum örgütlerini sendikalarla birlikte; “bürokratik mekanizmanın tamamlayıcı unsurları değil, toplumsal sorunları birlikte çözecek demokratik sistemin aracı kurumları”⁴⁵⁶ olarak tanımlamaktadır.

Fazilet Partisi sivil toplum kavramını demokrasi ile birlikte ele almaktadır. Bu bağlamda Türkiye'deki sorunların sadece devletin demokratikleştirilmesiyle çözümlenebilecek bir sorun olmadığı bunun yanında devleti demokratikleştirmek isteyenlerinde demokrat olmalarının gerektiği belirtilmektedir. Öte yandan Fazilet partisi sivil toplum kuruluşları ile demokrasi kavramı arasında kurdukları ilişki çerçevesinde “sivil toplumu demokratik olmayan bir ülkede devlet de demokratik olamaz”⁴⁵⁷ yaklaşımını savunmaktadır.

FP, “sivil toplumun güçlendirilmesini ve sivil toplum kuruluşları ile ilişkileri öncelikli konuları” arasında yer vermektedir. Sivil toplum kuruluşları ile demokrasi kavramı arasında kurulan ilişkinin uzantısında, sivil toplum örgütlerinin güçlendirilmesi ile demokrasimizin güçlendirileceği, demokrasinin güçlenmesi ile halkın katılımının ve neticede Türkiye'nin güçlenmesinin sağlanacağı vurgulanmaktadır.

FP önümüzdeki yüzyılda temsili demokrasiden doğrudan demokrasiye geçişin yaşanacağını savunmaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde parti, toplumsal sorunların çözümündeki araçlardan biri olarak tanımladığı sivil toplum kuruluşlarından, işçi-işveren temsilcilerine ekonomik sorunların çözümünde devlet ile birlikte hareket etme ve alternatif çözümler üretmelerine imkan tanıma hükümlerine yer vermektedir. Katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşmasına yönelik olarak sergilenen ekonomik kararlara çalışan kesimin katılımına yönelik bu düzenlemenin yanında, yerel yönetimlerde de sivil inisiyatiflerin etkin rol almalarının sağlanacağına yönelik hükümler partinin seçim beyannamesinde dikkati çeken yaklaşımlardır.

⁴⁵⁵ M.Recai KUTAN, *Seçim Beyannamesi Basın Toplantısı*, Fazilet Partisi Genel Merkezi Yayını, İstanbul 20 Mart 1999, s.12.

⁴⁵⁶ *Günüşiğinde Türkiye*, Fazilet Partisi 18 Nisan 1999 Seçim Beyannamesi, Fazilet Partisi Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.103.

⁴⁵⁷ *Fazilet Partisi Kızılcahamam Toplantıları*, Semih Ofset Matbaacılık, Ankara 1-6 Eylül 1998, s.11-12.

Fazilet Partisini sivil toplum kuruluşlarına yönelik yaklaşımları arasında diğer partilerden ayıran en önemli niteliklerden biri, katılımcı yönetim anlayışının “kültür ve sanat” etkinliklerine de uyarılma vaadidir. Bu bağlamda FP, “tamamen sivil olarak görülen kültür ve sanatın sivil toplum örgütleri, vakıflar ve gönüllü kuruluşların desteklemesiyle güçleneceğine inanmaktadır” hükmüne yer verilmektedir.

Fazilet Partisi seçim beyannamesinde iyi bir devlet yönetimi için gerekli unsurlar arsında “demokratik katılım” ilkesine de yer vermekte, parti kendini; “özgürlükçü, katılımcı ve insanı esas alan bir devlet anlayışını temel alan” bir siyasal oluşum olarak tanımlamaktadır. Fazilet Partisi örgütlenme özgürlüğünü temel hak ve özgürlükler ile çağdaş demokrasinin gerekleri arasında yer vermekte ve ülkemizde bunu düzenleyen kanunların çağdaş demokrasi normlarına aykırı hükümlerinin değiştirileceği vaadine yer vermektedir.

Örgütlenme hakkı FP tarafından “demokrasinin olmazsa olmaz şartlarından biri” olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda “toplumun demokratik sürecin işleyişine katılması, demokratik kültürün aşağıdan yukarıya toplumda yayılması ancak örgütlenme hakkının önündeki engellerin kaldırılmasıyla mümkün olacağı” savunulmaktadır.

FP yukarıdaki örneklerde sivil toplum kuruluşlarını toplumsal sorunların aşılmasında devlet erki ile işbirliği içinde olmalarına yönelik yaklaşımlara yer verirken ayrıca bu kurumları toplumsal dayanışmanın örnekleri arasında görmektedir. Seçim Beyannamesinde toplumsal ve insani dayanışmanın geliştirilmesi noktasında sivil kuruluşların işbirliğinin teşvik edilmesine yönelik ilkelere yer vermektedir.

6. Doğru Yol Partisi (DYP)

Doğru Yol Partisi II. Demokrasi Programında sivil Anayasa hazırlanması gerektiğini belirtmekte ve hazırlanacak Anayasada “özgürlüklerin sınırlandırılması” mantığının terk edileceğini ileri sürmektedir. Bu yaklaşımın uzantısında ise bireysel hukuk ve özgürlüklerin genişletilmesi sınırlamaların kaldırılacağı⁴⁵⁸ belirtilmektedir. Bireysel hak ve özgürlükleri kısıtlayan kanuni düzenlemelerin varlığı insanların mutlu olmalarının ve refah toplumunu oluşturmalarının önündeki en büyük engel⁴⁵⁹ olarak gösterilmektedir.

⁴⁵⁸ 1946’dan 21. Yüzyıla II. Demokrasi Programı, *Siyasal Hukukun Demokratikleşmesi*, 1. Kitap, DYP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.3.

⁴⁵⁹ 1946’dan 21. Yüzyıla II. Demokrasi Programı, *İnsanca Hayat*, 5. Kitap, DYP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.2.

DYP çağdaş Devlet anlayışının “sivil toplum kuruluşları ve gönüllü örgütlerin karar alma sürecine katkıda bulunmalarının sağlanması” gerektiğini belirtmekte, ancak Türk idare yapısının çağdaş ve demokratik bir özellik taşımadığından dolayı toplumun yönetime katılma isteğine cevap veremediğini savunmaktadır.⁴⁶⁰

II. Demokrasi Programında DYP tarafından hedeflenen devlet yaklaşımının içinde sivil toplum kuruluşlarının demokratik bir yapıya kavuşturulması da⁴⁶¹ yer almaktadır. DYP’nin sivil toplum kuruluşlarının demokratik işleyişe kavuşturulmalarına yönelik yaklaşımı FP’nin bu yöndeki yaklaşımı ile örtüşmektedir. Bu yaklaşım RP-DYP tarafından kurulan 54. Hükümetin sona ermesinde ülkemizde siyasette etkin olan sivil toplum kuruluşlarının ortak hareket tarzlarına yönelik bir tepki olarak görünmektedir.

Mevcut yönetim yapımızı merkezi/bürokratik, halktan kopuk ve hantal olarak tanımlayan DYP; vatandaşın karar alma süreçlerine katılma hakkının tanınmadığını her şeyin merkezin tercihlerine göre yapıldığını ve halkın gönüllü katkısını sağlayan sistemlerin de zamanla devletleştirildiğini savunmaktadır. DYP sivil toplum kuruluşlarının demokratik bir yapıya kavuşturulmalarından sonra olsa gerek, idareye bir bütün olarak katılımcı yönetim anlayışının hakim olmasını, yeniden yapılanma ilkeleri içinde yer vermekte, halkın temsilcilerinin karar alma ve denetim süreçlerinde etkisinin artırılacağı vurgulamaktadır. Bu yaklaşımın uzantısı olarak açık bir biçimde, devleti etkin ve güçlü kılmak için merkezi idarenin gücünü, aralarında sivil toplum kuruluşlarının da bulunduğu unsurlara dağıtmayı⁴⁶² taahhüt etmektedir.

Bu yaklaşım DYP’ni diğer siyasi partilerden ayıran birinci özelliği ortaya koymaktadır. Zira DYP, merkezi yönetimin mevcut gücünü “devleti etkin ve güçlü kılmak için” aralarında sivil toplum kuruluşlarında arasında bulunduğu unsurlarla paylaşma/dağıtma hedefini ortaya koymaktadır. DYP’ni sivil toplum kuruluşlarına yönelik yaklaşımları açısından diğer partilerden ayıran ikinci özellik; söz konusu programda sivil toplum kuruluşlarının yönetsel katılımına yönelik bir işleyiş modelinin ortaya konulmuş olmasıdır. DYP sivil toplum örgütlerine (NGO) devredilecek görev ve hizmetleri belirlemektedir. Buna göre NGO’lar; insan hakları teşkilatı; kültür hizmetleri; özürlülerle ilgili görev ve hizmetlerin devredilmesi hedeflenmektedir. Bunun yanında DYP, “kendi iç yapılarının yeterince demokratik olmalarının

⁴⁶⁰ 1946’dan 21. Yüzyıla II. Demokrasi Programı, Devletin Yeniden Yapılanması, 3. Kitap, DYP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihiz, s.5-6.

⁴⁶¹ Devletin Yeniden Yapılanması, 3. Kitap, a.g.e., s.9.

⁴⁶² Devletin Yeniden Yapılanması, 3. Kitap, a.g.e., s.13.

sağlanması gerektiğini⁴⁶³ belirttiği sendikalara Ekonomik ve Sosyal Konsey de siyasal iktidara ülke sorunları hakkında fikirler önermesini düzenlemektedir.

DYP tarafından sivil toplum kuruluşlarına devredilecek görev alanları içinde; Mahalli Çevre Denetleme Kurullarının oluşturulmasının yanı sıra, denizlerin tarihi, kültürel ve arkeolojik mirasın korunmasında bu kuruluşların yanı sıra diğer toplumsal ve mesleki unsurlarında yer alması⁴⁶⁴ hedeflenmiştir.

Görüldüğü üzere bu yönde bir yaklaşıma yer verilmesinde DYP diğer partiler yanında sadece kavramsal açıdan bir avantaj sağlıyor görünmektedir. Ancak DYP tarafından sivil toplum kuruluşlarına yönelik olarak ortaya konulan yaklaşımı tek başına yeterli görmek mümkün değildir. Sivil toplum kuruluşlarına devredilmesi düşünülen görevler FP tarafından hedeflenen ve sivil toplum kuruluşlarını daha çok toplumsal dayanışmayı geliştirme aracı olarak gören bir anlayışla ele alınmış görünümünü taşımaktadır. Zira DYP tarafından sivil toplum kuruluşları sadece kamusal nitelikli hizmetlerin üretilmesi noktasında görevlendirilmektedir. Ancak sivil toplum kuruluşlarının yönetiminin alacağı karar süreçlerinde etkin olmalarına yönelik bir model veya teklif üretilmiş değildir. bu bağlamda sadece hizmetlerin üretilmesinde görevli kılınacak bir sivil toplum kuruluşu yaklaşımını demokratik katılım açısından yeterli görmek çağdaş normları yanlış yorumlamaktan başka bir şey olmayacaktır.

Öte yandan DYP tarafından yapılması tasarlanan görevlendirmeden önce sivil toplum kuruluşlarının bu görevleri yapabilme kapasitelerine yönelik bir görüş yer almamaktadır. Bunun yanında sivil toplum kuruluşlarının DYP tarafından getirildiği üzere demokratik kılınmaları bu kuruluşların kendilerine devredilmesi düşünülen görevleri yapabilecekleri anlamına gelememektedir. Bu bağlamda sivil toplum kuruluşlarının “yapabilir kılınmalarına” yönelik bir yaklaşıma yer verilmemiş olması önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

DYP kamusal nitelikli hizmetlerin sunumu noktasında görevlendirmeleri öngören DYP yerel yönetimler düzeyinde sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılmalarını öngörmektedir. DYP II Demokrasi Programında mahalli idareler düzeyinde sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılmasının adeta imkansızlığından yakınmakta ve sivil toplum kuruluşlarına bu birimlerde oluşturulacak komite ve komisyonlarda görev almalarına yönelik düzenlemelere

⁴⁶³ İnsanca Hayat, 5. Kitap, a.g.e., s.12.

⁴⁶⁴ 21. Yüzyıl Projeleri, 7. Kitap, DYP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz, s.43, 46-47, 61.

gitme hedefini ortaya koymaktadır. Ancak merkezi düzeyde olduğu üzere yerel düzeyde de konulan hedefe ulaşılması noktasında somut modeller ortaya konulmamaktadır.

DYP yerel yönetimleri halk ve devlet arasındaki iletişimsizliği ve güvensizliği ortadan kaldıran birimler olarak tanımlamakta, aynı zamanda yerel halkın sorunlar hakkında karar verme ve çözüme katkıda bulunma eğiliminde olduğunu vurgulamaktadır. Ancak bu ifadelere karşın merkezi düzeyde olduğu üzere yerel yönetimler için ortaya konulan model de sivil toplum kuruluşlarının etkin katılımına yönelik bir yaklaşıma yer verilmemiştir. Büyük Değişim Projeleri içindeki prensiplerde “vatandaşı güven” ve “katılımcılık” ilkelerine yer veren DYP’nin söz konusu yaklaşımının farklılığı; partinin sivil toplum kuruluşlarına yönelik olarak ortaya koyduğu söylemlerin inandırıcılığı üzerinde düşünülmesi gerektiği sonucunu doğurmaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GAZİANTEP-KAHRAMANMARAŞ-BİNGÖL İLLERİNDE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE BELEDİYE MECLİS ÜYELERİ ARAŞTIRMASI

I. ARAŞTIRMANIN TANIMI VE KAPSAMI

Demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının birincil uygulama alanı olarak kabul edilen yerel yönetimler içinde bu nitelikleri açısından belediyeler ön plana çıkmaktadırlar. Ancak belediye organlarından belediye başkanı ve belediye meclisinin seçimle belirleniyor olması günümüz demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının gerçekleşmesi açısından yeterli bir yöntem değildir. Katılım yöntemi olarak seçim mekanizmasının işletiliyor olması demokrasi açısından bir gereklilik olmakla birlikte bu yöntem tek başına belediye yönetimleri açısından katılımcılık anlamına gelmemektedir. Bu çerçevede demokratik yapılanmanın bir gereği olarak işletilen seçim mekanizmasının bireysel ve örgütsel katılımı içeren boyutlarda ele alınması ve uygulamaya aktarılması gerekmektedir. Söz konusu örgütsel katılımın belediye yönetimlerine yansıtılmasında sivil toplum kuruluşları önemli bir uygulama aracı olarak çıkmaktadırlar.

Bu genel yaklaşımlar çerçevesinde araştırmamız seçilen alanlarda belediye yönetimleri ve sivil toplum kuruluşları üzerinde gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda araştırmamıza yön verecek olan anket metinleri belediye meclis üyelerine ve sivil toplum kuruluşlarında görev alan kişilere uygulanmıştır.

Araştırmamız Gaziantep, Kahramanmaraş ve Bingöl illerinde gerçekleştirilmiştir. Söz konusu illerin tespitinde öncelikle Büyükşehir belediyesi ve 1580 sayılı kanuna göre yönetilen belediye olmaları dikkate alınmıştır. Bu çerçevede Güneydoğu Anadolu bölgesindeki Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile Akdeniz Bölgesinde yer alan Kahramanmaraş belediyesi tespit edilmiştir. Ayrıca iki belediyenin farklı siyasi partiler tarafından yönetiliyor olmaları dikkate alınmıştır. Bu belirlemenin yanı sıra üçüncü bir il olarak Doğu Anadolu Bölgesinde yer alan ekonomik-sosyal açıdan diğer iki ilden daha geride bulunan öte yandan terör nedeniyle Olağanüstü Hal kapsamında bulunan Bingöl ili belirlenmiştir. Bingöl ili

Kahramanmaraş ili ile siyasi parti açısından benzerliğinin yanı sıra 1580 sayılı kanuna tabi bir belediye yönetimidir. Gaziantep belediyesinde Cumhuriyet Halk Partisi, Kahramanmaraş ve Bingöl illerinde ise Refah Partisi ve bu partinin kapatılmasından sonra kurulan Fazilet Partisi yönetiminde bulunmaktadır. Kapatılan Refah Partisi mensubu olan Kahramanmaraş ve Bingöl Belediye Başkanları daha sonra Fazilet Partisine geçmişlerdir.

Araştırmamızda gerek meclis üyelerinin gerekse sivil toplum kuruluşlarının belediye yönetimlerine atfedilen demokratik ve katılımcı yapılarına yönelik algılama düzeyleri belirlenmeye çalışılmıştır. Belediye yönetimleri açısından belediyelerin demokratik ve katılımcı yapılarına yönelik algılama düzeylerini belirlemenin yanı sıra bu kuruluşların sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarına yönelik yaklaşımlarını belirlemek amaçlanmıştır. Öte yandan araştırmanın diğer başlığını teşkil eden sivil toplum kuruluşlarının ise belediye yönetimlerine bakış açılarını tespit etmek amaçlanmıştır. Aynı zamanda her iki kesimin katılımcı belediye yönetiminin gerçekleşmesine yönelik öngörülerini ve bu yaklaşımın gerçekleşmesi durumundaki mevcut potansiyellerini belirlemeye çalıştık.

II. ARAŞTIRMADA KULLANILAN YÖNTEM VE TEKNİK

Araştırmamızda anket yöntemi kullanılmıştır. Söz konusu anketler belediye meclis üyeleriyle sivil toplum kuruluşlarına uygulanmıştır. Anket metinleri hazırlanırken bu konudaki çalışmalardan yararlanılmış anket hazırlama teknikleri konusunda bilgiler toplanmıştır.

Anket metinleri hazırlanırken deneklerden en uygun cevabı alabilmek amacıyla çoktan seçmeli şıklar kullanılmış ve kişilerden bir şıkkı seçmeleri istenmiştir. Şıklar içinde diğer şıkkı yer almakla birlikte bu şıkkı cevaplayanlar şıklarda yer almayanların dışında cevaplar vermekten kaçınmışlardır.

Anketler gerek sivil toplum kuruluşu temsilcilerine gerekse meclis üyelerine yüz yüze uygulanmıştır. Anketin uygulanmasından önce bürokratik bazı işlemler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede öncelikle bağlı bulunduğum Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nden ve Danışman Hocam Prof Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN'dan araştırmanın bilgi/destekleri bilgileri doğrultusunda gerçekleştirildiğine yönelik yazılar alınmıştır.

III. ARAŞTIRMAYA YÖNELİK KOLAYLAŞTIRICI GİRİŞİMLER VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Araştırmanın yapıldığı illerde ise öncelikle Valilik Makamı ve İl Emniyet Müdürlüğü Güvenlik Şube Müdürlüğü'nden çalışmanın gerçekleştirilmesi için gerekli yazılı izinler alınmıştır. Gerek Valilik gerekse Emniyet makamlarına dilekçe ile başvurulmuş dilekçede konu hakkında bilgilerin yanı sıra anket metinleri ek olarak sunulmuştur.

Belediye meclis üyelerine anketin uygulanması için belediye meclis toplantı zamanları belirlenmiş ve bu toplantılara katılarak toplantı aralarında meclis üyelerine anket metinleri sunulmuştur. Meclis anketi uygulamasından önce belediye başkanlarıyla görüşülmüş konu hakkında bilgiler sunulmuş ve destekleri istenmiştir. Gaziantep Belediye Başkanı meclis toplantısı öncesinde meclis üyelerine çalışmamızda bize yardımcı olmaları noktasında ricada bulunurken, Kahramanmaraş Belediye Başkanı meclis toplantısı başlarken bize kürsüye çıkmak suretiyle çalışma hakkında meclise bilgi verme imkanı tanımış ayrıca destek olarak teşvik edici konuşma yapmıştır. Bingöl İlinde ise Belediye Başkanının sekreteri meclis üyeleriyle irtibat kurmamıza çok önemli destekler vermiştir.

Sivil toplum kuruluşları anketine esas olarak Emniyet Müdürlüğü Dernekler Masası'ndaki kayıtlı sivil toplum kuruluşları alınmıştır. Bu yöntem sivil toplum kuruluşlarına ulaşılması noktasında önemli bir araç olmuştur. Anketin uygulanması sırasında tüm yazılı izinler ve tanıtıcı bilgiler ayrı bir dosya halinde hazırlanıp sivil toplum kuruluşlarına gösterilmiştir. Bingöl'de Valilik ve Emniyet'ten alınan izinler kolaylaştırıcı bir unsur olmuş, yazılı izinlerin yer aldığı dosyamızın bir örneği, özellikle Bingöl ilindeki bazı sivil toplum kuruluşları tarafından talep edilmiş ve sivil toplum kuruluşlarının bu talepleri karşılanmıştır.

Gerek Meclis Üyeleri gerekse Sivil Toplum Kuruluşlarına anket metinlerini cevaplamaları noktasında zorlamada bulunulmamış, gönüllülük esas alınmıştır. Bu yaklaşımımız yaklaşık 500 sivil toplum kuruluşuna başvurmamıza karşın 237 tanesinin görüşlerinin alınmasına yol açmıştır. Anket metnini gerekli izinlerimizi ibraz etmemize rağmen cevaplamak istemeyen sivil toplum kuruluşları açıklamak durumunda olmadıkları bazı gerekçelerinin bulunduğunu ifade ederlerken somut olarak anketin kendilerini ilgilendirmediği cevabını vermişlerdir.

IV. ARAŞTIRMA BULGULARI

Gaziantep, Kahramanmaraş ve Bingöl illerinde sivil toplum kuruluşları ve meclis üyelerine uygulanan anket sonuçları tablolarla değerlendirilmiştir. Öncelikle sivil toplum kuruluşlarının üç ildeki genel yaklaşımları, daha sonra ayrı ayrı il bazındaki bulgular değerlendirilmiştir. Son olarak meclis üyelerinin genel yaklaşımları ortaya konulmuştur.

A. Gaziantep-Kahramanmaraş-Bingöl İllerindeki Sivil Toplum Kuruluşlarına Uygulanan Anketlere Yönelik Genel Değerlendirme

Aşağıda üç ildeki dernek, vakıf, sendika ve meslek odalarında yönetici durumunda olan temsilcilere uygulanan anketlere yönelik genel değerlendirmeler yer almaktadır.

Tablo 1: Sivil Toplum Kuruluşlarının İllere Göre Dağılımı

İli	Frekans	Yüzde
Gaziantep	98	41.4
K.Maraş	78	32.9
Bingöl	61	25.7
Toplam	237	100.0

Anket Gaziantep-Kahramanmaraş ve Bingöl illerinde uygulanmıştır. Toplam anketlerin 98'i (%41.4) Gaziantep; 78'i (%32.9) Kahramanmaraş ve 61'i (%25.7) Bingöl illerinde uygulanmıştır.

Tablo 2: Sivil Toplum Kuruluşlarının Türlerine Göre Dağılımı

STK Türü	Frekans	Yüzde
Dernek	110	46.4
Vakıf	37	15.6
Sendika	39	16.5
Oda	51	21.5
Toplam	237	100.0

Sivil toplum kuruluşlarına uygulanan toplam 237 anketin kuruluşlara göre dağılımı şöyledir: 110 dernek (46.4), 37 vakıf (%15.6), 39 sendika (%16.5) ve 51 meslek odası (%21.5).

Tablo 3: Kuruluşların Faaliyet Alanları

Faaliyet Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Eğitim	24	18	1	2	45	19.7
Sendikal Faaliyet	-	-	37	1	38	16.6
Sosyal Yardımlaşma	38	9	-	15	62	27.1
Kültür Sanat	13	4	-	3	20	8.7
Çevre Etkinlikleri	8	2	-	1	11	4.8
Diğer	25	4	1	23	53	23.1
Toplam	108	37	39	45	229	100.0

8 Kuruluşun cevaplandırmadığı soruda STK 62'si (%27.1) Sosyal Yardımlaşma; 45'i (%19.7) Eğitim; 38'i (%16.6) Sendikal Faaliyet; 20'si (% 8.7) Kültür-Sanat; 11'i (%4.8) Çevre konusunda faaliyet göstermektedirler. Toplam 110 Dernekten 108'inin cevaplandığı soruda derneklerin 38'i (% 35.1) sosyal yardımlaşma; 24'ü (%22.2) eğitim faaliyeti içindedirler. Vakıfların 18'i (%48.6) ve Odaların 2'si (%4.4) eğitim alanında çalışmaktadırlar. Sendikaların 37'si (%94.8)'i sendikal faaliyetlerde yoğunlaşmaktadırlar. Bu dağılımda derneklerin ve vakıfların ağırlıklı olarak Eğitim alanındaki etkinliklerine karşın mali kaynakları gelişmiş bulunan meslek odalarının eğitime çok az destek veriyor olmaları önemli bir kayıptır. Odaların bu tavrı mesleki çıkarıları korumak ve geliştirmek noktasında odaklandıklarına işaret etmektedir.

Tablo 4: STK Üyelerinin Eğitim Durumları

Eğitim Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
İlkokul	21	3	15	15	54	23.2
Ortaokul	18	3	7	12	40	17.2
Lise	43	16	11	6	76	32.6
Üniversite	27	12	6	16	61	26.2
Lisans üstü	-	1	-	1	2	0.9
Toplam	109	35	39	50	233	100.0

233 STK'dan toplam 54'ü (%23.2) İlkokul; 40'ı (%17.2) ortaokul; 76'sı (%32.6) Lise; 61'i (%26.2) Üniversite ve 2'si (%0.9) ağırlıklı olarak lisansüstü mezunu üyelere sahiptirler.

Tablo 5: STK Üyelerinin Mesleki Dağılımı

Meslek Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Serbest	52	19	-	28	99	43.2
Tüccar	12	6	-	11	29	12.7
Sanayici	2	1	-	3	6	2.6
İşçi	8	-	25	-	33	14.4
Çiftçi	3	-	-	1	4	1.7
Diğer	28	8	14	8	58	25.3
Toplam	105	34	39	51	229	100.0

8 Kuruluşun cevaplandırmadığı soruya göre anket uygulanan STK mesleki dağılımı şöyledir; STK 99'u (%43.2) Serbest; 33'ü (%14.4) İşçi; 29'u (%12.7) Tüccar; 6'sı (%2.6) sanayici meslek grubuna mensup üyelere ağırlıklı olarak mensupturlar. Derneklerin 52'si (%49.5); Vakıfların 19'u (%55.8) ve Odaların 28'i (%54.9) üyeleri ağırlıklı olarak serbest meslek mensubudurlar.

Tablo 6: STK'nı İlgilendiren Öncelikli Konular

İlgilendikleri Konular	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Genel Sorunlar	67	18	33	34	152	68.5
Yerel-Belediye	24	8	2	8	42	18.9
Diğer	12	8	2	6	28	12.6
Toplam	103	34	37	48	222	100.0

15 STK'nun cevap vermediği 152 STK (%68.5) genel sorunlar; 42 STK (%18.9) ise yerel nitelikli sorunlarla ilgilendiklerini belirtmişlerdir. Derneklerin 67'si (%65); vakıfların 18'i (%52.9); sendikaların 33'ü (%89.1) ve odaların 34'ü (%70.8) genel sorunlarla ilgilendiklerini belirtmişlerdir. Derneklerin 24'ü (%23.3) vakıfların ve sendikaların toplam 16'sı (%52.9 ve %16.6), sendikaların 2'si (%5.4) yerel sorunlarla ilgilenmektedirler.

Tablo 7: Belediye Yönetiminin STK'yla İlişkilerinin Profili

İlişkilerin Boyutu	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Maddi destek	7	-	4	2	13	5.8
Kamuoyuna desteğimizi açıklamamızı istiyorlar	7	-	2	4	13	5.8
Görüşülen konular hakkında görüşlerimizi istiyorlar	4	1	1	3	9	4.0
Görüşlerimizi içeren raporlar hazırlamamızı istiyorlar	2	-	-	4	6	2.7
Hiç bir talep gelmiyor	80	33	29	33	175	77.8
Diğer	5	2	1	1	9	4.0
Toplam	105	36	37	37	225	100.0

12 STK'nun cevaplamadığı soruda; 175 STK (%77.8) belediye yönetiminden kendilerine hiç talep gelmediğini belirtmişlerdir. 9 STK (%4) kendilerinden meclis ve encümende görüşülen konular hakkında görüşlerinin istendiğini belirtmişlerdir. Derneklerin 80'i (%76.1); Vakıfların 33'ü (%91.6); sendikaların 29'u (%78.3) ve Odaların 33'ü (%70.2) kendilerine belediye yönetiminden hiçbir talep gelmediğini belirtmektedirler.

Tablo 8: STK'nın Talep ve Sorunlarını Belediyeye İletme Yöntemi

İlişkilerin Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Doğrudan Başkan ile	66	18	18	31	133	59.1
Belediye Personeli ile	21	9	8	11	49	21.8
Yerel bürokratlar ile	1	2	1	-	4	1.8
Parti İl Başkanlarıyla	2	-	4	2	8	3.6
Milletvekilleriyle	2	1	2	-	5	2.2
Meclis üyeleri aracılığıyla	5	2	1	3	11	4.9
Diğer	7	4	3	1	15	6.7
Toplam	104	36	37	48	225	100.0

12 kuruluşun cevaplamadığı soruya; 133 STK (%59.1) Doğrudan Başkan; 49 STK (%21.8) belediye personeli aracılığıyla belediye yönetimine ulaştıklarını belirtiyorlar. Soruya cevap veren 8 kuruluş (%3.6) parti il başkanları; 5 kuruluş (%2.2) Milletvekilleri; 4 Kuruluş

(%1.8) yerel bürokratlar aracılığıyla taleplerini ilettiklerini belirtmişlerdir. Görüldüğü üzere STK'nın %59.1'i sorunlarını doğrudan belediye başkanına doğrudan ilettiklerini ifade etmeleri başkanın ildeki STK yönelik yaklaşımından ve şahsi bakışlarından kaynaklansa bile önemli bir sonuçtur. Bu oranın STK arasındaki dağılımı şöyledir; 66 dernek (%63.4); 18 vakıf (%50); 18 sendika (%50) ve 31 oda (%84) doğrudan belediye başkanına taleplerini/sorunlarını ilettiklerini belirtmektedirler.

Tablo 9: Talep veya Faaliyetlere Aykırı Karar Ve Uygulamayı Geri Çevirme Yöntemi

Tepkinin Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Belediye yetkilileri aracılığıyla	71	27	17	41	156	71.2
Yerel bürokratlar aracılığıyla	4	2	2	-	8	3.7
Milletvekilleri aracılığıyla	3	1	1	-	5	2.3
Basın toplantıları düzenliyoruz	6	1	8	5	20	9.1
Gösteri yürüyüşleri düzenliyoruz	2	2	1	-	5	2.3
Partilerden destek istiyoruz	3	-	6	2	11	5.8
Diğer	8	3	2	1	14	6.4
Toplam	97	36	37	49	219	100.0

18 STK temsilcisinin cevap vermediği soruya 156 STK'nın (%71.2)'si doğrudan belediye yetkilileriyle görüşerek beklentilerine aykırı karar ve uygulamaların geri alınması için görüşüklerini belirtiyorlar. Bu dağılım içinde 71 dernek (%73.1); 27 vakıf (%75); 17 sendika (%45.9); 41 oda (%83.6) doğrudan belediye yetkilileriyle görüşmektedirler. STK 20 tanesi (%9.1)'i kamuoyu oluşturmak için basın toplantısı düzenlediklerini belirtmektedirler. Bu dağılım içinde sendikaların 8'i (%54.4); derneklerin 6'sı (%6.18) Kamuoyu oluşturmak için basın toplantısı düzenlemektedirler. Öte yandan temsilcilerin 5'i (%2.3) gösteri yürüyüşü yaptıklarını; 11'i (%5.8) siyasi partilerden destek istediklerini belirtmektedirler.

Tablo 10: Belde Sorunlarına Yönelik Karar ve Uygulamalarda Etkili Birim

Kararlarda Etkin Birim	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Belediye Başkanı	55	19	20	27	121	54.8
Belediye Meclisi	8	4	4	3	19	8.6
Encümen	2	-	2	2	6	2.7
Sivil toplum kuruluşları	4	1	3	5	13	5.9
Yerel bürokratlar	18	6	1	4	29	13.1
Parti il yöneticileri	11	4	8	3	26	11.8
Diğer	3	1	-	3	7	3.2
Toplam	101	35	38	47	221	100.0

16 Kuruluşun cevaplamadığı soruda 121 STK (%54.8) belediye başkanını; 29 STK (%13.1) yerel bürokratları; 26 STK (%11.8) parti yöneticilerini beldenin sorunlarına yönelik kararlarda ver uygulanmasında etkili olduğunu vurgulamaktadır. 19 STK (%8.6) Belediye meclisinin; 6 STK (%2.7) Encümenin etkin olduğu vurgulamaktadır. Dağılımda STK tarafından Meclis ve Encümen toplamının %11.3; belediye başkanının %54.8 oranında etkin olduğunun savunulması güçlü başkan-güçlü meclis yaklaşımının bu üç ildeki uygulamada güçlü başkan modeli yönünde gerçekleşmekte olduğu görülmektedir. Derneklerin 55'i (%54.4); odaların 27'si (%57.4); sendikaların 20'si (%52.6) ve vakıfların 19'u (%54.2) belediye başkanının etkili olduğunu savunmaktadırlar. Öte yandan kuruluşların sadece 13'ü (%5.9) belde sorunlarında STK etkili olduğunu savunmaktadırlar.

Tablo 11: Seçilmiş Belediye Yönetimleri Kimi Temsil Ediyor

Temsil Edilen Kesim	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel Halkı	36	10	10	21	77	33.9
Sanayici kesimi	9	-	3	3	15	6.6
Tüccar/esnaf kesimini	2	-	2	1	5	2.2
Siyasi yandaşlarını	47	21	22	23	113	49.8
Fikrim yok	11	4	1	1	17	7.5
Toplam	105	35	38	49	227	100.0

10 Kuruluş cevap vermemiştir. Belediye yönetimlerinin kimi temsil ettiği sorusuna; STK 113'ü (%49.8) siyasi yandaşlarını; 77'si (%33.9) yerel halkı; 15'i (%6.6) sanayici kesimin; 5'i (%2.2) tüccar ve esnaf kesimi olarak belirtmişlerdir. Derneklerin 47'si (%44.7); odaların 23'ü (%46.9); sendikaların 22'si (%57.8); vakıfların 21'i (%60) belediye yönetimlerinin siyasi yandaşlarını temsil ettiğini belirtmişlerdir. Öte yandan Derneklerin 36'sı (%34.2); odaların 21'i (%42.8); vakıf ve sendikaların 10'u (%28.5 ve %26.3) belediye yönetiminin yerel halkı temsil ettiğini belirtmişlerdir.

Tablo 12: Yerel Nitelikli Kararların Alınmasında İstekleri Öncelikli Olarak Dikkate Alınan ve Yerine Getirilen Kesim

Kararda Etkin Unsurlar	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel halkın menfaatleri	22	6	6	12	46	20.0
İşadamlarının	16	4	7	3	30	13.0
Esnafın	5	2	1	1	9	3.9
Partilerin	40	17	13	11	81	35.2
Belediye başkanının	16	3	9	18	46	20.0
Belediye meclisinin	8	3	2	4	17	7.4
Diğer	-	1	-	-	1	0.4
Toplam	107	36	38	49	230	100.0

7 Kuruluşun cevap vermediği soruda STK 81'i (%35.2) parti yöneticilerinin; 46'sı (%20) yerel halkın genel menfaatlerinin; 46'sı (%20) belediye başkanının yerel hizmetlere yönelik kararların alınmasında isteklerinin öncelikle dikkate alındığını belirtmişlerdir. Soru 14 de %54.8 oranında belediye başkanının kararlarda ve uygulamada etkili olduğu sonucunun çıkmasına karşın STK'nın %35.2'si parti il yöneticilerinin isteklerinin öncelikle dikkate alındığını belirtmişlerdir. Derneklerin 40'ı (37.3) parti il yöneticilerinin; 22'si (%20.5) ise yerel halkın menfaatlerinin öncelikle dikkate alındığını belirtmişlerdir. Öte yandan vakıfların 17'si (%47.2); sendikaların 13'ü (%34.2) parti yöneticilerinin ve odaların 12'si (%24.4) yerel halkın menfaatlerinin dikkate alındığını savunmaktadırlar.

Tablo 13: Katılım Kavramı Nedir?

Katılım Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Genel seçimlerde oy kullanmak	39	14	6	9	68	29.7
Yerel seçimlerde oy kullanmak	15	6	5	11	37	16.2
Sorunlara ilişkin faaliyetler düzenlemek/katılmak	21	7	12	16	56	24.5
Kamuoyu oluşturmak	7	2	4	8	21	9.2
Raporlar hazırlamak/hazırlatmak	7	6	2	2	17	7.4
Yöneticilere baskı yapmak	10	-	4	2	16	7.0
Fikrim Yok	4	2	2	1	9	3.9
Diğer	4	-	1	-	5	2.2
Toplam	107	37	36	49	229	100.0

Bu Soruya 8 STK temsilcisi cevap vermemiştir. Dağılım şöyledir; STK 68'i (%29.7) genel seçimlerde oy kullanmayı; 56'sı (%24.5) resmi talep olmadan da sorunlara ilişkin faaliyetlerde bulunmayı; 37'si (%16.2) yerel seçimlerde oy kullanmayı ve 21'i (%9.2) istenmeyen karar ve uygulamalara karşı kamuoyu oluşturmayı "katılım" olarak algılamaktadır. Toplam dağılım içinde STK'nın 105'i (%45.)) katılımı seçimlerde oy kullanmak olarak algılamaktadır.

Tablo 14: Sivil Toplum Kuruluşlarından Oluşan Yerel Halk Meclisi Kurulmalı mıdır?

Yerel Halk Meclisi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Evet	83	26	36	41	186	80.2
Hayır	16	6	1	3	26	11.7
Fikrim Yok	9	4	2	5	20	8.6
Toplam	108	36	39	49	232	100.0

5 Kuruluşun cevap vermediği soruda 186 STK (%80.2)denetimi halka bırakmak için yerel halk meclislerinin kurulmasını desteklemektedir. Sadece 26 STK (%11.2) bu oluşuma karşı çıkmaktadır. Derneklerin 83'ü (%76.8); odaların 41'i (%83.6); sendikaların 36'sı (%92.3); vakıfların 26'sı (%72.2) yerel halk meclisinin kurulması yönünde görüş belirtmişlerdir. Bu açıdan Yerel Gündem 21 çerçevesinde kurulacak yerel meclislere yönelik bu üç ilde önemli bir potansiyelin bulunduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 15: Yerel Halk Katılımının Arttırılması İçin Neler Yapılmalıdır

Katılım Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Halkta hemşehrilik bilinci uyandırılmalı	25	9	4	4	42	18.4
Bireylerin yerel sorunlara karşı duyarlı olmaları sağlanmalı	25	6	9	17	57	25.0
Belediye meclisinde STK'na söz hakkı tanınmalı	35	11	18	17	81	25.5
Kararlar öncesinde halkın görüşü alınmalı	15	5	5	7	32	14.0
STK yerel sorunları da takip etmeli	3	4	2	2	11	4.8
Diğer	2	2	-	1	5	2.2
Toplam	105	37	38	48	228	100.0

9 Kuruluşun cevaplamadığı sorudaki dağılım şöyledir; STK'nın 81'i (%35.5) belediye meclislerinde bireylere ve STK temsilcilerine söz hakkı verilmesini; 57'si (%25) bireylerin yerel sorumluluk bilincinin geliştirilmesini; 42'si (%18.4) hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini; 32'si (%14) yerel halkın kararlar öncesinde görüşlerinin alınmasını; yerel düzeyde halk katılımının arttırılması ve etkin hale getirilmesi için önermektedirler. Derneklerin 35'i (%33.3); sendikaların 18'i (%47.3); odaların 17'si (%35.4); vakıfların 11'i (%29.7) belediye meclislerinde STK temsilcilerine söz hakkı tanınmasını istemektedirler. STK'nın toplam 32'si (%14) yerel menfaatleri ilgilendiren kararlar öncesinde halkın görüşünün alınmasını, halk katılımını etkin hale getirmesinin yolu olarak görmektedirler.

Tablo 16: Yerel Demokrasi Nedir?

Yerel Demokrasi Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel yöneticilerin tümünün yerel halk tarafından seçilmesi	62	15	21	20	118	51.8
Yerelin merkezden bağımsız olması	16	7	2	11	36	15.8
Yerel halkın kararlarda etkin olması	19	9	2	5	35	15.4
STK'nın yönetime katılımının yasalarla düzenlenmesi	9	4	13	12	38	16.7
Diğer	-	1	-	-	1	0.4
Toplam	106	36	38	48	228	100.0

STK 118'i (%51.8) yerel yöneticilerin tümünün halk tarafından seçilmesini; 38 STK (%16.7) STK yönetime katılımlarını yasal güvence altına alınmasını; 36'sı (%15.8) yerel yönetimlerin merkezden her açıdan bağımsız olmalarını; 35'i (%15.4) yerel halkın kararlarda etkin olmasını yerel demokrasi olarak algıladıkları görülmektedir. Derneklerin 62'si (%58.4); sendikaların 21'i (%55.2); odaların 20'si (%41.6); vakıfların 15'i (%41.6) yerel demokrasiyi yerel yöneticilerin tümünün seçimle belirlenmesi olarak algıladıkları görülmektedir. Görüldüğü üzere katılım kavramına yönelik algılamalarda olduğu üzere yerel demokrasi kavramı da seçim boyutuyla değerlendirilmektedir. Öte yandan STK kendilerinin yönetime katılımlarının yasal güvenceye bağlanmasına yönelik %16.7 oranındaki görüş belirtmeleri önemlidir. Bu yaklaşım STK yerel demokrasi açılımında kendilerinin de olması gerektiğine yönelik görüşlerini ortaya koymaktadır.

Tablo 17: Yerel Kararların Oluşmasında Halk Oylaması Yöntemi Uygulanmalı mıdır

Halk Oylaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Evet	94	28	32	41	195	85.5
Hayır	6	5	1	4	16	7.0
Fikrim Yok	7	3	5	2	17	7.5
Toplam	107	36	38	47	228	100.0

Bu soruya 9 STK cevap vermemiştir. Cevap veren 195 STK (%85.5) yerel kararların bazılarının kesinlik kazanması için halk oylamasına gidilmesi yönünde olumlu; 16 STK (%7) ise olumsuz cevap vermiştir. Halk oylamasına Derneklerin 94'ü (%87.8); odaların 41'i (%87.2); sendikaların 32'si (%84.2); vakıfların 28'i (%77.7) olumlu cevap vermişlerdir. Bu dağılım çerçevesinde belediye yönetimlerinde demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının uygulanmasına katkı sağlayacak Halk Oylaması yönteminin STK tarafından gereklilik olarak görüldüğünü söylemek mümkündür.

Tablo 18: Belediye Meclislerinde Üyelik Kontenjanı Ayrılması İstenen Kesimler

Meclis Kontenjanı	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Dernekler	56	12	3	4	75	32.9
Sendikalar	3	-	24	1	28	12.3
Vakıflar	3	9	1	-	13	5.7
Ticaret Od.	5	2	1	5	13	5.7
Sanayi Od.	-	-	1	5	6	2.6
Esnaf Od.	6	2	-	23	31	13.6
Muhtarlar	22	7	5	4	38	16.7
Hiçbiri	9	3	1	3	16	7.0
Diğer	2	1	2	3	8	3.1
Toplam	106	36	38	48	228	100.0

Soruya cevap veren 228 Kuruluştan 75'i (%32.9) derneklere; 38'i (%16.7) muhtarlara; 31'i (%13.6) esnaf Odasına; 28 tanesi (%12.3) sendikalara belediye meclislerinde üyelik kontenjanı ayrılmasını istemektedirler. Ankete cevap veren toplam 106 dernekten 56'sı (%52.8) derneklerin; 22'si (%20.7) muhtarlara üyelik kontenjanı ayrılmasını önermektedirler. Toplam 38 sendikanın 24'ü (%63.1) sendikalara; 5'i (%13.1) muhtarlara; 3'ü (%7.8) derneklere üyelik kontenjanı ayrılmasını önermektedir. Toplam dağılım içinde 50 STK (%21.9) ticaret-sanayi-esnaf odalarına üyelik ayrılmasını istemektedirler. Dernek ve vakıfların hiçbirisi sanayi odasının; sendikaların hiçbirisi esnaf odasının mecliste yer almasını istememektedirler. Vakıflar hem sendikalara hem de sanayi odasına onay vermemektedir. Bu tabloda üç ilde odalar dışındaki STK'nın genel itibariyle odaların mecliste temsiline karşı olduklarını söylemek mümkündür.

Tablo 19: Belediye Meclis Toplantılarına Katılım Düzeyi

Meclis Toplantılarına Katılım	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Hiç katılmıyoruz	80	29	26	28	163	71.8
Bizi ilgilendiren toplantılara katılıyoruz	15	4	9	13	41	18.1
Fırsat buldukça takip ediyoruz	10	3	2	5	20	8.8
Kulis yapmak için sürekli katılıyoruz	2	-	1	-	3	1.3
Toplam	107	36	38	46	227	100.0

Soruya cevap veren toplam 227 STK'dan 163'ü (%71.8) belediye meclis toplantılarına hiç katılmadıklarını; 41'i (%18.1) kendilerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara; 20'si (%8.8) fırsat buldukça meclis toplantılarına katıldıklarını ifade etmektedirler. STK tamamının ağırlıklı olarak meclis toplantılarına hiç katılmadıkları görülmektedir. Derneklerin 80'i (%74.7); vakıfların 29'u (%80.5); sendikaların 26'sı (%68.4); odaların 28'i (%60.8) belediye meclis toplantılarına hiç katılmamaktadırlar. 29. Soruda %52.8 oranında görüş belirterek kendilerine belediye meclislerinde üyelik kontenjanı ayrılmasını isteyen derneklerin %74.7 oranında belediye meclis toplantılarına hiç katılmıyor olmaları önemli bir çelişkidir. Ancak meclis toplantılarının izlenmesi yönünde dernekler diğer STK'dan daha önde bulunmaktadır. Zira derneklerin 15'i (%14.0) kendilerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü meclis toplantılarına katılmaktadırlar. Öte yandan Odaların %60.8 oranında meclis toplantılarına hiç katılmamaları önemlidir. Ancak odalar derneklerden sonra meclis toplantılarına en çok katılan STK'dur.

Tablo 20: Hemşehrilik Kavramı Nedir?

Hemşehrilik Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Ortak bir geçmişe sahip/ortak bir gelecek planlayan topluluk	35	9	15	7	66	28.7
Aynı yaşam alanını paylaşan bireyler topluluğu	35	11	9	21	76	33.0
Yerel menfaatlerin ülke menfaatlerinin üzerinde görülmesi	4	1	1	1	7	3.0
Yaşadıkları yerleşim alanına karşı hakları-sorumlulukları bulunan topluluk	34	14	13	18	79	34.3
Diğer	-	2	-	-	2	0.9
Toplam	108	37	38	47	230	100.0

Soruya cevap veren 230 STK hemşehrilik kavramına yönelik algılamalarının dağılımı şöyledir; 79 STK temsilcisi (%34.3) Hemşehrilik kavramını; yaşadıkları yerleşim alanına karşı hakları ve sorumlulukları bulunan bireyler topluluğu olarak algılamaktadır. 76 STK (%33) aynı yaşamsal mekanı paylaşan bireyleri hemşehri olarak görmektedir. 66 STK (%28.7) hemşehrileri ortak bir geçmişe sahip ve ortak gelecek planlayan bireyler topluluğu olarak görmektedir. Derneklerin 35'i (%32.4); sendikaların 15'i (%39.4) hemşehrilik kavramını "ortak bir geçmişe sahip ve ortak bir gelecek planlayan bireyler" biçiminde daha

çok milliyetçi söyleme uygun olarak tanımlamaktadırlar. Odaların 21'i (%44.6) ve yine derneklerin 35'i (%32.4) hemşehrilik kavramını yaşam alanını paylaşan bireyler topluluğu olarak bir bakıma fiziksel mekan ölçütüne göre tanımlamışlardır. Çağdaş kentli ve hemşehri yaklaşımına uygun bir tanımlama olan "yaşadıkları yerleşim alanına karşı hakları ve sorumlulukları bulunan bireyler" ifadesini derneklerin 34'ü (%31.4); odaların 18'i (%38.2); vakıfların 14'ü (%37.8); sendikaların 13'ü (%34.2) benimsemiştir. Görüldüğü üzere STK'nın hemşehri kavramını haklar ver sorumluluklar bağlamında ele almışlardır. Bu sonuç STK katılımcı yönetim anlayışının uygulamaya aktarılması durumunda bu yapılanmaya kayıtsız kalamayacaklarını göstermektedir.

Tablo 21: Belediyelerde Kararlara Katılımı Sağlama Kriteri

Katılım Kriteri	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Karardan önce halkın görüşü alınmalı	32	6	13	7	58	25.6
Karardan önce STK'nın görüşleri alınmalı	21	7	4	11	43	18.9
STK'na karar toplantılarında söz hakkı tanınmalı	33	12	15	30	90	39.6
Kulis (lobicilik) yasal olmalı	10	1	1	-	12	5.3
Fikrim yok	10	9	2	2	23	10.1
Diğer	1	-	-	-	1	0.4
Toplam	107	35	35	50	227	100.0

Soruya 10 STK cevap vermemiştir. Kararlara katılımı sağlamak için STK 90'ı (%39.6) STK temsilcilerine karar toplantılarının öncesinde söz hakkı verilmesini; 58'i (%25.6) karar aşamasından önce yerel halkın görüşünün alınmasını; 43'ü (%18.9) STK görüşlerinin karar aşamasından önce alınmasını istemektedirler. Görüldüğü üzere STK'nın 133'ü (%58.5) STK ile belediye yönetimi arasında karar sürecinde bir ilişki kurulmasını önermektedirler. Derneklerin 33'ü (%30.8); odaların 30'u (%60); sendikaların 15'i (%42.8); vakıfların 12'si (%34.2) STK temsilcilerine karar toplantılarında ve öncesinde söz hakkı tanınmasını önermektedirler.

B. Gaziantep İli Sivil Toplum Kuruluşları Anket Değerlendirmeleri

Uygulama alanlarımızdan olan Gaziantep ilindeki sivil toplum kuruluşlarına yönelik uygulanan anketin sonuçları aşağıdaki tablolarda ifade edilmiştir.

Tablo 22: Sivil Toplum Kuruluşlarının Dağılımı

STK Türü	Frekans	Yüzde%
Dernek	41	41.8
Vakıf	16	16.3
Sendika	12	12.2
Oda	29	29.6
Toplam	98	100.0

Gaziantep ilinde; 41 dernek (%41.8), 29 meslek odası (%29.6), 16 vakıf (%16.3) ve 12 sendika (%12.2) olmak üzere toplam 98 anket uygulanmıştır. Aşağıda söz konusu sivil toplum kuruluşlarının (STK) belediye yönetimleri, yerel demokrasi, yerel katılım konularındaki görüşlerine yönelik değerlendirmeler yer almaktadır.

Tablo 23: Kuruluşların Faaliyet Alanları

Faaliyet Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Eğitim	10	9	-	1	20	20.8
Sendikal Faaliyet	-	-	12	-	12	12.5
Sosyal Yardımlaşma	15	3	-	11	29	30.2
Kültür Sanat	5	1	-	2	8	8.3
Çevre Etkinlikleri	5	-	-	1	6	6.2
Diğer	5	3	-	13	21	21.8
Toplam	40	16	12	28	96	100.0

Gaziantep teki STK'nın 28 tanesi (%20.8) Eğitim; 12 tanesi (%12.5) sendikal faaliyet; 29 tanesi (%30.2) sosyal yardımlaşma; 8 tanesi (%8.3) kültür-sanat; 6 tanesi (%6.2) çevre alanında etkinlik göstermektedirler. Ağırlıklı olarak 10 Dernek (%25) ve 9 vakıf (%56.2) eğitim; 15 dernek (%37.5), sendikaların tamamı ve meslek odalarının 11 tanesi (%39.2) sosyal yardımlaşma alanında etkinlik göstermektedirler.

Tablo 24: STK Üyelerinin Eğitim Durumları

Eğitim Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
İlkokul	10	2	10	10	32	33.0
Ortaokul	3	1	2	6	12	12.4
Lise	13	7	-	3	23	23.7
Üniversite	15	5	-	9	29	29.9
Lisans üstü	-	-	-	1	1	1.0
Toplam	41	15	12	29	97	100.0

97 STK'dan 32'si (%33) ilkokul; 29'u (% 29.9) üniversite; 23'ü (% 23.7) lise; 12'si (%12.4) ortaokul mezunu ağırlıklı üyelere sahiptirler. Toplam 52 STK(%53.6) lise ve üniversite mezunu ağırlıklı üyelere sahiptirler. Ankete cevap veren STK'lar içinde dernekler (%36.5) en fazla üniversite mezunu üyeye sahip kuruluştur. Daha sonra 9 oda (%31.0) ve 5 vakıf (%33.3) üniversite mezunu üyeye sahiptirler. Dernekler, sendika ve odaların 10'u ve vakıfların 2'si ilkokul mezunu ağırlıklı üyelere sahiptirler.

Tablo 25: STK Üyelerinin Mesleki Dağılımı

Meslek Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Serbest	18	12	-	21	51	53.1
Tüccar	6	3	-	3	12	12.5
Sanayici	2	-	-	2	4	4.1
İşçi	4	-	12	-	16	16.6
Çiftçi	1	-	-	-	1	1.0
Diğer	9	-	-	3	12	12.5
Toplam	40	15	12	29	96	100.0

Anket cevaplandıran STK 51'i (%53.1) serbest meslek; 12'si (%12.5) tüccar; 4 tanesi (%4.1) sanayici; 16'sı (%16.6) işçi; ve sadece 1'i çiftçi ağırlıklı üyelere sahiptirler. Derneklerin 18 (%45) ve 21 (%72.4) meslek odasının ağırlıklı olarak serbest meslek mensubu üyeleri bulunmaktadır. Toplam 16 STK'nun (%16.6) üyeleri ağırlıklı olarak tüccar ve sanayicidir. Bu dağılım içinde 6 dernek (%15) ve 5 meslek odası (%17.2) tüccar-sanayici ağırlıklı üyelere sahiptir.

Tablo 26: STK'nı İlgilendiren Öncelikli Konular

İlgilendikleri Konular	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Genel Sorunlar	24	8	9	21	62	68.1
Yerel-Belediye Sorunları	12	4	-	6	22	24.2
Diğer	3	2	1	1	7	7.7
Toplam	39	14	10	28	91	100.0

Soruya cevap veren toplam 91 STK'dan 62'si (%68.1) öncelikle genel sorunlarla; 22'si (%24.2) de yerel nitelikli sorunlarla ilgilendiklerini belirtmişlerdir. Görüldüğü üzere genel sorunlar (terör, enflasyon, işsizlik...vb.) Gaziantep ilinde STK'nın öncelikli ilgi alanlarıdır. Derneklerin 24'ü (%61.5); odaların 21'i (%75); sendikaların 9'u (% 90); vakıfların 8'i (%57.1) genel sorunlarla öncelikli olarak ilgilenmektedirler. Derneklerin 12'si (%30.7); odaların 6'sı (%21.4) ve vakıfların 4'ü (%28.5) yerel-belediye sorunlarına öncelikli olarak ilgi duymaktadırlar.

Tablo 27: Belediye Yönetiminin STK'yla İlişkilerinin Profili

İlişkilerin Boyutu	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Maddi destek için başvuruyorlar	3	-	3	2	8	8.5
Kamuoyuna desteğimizi açıklamamızı istiyorlar	5	-	1	2	8	8.5
Görüşülen konular hakkında görüşlerimizi istiyorlar	3	1	-	2	6	6.4
Görüşlerimizi içeren raporlar hazırlamamızı istiyorlar	2	-	-	4	6	6.4
Hiç bir talep gelmiyor	27	14	8	16	65	69.1
Diğer	1	-	-	-	1	1.1
Toplam	41	15	12	26	94	100.0

Bu soruya cevap veren 94 STK'ndan 65'i (%69.1) kendilerine belediye yönetimlerinden hiç bir talep gelmediğini belirtmişlerdir. Derneklerin 27'si (%65.8); vakıfların 14'ü (%93); sendikaların 8'i (%66.7); meslek odalarının 16'si (%61.5) belediye yönetiminden kendilerine hiç bir talep gelmediğini ifade etmektedirler. Toplam 16 STK ise (%17) farklı tarzlarda olmakla birlikte belediye yönetiminin kendilerinden destek istediğini belirtmişlerdir. 12 (%12.8) STK'na belediyenin "danışma ve görüş alma" amacıyla başvurduğu

görülmektedir. Belediye-STK arasında %29 oranında gerçekleştiği görülen ilişki ve iletişimin nitelik açısından yerel demokrasi ve katılımı etkin kılmaya yönelik bir içerik taşımadığı görülmektedir.

Tablo 28: STK'nın Talep ve Sorunlarını Belediyeye İletme Yöntemi

İlişkilerin Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Doğrudan Başkan ile	27	7	5	17	56	58.3
Belediye Personeli ile	7	5	2	8	22	22.9
Yerel bürokratlar ile	-	1	1	-	2	2.1
Parti İl Başkanlarıyla	2	-	4	1	7	7.3
Milletvekilleriyle	-	-	-	-	-	-
Meclis üyeleri aracılığıyla	3	2	-	3	8	8.3
Diğer	1	-	-	-	1	1.0
Toplam	40	15	12	29	96	100.0

Soruyu cevaplayan toplam 96 STK'dan 56'sı (%58.3) talep ve sorunlarını doğrudan belediye başkanına; 22'si ise (%22.9) belediye personeline başvurarak ilettiklerini belirtmişlerdir. Derneklerin 27 (%67.5); meslek odalarının 17'si (%58.6); vakıfların 7'si (%46.7) ve sendikaların 5'i (%41.7) talep ve sorunlarını doğrudan belediye başkanına iletmektedirler. Yerel nitelikli sorunların çözümünde sadece 9 (%9.4) STK'nun yerel bürokratlar ve parti il başkanlarını kullanmaları merkez-yerel görev ayrımının ilgili STK tarafından benimsendiğini göstermektedir.

Tablo 29: Talep veya Faaliyetlere Aykırı Karar Ve Uygulamayı Geri Çevirme Yöntemi

Tepkinin Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Belediye yetkilileri ile aracılığıyla	31	11	5	26	73	76.8
Yerel bürokratlar aracılığıyla	1	2	-	-	3	3.2
Milletvekilleri aracılığıyla	-	-	-	-	-	-
Basın toplantıları düzenliyoruz	2	-	4	2	8	8.4
Gösteri yürüyüşleri düzenliyoruz	1	2	-	-	3	3.2
Partilerden destek istiyoruz	2	-	3	1	6	6.3
Diğer	2	-	-	-	2	2.1
Toplam	39	15	12	29	95	100.0

Soruyu cevaplayan toplam 95 STK'dan 73'ü (%76.8) belediyenin karar ve uygulamalarına karşı tepkilerini doğrudan belediye yetkililerine iletme yöntemini kullanmaktadırlar. Bu yöntemi 31 (%79.4) dernek; 11 (%73.3) vakıf; 5 (%8.3) sendika; 26 (%89.6) meslek odası kullanmaktadır. İlgili STK'nın 3'ü (%3.2) yerel bürokratlar; 6'sı (%6.3) parti örgütleri aracılığıyla tepki koyarlarken hiçbir milletvekillerini aracı olarak kullanmadıklarını belirtmektedirler. 8 STK (%8.4) basın aracılığıyla tepkilerini gösterirken 3 STK ise (%3.2) olağan dışı katılım ve tepki gösterme yöntemi olan gösteri yürüyüşü düzenlemektedirler. Bu dağılım bağlamında STK'nın belediyenin karar ve uygulamalarına karşı tepkilerini koyarken belediye yönetimini ve yöneticilerini doğrudan hedef aldıkları görülmektedir. Merkezi unsurların kullanılma azlığı merkez-yerel görev ayrımının ilgili kuruluşlar tarafından benimsendiğini göstermektedir. Ayrıca %76.8'lik oran belediye yönetiminin STK'nın tepkilerine duyarsız kalmadıklarını göstermektedir. Öte yandan söz konusu oran belediye-STK ilişkisinin olumlu boyutlarda gerçekleştiğine yönelik izlenim uyandırmaktadır.

Tablo 30: Belde Sorunlarına Yönelik Karar ve Uygulamalarda Etkili Birim

Kararlarda Etkin Birim	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Belediye Başkanı	25	8	11	16	60	61.9
Belediye Meclisi	3	2	-	2	7	7.2
Encümen	1	-	-	2	3	3.1
Sivil toplum kuruluşları	2	1	-	5	8	8.2
Yerel bürokratlar	3	4	-	1	8	8.2
Parti il yöneticileri	6	1	1	2	10	10.3
Diğer	1	-	-	-	1	1.0
Toplam	41	16	12	28	97	100.0

Soruya cevap veren 97 STK'dan 60'ı (%61.9) kararlarda ve uygulamalarda belediye başkanının; 10'u (%10.3) parti il yöneticilerinin; 8'i (%8.2) STK'nın; 8'i (%8.2) yerel bürokratların etkin olduğunu vurgulamaktadırlar. Belediye meclisi ve encümeninin etkinliği ise 10 STK (%10.3) tarafından savunulmaktadır. Söz konusu dağılım belediye başkanının meclis ve encümen karşısındaki güçlü konumuna işaret etmektedir. Derneklerin 25'i (%61); vakıfların 8'i (%50); sendikaların 11'i (%91.7) ve odaların 16'sı (%57.1) belediye başkanını karar ve uygulamalarda etkin görmektedir.

Tablo 31: Seçilmiş Belediye Yönetimleri Kimi Temsil Ediyor

Temsil Edilen Kesim	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel Halkı	10	1	1	14	26	26.8
Sanayici kesimi	3	-	2	2	7	7.2
Tüccar /esnaf kesimini	1	-	1	-	2	2.1
Siyasi yandaşlarını	22	12	8	13	55	56.7
Fikrim yok	5	2	-	-	7	7.2
Toplam	41	15	12	29	97	100.0

Soruya cevap veren 97 STK'dan 55'i (%56.7) belediye yönetiminin siyasi yandaşlarını; 26'sı (%26.8) yerel halkı; 9'u (%9.3) sanayici-tüccar-esnafı temsil ettiğini savunmaktadırlar. Demeklerin 22'si (%53.6), odaların 13'ü (%44.8), vakıfların 12'si (% 80), sendikaların 8'i (%66.7) belediyenin siyasi yandaşlarını, odaların 14'ü (%48.3), demeklerin 10'u (%24.4) ise yerel halkı temsil ettiğini belirtmektedir. Görüldüğü üzere belediye meclislerindeki sayısal ve niteliksel etkinlikleri tartışılan meslek odalarının da diğer STK ile belediye yönetimlerinin siyasi yandaşlarını temsil ettiğini savunmaktadırlar. vakıf ve sendikalar belediyenin en az düzeyde yerel halkı temsil ettiğini belirtmişlerdir. Bu dağılım çerçevesinde Gaziantep ilinde STK'nın gözüyle belediyeler siyasal yandaşlarını temsil eden yerel yönetim birimidir.

Tablo 32:Yerel Nitelikli Kararların Alınmasında İstekleri Öncelikli Olarak Dikkate Alınan ve Yerine Getirilen Kesim

Kararda Etkin Unsurlar	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel halkın menfaatleri	8	1	1	11	21	21.6
İşadamlarının	7	1	2	2	12	12.4
Esnafların	3	-	1	-	4	4.1
Partilerin	16	11	3	7	37	38.1
Belediye başkanının	6	1	5	9	21	21.6
Belediye meclisinin	1	1	-	-	2	2.1
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	41	15	12	29	97	100.0

97 STK'dan 37'si (%37.1) karar alma sürecinde parti yerel örgütlerini istekleri öncelikle dikkate alınan unsurlar olarak görmektedirler. 21 STK (% 21.6) belediye başkanını, yine 21 STK (%21.6) yerel halkın isteklerinin öncelikli olarak ele alındığını belirtmektedirler. Derneklerin 16 tanesi (%39.2), vakıfların 11 tanesi (%73.3) parti yerel örgütünü etkin unsur olarak ele alırken meslek odalarının 11 tanesi (% 37.9) yerel halkın ve sendikaların 5 tanesi (%41.6) belediye başkanını istekleri öncelikle dikkate alınan unsur olarak görmektedirler. Görüldüğü üzere tablo 8'de %76.8 ve tablo 7'de %58.3 oranında belediye başkanıyla doğrudan ilişki kurmayı tercih ettiklerini belirten STK'nın bu soruda parti yerel örgütünü %38.1 oranında etkin unsur olarak nitelemeleri önemli bir çelişkidir. Bu çelişki il bazında belediye başkanı üzerinde parti yerel örgütünün etkin unsur olduğunu ildeki STK tarafından kabul edildiğine işaret etmektedir.

Tablo 33: Katılım Kavramı Nedir?

Katılım Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Genel seçimlerde oy kullanmak	13	9	2	4	28	28.9
Yerel seçimlerde oy kullanmak	7	3	3	10	23	23.7
Sorunlara ilişkin faaliyetler düzenlemek/ katılmak	7	3	3	10	23	23.7
Kamuoyu oluşturmak	3	-	-	2	5	5.2
Raporlar	2	-	-	1	3	3.1
Yöneticilere baskı yapmak	6	-	3	2	11	11.3
Fikrim Yok	-	1	-	-	1	1.0
Diğer	2	-	1	-	3	3.1
Toplam	40	16	12	29	97	100.0

Soruyu cevaplandıran 97 STK'dan 28'i (%28.9) katılım kavramını genel seçimlerde oy kullanmak, ayrı ayrı 23 (%23.7) STK ise; yerel seçimlerde oy kullanmak ve kendiliğinden yerel sorunlara ilişkin faaliyetler düzenlemek olarak algılamaktadırlar. Toplam 11 (%11.3) STK çıkarların korunması ve sağlanması için yöneticilere baskı yapmayı katılım olarak algılamışlardır. 3 (% 3.1) STK talep olması şartıyla rapor hazırlamayı; 5 STK (% 5.2) ise çıkarlara zarar veren karar ve uygulamalara karşı kamuoyu oluşturmayı katılım olarak tanımlamaktadırlar. Söz konusu dağılımda 51 STK (% 52.6) katılım kavramını seçimlerde oy kullanmak olarak görmektedir. Bu ise Gaziantep ölçeğinde STK'nın ağırlıklı olarak katılımdan "oy kullanmayı" algıladıkları görülmektedir. Ancak %23.7 oranında STK'nın kendiliğinden

yerele yönelik harekete geçme eğilimlerini azımsamak mümkün görülmediği gibi bu potansiyelin geliştirilmesi gerektiği açıktır.

Tablo 34: Sivil Toplum Kuruluşlarından Oluşan Yerel Halk Meclisi Kurulmalı mıdır?

Yerel Halk Meclisi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Evet	37	9	12	25	83	85.6
Hayır	2	3	-	2	7	7.2
Fikrim Yok	2	3	-	2	7	7.2
Toplam	41	15	12	29	97	100.0

83 STK (% 85.5) yerel halk katılımının kurumsallaşmış biçimi olan denetim amaçlı meclislerin kurulmasını olumlu karşılarken, 7 STK (%7.2) ise yerel meclis fikrine olumsuz cevap vermiştir. 37 dernek (%90.2); 9 vakıf (% 60); 12 sendika (%100) ve 25 meslek odası (%86.2) yerel halk meclislerinin kurulması taraftarıdır. Bu bağlamda gerek meclisin adı gerek denetim işlevinin bulunması ve gerekse meclisin STK'ndan oluşturulacak yapısı Gaziantep ilindeki STK'nın % 85.5 oranında yerel halk meclisi fikrine destek vermesini kolaylaştırmış görülmektedir. STK'nın yerel halk meclisi konusundaki yaklaşımları bu kuruluşların tablo 12'de %52.6 oranında katılımı seçim boyutuyla algılama düzeylerinin aşılabileceği fikrini doğurmaktadır. Öte yandan yerel halk meclisi STK tarafından tablo 11'de savunulan parti yerel örgütünün belediye yönetimi üzerindeki etkinliğini ortadan kaldırma aracı olarak görülmektedir.

Tablo 35: Yerel Halk Katılımının Arttırılması İçin Neler Yapılmalıdır

Katılım Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Halkta hemşehrilik bilinci uyandırılmalı	14	6	-	3	23	23.5
Bireylerin yerel sorunlara karşı duyarlı olmaları sağlanmalı	8	1	1	8	18	18.4
Belediye meclisinde STK'na söz hakkı tanınmalı	15	6	9	13	43	43.9
Kararlar öncesinde halkın görüşü alınmalı	2	1	1	4	8	8.2
STK yerel sorunları da takip etmeli	2	2	1	-	5	5.1
Diğer	-	-	-	1	1	1.0
Toplam	41	16	12	29	98	100.0

Soruya cevap veren 98 STK'dan 43'ü (% 43.9) katılım yöntemi olarak belediye meclislerinde STK temsilcilerine söz hakkı verilmesini önermektedir. Halk katılımının artırılması ve etkin kılması için; 23 STK (% 23.5) hemşehrilik bilincinin yerleştirilmesi; 18 STK (%18.4) bireysel duyarlılığın sağlaması; 8 STK (% 8.2) halkın görüşünün alınması; 5 STK ise (% 5.1) STK'nın yerel sorunlara duyarlı olmaları gerektiğini savunmaktadırlar. Toplam 51 STK birlikte yönetim/yönetişim ilkesine uygun olarak yerel halkın ve STK'nın belediyeyle birlikte hareket etmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Tablo 13'de halk meclisi kurulması fikrine % 85.5 oranında olumlu cevap veren STK burada da belediye meclisinde de kendilerine söz hakkı tanınmasını savunmaktadırlar. Zira derneklerin 15'i (%36.6); meslek odalarının 13'ü (%44.8); sendikaların 9'u (%75) ve vakıfların 6'sı (%37.5) belediye meclislerinde kendilerine söz hakkı tanınmasını istemektedirler.

Tablo 36: Yerel Demokrasi Nedir?

Yerel Demokrasi Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel yöneticilerin tümünün yerel halk tarafından seçilmesi	20	8	5	9	42	43.8
Yerelin merkezden bağımsız olması	7	3	1	8	19	19.8
Yerel halkın kararlarda etkin olması	7	1	-	3	11	11.5
STK'nın yönetime katılımının yasalarla düzenlenmesi	6	3	6	9	24	25.0
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	40	15	12	29	96	100.0

Soruyu cevaplandıran 96 STK'dan 42'si (% 43.8) yerel demokrasi olgusunu seçim boyutuyla; 24'ü (%25) STK'nın yönetime katılımlarının yasal güvence altına alınmasını; 19'u (% 19.8) merkezden bağımsız olmayı; 11'i (% 11.5) yerel halkın kararlarda etkin olmasını yerel demokrasi olarak algılamaktadırlar. Tablo 12'de katılımı %52.5 oranında "seçimlerde oy kullanmak" şeklinde algılayan Gaziantep STK, yerel demokrasiyi de aynı bağlamda "yerel yöneticilerin tümünün halk tarafından seçilmesi" biçiminde seçim boyutuyla ele almaktadır. Yerel demokrasiyi 20 demek (%50); 8 vakıf (%53.3) seçim boyutuyla; 6 sendika (% 50) ve 9 meslek odası (% 31) STK'nın yönetime katılımlarının yasal güvence altına alınması olarak algılamaktadırlar. Görüldüğü üzere demokrasi kavramının ifadesinde seçim boyutu ön plandadır.

Tablo 37: Yerel Kararların Oluşmasında Halk Oylaması Yöntemi Uygulanmalı mıdır?

Halk Oylaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Evet	34	12	12	26	84	88.4
Hayır	3	1	-	1	5	5.2
Fikrim Yok	3	2	-	1	6	6.3
Toplam	40	15	12	28	95	100.0

95 STK'dan 84'ü (%88.4) halk oylaması yöntemine "evet"; 5 (%5.2) STK ise "hayır" cevabı vermiştir. Halk oylaması konusunda "fikrim yok" diyenlerin oranı 6 (%6.3) toplam içinde "hayır" diyenlerden çoktur. Bu dağılım çerçevesinde Gaziantep ilindeki söz konusu STK'nın yerel nitelikli karar alma sürecine katılım yöntemlerinden olan "halk oylaması" fikrine olumlu yaklaştıkları görülmektedir. Ancak söz konusu yöntem hakkında STK'nın daha net bilgiler ile donatılmaları gerekmektedir.

Tablo 38: Belediye Meclislerinde Üyelik Kontenjanı Ayrılması İstenen Kesimler

Meclis Kontenjanı	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Dernekler	24	6	-	2	32	32.7
Sendikalar	2	-	12	-	14	14.3
Vakıflar	-	5	-	-	5	5.1
Ticaret Od.	-	-	-	1	1	1.0
Sanayi Od.	-	-	-	4	4	4.1
Esnaf Od.	3	1	-	17	21	21.4
Muhtarlar	6	2	-	2	10	10.2
Hiçbiri	5	2	-	1	8	8.2
Diğer	1	-	-	2	3	3.1
Toplam	41	16	12	29	98	100.0

Toplam 98 STK'dan 32'si (%32.7) derneklere; toplam 29'u (% 26.5) meslek odalarına; 14'ü (%14.3) sendikalara belediye meclislerinde üyelik kontenjanı ayrılmasını öngörmektedirler. Derneklerin 24 (%58.5) ve vakıfların 6'sı (% 37.5) derneklere; sendikaların tamamı sendikalara ve toplam 22 meslek odası kendilerine belediye meclisinde üyelik kontenjanı ayrılmasını istemektedirler. Ayrıca derneklerin 6 (% 37.5); vakıfların 2 (% 12.5) ve meslek odalarının 2'si (% 6.8) muhtarlar kontenjanı ayrılmasını istemektedirler. Derneklerin 5

(% 12.1); vakıfların 2 (% 12.5) ve odaların 1'i (% 3.4) STK'nın hiçbirine kontenjan ayrılmasını istememektedirler. Genel olarak Gaziantep ilinde soruya cevap veren STK'nın 77'si (% 78.5) STK'na belediye meclislerinde kontenjan ayrılmasını istemektedirler.

Tablo 39: Belediye Meclis Toplantılarına Katılım Düzeyi

Meclis Toplantılarına Katılım	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Hiç katılmıyoruz	20	10	7	12	49	52.7
Bizi ilgilendiren toplantılara katılıyoruz	12	2	5	10	29	31.2
Fırsat buldukça takip ediyoruz	8	3	-	3	14	15.1
Kulis yapmak için sürekli katılıyoruz	1	-	-	-	1	1.1
Toplam	41	15	12	25	93	100.0

Soruyu cevaplandıran 93 STK'ndan 49'u (%52.7) belediye meclis toplantılarına hiç katılmadıklarını; 29'u (%31.2) kendileriyle ilgili konularda; 14'ü (% 15.1) fırsat buldukça katıldıklarını belirtmişlerdir. Görüldüğü üzere Gaziantep ilindeki STK kuruluşlarının % 52.7'si meclis toplantılarına hiç katılmazken, % 47.4'ü farklı amaçlarla toplantılara katılmaktadırlar. Tablo 17'de STK'nın % 78.5'i STK'na kontenjan ayrılmasını isterken, aynı STK'nın %52.7 oranında mevcut yapısıyla meclis toplantılarına katılmıyor olmaları ilginçtir.

Tablo 40: Hemşehrilik Kavramı Nedir?

Hemşehrilik Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Ortak bir geçmişe sahip/ortak bir gelecek planlayan topluluk	10	3	10	2	25	26.6
Aynı yaşam alanını paylaşan bireyler topluluğu	14	8	1	14	37	39.4
Yerel menfaatlerin ülke menfaatlerinin üzerinde görülmesi	2	1	-	1	4	4.3
Yaşadıkları yerleşim alanına karşı hakları-sorumlulukları bulunan topluluk	14	2	-	10	26	27.7
Diğer	-	2	-	-	2	2.1
Toplam	40	16	11	27	94	100.0

Soruya cevap veren 94 STK'ndan 37'si (%39.4) hemşehrilik kavramını aynı mekanı paylaşan bireyler topluluğu; 26 STK (%27.7) yaşadıkları yerleşime karşı hakları ve sorumlulukları olan bireyler topluluğu; 25'i (%26.6) ortak geçmişe sahip ve ortak geleceği planlayan bireyler topluluğu olarak tanımlamaktadır. 4 STK (%4.3) ise yerelin çıkarlarının ülkenin üzerinde görülmesi olarak algılamaktadır. Bu dağılımda Gaziantep ilindeki STK'nın kavramı açıklarken mekansal boyutu ön plana çıkardıkları görülmektedir. Kavramın %27.7 oranında haklar ve sorumluluklar bağlamında tanımlanıyor olması yerel katılımın kurumsallaşması durumunda ilgi göreceğine işaret etmektedir.

Tablo 41: Belediyelerde Kararlara Katılımı Sağlama Kriteri

Katılım Kriteri	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Karardan önce halkın görüşü alınmalı	10	1	2	3	16	16.7
Karardan önce STK'ların görüşleri alınmalı	4	-	-	6	10	10.4
STK'na karar toplantılarında söz hakkı tanınmalı	20	6	7	20	53	55.2
Kulis (lobicilik) yasal olmalı	2	1	-	-	3	3.1
Fikrim yok	4	8	2	-	14	14.6
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	40	16	11	29	96	100.0

Soruyu cevaplayan STK'nın 53'ü (%55.2) STK'na mecliste söz hakkı tanınmasını; 16'sı (%16.7) yerel halkın görüşünün alınmasını kararlara katılımı sağlamaya yönelik kriter olarak görmektedirler. Bu dağılımda toplam 63 STK (% 65.6) karar alma sürecinde kendilerinin de içinde bulundukları modeli önermektedirler. Bu öneriye toplam dağılım içinde derneklerin 24'ü (% 60), meslek odalarının 26'sı (% 89.6) destek vermektedir.

C. Kahramanmaraş İli Sivil Toplum Kuruluşları Anket Değerlendirmeleri

Anketimizin uygulama alanlarından olan Kahramanmaraş ilindeki sivil toplum kuruluşlarına yönelik olarak elde edilen sonuçlar aşağıdadır.

Tablo 42 Sivil Toplum Kuruluşlarının Dağılımı

STK Türü	Frekans	Yüzde%
Dernek	45	57.7
Vakıf	12	15.4
Sendika	12	15.4
Oda	9	11.5
Toplam	78	100.0

Anketler K.Maraş ilinde toplam 78 Sivil Toplum Kuruluşuna uygulanmıştır. 45 (%57.7) dernek; 12 (%15.4) vakıf; 12 (%15.4) sendika ve 9 (%11.5) meslek odası ankete cevap vermiştir.

Tablo 43: Kuruluşların Faaliyet Alanları

Faaliyet Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Eğitim	9	3	-	-	12	15.4
Sendikal Faaliyet	-	-	12	-	12	15.4
Sosyal Yardımlaşma	16	3	-	1	20	25.6
Kültür Sanat	6	3	-	1	10	12.8
Çevre Etkinlikleri	3	2	-	-	5	6.4
Diğer	11	1	-	7	19	24.4
Toplam	45	12	12	9	78	100.0

Soruya cevap veren STK'dan 20'si (%25.6) sosyal yardımlaşma; 24'ü (%15.4) eğitim ve sendikal faaliyet; 10'u (%12.8) ise kültür-sanat faaliyeti içindedirler. Ağırlıklı olarak dernekler (16-%35.5) sosyal yardımlaşma faaliyeti gerçekleştirmektedirler. Sendikaların tamamı sendikal etkinlik dışında başka hiç bir alanda çalışma yapmazlarken, toplam 6 vakıf eğitim, sosyal yardımlaşma ve kültür-sanat etkinliği göstermektedirler.

Tablo 44: STK Üyelerinin Eğitim Durumları

Eğitim Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
İlkokul	10	1	3	1	15	19.7
Ortaokul	5	2	3	1	11	14.5
Lise	18	5	4	2	29	38.2
Üniversite	11	4	2	4	21	27.6
Lisans üstü	-	-	-	-	-	-
Toplam	44	12	12	8	76	100.0

Soruya cevap veren toplam 76 STK'nın 29'u (%38.2) lise; 21'i (%27.6) üniversite; 15'i (%19.7) ilkokul; 11'i (%14.5) ortaokul mezunu ağırlıklı üyelere sahiptirler. Dağılım içinde derneklerin 18'i (%40.9) lise ve 11'i (%25) üniversite; vakıfların 5'i (%41.6) lise, 4'ü (%33.3) üniversite; sendikaların 4'ü (%33.3) lise; meslek odalarının 4'ü (%50) üniversite mezunu ağırlıklı üyelere sahiptirler. K.Maraş'ta anket uygulanan STK'ndan 50'si (%65.8) ağırlıklı olarak lise ve üniversite mezunu üyelere sahiptirler.

Tablo 45: STK Üyelerinin Mesleki Dağılımı

Meslek Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Serbest	22	4	-	5	31	43.1
Tüccar	1	2	-	-	3	4.2
Sanayici	-	1	-	1	2	2.8
İşçi	-	-	7	-	7	9.7
Çiftçi	2	-	-	1	3	4.2
Diğer	16	3	5	2	26	36.1
Toplam	41	10	12	9	72	100.0

Soruyu cevaplayan 72 STK'dan 31'i (%43.1) serbest; 26'sı (%36.1) diğer; 7'si (%9.7) işçi; 3'ü (%4.2) tüccar ve 2'si (%2.8) sanayici ağırlıklı üyelere sahiptirler. 22 (%53.6) dernek; 4 (%40) vakıf; 5 (%55.5) meslek odası; serbest meslek mensubu üyelere sahiptirler.

Tablo 46: STK'nı İlgilendiren Öncelikli Konular

İlgilendikleri Konular	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Genel Sorunlar	27	7	11	4	49	68.1
Yerel-Belediye Sorunları	9	2	1	2	14	19.4
Diğer	5	2	-	2	9	12.5
Toplam	41	11	12	8	72	100.0

72 STK'dan 49'u (%68.1) öncelikli olarak genel sorunlarla; 14'ü (%19.4) ise yerel nitelikli sorunlarla ilgilenmektedirler. 27 (%65.8) dernek; 11 (%91.6) sendika; 7 (%63.6) vakıf ve 4 (%50) meslek odası öncelikle genel sorunlarla ilgilenmektedirler. 9 (%21.9) dernek; 2 vakıf ve meslek odasıyla 1 sendika öncelikli olarak yerel nitelikli sorunlarla ilgilenmektedirler. Dağılıma göre STK ağırlıklı olarak genel nitelikli sorunlarla ilgilenmektedirler. Bu çerçevede söz konusu STK'nın yerel sorunlar ve önceliklere ilgi duymadıklarını ve bilgi sahibi olmadıklarını söylemek mümkündür.

Tablo 47: Belediye Yönetiminin STK'yla İlişkilerinin Profili

İlişkilerin Boyutu	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Maddi destek için başvuruyorlar	1	-	1	-	2	2.7
Kamuoyuna desteğimizi açıklamamızı istiyorlar	-	-	1	1	2	2.7
Görüşülen konular hakkında görüşlerimizi istiyorlar	-	-	1	1	2	2.7
Görüşlerimizi içeren raporlar hazırlamamızı istiyorlar	-	-	-	-	-	-
Hiç bir talep gelmiyor	40	12	7	5	64	87.7
Diğer	1	-	1	1	3	4.1
Toplam	42	12	11	8	73	100.0

73 STK'dan 64'ü (%87.7) belediye yönetimlerinden kendilerine hiçbir talep gelmediğini belirtmektedirler. 2 (%2.7) STK belediye yönetiminin kendilerinden maddi destek istediklerini; 2 (%2.7) STK belediyenin kararları hakkında destek talep ettiğini ve 2 (%2.7) STK ise belediyenin meclis ve encümen kararlarına yönelik kendilerinden görüş istediğini belirtmişlerdir. 40 (%95.2) dernek; sendikaların tamamı; 7 (%63.6) vakıf ve 5 (%62.5) meslek odası kendilerine belediye yönetimlerinden kendilerine hiçbir talep gelmediğini

belirtmektedirler. Bu dağılım çerçevesinde K.Maraş'ta belediyenin STK'na yönelik işbirliği çabasının var olduğunu söylemek güçtür.

Tablo 48: STK'nın Talep ve Sorunlarını Belediyeye İletme Yöntemi

İlişkilerin Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Doğrudan Başkan ile	21	7	6	5	39	54.9
Belediye Personeli ile	12	3	3	-	18	25.4
Yerel bürokratlar ile	1	1	-	-	2	2.8
Parti İl Başkanlarıyla	-	-	-	-	-	-
Milletvekilleriyle	2	-	-	-	2	2.8
Meclis üyeleri aracılığıyla	1	-	-	-	1	1.4
Diğer	6	1	1	1	9	12.7
Toplam	43	12	10	6	71	100.0

71 STK'dan 39 (%54.9)'u doğrudan başkanla görüşerek; 18 (%25.4)'ü belediye personeliyle; toplam 4 STK (%5.6) ise yerel bürokratlar ve milletvekilleri aracılığıyla taleplerini sorunlarını belediyeye iletmektedirler. Demeklerin 21 (%48.8)'i doğrudan başkanla görüşerek, 12'si ise (%27.9) belediye yetkililerine sorunlarını iletmektedirler. 7 Vakıf (%58.3), 6 sendika (%60) ve 5 meslek odası (%83.3) taleplerini doğrudan belediye başkanına iletmektedirler. STK'nın hiçbir parti il başkanlarını belediye yönetimleriyle ilişkilerinde aracı olarak kullanmamaktadırlar. K.Maraş'taki STK tablo 6'da %87.7 oranında kendilerine belediye yönetiminden hiçbir talep gelmediğini belirtmelerine karşın bu soruda %54.9 oranında belediye başkanına doğrudan müracaatı tercih ettiklerini belirtmektedirler.

Tablo 49: Talep veya Faaliyetlere Aykırı Karar Ve Uygulamayı Geri Çevirme Yöntemi

Tepkinin Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Belediye yetkilileri ile aracılığıyla	25	9	6	5	45	68.2
Yerel bürokratlar aracılığıyla	3	-	-	-	3	4.5
Milletvekilleri aracılığıyla	1	1	-	-	2	3.0
Basın toplantıları düzenliyoruz	2	1	2	1	6	9.1
Gösteri yürüyüşleri düzenliyoruz	-	-	-	-	-	-
Partilerden destek istiyoruz	-	-	1	-	1	1.5
Diğer	6	1	1	1	9	13.6
Toplam	37	12	7	7	66	100.0

66 STK'dan 45'i (%68.2) belediyenin aykırı karar ve uygulamalarını geri çevirmek için doğrudan belediye yetkilileriyle görüşerek çözmektedirler. 6 (%9.1) STK kamuoyu oluşturma çabası içinde olduklarını; 3 (%4.5) STK yerel bürokratları; 2 (%3) STK ise milletvekillerini belediyeyi karar ve uygulamalardan geri döndürmek için aracı olarak kullandıklarını belirtmişlerdir. Öte yandan hiçbir STK belediye yönetimine karşı "protesto yürüyüşü" düzenlemezken, sadece 1 STK (sendika) partilerden destek istemektedir.

Tablo 50: Belde Sorunlarına Yönelik Karar ve Uygulamalarda Etkili Birim

Kararlarda Etkin Birim	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Belediye Başkanı	21	8	4	5	38	54.3
Belediye Meclisi	4	2	3	-	9	12.9
Encümen	1	-	1	-	2	2.9
Sivil toplum kuruluşları	1	-	2	-	3	4.3
Yerel bürokratlar	9	1	-	-	10	14.3
Parti il yöneticileri	3	1	1	-	5	7.1
Diğer	1	-	-	2	3	4.3
Toplam	40	12	11	7	70	100.0

Soruyu cevaplandıran 70 STK'dan 38'i (%54.3) belediye başkanını; 10'u (%14.3) yerel bürokratları; 9'u (%12.9) belediye meclisini; 5'i (%7.1) parti yöneticilerini; 3'ü (%4.3) sivil toplum kuruluşlarını; 2 STK ise (%2.9) belediye encümenini belde sorunlarına yönelik kararlarda etkin birim olarak görmektedirler. 21 (%52.5) dernek; 8 (%66.6) vakıf; 5 (%71.4) meslek odası ve 4 (%36.3) sendika belediye başkanını belde sorunlarına yönelik kararlarda etkin birim olarak görmektedirler. Tablo 7'de sorunlarını %54.9 düzeyinde doğrudan belediye başkanına ileten STK'nın bu tavrını açıklayıcı biçimde yukarıdaki dağılımda %54.3 oranda belediye başkanını etkili kabul ettikleri görülmektedir.

Tablo 51: Seçilmiş Belediye Yönetimleri Kimi Temsil Ediyor?

Temsil Edilen Kesim	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel Halkı	16	6	5	2	29	40.8
Sanayici kesimi	5	-	1	-	6	8.5
Tüccar/esnaf kesimini	-	-	-	-	-	-
Siyasi yandaşlarını	19	5	4	5	33	46.5
Fikrim yok	2	-	1	-	3	4.2
Toplam	42	11	11	7	71	100.0

Soruya cevap veren 71 STK'dan 33'ü (%46.5) belediyenin siyasi yandaşlarını; 29'u (%40.8) belediyenin yerel halkı; 6'sı (%8.5) belediyenin sanayici kesimi temsil ettiğini belirtmektedirler. Buna karşın hiçbir STK belediyenin tüccar ve esnafı temsil etmediğini belirtmektedirler. Tablo 6'da %87.7 oranında kendilerine belediye yönetiminden hiçbir talep gelmediğini belirten STK'nın bu görüşlerini açıklayıcı anlamda ilgili soruda %46.5 oranında belediyenin siyasi yandaşlarını temsil ettiğini savunmaktadırlar. Belediyenin %40.8 oranında yerel halkı temsil ettiğinin belirtilmesi STK'nın yönetime yaklaşımının olumlu bir yansımasıdır.

Tablo 52: Yerel Nitelikli Kararların Alınmasında İstekleri Öncelikli Olarak Dikkate Alınan ve Yerine Getirilen Kesim

Kararda Etkin Unsurlar	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel halkın menfaatleri	11	3	3	1	18	24.3
İşadamlarının	7	3	1	-	11	14.9
Esnafın	1	-	-	-	1	1.4
Partilerin	18	3	4	2	27	36.5
Belediye Başkanının	5	1	1	4	11	14.9
Belediye Meclisinin	2	2	2	-	6	8.1
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	44	12	11	7	74	100.0

STK'nın 27'si (%36.5) parti örgütünün; 18'i (%24.3) yerel halkın; toplam 22'si (%29.8) iş adamlarının ve belediye başkanının; 6 (%8.1)'si belediye meclisinin; 1'i (%1.4) esnafın isteklerini karar alımında öncelikle dikkate alındığını savunmaktadırlar. Tablo 10'da belediye yönetiminin siyasi yandaşlarını (%46.5) temsil ettiğini savunan STK görüldüğü üzere yine parti örgütünün karar alma sürecindeki etkinliğine işaret etmektedirler. Zira STK K.Maraş ölçeğinde belediye başkanını %14.9 oranında karar alma sürecinde etkin görmektedirler.

Tablo 53: Katılım Kavramı Nedir?

Katılım Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Genel seçimlerde oy kullanmak	16	3	4	-	23	31.1
Yerel seçimlerde oy kullanmak	7	3	-	1	11	14.9
Sorunlara ilişkin faaliyetler düzenlemek/katılmak	10	2	1	3	16	21.6
Kamuoyu oluşturmak	2	-	3	3	8	10.8
Raporlar hazırlamak/hazırlatmak	1	4	1	1	7	9.5
Yöneticilere baskı yapmak	3	-	1	-	4	5.4
Fikrim Yok	3	-	-	-	3	4.1
Diğer	2	-	-	-	2	2.7
Toplam	44	12	10	8	74	100.0

STK'nın 23'ü (%31.1) katılımı genel seçimlerde oy kullanmak; 16'sı (%21.6) talep olsun olmasın sorunlara ilişkin etkinliklerde bulunmak; 11'i (%14.9) yerel seçimlerde oy kullanmak; 4 (%5.4) STK çıkarların korunması ve sağlanması için yöneticilere baskı yapmayı katılım olarak algılamaktadırlar. Genel dağılım içinde toplam 34 (%46) STK katılımı seçimlerde oy kullanmak biçiminde kabul etmektedirler. Toplam 23 (%52.2) dernek; 6 (%50) vakıf; 4 (%40) sendika ve 1 (%12.5) meslek odası katılımı seçimlerde oy kullanmak olarak görmektedirler. Öte yandan STK'nın %31.1 oranında belediye yönetimiyle işbirliğine yönelik çabaları katılım kavramıyla açıkladıkları görülmektedir.

Tablo 54: Sivil Toplum Kuruluşlarından Oluşan Yerel Halk Meclisi Kurulmalı mıdır?

Yerel Halk Meclisi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Evet	31	10	11	7	59	77.6
Hayır	11	2	1	-	14	18.4
Fikrim Yok	2	-	-	1	3	3.9
Toplam	44	12	12	8	76	100.0

59 (%77.6) STK yerel halk meclisi kurulması fikrine olumlu cevap verirken 14 (%18.4) STK ise olumsuz cevap vermiştir. 31 (%70.4) dernek; 11 (%91.6) sendika; 10 (%83.3) vakıf; 7 (%87.5) meslek odası yerel halk meclisi kurulması fikrine destek vermektedirler. Bu sonuç katılımın kurumsallaşmış biçimi olarak kabul ettiğimiz halk

meclisinin kurulmasına ve işlevsel kılınmasına yönelik potansiyelin varlığını ortaya koymaktadır.

Tablo 55: Yerel Halk Katılımının Arttırılması İçin Neler Yapılmalıdır

Katılım Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Halkta hemşehrilik bilinci uyandırılmalı	9	3	3	-	15	20.8
Bireylerin yerel sorunlara karşı duyarlı olmaları sağlanmalı	11	2	2	4	19	26.4
Belediye meclisinde STK'na söz hakkı tanınmalı	14	4	3	1	22	30.6
Kararlar öncesinde halkın görüşü alınmalı	6	2	2	-	10	13.9
Beldede kurulu bulunan çeşitli STK yerel sorunları takip etmeli	1	1	1	1	4	5.6
Diğer	2	-	-	-	2	2.8
Toplam	43	12	11	6	72	100.0

STK'nın 22'si (%30.6) belediye meclislerinde kendilerine söz hakkı tanınmasını; 19'u (%26.4) sorunlara yönelik bireysel duyarlılığın arttırılmasını; 15'i (%20.8) hemşehrilik bilincinin sağlanmasını ve 10'u (%13.9) halkın görüşünün alınmasını halk katılımının arttırılması/etkin hale getirilmesi için kriter olarak öne sürmektedirler. Toplam 14 (%32.5) demek; 44 (%33.3) vakıf; 3 (%27.2) sendika ve 1 (%16.6) meslek odası STK'na belediye meclislerinde söz hakkı tanınmasını önermektedirler. Öte yandan 34 (%47.2) STK bireysel açıdan yerel halka yönelik kriterleri katılımın arttırılması için öne çıkardıkları görülmektedir. Bu çerçevede STK %47.2 oranında öncelikle bireysel yaklaşımların geliştirilmesini kendilerinin mecliste yer almalarından önce ön plana çıkarmaktadırlar.

Tablo 56: Yerel Demokrasi Nedir?

Yerel Demokrasi Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel yöneticilerin tümünün yerel halk tarafından seçilmesi	27	4	6	2	39	54.2
Yerelin merkezden bağımsız olması	7	2	1	2	12	16.7
Yerel halkın kararlarda etkin olması	8	5	1	-	14	19.4
STK'nın yönetime katılımının yasalarla düzenlenmesi	1	1	3	2	7	9.7
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	43	12	11	6	72	100.0

Yerel demokrasiyi 39 (%54.2) STK tüm yerel yöneticilerin halk tarafından seçilmesi; 14'ü (%19.4) yerel halkın kararlarda etkin olması 12'si (%16.7) merkezden bağımsız olmak ve 7'si (%9.7) STK'nın yönetime katılımlarının yasal güvenceye bağlanması biçiminde tanımlamaktadırlar. Daha önce katılım kavramında olduğu üzere STK'nın demokrasiyi de seçim boyutuyla tanımladıkları görülmektedir. Toplam dağılım içinde 27 (%62.7) dernek; 6 (554.5) sendika; 4 (%33.3) vakıf ve 2 (%33.3) meslek odası yerel demokrasiyi seçim boyutuyla tanımlamaktadırlar. Tablo 14'de kendilerine %30.6 oranında meclislerde söz hakkı tanınmasını isteyen STK'nın söz konusu bu isteğin yasal güvenceye bağlanmasını yerel demokrasi tanımlaması içinde %9.7 oranında yer vermeleri önemli bir çelişkidir.

Tablo 57: Yerel Kararların Oluşmasında Halk Oylaması Yöntemi Uygulanmalı mıdır?

Halk Oylaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Evet	42	11	8	3	64	87.7
Hayır	1	1	1	2	5	6.8
Fikrim Yok	1	-	2	1	4	5.5
Toplam	44	12	11	6	73	100.0

73 STK'dan 64'ü (%87.7) katılımcı demokrasinin önemli uygulama araçlarından olan halk oylamasına "evet" derken sadece 5 (%6.8) STK bu yönetime "hayır" cevabı vermiştir. 42 (%95.4) dernek, 11 (%91.6) vakıf, 8 (%72.7) sendika, 3 (%50) meslek odası halk oylaması yöntemini olumlu bulmaktadırlar. Öte yandan toplam dağılım içinde uygulamaya en çok meslek odaları "hayır" cevabı vermiştir.

Tablo 58: Belediye Meclislerinde Üyelik Kontenjanı Ayrılması İstenen Kesimler

Meclis Kontenjanı	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Dernekler	18	5	2	-	25	35.2
Sendikalar	-	-	8	1	9	12.7
Vakıflar	3	1	-	-	4	5.6
Ticaret Od.	3	2	-	1	6	8.5
Sanayi Od.	-	-	-	-	-	-
Esnaf Od.	2	1	-	1	4	5.6
Muhtarlar	12	3	1	-	16	22.5
Hiçbiri	3	-	-	2	5	7.0
Diğer	1	-	-	1	2	2.8
Toplam	42	12	11	6	71	100.0

71 STK'dan 25'i (%35.2) belediye meclislerinde derneklere; 16'sı (%22.5) muhtarlar; 9'u (%12.7) sendikalara; toplam 10 STK (%14.1) ticaret ve esnaf odalarına üyelik kontenjanı ayrılmasını önermektedirler. 5 (%7) STK ise, STK'nın hiçbirine üyelik kontenjanı ayrılmasını istememektedirler. Yine hiçbir STK sanayi odasına kontenjan istememektedir. Bu dağılım içinde derneklerin 18'i (%42.8) derneklere, 12'si (%28.5) muhtarlar, 5'i (%11.9) ticaret ve esnaf odasına; vakıfların 5 (%41.6)'i vakıflara, 3 (%25)'ü muhtarlar, 3 (%25)'ü meslek odalarına; sendikaların 8'i (%72.7) sendikalara, 2'si (%18.1) derneklere, 1'i (% 9) muhtarlar belediye meclislerinde üyelik kontenjanı ayrılmasını istemektedirler. 3 (%7.1)dernek ve 2 (%33.3) meslek odası STK'nın hiç birine üyelik kontenjanı ayrılmasını istememektedirler.

Tablo 59: Belediye Meclis Toplantılarına Katılım Düzeyi

Meclis Toplantılarına Katılım	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Hiç katılmıyoruz	43	10	9	4	66	86.8
Bizi ilgilendiren toplantılara katılıyoruz	-	2	2	2	6	7.9
Fırsat buldukça takip ediyoruz	-	-	1	2	3	3.9
Kulis yapmak için sürekli katılıyoruz	1	-	-	-	1	1.3
Toplam	44	12	12	8	76	100.0

STK'nın 66'sı (%86.8) belediye meclis toplantılarına hiç katılmazken; 6'sı (%7.9) kendilerini ilgilendiren toplantılara; 3'ü (%3.9) fırsat buldukça toplantılara katılmaktadırlar. Bu dağılım tablo 17'de ağırlıklı olarak STK'na belediye meclislerinde üyelik kontenjanı ayrılmasının benimsenmesiyle çelişmektedir. Örneğin tablo 17'de %42.8 oranında kendilerine üyelik kontenjanı ayrılmasını isteyen derneklerin, %97.7 düzeyinde toplantılara hiç katılmadıkları görülmektedir. STK'nın %7.9 oranında kendilerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara katılıyor olmaları bu kuruluşların yerel konulardaki seçiciliğine işaret etmektedir

Tablo 60: Hemşehrilik Kavramı Nedir?

Hemşehrilik Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Ortak bir geçmişe sahip/ortak bir gelecek planlayan topluluk	16	3	1	2	22	28.9
Aynı yaşam alanını paylaşan bireyler topluluğu	13	1	3	1	18	23.7
Yerel menfaatlerin ülke menfaatlerinin üzerinde görülmesi	1	-	1	-	2	2.6
Yaşadıkları yerleşim alanına karşı hakları-sorumlulukları bulunan topluluk	14	8	7	5	34	44.7
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	44	12	12	8	76	100.0

34 (%44.7) STK hemşehrilik kavramını bireysel hak ve sorumluluklar; 22 (28.9) STK ortak bir geçmişi paylaşan ve geleceği planlayan bireyler topluluğu; 18 (%23.7) STK kavramı mekanı paylaşan bireyler topluluğu olarak tanımlamaktadır. 2 (%2.6) STK ise hemşehriligi yerel menfaatlerin ülke menfaatlerinin üzerinde görülmesi şeklinde tamamıyla çıkarıcı bir yaklaşımla algıladıkları görülmektedir. Kavramın Avrupa Kentsel Şartı'nda ifade edilen hakları dikkate alan bir açıdan (%44.7) oranında tanımlanıyor olması K.Maraş ölçeğinde STK'nın yaşadıkları mekana dair hak ve sorumluluklarının bilincinde olduklarını söyleyebiliriz.

Tablo 61: Belediyelerde Kararlara Katılımı Sağlama Kriteri

Katılım Kriteri	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Karardan önce halkın görüşü alınmalı	16	2	6	3	27	37.5
Karardan önce STK'ların görüşleri alınmalı	10	4	1	2	17	23.6
STK'na karar toplantılarında söz hakkı tanınmalı	10	4	3	3	20	27.8
Kulis (lobicilik) yasal olmalı	4	-	-	-	4	5.6
Fikrim yok	3	-	-	-	3	4.2
Diğer	1	-	-	-	1	1.4
Toplam	44	10	10	8	72	100.0

72 STK'dan 27'si (%37.5) halkın görüşünün alınması; 20'si (%27.8) STK'na meclis toplantılarında söz hakkı tanınması; 17'si (%23.6) yine STK'nın görüşünün alınmasını demokratik ve katılımcı yönetimin kriteri olarak değerlendirdikleri görülmektedir. Görüldüğü üzere toplam 37 STK (%51.4) kendilerinin karar alma sürecindeki etkinliklerinin sağlanmasıyla belediye yönetiminin demokratikleşeceğini savunmaktadırlar. STK'nın kendilerini demokratik ve katılımcı belediyenin gerçekleşmesi için gerekli unsurlar arasında saymaları olumlu bir sonuçtur.

D. Bingöl İli Sivil Toplum Kuruluşları Anket Değerlendirmeleri

Bingöl ilinde 61 sivil toplum kuruluşuna yönelik olarak gerçekleştirilen araştırmanın sonuçları aşağıda yer almaktadır.

Tablo 62: Sivil Toplum Kuruluşlarının Dağılımı

STK Türü	Frekans	Yüzde %
Dernek	24	39.3
Vakıf	9	14.8
Sendika	15	24.6
Oda	13	21.3
Toplam	61	100.0

Bingöl'de Sivil Toplum Kuruluşlarına toplam 61 anket uygulanmıştır. Anket 24 dernek (%39.3); 15 sendika (%24.6); 13 meslek odası (%21.3) ve 9 vakıf (14.8) tarafından cevaplandırılmıştır. Aşağıda Bingöl'deki Sivil toplum kuruluşlarına yönelik dağılıma yer verilmektedir.

Tablo 63: Kuruluşların Faaliyet Alanları

Faaliyet Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Eğitim	5	6	1	1	13	23.6
Sendikal Faaliyet	-	-	13	1	14	25.5
Sosyal Yardımlaşma	7	3	-	3	13	23.6
Kültür Sanat	2	-	-	-	2	3.6
Çevre Etkinlikleri	-	-	-	-	-	-
Diğer	9	-	1	3	13	23.6
Toplam	23	9	15	8	55	100.0

Soruya cevap veren 55 STK faaliyet alanları şu şekildedir; STK 14'ü (525.5) Sendikal faaliyet; toplam 26 STK ise eğitim ve sosyal yardımlaşma faaliyeti göstermektedirler. Vakıfların 6'sı (%66.7) ve 7 dernek (%30.4) eğitim alanında faaliyet göstermektedirler. 1 Meslek odası (%12.5) ve 1 Sendikanın (%6.7) eğitim faaliyeti gösteriyor olmaları; söz konusu iki kuruluşun potansiyellerini eğitime aktarmak noktasında çekinceli davrandıklarını göstermektedir.

Tablo 64:STK Üyelerinin Eğitim Durumları

Eğitim Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
İlkokul	1	-	2	4	7	11.7
Ortaokul	10	-	2	5	17	28.3
Lise	12	4	7	1	24	40.0
Üniversite	1	3	4	3	11	18.3
Lisans üstü	-	1	-	-	1	1.7
Toplam	24	8	15	13	60	100.0

Bingöl'deki 60 STK üyelerine yönelik eğitim düzeyi hakkında bilgiler vermiştir. Buna göre, 24 (40.0) STK lise; 17 (%28.3) STK ortaokul; 11 STK (%18.3) üniversite; 7 (%11.7) STK ilköğretim mezunu ağırlıklı üyelere sahiptirler. 4 sendika (%26.7); 3 vakıf (%37.5) ve 3 meslek odasının (%23.0) üyeleri ağırlıklı olarak üniversite mezunu oldukları görülmektedir. 12 Dernek (%50); 7 sendika (%46.7) ve 4 vakıf (%50) ağırlıklı olarak lise mezunu üyelere sahiptirler. Genel olarak Bingöl'deki STK'nın toplam 35'i (%58.3) Lise ve Üniversite mezunu üyelere sahiptirler. Bingöl'ün içinde bulunduğu sosyo-ekonomik ve kültürel altyapısı dikkate alındığında bu dağılımlar azımsanmayacak düzeydedir.

Tablo 65:STK Üyelerinin Mesleki Dağılımı

Meslek Profili	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Serbest	12	3	-	2	17	27.9
Tüccar	5	1	-	8	14	23.0
Sanayici	-	-	-	-	-	-
İşçi	4	-	6	-	10	16.4
Çiftçi	-	-	-	-	-	-
Diğer	3	5	9	3	20	32.8
Toplam	24	9	15	13	61	100.0

Bingöl'deki STK'nın 27'si (%27.9) serbest; 14'ü (%23.0) tüccar; 10'u (%16.4) işçi ve 20'si (%32.8) diğer meslek grubuna mensup üyelere sahip bulunmaktadır. 12 Derneğin (%50) üyeleri serbest meslek, odaların 8'inin (%61.5) üyeleri tüccar; 5 vakfın ise (%55.5) üyeleri ağırlıklı olarak diğer meslek grubuna mensupturlar.

Tablo 66:STK'nı İlgilendiren Öncelikli Konular

İlgilendikleri Konular	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Genel Sorunlar	16	3	13	9	41	69.5
Yerel-Belediye Sorunları	3	2	1	-	6	10.2
Diğer	4	4	1	3	12	20.3
Toplam	23	9	15	12	59	100.0

Soruya cevap veren 59 STK'dan 41'i (%69.5) genel; 6'sı (%10.2) yerel nitelikli sorunlarla öncelikli olarak ilgilendiklerini belirtmektedirler. Derneklerin 16'sı (%69.5); sendikaların 13'ü (%86.6); odaların 9'u (%75) öncelikle genel sorunlarla ilgilendiklerini belirtmektedirler. Derneklerin 3'ü (%13); vakıfların 2'si (%22.2); sendikaların 1'i (%6.6) yerel nitelikli sorunlarla öncelikli olarak ilgilendiklerini belirtirlerken odaların hiçbirisi yerel sorunları öncelikleri arasında yer vermemektedir. Bu bağlamda Bingöl ilindeki STK'nın Genel Sorunlar başlığı içinde yer verdiğimiz sırasıyla terör; enflasyon; işsizlik; siyasi çalkantılar vb. sorunları öncelikli olarak görmektedirler. Bu sonucu Bingöl ilinin sosyo-ekonomik ve kültürel altyapısını açıklayıcı bir yaklaşım olarak nitelemek mümkündür.

Tablo 67:Belediye Yönetiminin STK'yla İlişkilerinin Profili

İlişkilerin Boyutu	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Maddi destek için başvuruyorlar	3	-	-	-	3	5.2
Kamuoyuna desteğimizi açıklamamızı istiyorlar	2	-	-	1	3	5.2
Görüşülen konular hakkında görüşlerimizi	1	-	-	-	1	1.7
Görüşlerimizi içeren raporlar hazırlamamızı	-	-	-	-	-	-
Hiç bir talep gelmiyor	13	7	14	12	46	79.3
Diğer	3	2	-	-	5	8.6
Toplam	22	9	14	13	58	100.0

Bingöl'deki STK'nın 46'sı (%79.3) kendilerine belediye yönetimlerinden hiç bir talep gelmediğini belirtmektedirler. 3 STK (%5.2) belediyenin kendilerine maddi destek için başvurduklarını; sırasıyla sendikaların 14'ü (%100), derneklerin 13'ü (%59.0); meslek odalarının 12'si (%92.3); vakıfların 7'si (%77.7) belediye yönetiminden kendilerine hiç bir talep gelmediğini vurgulamaktadırlar. Bu dağılım Bingöl'de Belediye-STK arasında ortak yönetim ve hizmet paylaşımı noktasında ilişkilerin oluşturulamadığına işaret etmektedir. Öte yandan belediyenin kendilerinden daha çok maddi destek istediğini belirten kuruluşların tamamının Dernekler olması ilginçtir. Maddi açıdan derneklere göre daha rahat oldukları bilinen meslek odalarının %92.3 oranında kendilerine hiç bir talep gelmediğini belirtmeleri önemlidir. Öte yandan meslek odalarının belediye yönetimi tarafından kamuoyunda destek bulmak amacıyla (%8.3) yararlanıldığı görülmektedir.

Tablo 68:STK'nın Talep ve Sorunlarını Belediyeye İletme Yöntemi

İlişkilerin Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Doğrudan Başkan ile	18	4	7	9	38	65.5
Belediye Personeli ile	2	1	3	3	9	15.5
Yerel bürokratlar ile	-	-	-	-	-	-
Parti İl Başkanlarıyla	-	-	-	1	1	1.7
Milletvekilleriyle	-	1	2	-	3	5.2
Meclis üyeleri aracılığıyla	1	-	1	-	2	3.4
Diğer	-	3	2	-	5	8.6
Toplam	21	9	15	13	58	100.0

Soruya cevap veren 58 STK'ndan 38'i (%65.5) taleplerini doğrudan belediye başkanına; 9'u (%15.5) belediye personeli; 3'ü (% 5.2) milletvekilleri; 2'si (%3.4) meclis üyeleri aracılığıyla iletmektedirler. Derneklerin 18'i (%85.7); odaların 9'u (%69.2); sendikaların 7'si (%46.6); vakıfların 4'ü (% 44.4) taleplerini doğrudan belediye başkanına iletmektedirler. Görüldüğü üzere STK taleplerini iletmek üzere öncelikle belediye başkanıyla görüşmektedirler. Kendi içinde bu sonuç Belediye-STK ilişkisini başkanın olumlu tavrının belirlediği anlamına gelmektedir. Öte yandan taleplerin %15.5 oranında belediye personeline iletilmesi mevcut yönetsel mekanizmaya ait prosedürün STK tarafından tercih edildiğini göstermektedir. Zira Bingöl'de milletvekillerinin ve parti yönetimlerinin %6.9 oranında aracı olarak kullanıldığı görülmektedir.

Tablo 69:Talep veya Faaliyetlere Aykırı Karar ve Uygulamayı Geri Çevirme Yöntemi

Tepkinin Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Belediye yetkilileri aracılığıyla	15	7	6	10	38	65.5
Yerel bürokratlar aracılığıyla	-	-	2	-	2	3.4
Milletvekilleri aracılığıyla	2	-	1	-	3	5.2
Basın toplantıları düzenliyoruz	2	-	2	2	6	10.3
Gösteri yürüyüşleri düzenliyoruz	1	-	1	-	2	3.4
Partilerden destek istiyoruz	1	-	2	1	4	6.9
Diğer	-	2	1	-	3	5.2
Toplam	21	9	15	13	58	100.0

58 STK'ndan 38'i (%65.5) belediye yönetimine karşı tepkilerini doğrudan belediye yetkilileriyle görüşerek ortaya koyarken, 6 STK (%10.3) tepkilerini kamuoyu önünde ifade etmektedirler. 3 STK (%5.2) milletvekillerini; 2 STK (%3.4) yerel bürokratları belediye yönetimine dair tepkilerini ifade etme aracı olarak kullanmaktadırlar. Görüldüğü üzere tepkileri ifade etmek üzere %15.5 oranında milletvekilleri, yerel bürokratlar ve parti yöneticileri aracı olarak kullanılmaktadır. Demeklerin 15 (%71.4); meslek odalarının 10'u (%76.9) tepkilerini doğrudan belediye yönetimine iletmektedirler. STK'ndan sadece 2'si (%3.4) (1 sendika %6.6 - 1 dernek %4.7) tepkilerini yasal çerçevede gösteri yürüyüşleri düzenleyerek ifade etmektedirler. Bu çerçevede Bingöl ilinde STK'nın tepkilerini uzlaşmacı bir tavırla ve aracı kullanmaksızın ifade ettiklerini -belediye yönetiminin katkısını dikkate alarak- söyleyebiliriz.

Tablo 70:Belde Sorunlarına Yönelik Karar ve Uygulamalarda Etkili Birim

Kararlarda Etkin Birim	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Belediye Başkanı	9	3	5	6	23	42.6
Belediye Meclisi	1	-	1	1	3	5.6
Encümen	-	-	1	-	1	1.9
Sivil toplum kuruluşları	1	-	1	-	2	3.7
Yerel bürokratlar	6	1	1	3	11	20.4
Parti il yöneticileri	2	2	6	1	11	20.4
Diğer	1	1	-	1	3	5.6
Toplam	20	7	15	12	54	100.0

Soruya cevap veren 54 STK'ndan 23'ü (%42.6) belediye başkanını karar alma sürecinde etkin görmektedir. 11 STK (%20.4) yerel bürokratları; 11 STK da (%20.4) parti yöneticilerini karar alma sürecindeki etkin birim olarak tanımlamaktadır. Sırasıyla derneklerin 9'u (%45), odaların 6'sı (%50), vakıfların 3'ü (%42.8) belediye başkanını; sendikaların 6'sı (%40) parti yöneticilerini karar alma sürecinde etkim birim olarak görmektedirler. Bingöl'deki STK'nın % 42.6 oranında belediye başkanını etkin birim olarak görmeleri aynı STK'nın % 65.5 oranında taleplerini belediye başkanına iletiyor olmalarını anlaşılır kılmaktadır.

Tablo 71:Seçilmiş Belediye Yönetimleri Kimi Temsil Ediyor

Temsil Edilen Kesim	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel Halkı	10	3	4	5	22	37.2
Sanayici kesimi	1	-	-	1	2	3.4
Tüccar/esnaf kesimini	1	-	1	1	3	5.1
Siyasi yandaşlarını	6	4	10	5	25	42.4
Fikrim yok	4	2	-	1	7	11.9
Toplam	22	9	15	13	59	100.0

Soruya cevap veren 59 STK'ndan 25'i (% 42.4) belediye yönetiminin siyasi yandaşlarını; 22'si (% 37.3) yerel halkı; 3'ü (% 5.1) tüccar ve esnafı; 2'si (% 3.4) sanayici kesimi temsil ettiğini belirtmiştir. Derneklerin 10'u (% 45.4) belediyenin yerel halkı; sendikaların 10'u (% 66.6) belediyenin siyasi yandaşlarını; meslek odalarının toplam 10'u da yerel halkı ve siyasi yandaşlarını temsil ettiğini savunmaktadırlar. Görüldüğü üzere

Bingöl'deki STK genel olarak %42.6 oranında belediye başkanını etkin görmelerine karşın bu dağılımda % 42.4 oranında belediye yönetiminin siyasi yandaşlarını temsil ettiğini savunmaktadırlar. Bu noktada temsil edilenle etkin olan arasındaki algılama farklılığı ilginçtir. Öte yandan % 37.3 düzeyinde yerel halkın temsil edildiğinin savunulması, siyasi çıkarlar karşısında halkın çıkarlarının da dengelenmeye çalışıldığı anlamına gelmektedir.

Tablo 72: Yerel Nitelikli Kararların Alınmasında İstekleri Öncelikli Olarak Dikkate Alınan ve Yerine Getirilen Kesim

Kararda Etkin Unsurlar	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel halkın menfaatleri	3	2	2	-	7	11.9
İşadamlarının	2	-	4	1	7	11.9
Esnafın	1	2	-	1	4	6.8
Partilerin	6	3	6	2	17	28.8
Belediye başkanının	5	1	3	5	14	23.7
Belediye meclisinin	5	-	-	4	9	15.3
Diğer	-	1	-	-	1	1.7
Toplam	22	9	15	13	59	100.0

STK'nın 17'si (%28.8) parti örgütünün; 14'ü (%23.7) belediye başkanının; 9'u (%15.3) meclisin ve 14'ü (% 23.8) yerel halkın ve işadamlarının isteklerinin öncelikle dikkate alındığını belirtmektedirler. Bu dağılım %42.4 oranında belediyenin siyasi yandaşlarını temsil ettiğine yönelik yaklaşımla paraleldir. Derneklerin 6'sı (% 27.2); sendikaların 6'sı (% 40) ve vakıfların 3'ü (% 33.3) parti örgütünün; odaların 5'i ise (% 38.4) belediye başkanının isteklerinin belirleyici olduğunu belirtmişlerdir.

Tablo 73:Katılım Kavramı Nedir?

Katılım Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Genel seçimlerde oy	10	2	-	5	17	29.3
Yerel seçimlerde oy	1	-	2	-	3	5.2
Sorunlara ilişkin faaliyetler düzenlemek/katılmak	4	2	8	3	17	29.3
Kamuoyu oluşturmak	2	2	1	3	8	13.8
Raporlar hazırlamak/hazırlatmak	4	2	1	-	7	12.1
Yöneticilere baskı yapmak	1	-	-	-	1	1.7
Fikrim Yok	1	1	2	1	5	8.6
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	23	9	14	12	58	100.0

STK'nın 17 tanesi (% 29.3) sorunlara yönelik kendiliğinden harekete geçmeyi, 17 STK ise (% 29.3) genel seçimlerde oy kullanmayı katılım olarak algılamaktadırlar. 8 STK (% 13.8) çıkarların zedelenmesine karşı kamuoyu oluşturmayı; 3'ü (%5.2) genel seçimlerde oy kullanmayı; 7'si ise (% 12.1) talep gelmesi halinde katkı yapmayı katılım olarak algıladıkları görülmektedir. Toplam 20 STK (% 34.5) katılımı sadece seçim boyutuyla algılamaktadır. 24 STK ise (% 41.4) katılımı yönetsel işleyişe bir bakıma destek vermek olarak görmektedirler. Bu çerçevede Bingöl'deki STK'nın belediyeden gelecek birlikte yönetim teklifine kayıtsız kalmayacaklarını söyleyebiliriz.

Tablo 74:Sivil Toplum Kuruluşlarından Oluşan Yerel Halk Meclisi Kurulmalı mıdır?

Yerel Halk Meclisi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Evet	15	7	13	9	44	74.6
Hayır	3	1	-	1	5	8.5
Fikrim Yok	5	1	2	2	10	16.9
Toplam	23	9	15	12	59	100.0

Bingöl'deki STK'nın 44'ü (% 74.6) yerel halk meclisinin kurulmasına "evet"; 5'i ise (% 8.5) "hayır" cevabını vermiştir. Derneklerin 15'i (% 65.2); sendikaların 13'ü (% 86.6); odaların 9'u (% 75); vakıfların 7'si (% 77.7) yerel halk meclisine "evet" demektedirler. Bu sonuç STK'nın katkılarıyla oluşan Yerel Gündem 21 felsefesine uygun olarak kurulacak

meclislere yönelik olumlu bir tavrın varlığına işaret etmektedir. Öte yandan "fikrim yok" (% 16.9) diyenlerin "hayır" cevabı verenlerden fazla olması özellikle Yerel Gündem 21 felsefesinin söz konusu STK tarafından bilinmediği anlamına gelmektedir.

Tablo 75:Yerel Halk Katılımının Arttırılması İçin Neler Yapılmalıdır

Katılım Yöntemi	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Halkta hemşehrilik bilinci uyandırılmalı	2	-	1	1	4	6.9
Bireylerin yerel sorunlara karşı duyarlı olmaları sağlanmalı	6	3	6	5	20	34.5
Belediye meclisinde STK'na söz hakkı tanınmalı	6	1	6	3	16	27.6
Kararlar öncesinde halkın görüşü alınmalı	7	2	2	3	14	24.1
STK yerel sorunları da takip etmeli	-	1	-	1	2	3.4
Diğer	-	2	-	-	2	3.4
Toplam	21	9	15	13	58	100.0

Halk katılımının arttırılması veya daha etkin hale getirilmesi için STK'nın 20'si (%34.5) sorunlara karşı bireysel duyarlılığın arttırılmasını; 16'sı (%27.6) STK'na belediye meclislerinde söz hakkı tanınmasını; 14'ü (%24.1) kararlar öncesinde halkın görüşünün alınmasını; 4'ü (%6.9) halkta hemşehrilik bilincinin oluşturulmasını önermektedir. Katılımın arttırılması noktasında ağırlıklı olarak 7 Dernek (%33.3) halkın görüşünün alınmasını; sendikaların 12'si bireysel duyarlılığın geliştirilmesini ve STK 'na belediye meclislerinde söz hakkı tanınmasını öngörmektedirler. Toplam 30 STK (%51.7) kendilerine belediye meclislerinde söz hakkı tanınmasını ve yerel halkın görüşlerinin alınmasını halk katılımının arttırılması için öngörmektedir. STK toplam 24'ü ise (%41.4) yerel halkın hemşehrilik bilincinin ve sorumluluk duygularının arttırılmasını, katılımın sağlanmasına yönelik gereklilikler olarak görmektedirler.

Tablo 76:Yerel Demokrasi Nedir?

Yerel Demokrasi Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Yerel yöneticilerin tümünün yerel halk tarafından seçilmesi	15	3	10	9	37	61.7
Yerelin merkezden bağımsız olması	2	2	-	1	5	8.3
Yerel halkın kararlarda etkin olması	4	3	1	2	10	16.7
STK'nın yönetime katılımının yasalarla düzenlenmesi	2	-	4	1	7	11.7
Diğer	-	1	-	-	1	1.7
Toplam	23	9	15	13	60	100.0

Soruya cevap veren 60 STK'dan 37'si (%61.7) yerel demokrasi kavramını seçim boyutuyla ele almakta ve yerel yöneticilerin tümünün halk tarafından seçilmesini öngörmektedirler. Yerel demokrasi kavramını; 10 STK (%16.7) yerel halkın yerel hizmete yönelik kararlarda etkili olması; 7 STK (%11.7) sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılımının yasal güvenceye bağlanması; 5'i (%8.3) yerel yönetimlerin her açıdan merkezden bağımsız olması olarak algılamaktadırlar. Görüldüğü üzere yerel demokrasi Bingöl'deki STK'nın %61.7'si tarafından yerel yöneticilerin tümünün halk tarafından seçilmesi olarak algılanmaktadır. Derneklerin 15 tanesi (%65.2); 10 (%66.6) sendika ve 9 (%69.2) meslek odası yerel demokrasi kavramını seçim boyutuyla tanımlamaktadırlar. Öte yandan 4 (%26.6) sendika ve 2 dernek (%8.6) kavramı STK'nın yönetime katılımlarının yasal güvenceye bağlanması olarak tanımlamaktadırlar.

Tablo 77:Yerel Kararların Oluşmasında Halk Oylaması Yöntemi Uygulanmalı mıdır

Halk Oylaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Evet	18	5	12	12	47	78.3
Hayır	2	3	-	1	6	10.0
Fikrim Yok	3	1	3	-	7	11.7
Toplam	23	9	15	13	60	100.0

Soruya cevap 60 STK'dan 47'si (78.3) yerel kararların alınmasında halk oylamasına gidilmesine "evet; 6 (%10.0) STK "hayır" ve 7 STK "fikrim yok" cevabı vermiştir. katılımın kurumsallaşmasına yönelik uygulamalardan olan halk oylamasına yönelik cevaplarda daha

önce halk meclislerinin kurulması sorusunda olduğu üzere STK'dan "fikrim yok" diyenler "hayır" diyenlerden fazladır. Bu çerçevede Bingöl'deki STK katılımcı yönetimin uygulama araçları konusunda bilgilendirilmesi gerektiği görülmektedir.

Tablo 78:Belediye Meclislerinde Üyelik Kontenjanı Ayrılması İstenen Kesimler

Meclis Kontenjanı	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Dernekler	14	1	1	2	18	30.5
Sendikalar	1	-	4	-	5	8.5
Vakıflar	-	3	1	-	4	6.8
Ticaret Od	2	-	1	3	6	10.2
Sanayi Od	-	-	1	1	2	3.4
Esnaf Od	1	-	-	5	6	10.2
Muhtarlar	4	2	4	2	12	20.3
Hiçbiri	1	1	1	-	3	5.1
Diğer	-	1	2	-	3	5.1
Toplam	23	8	15	13	59	100.0

Soruya cevap veren 59 STK'dan 18'i (%30.5) derneklere; 12'si (%20.3) muhtarlara; toplam 18 STK (%23.8) meslek odalarına (ticaret-sanayi-esnaf); 5'i (%8.5) sendikalara; 4'ü (%6.8) vakıflara belediye meclislerinde üyelik kontenjanı ayrılmasını önermektedirler. Öte yandan 3 STK (%5.1) hiçbir kuruluşa belediye meclislerinde üyelik kontenjanı ayrılmasını istememektedirler. Derneklerin 14'ü (%60.8) derneklere; meslek odalarının 9'u (%69.2) meslek odalarına; vakıfların 3'ü (%37.5) vakıflara; 4 sendika (%26.6) sendikalara belediye meclislerinde üyelik kontenjanı ayrılmasını önermektedirler. Dağılımda ilgili STK'nın kendilerini ön plana çıkaran bir yaklaşım sergiledikleri görülmektedir. Bununla birlikte %20.3 oranında Muhtarlara kontenjan ayrılması önerisinin bulunması önemlidir.

Tablo 79:Belediye Meclis Toplantılarına Katılım Düzeyi

Meclis Toplantılarına Katılım	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Hiç katılmıyoruz	17	9	10	12	48	82.8
Bizi ilgilendiren toplantılara katılıyoruz	3	-	2	1	6	10.3
Fırsat buldukça takip ediyoruz	2	-	1	-	3	5.2
Kulis yapmak için sürekli katılıyoruz	-	-	1	-	1	1.7
Toplam	22	9	14	13	58	100.0

58 STK'dan 48'i (%82.8) belediye meclis toplantılarına hiç katılmadıklarını belirtmektedirler. 6 STK (%10.3) ilgili oldukları konularda; 3'ü (%5.2) fırsat buldukça; 1'i (%1.7) ise kulis faaliyeti yapmak amacıyla meclis toplantılarına katılmaktadırlar. 17 (%77.2) Dernek; 12 (%92.3) meslek odası; 10 (%71.4) sendika ve 9 (%100) vakıf belediye meclis toplantılarına hiç katılmamaktadırlar. 3 (%13.6) Dernek; 2 (%14.2) sendika; 1 (%7.6) meslek odası kendilerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara katılmaktadırlar. Dağılımı ilginç kılan nokta daha önce kendilerine %60.8 oranında belediye meclislerinde üyelik kontenjanı ayrılmasını isteyen derneklerin meclis toplantılarına %77.2 oranında hiç katılmıyor olmalarıdır. Bu noktadan hareketle Bingöl'de STK'nın belediye meclis toplantılarına katılma şartı olarak kendilerine kontenjan ayrılmasını gördüklerini ifade edebiliriz.

Tablo 80:Hemşehrilik Kavramı Nedir?

Hemşehrilik Algılaması	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Ortak bir geçmişe sahip/ortak bir gelecek planlayan topluluk	9	3	4	3	19	31.7
Aynı yaşam alanını paylaşan bireyler topluluğu	8	2	5	6	21	35.0
Yerel menfaatlerin ülke menfaatlerinin üzerinde görülmesi	1	-	-	-	1	1.7
Yaşadıkları yerleşim alanına karşı hakları- sorumlulukları bulunan topluluk	6	4	6	3	19	31.7
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	24	9	15	12	60	100.0

21 (%35.0) STK hemşehrilik kavramını mekansal boyutuyla; 19 (%31.7) STK ise mikro milliyetçi bir bakış açısıyla ele almaktadırlar. 19 (%31.7) STK kavramı hakları ve sorumlulukları bulunan bireyler olarak; 1 STK (%1.7) yerel menfaatleri genel menfaatlerin üstünde görmek olarak tanımlamaktadır. 6 (%25) dernek, 6 (%40) sendika, 4 (%44.4) vakıf ve 3 (%25) meslek odası hemşehri kavramını haklar ve sorumluluklar bağlamında ele almaktadır.

Tablo 81:Belediyelerde Kararlara Katılımı Sağlama Kriteri

Katılım Kriteri	Dernek	Vakıf	Sendika	Oda	Toplam	Yüzde %
Karardan önce halkın görüşü	6	3	5	1	15	25.4
Karardan önce STK'ların görüşleri alınmalı	7	3	3	3	16	27.1
STK karar toplantılarında söz hakkı tanınmalı	3	2	5	7	17	28.8
Kulis (lobicilik) yasal olmalı	4	-	1	-	5	8.5
Fikrim yok	3	1	-	2	6	10.2
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	23	9	14	13	59	100.0

Soruyu cevaplayan 59 STK'dan 17'si (%28.8) STK'na belediye meclislerinde söz hakkı tanınmasını; 16 (%27.1) STK karar aşamasından önce STK'nın görüşlerinin alınmasını; 15 (%25.4) STK yerel halkın görüşünün alınmasını ve 5 (%8.5) STK kulis faaliyetinin yasal hale getirilmesini katılıma ilişkin kriter olarak ele alınmasını öngörmektedirler. Toplam 33 STK (%55.9) kararlara katılımı sağlama noktasında STK içinde yer alacağı çözümleri öngörmektedir. 10 (%43.4) dernek; 10 (%76.9) meslek odası; 8 (%57.1) sendika; 6 (%66.6) vakıf STK içinde yer alacağı katılım modelini öngörmektedirler.

E. Gaziantep, Kahramanmaraş ve Bingöl Belediye Meclis Üyelerine

Yönelik Anket Değerlendirmeleri

Teze yönelik uygulamamız içinde söz konusu il belediye meclis üyelerine de anket metinleri sunulmuştur. Bu metinlerde yer alan sorularla belediye meclis üyelerinin genel olarak yerel katılım ve demokrasi konularındaki algılamalarına ulaşılmaya çalışılmıştır. Aşağıda belediye meclis üyelerine yönelik söz konusu algılamalar tablolar halinde sunulmaktadır.

Tablo 82:Belediye Meclis Üyelerinin Eğitim Durumları

Eğitim Profili	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
İlkokul	-	2	8	10	32.3
Üniversite	4	9	-	13	41.9
Ortaokul	3	2	-	5	16.1
Lisansüstü	-	1	-	1	3.2
Lise	1	1	-	2	6.5
Toplam	8	15	8	31	100.0

Toplam 31 meclis üyesinin 13'ü (%41.9) üniversite, 10'u (%32.8) ilkokul, 5'i (%16.1) ortaokul, 2'si (%6.5) lise; 1'i (%53.2) lisansüstü mezunudur. G.Antep belediye meclis üyelerinin 4 (%50)'ü üniversite, 3'ü (%37.5) ortaokul, 1'i (%12.5) lise mezunudur. K.Maraş belediye meclis üyelerinin 9 (%60)'u üniversite, 2'ser meclis üyesi (%13) ilkokul ve ortaokul, 1'i (%6.6) lise mezunudur. Bingöl belediye meclis üyelerinin tamamı ise ilkokul mezunudur.

Tablo 83:Belediye Meclis Üyelerinin Mesleki Dağılımları

Meslek Profili	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Emekli	1	-	-	1	3.8
Sanayici	1	1	-	2	7.7
Konfeksiyon	1	1	-	2	7.7
Mimar	2	-	-	2	7.7
Eczacı	1	1	-	2	7.7
Mühendis	1	5	-	6	23.1
Avukat	-	2	-	2	7.7
Çiftçi	-	1	5	6	23.1
M Müşavir	-	1	-	1	3.8
Esnaf	-	-	2	2	7.7
Toplam	7	12	7	26	100.0

26 meclis üyesinden 6'sı (%23.1) mühendis, 6'sı (%23.1) çiftçi, 13'ü (%50) serbest meslek sahibi iken, 1(%3.8) meclis üyesi emeklidir. G.Antep meclis üyelerinin 5'i (%71.4) serbest meslek sahibi iken, 1'er meclis üyesi emekli ve mühendistir. K.Maraş meclis üyelerinin

6'sı (%50) serbest meslek, 5'i (%41.6) mühendis, 1 meclis üyesi ise çiftçidir. Bingöl'deki belediye meclis üyelerinin 5'i (%71.4) çiftçi, 2'si (%28.5) serbest meslek sahibidir.

Tablo 84:Belediye Meclis Üyelerinin Üye Oldukları Kuruluşlar

STK Üyeliği	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Dernek	3	2	-	5	19.2
Spor kulübü	2	3	-	5	19.2
Kooperatif	1	3	-	4	15.4
Oda	1	6	1	8	30.8
Sendika	-	-	-	-	-
Diğer	-	-	4	4	15.4
Toplam	7	14	5	26	100.0

26 meclis üyesinin 8'i (%30.8) meslek odası, ayrı ayrı 5'i (%19.2) dernek ve spor kulübü üyesidirler. G.Antep meclis üyelerinin toplam 5'i (%71.4) dernek ve spor kulübü, 1 üye ise (%14.2) meslek odasına bağlıdır. K.Maraş'ta ise 6 (%42.8) meclis üyesi meslek odasına, toplam 5'i (% 35.7) ise dernek ve spor kulübü üyesidir. Bingöl'de soruyu cevaplandıran 5 meclis üyesinden 1'i meslek odasına üyedir. Görüldüğü üzere ankete cevap veren meclis üyeleri dikkate alındığında K.Maraş'ta meslek odalarının belediye meclisinde dikkate değer bir temsil yüzdeleri vardır. G.Antep'te sadece 1 meclis üyesinin meslek odası mensubu olduğunu belirtmesinin bu mecliste odaların ancak bu kadar temsil edildiği anlamına gelmemektedir. Bu durumu diğer oda mensuplarının üyesi oldukları farklı kuruluşları işaretlemiş olma ihtimalleri ile açıklayabiliriz.

Tablo 85:Belediyecilikte Önemli Olan Yaklaşım

Belediyecilik Yaklaşımları	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde%
Yerel halkın hizmet ihtiyacının daha verimli karşılanması	1	5	7	13	46.4
Yerel özerklik-demokrasinin gerçekleştirilmesi	1	5	-	6	21.4
Yerel halkın alınan kararlara katılımı	5	3	1	9	32.1
Diğer	-	-	-	-	-
Toplam	7	13	8	28	100.0

28 meclis üyesinden 13'ü (%46.4) yerel halkın hizmet ihtiyacının daha verimli karşılanmasını, 9'u (%32.1) halkın karar alma sürecine katılımını, 6'sı (%21.4) özerklik ve demokrasinin gerçekleşmesini belediyeçilik uygulamaları açısından daha önemli gördüklerini belirtmişlerdir. G.Antep meclis üyelerinin 5'i (%71.4), K.Maraş meclis üyelerinin 3'ü (%23) ve Bingöl meclis üyelerinin 1'i yerel halkın kararlara katılımını ön plana çıkarmaktadırlar. Bingöl'deki 7 (%87.5) ve K.Maraş'taki 5 (%38.4) meclis üyesi ise yerel hizmetlerin daha verimli karşılanmasını belediyeçilik açısından daha önemli görmektedirler. Görüldüğü üzere G.Antep meclis üyeleri halk katılımını K.Maraş ve Bingöl meclis üyeleri ise yerel hizmetleri öne çıkarmaktadırlar. Öte yandan K.Maraş meclis üyeleri yerel özerklik ve demokrasi ilkelerinin işlevsel kılınmasını talep ettikleri görülmektedir. Belediye başkanlıkları aynı partide bulunan K.Maraş ve Bingöl meclis üyelerinin belediyeçilik açısından önceliklerini sosyo-ekonomik, kültürel ve coğrafi yapılarının belirlediğini söyleyebiliriz.

Tablo 86:STK Üyelik Kontenjanı Ayrılması

STK Kontenjanı	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Evet	5	4	-	9	32.1
Hayır	3	8	1	12	42.9
Fikrim Yok	-	-	7	7	25.0
Toplam	8	12	8	28	100.0

12 (%42.9) meclis üyesi STK'na belediye meclislerinde kontenjan ayrılmasına "hayır" cevabı verirken, 9 (%32.1) meclis üyesi ise "evet" demektedir. 7 (%25) meclis üyesi bu teklif hakkında fikir sahibi olmadıklarını belirtmişlerdir. Aynı partiye mensup olmalarına karşın K.Maraş meclis üyelerinin 8(%66.6)'i ve Bingöl meclis üyelerini sadece 1'i STK'na kontenjan ayrılmasına karşı çıkmışlardır. Öte yandan Bingöl meclis üyelerinden 7'sinin (%87.5) konu hakkında fikir sahibi olmadıklarını belirtmeleri meclis üyelerinin farklı önceliklere sahip olduğunu göstermektedir. Söz konusu teklif hakkında K.Maraş belediye meclisinde kayda değer bir muhalefetin varlığına karşın G.Antep belediye meclis üyeleri için yerleşmiş bir kanaatin olmadığını söyleyebiliriz.

Tablo 87:STK'na Oy Hakkı Verilmesi

STK Oy Hakkı	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Evet	6	2	-	8	30.8
Hayır	2	8	5	15	57.7
Fikrim yok	-	-	3	3	11.5
Toplam	8	10	8	26	100.0

Tablo 5'de %42.9 oranında STK'na belediye meclisinde kontenjan ayrılmasına karşı çıkan 3 ildeki meclis üyelerinin 15'i (%57.7) STK'na mecliste oy hakkı tanınmasına "hayır" cevabı vermişlerdir. Toplam 8 (%30.8) meclis üyesi teklife olumlu cevap vermiştir. Teklife en yoğun muhalefet 8 (%80) meclis üyesi tarafından K.Maraş ilinden gelmektedir. Bingöl'deki 5 (%62.5) meclis üyesi de teklife "hayır" cevabı vermiştir. En büyük destek 6 (%75) meclis üyesi tarafından G.Antep'den gelmiştir. STK-Belediye işbirliğinin ve halk katılımının kurumsallaşmasına yönelik tekliflere K.Maraş meclis üyeleri ağırlıklı olarak karşıdılar. Ancak K.Maraş meclis üyelerinin STK'na mecliste kontenjan ayrılması fikrine oy hakkı tanınmasından daha olumlu yaklaşıtları görülmektedir. G.Antep meclis üyeleri ise STK'na kontenjan ve oy hakkı konusunda ağırlıklı olarak olumlu görüş belirtmektedirler. Bingöl belediye meclis üyeleri açısından STK-Belediye işbirliği ve kurumsallaşmış katılım açısından yeterli bilgi sahibi olmadıkları görülmektedir. Ancak STK'na oy hakkı konusunda olumsuz yaklaşımları dikkati çekmektedir.

Tablo 88:Yerel Düzeyde Karar Alma Sürecinde Halk Oylaması

Halk Oylaması	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Evet	7	12	-	19	67.9
Hayır	1	-	4	5	17.9
Fikrim yok	-	-	4	4	14.3
Toplam	8	12	8	28	100.0

Soruyu cevaplandıran meclis üyelerinin 19(%67.9)'u yerel nitelikli kararlar öncesinde halk oylaması yöntemine "evet", 5'i (%17.9) "hayır" derken 4'ü (%14.3) herhangi bir fikir sahibi olmadıklarını ifade etmişlerdir. Önceki sorularda sivil toplum kuruluşlarına yönelik G.Antep meclis üyelerinin olumlu tavrı katılımcı yerel demokrasinin uygulama araçlarından olan halk oylaması teklifinde de sürmekte ve 7 (%87.5) meclis üyesi desteklemektedir.

STK'na belediye meclisinde kontenjan ayrılmasına ve oy hakkına ağırlıklı olarak olumsuz tavır belirten K.Maraş meclis üyelerinin tamamı halk oylamasına olumlu yanıt vermektedir. Bingöl meclis üyelerinin yarısı olumsuz diğer yarısı ise fikir sahibi olmadığını belirtmiştir. Bu çerçevede K.Maraş meclis üyelerinin kurumsal temsilden çok bireysel fikirlerin bir arada değerlendirilmesini önemseydiğini söyleyebiliriz.

Tablo 89:Belediye Meclis Üyelerinin Toplumsal Sorunlara Yaklaşımları

Sorun Öncelikleri	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Terör	-	5	8	13	43.3
Enflasyon	4	4	-	8	26.7
İşsizlik	2	1	-	3	10.0
Rejim Bunalımı	-	2	-	2	6.7
Siyasi Çekişmeler	-	1	-	1	3.3
Eğitim	1	-	-	1	3.3
Sağlık	1	-	-	1	3.3
Diğer	-	1	-	1	3.3
Toplam	8	14	8	30	100.0

30 meclis üyesinden 13'ü (%43.3) terör, 8'i (%26.7) enflasyonu, 3'ü (%10) işsizliği öncelikli toplumsal sorunlar olarak görmektedirler. Bingöl meclis üyelerinin tamamı ve K.Maraş meclis üyelerinin 5'i (%35.7) terörü öncelikli sorun olarak görürken, G.Antep meclis üyelerinin öncelikleri enflasyondur. K.Maraş açısından bu dağılım meclis üyelerinin STK'na yönelik yukarıdaki sorulardan edindiğimiz olumsuz yaklaşımlarını geçerli kılmaktadır. Zira meclis üyelerinin %70 düzeyinde öncelikleri katılımcı yerel demokrasinin kurumsallaşması değil, terör ve enflasyon sorunudur. Yine bu bağlamda Bingöl meclis üyelerinin de önceliklerinin belediye yönetimine halk katılımından çok terör olduğu görülmektedir. Bu dağılım çerçevesinde sosyo-ekonomik ve coğrafi faktörlerin iyileştirilmesinin yerel düzeyde halk katılımının gerçekleşebilme şansını arttıracakını söyleyebiliriz. Yani terör, enflasyon ve işsizlik şikayeti ön planda olan yönetimlerde ve toplumsal yapılarda halk katılımı/ortak yönetim çoğunlukla cazip görünmemekte ve hatta tanımlanamamaktadır.

Tablo 90:Belediye-STK İlişkisinin Yöntemi

Kurumsal Etkileşim Yöntemi	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde%
Belediye başkanına	3	9	8	20	71.4
Meclis üyelerine	4	1	-	5	17.9
Yerel bürokratlara	-	1	-	1	3.6
Parti temsilcilerine	-	2	-	2	7.1
Diğer	-	-	-	-	-
Toplam	7	13	8	28	100.0

28 belediye meclis üyesinden 20'si (%71.4) STK'nın taleplerini doğrudan belediye başkanına ilettiklerini, 5'i (%17.9) meclis üyelerine başvurdıklarını, 2'si (%7.1) parti örgütü aracılığıyla, 1'i (%3.6) ise yerel bürokratlar aracılığıyla ulaştırdıklarını ifade etmişlerdir. K.Maraş meclis üyelerinin 9'u (%69.2) ve Bingöl meclis üyelerinin tamamı STK'nın doğrudan belediye başkanına başvurdıklarını belirtmişlerdir. G.Antepli 4 (%57.1) meclis üyesi ise STK'nın öncelikle kendilerine müracaat ettiklerini belirtmektedirler. K.Maraş'taki STK'nın taleplerini doğrudan başkana iletiyor olmaları başkanın bu kuruluşlara yönelik olumlu yaklaşımlarından veya güçlü başkan modelinin uygulanmakta olduğunun STK tarafından biliniyor olması ile açıklanabilir. Ayrıca STK'nın bu tercihi, meclis üyelerinin söz konusu kuruluşlara yönelik olumlu olmayan yaklaşımlarının STK tarafından da bilinmesi olarak yorumlanabilir. Bu yöndeki yorumumuz Bingöl için de geçerli olabilir. Toplam dağılım içinde sadece K.Maraş'a özgü olmak üzere 3 (%23) meclis üyesi tarafından STK'nın taleplerinin gerçekleşmesi için yerel bürokratları ve parti yöneticilerinin kullanıldığı belirtilmektedir.

Tablo 91:Halk Katılımını Etkin Kılacak Yöntemler

Katılım Yöntemi	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Halkın katılım konusunda bilgilendirilmesi	2	5	2	9	33.3
Halkın katılım konusunda eğitilmesi	3	1	-	4	14.8
Katılıma yönelik yasal düzenlemelerin yapılması	1	3	2	6	22.2
Belediyenin katılımcı araçlarla yapılandırılması	1	3	4	8	29.6
Toplam	7	12	8	27	100.0

27 meclis üyesinden 9'u (%33.3) halkın belediye yönetimine katılımını etkin kılacak yöntem olarak halkın bilgilendirilmesini; 8'i (%29.6) belediyenin katılımcı yöntemler uygulamasını; 6'sı (%22.2) katılıma yönelik yasal tedbirlerin alınmasını ve 4'ü (%14.8) ise halkın eğitilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Belediye yönetimine halk katılımının etkin kılınması için meclis üyeleri öncelikli olarak halkın bilgilendirilmesi ve belediyenin katılımcı yöntemleri uygulaması gerektiğini ifade etmektedirler. Meclis üyeleri bu iki yöntemden sonra katılımın kurumsallaşmasına yönelik yasal tedbirlerin alınmasını önermektedirler. K.Maraş meclis üyeleri STK katılımına yönelik olumsuz yaklaşımlarını açıklayıcı kılacak tarzda %41.6 oranında halkın katılım konusunda bilgilendirilmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Bingöl meclis üyeleri ise etkin halk katılımının gerçekleşmesi için belediye yönetimine görev düşüğünü belirtmekte ancak halkın bilgilendirilmesi gerektiğini göz ardı etmemektedir. G.Antep meclis üyelerini toplam 5'i (%71.3) ise öncelikle halkın katılım konusunda bilgilendirilmesi ve eğitilmesi gerektiğini belirtmektedirler.

Tablo 92:Katılım Kavramı Tanımlaması.

Katılım Algılaması	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Genel seçimlerde oy kullanmak	2	-	4	6	21.4
Yerel seçimlerde oy kullanmak	-	1	-	1	3.6
Faaliyetler düzenlemek/katılmak	3	8	1	12	42.9
Kamuyu oluşturmak	2	4	1	7	25.0
Rapor hazırlamak/hazırlatmak	-	-	2	2	7.1
Yöneticilere baskı yapmak	-	-	-	-	-
Toplam	7	13	8	28	100.0

Toplam 12 (%42.9) meclis üyesi katılım kavramını sorunlara ilişkin faaliyetler düzenlemek; 7 (%25) meclis üyesi aykırı karar ve uygulamalara karşı kamu oyu oluşturmak; 6 (%21.4) meclis üyesi ise genel seçimlerde oy kullanmak; 2 (%7.1) meclis üyesi talep gelmesi halinde rapor hazırlamak ve 1 (%3.6) meclis üyesi ise yerel seçimlerde oy kullanmak şeklinde tanımlamaktadır. Görüldüğü üzere toplam 7 (%25) meclis üyesi katılımı seçim boyutuyla, 12 (%42.9) meclis üyesi ise STK'nın kendiliğinden harekete geçmesi olarak tanımlamaktadırlar. Bu son yaklaşım ağırlıklı olarak K.Maraş meclis üyeleri tarafından savunulmuştur. Bingöl meclis üyelerinin %50'si katılımı genel seçimlerde oy kullanmak biçiminde tanımlamaktadır. Meclis üyelerinin toplam dağılımı içerisinde %50 düzeyinde katılım kavramını kurumsal işbirliği biçiminde algıladıklarını söyleyebiliriz.

Tablo 93:Hemşehrilik Kavramının Tanımlanması

Hemşehrilik Algılaması	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde%
Ortak geçmişe sahip/ortak geleceği planlayan topluluk	2	5	5	12	42.9
Aynı yaşam alanını paylaşan bireyler topluluğu	1	2	-	3	10.7
Yerel menfaatlerin ülke menfaatlerinin üzerinde görülmesi	-	3	-	3	10.7
Yerleşim alanlarına karşı hakları-sorumlulukları bulunan topluluk	4	3	3	10	35.7
Diğer	-	-	-	-	-
Toplam	7	13	8	28	100.0

Belediye meclis üyelerinin 12'si (%42.9) hemşehrilik kavramını ortak geçmişe sahip ve ortak gelecek planlayan bireyler topluluğu; 10'u (%35.7) yaşadıkları yere karşı hakları ve sorumlulukları olan bireyler topluluğu; 3'ü (%10.7) fiziksel açıdan aynı belde sınırlarında yaşayan bireyler olarak tanımlarken, 3 (%10.7) meclis üyesi ise yerel menfaatlerin ülke menfaatleri üzerinde görülmesi biçiminde tanımlamışlardır. K.Maraş ve Bingöl meclis üyeleri hemşehriyi mikro milliyetçilik bağlamında ele alırlarken, G.Antep meclis üyeleri ise kavramı hakları ve sorumlulukları bulunan bireyler olarak tanımlamışlardır. Avrupa Kentsel Şartı'nda belirlenen ve bireylerin yaşadıkları kente karşı hakları ve sorumluluklarının dikkate alındığı hemşehrilik tanımı K.Maraş ve Bingöl meclis üyeleri tarafından da hemşehrilik kavramını tanımlamakta kullanılmaktadır.

Tablo 94:Katılımı Sağlama Kriteri

Katılım Kriteri	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Halkın görüşü alınmalı	3	5	7	15	50.0
Karardan önce STK'nın görüşleri alınmalı	2	4	1	7	23.3
STK'na meclislerinde söz hakkı tanınmalı	3	4	-	7	23.3
Mevcut katılım imkanları yeterlidir	-	1	-	1	3.3
Toplam	8	14	8	30	100.0

15 (%50) meclis üyesi belediye yönetimlerini demokratik kılmak ve halkın katılımını sağlamak için, halkın görüşünün alınmasını; ayrı ayrı 7'si (%23.3) STK'nın görüşlerinin alınması ve STK'na meclislerde söz hakkı tanınmasını önerirlerken sadece 1 (%3.3) meclis üyesi mevcut katılım imkanlarının yeterliliğinden söz etmektedir. Görüldüğü üzere toplam 14 (%46.6) meclis üyesi STK'nı demokratik ve katılımcı yönetimin unsuru olarak öne çıkarmaktadırlar. Daha önce STK'na kontenjan ayrılmasını ve oy hakkı tanınmasını istemediklerini belirten K.Maraş meclis üyelerinin 8'inin (%57.1) belediye yönetimlerini demokratikleştirmek açısından STK'na çözüm kümeleri içerisinde yer vermeleri ilginçtir. Bu çerçevede K.Maraş meclis üyelerinin STK'nı mecliste görmek yerine bu kuruluşları danışma fonksiyonuyla donatmayı tercih ettiklerini söyleyebiliriz. Öte yandan G.Antep meclis üyelerinin 5'i (%62.5) STK'nı görüşleri alınması ve söz hakkı tanınması gereken yerel unsurlar olarak tanımladıklarını söyleyebiliriz. Bingöl belediye meclis üyeleri ise %87.5 oranında kurumsal çözümlerden çok bireysel yaklaşımları katılımcı belediye yönetimi açısından öne çıkardıkları görülmektedir.

V. ARAŞTIRMA BULGULARI GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Yukarıdaki tablolarda görüldüğü üzere anketimiz üç ildeki sivil toplum kuruluşları ile belediye meclis üyelerine uygulanmıştır. Bu çerçevede aşağıda iki grup arasında elde edilen sonuçlar değerlendirilmektedir.

Ankete cevap veren sivil toplum kuruluşlarının %77.8'i belediye yönetiminden kendilerine hiçbir talep gelmediğini, %4'ü ise belediyenin kendilerinden meclis ve encümende görüşülen konular hakkında görüşlerini istediklerini belirtmişlerdir. Bu dağılım, belediye yönetimlerinin sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğine ve onları bilgilendirme açısından istekli olmadıklarını göstermektedir.

Belediyenin sivil toplum kuruluşlarına yönelik bu yaklaşımına karşın sivil toplum kuruluşlarının %59.1'i sorunlarını doğrudan başkana iletmektedirler. Sivil toplum kuruluşlarının bu yaklaşımı belediye başkanını güçlü görmelerinden kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarının belediye yönetimiyle kendi sorunlarını iletmek açısından diyalog içinde oldukları ve farklı konularda işbirliğine de hazır oldukları anlamındadır. Bunu destekleyici biçimde, sivil toplum kuruluşları talep ve faaliyetlerine aykırı karar ve uygulamaların geri çevrilmesi için %71.2 oranında doğrudan belediye yetkilileriyle görüşmektedirler.

Belediye-sivil toplum kuruluşları işbirliğinin gerçekleşmesine yönelik bir başka sonuç; sivil toplum kuruluşlarının %49.8 oranında belediyenin siyasi yandaşlarını temsil ettiklerini ifade etmeleridir. Aynı çerçevede sivil toplum kuruluşlarının %35.2'si yerel nitelikli kararların alınmasında parti yöneticilerinin etkili olduklarına inanmaktadırlar.

Sivil toplum kuruluşları katılımı %45 oranında "seçimlerde oy kullanmak" olarak algılamaktadırlar. Bu yaklaşım sivil toplum kuruluşlarının diğer katılım yöntemleri hakkında yeterli bilgi sahibi olmadıkları veya seçim yöntemini belediye yönetimine katılım açısından yeterli gördükleri anlamına gelmektedir.

Katılımı seçim boyutuyla algılamakla birlikte sivil toplum kuruluşları, "yerel halk meclisi" kurulmasını %80.2 oranında desteklemektedirler. Ayrıca yerel halk katılımını arttırmak için %35.5 oranında kendilerine belediye meclislerinde "söz hakkı" tanınmasını istemektedirler. Sivil toplum kuruluşlarının %85.5'i yerel kararların kesinlik kazanmasında "halk oylaması" fikrine olumlu yaklaşmaktadırlar.

Katılım algılamasında olduğu üzere sivil toplum kuruluşları %51.8 oranında demokrasiyi yerel yöneticilerin tümünün halk tarafından seçilmesi olarak tanımlamaktadırlar.

Belediye-sivil toplum kuruluşu ilişkisinin gelişmediğini sivil toplum kuruluşlarının belediye meclis toplantılarını %71.8 oranında hiç katılmamalarıyla açıklayabiliriz. Bu sonuç, sivil toplum kuruluşlarının katılımı sadece seçim boyutuyla algılamakta olmalarıyla veya sorunlarını belediye başkanına iletiyor olmalarıyla açıklanabilir. Sonucun belediye yönetimine bakan yönü ise meclis toplantı zamanlarının yeterli düzeyde tüm yerel halka ve sivil toplum kuruluşlarına ulaştırılacak biçimde ilan edilememesidir.

Öte yandan kendilerine meclislerde söz hakkı tanınmasını isteyen; halk oylamasına olumlu yaklaşan; belediye başkanını güçlü gören sivil toplum kuruluşlarının yerel katılımın kurumsallaşması açısından meclis toplantılarına yüksek düzeyde ilgi duymamaları önemli bir çelişkidir. Bu çelişkiye karşın sivil toplum kuruluşlarının %34.3'ü hemşehri kavramını uluslararası metinlerde geçen yaklaşımlara uygun olarak; yaşadıkları yerleşim alanına karşı hakları ve sorumlulukları bulunan bireyler topluluğu olarak tanımlamaktadırlar.

Anketimizin ikinci uygulama alanı olan meclis üyeleri belediyecilikte %46.4 oranında yerel halkın hizmet ihtiyacının verimli karşılanmasını birincil düzeyde öncelik olarak kabul ederlerken; %32.1 oranında halkın karar alma sürecine katılımını önemsemektedirler.

Buna karşın meclis üyelerinin %42.9'u sivil toplum kuruluşlarına mecliste kontenjan ayrılmasına "hayır", %32.1 oranında "evet" cevabı vermektedirler. İlginç olan nokta, üyelerin %25 oranında bu konuda fikir sahibi olmadıklarıdır. Bu açıdan üyelerin sivil toplum kuruluşlarını meclislerde görmek istemediklerinin yanı sıra bu oluşum hakkında bilgi sahibi olmadıkları da görülmektedir. Bu ise meclis üyelerinin yerel katılım ve demokrasi algılamalarının farklılığına işaret etmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarını mecliste görmek istemeyen meclis üyeleri, %30.8 oranında sivil toplum kuruluşlarına mecliste oy hakkı tanınmasını istemektedirler. Meclis üyelerinin bu farklı yaklaşımları sivil toplum kuruluşlarının belediye yönetimine kurumsal katılımı noktasındaki bilgi eksikliklerine işaret etmektedir. Meclis üyeleri bir başka katılım yöntemi olan halk oylamasına ise %67.9 oranında destek vermektedirler.

Meclis üyelerinin %71.4'ü sivil toplum kuruluşlarının taleplerini doğrudan belediye başkanına ilettiklerini belirtmişlerdir. Bu yaklaşım meclis üyelerinin bir bakıma belediye de güçlü başkan modelinin uygulanmakta olduğunu kabul ettikleri anlamına gelmektedir. Öte yandan gerek üyelerin gerekse sivil toplum kuruluşlarının taleplerin başkana iletiliyor olmasına aynı yöndeki cevabını olumlu açıdan; belediye başkanı-sivil toplum kuruluşları ilişkisinin potansiyel olarak varlığı şeklinde ifade etmek mümkündür. Ancak bu yaklaşım belediye başkanının yönetim içindeki etkinliğinin varlığı açısından sadece sorunların çözümlenme yeri olduklarının kuruluşlar tarafından da yoğun olarak kabul edildiği anlamındadır.

Meclis üyeleri, yerel halk katılımının artırılması için; öncelikle %33.3 oranında halkın bilgilendirilmesini, %29.6 oranında belediye yönetiminin katılımcı yöntemler uygulaması gerektiğini ve son olarak katılımı sağlayıcı yasal tedbirlerin alınmasını önermektedirler. Bu açıdan meclis üyeleri kendi bilgi eksikliklerini göz ardı ederek halkın bilgilendirilmesini istemektedirler.

Meclis üyelerine yönelik bilgi eksikliğinin eğitim eksikliği olarak algılanmaması gerekmektedir. Zira üç ildeki belediye meclis üyelerinin %41.9'u üniversite, %32.3'ü ise lise mezunudur. Öte yandan meclis üyelerinin "halkın bilgilendirilmesi" cevapları ise; üç ildeki sivil toplum kuruluşlarının üyelerinin %26.6'sının üniversite ve %32.6'sının ise lise mezunu olmalarıyla kısmen de olsa yetersiz bir yaklaşım olarak görünmektedir. Ancak sivil toplum kuruluşlarının üyelerinin katılım ve demokrasi algılamalarının eğitim düzeyleriyle doğrudan ilgili olmadığını ifade etmek gerekmektedir. Meclis ve sivil toplum kuruluşu üyeleri açısından

söz konusu olan katılım yöntemleri konusundaki bilgi eksiklikleridir. Halk katılımının artırılmasına yönelik meclis üyelerinin belediyelerin katılımcı uygulamalara gitmelerinin belirtilmesi önemlidir. Bu açıdan belediyelerin (yoğun olarak başkanların) istemeleri durumunda yerel halkı yönetim mekanizmasının bir parçası haline getirebilmelerinin mümkün olabileceği görülmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının aksine meclis üyeleri katılımı %25 oranında seçim boyutuyla ele almaktadırlar. %42.9 oranında ise sivil toplum kuruluşlarının kendiliklerinden inisiyatif almaları gerektiğini belirtmektedirler.

Yine sivil toplum kuruluşlarının aksine meclis üyeleri hemşehri kavramını %42.9 oranında ortak geçmişe sahip ve ortak geleceği planlayan bireyler olarak tanımladıkları görülmektedir. Meclis üyeleri kavramı uluslar arası metinlere uygun olarak %35.7 oranında yaşadıkları yere karşı hakları-sorumlulukları olan bireyler olarak tanımlamaktadırlar.

Çalışmamız açısından dikkati çeken nokta gerek sivil toplum kuruluşlarının gerekse meclis üyelerinin katılımı seçimlerde oy kullanmak boyutuyla algılamalarıdır. Bu sonuç genel olarak her iki kesiminde katılım kavramına yönelik bilgi eksikliğine işaret etmektedir. Bu açıdan öncelikli olarak katılımcı yöntemlerin belediye yapılanmasına uyarlanmasından önce kavramsal sorunların ve algılamaların geliştirilmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Katılım kavramı bir kararın hazırlanması, geliştirilmesi, alınması ve uygulanması sürecinden birine veya tümüne doğrudan yada dolaylı olarak etkilenecek bireylerin, bireysel ve örgütsel anlamda katkıda bulunmasını ifade etmektedir. Kavramsal yaklaşım açık olarak yöneten/yönetilen etkileşiminin/iletişiminin sağlanmasını gerektirmektedir.

Kavram yönetsel işleyişe uyarlandığında bireylerin içinde yer aldıkları grupların kararlarına katkıda bulunmaları anlamına gelmektedir. Ancak yöneten/yönetilen etkileşiminin gerçekleşmesi için bireysel enformasyon ve formasyonun tam olarak gerçekleşmesi gerekmektedir.

Yönetime katılım kavramı genellikle seçim ve oy verme yaklaşımıyla algılanmakta/sınırlanmaktadır. Oysa oy verme siyasal bir davranış biçimidir ve temsili yönetimin, demokrasinin vazgeçilmez unsurlarındandır. Katılımcı yönetim anlayışı oy verme davranışının yanında temsili yönetimden kaynaklanan sorunların aşılması toplumsal unsurların yönetsel işleyişte tam olarak etkin olmalarını sağlayan daha demokratik bir yaklaşımdır.

Halkın bireysel ve örgütsel düzeyde yönetsel işleyişe katılması katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşması ve işlemesi açısından yeterli değildir. Bu yöntemin yönetsel etkinlik unsuru ile desteklenmesi gereklidir. Etkin olma imkanı tanımayan katılım, şekilden başka bir anlam ifade etmez ve katılımcı yönetimden beklenen yararları da ulaşılmak mümkün olmaz.

Halkın yönetime katılması bir anlamda bireyin toplumsal, ekonomik vb. konularda özne olması sonucunu verecektir. Bireysel inisiyatiflerin ve yaklaşımların yöneten erk tarafından değerlendirilmesi ise bireyleri topluma, sisteme ve yönetenlere karşı güven duymalarına veya güvenlerinin artmasına/gelişmesine yol açacaktır. Yönetime katılımı bir bakıma yöneten/yönetilen arasındaki enformasyon ve eş/ters yönlü etkileşim eksikliği ortadan kaldırılacak, toplumsal kesimlerin birbirlerini tanımalarını, önceliklerini öğrenmeleri imkanı doğacaktır. Yönetime katılımın gerçekleşebilmesi için öncelikle tarafların bağımsız olduğu, sivil toplum kuruluşlarının yapabilir kılındığı, iletişim/etkileşim kanallarının sağlandığı (yönetsel açıklık) yasal ve kurumsal yapıların bulunması gereklidir.

Katılımın yönetsel işleyişe aktarılmasında ortaya çıkacak sorunlar ise mevcut kurumsal yapılardan kaynaklanan engeller, yasal eksiklikler, yönetenlerin/yönetilenlerin

tutumları ve toplumsal örgütlenme/işbirliği kültürünün eksik veya hiç olmayışıdır. Katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşması yöneten ve yönetilenlere benimsetilmesi için her iki kesime önemli görevler düşmektedir. Uygulamanın gerçekleşmesi noktasında öncelikle yasal ve kurumsal tedbirlerin alınması ve yöneten/yönetilen arasında iletişim/etkileşim kanallarının açılması/işler kılınması gereklidir. Tüm bu yaklaşımların gerçekleşmesi için ise sistemin demokratik olması gerektiği açıktır. Zira toplumu yönlendirecek siyasa ve önerilerin biçimlenmesini halkın paylaşması olarak da ifade edilebileceğimiz katılım genellikle demokrasiye daha çok işlerlik kazandırmak amacına yönelik olarak geliştirilmiştir. Katılımın bu amacını toplumsal yaşamı ilgilendiren tüm kararların tepeden inme niteliğinden arındırılması olarak ifade etmek mümkündür.

Halkın toplumsal ve bir arada yaşamasının gerektirdiği ihtiyaçlarını yerinde karşılamak amacıyla oluşturulan belediye yönetimleri bu niteliklerinin yanında demokratik işleyişin gerçekleştirilmesi ve halk katılımına imkan tanınması açısından da önemli uygulama alanıdır.

Yaşanan ve devam eden Globalleşme süreci ulus-devletin kurumsal gücünü uluslar-üstü organizasyonlara kısmen ancak etkin olarak devretme anlamını taşıırken, ulus-devletin sorumluluk alanları içinde yerel yönetsel yapıları ön plana çıkarmaktadır. Ulus-devletin toplumlar üzerindeki moral boyutu bu gelişmeyi geciktirmekte/sorgulamakta olmasına karşın özellikle sübsidiyarite ilkesiyle yerelin işlevsel önemi artmıştır. Yerellik-hizmete yakınlık olarak açıklanan sübsidiyarite ilkesi genel olarak demokrasinin ve özel anlamda da yerel ve bölgesel demokrasinin güvencesi olarak görülmüş, bu çerçevede "zirveye rağmen tabanı tercih etme" ve "işlerin yerel halka en yakın yerde görülmesi" olarak açıklanmıştır.

İşleyişi bakımından halka ve yöneticilere sağladığı demokratik-katılımcı imkanlar ve bu yöndeki kültürel birikim belediye yönetimlerinin demokrasi okulları olarak tanımlanmasına yol açmıştır. Demokratik ve katılımcı işleyişe açık kurumsal yapılar olmaları ise bir anlamda belediyelerde halk denetiminin gerçekleşmesine imkan tanımaktadır.

Genel anlamda yönetime katılıma yönelik İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi başta olmak üzere pek çok belge bulunmakla birlikte özel anlamda belediyelerin demokratik ve halk katılımına açık işleyişlerini geliştirici ve kurumsallaştırıcı metinlerde bulunmaktadır.

Demokratik ve katılımcı belediye işleyişinin sağlanmasına yönelik gerekliliklerden olan yerel özerklik ilkesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında ele alınmıştır. Özerklik şartı çerçevesinde halk katılımının kurumsallaştırılmasına yönelik olarak "halk

meclisi", "halk oylaması" "danışma", "referandum" yöntemleri ortaya konulmuş ve şartı imzalayan devletlerden bu yöntemleri uygulamaya koymaları istenmiştir.

Aynı çerçevede Avrupa Kentsel Şartında yerleşmelerde daha iyi yaşam sağlamak amacıyla halk katılımının özendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu doğrultuda yerel halk katılımına yönelik olarak; "yerel siyasal, idari yapının her kademesinde hemşehri katılımının sağlanması" ve "beldenin geleceğiyle ilgili büyük projelerde hemşehrilere danışılması" ilkelerine yer verilmiştir.

Katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşması için gerekli önemli unsur sivil toplum kuruluşlarıdır. Ancak bu unsurun yönetsel işleyişte özellikle karar alma sürecinde etkin bir aktör olarak rol alabilmesi için yasal/kurumsal yapıların ve yönetenlerin bu kuruluşları kabul etmeleri gerekmektedir.

Sivil toplum kuruluşları olarak adlandırılan ve katılımcı yönetimin önemli aktörleri olan kuruluşlar oluşumları açısından Devlet ve yönetsel erkin dışındaki idari açıdan bağımsız girişimler/örgütlenmelerdir. Non Govenmental Organization (NGO) olarak da adlandırılan sivil toplum kuruluşları ifadesi ülkemizde; "demokratik kitle örgütleri", "hükümet dışı kuruluşlar", "3. sektör kuruluşları" "gönüllü kuruluşlar" şeklinde de adlandırılmaktadır.

Sivil toplum kuruluşları; Devletin ve otoritesinin dışındaki ekonomik ve toplumsal alanı nitelemek için kullanılan, kendi ilke/kurallarına göre işleyen, otorite alanı dışında kendi kendini düzenleyen alan olarak ifade edilen sivil toplum yapısı içinde yer almaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları demokratik yapı içinde Devlet erkinden bağımsız ve dışında faaliyet göstermekle birlikte, kendi kurumsal amaçları doğrultusunda yerel ve ulusal düzeyde siyasal ve yönetsel kararları etkilemeye çalışırlar. Bu nitelikleriyle sivil toplum kuruluşları baskı grubu olma özelliğini kazanırlar. Baskı gruplarının siyasal-ekonomik nitelikli kararlar üzerinde etkin olma çabaları, bu grupların Devlet ve kurumsal yapılarla olan ilişkilerinin biçimini de değiştirmektedir. Sivil toplum kuruluşları ve baskı grupları kurumsal yapılarıyla gerçekte temsil ettikleri toplumsal kesimlerle yönetim arasında iletişimi sağlama işlevinin yanı sıra eş ve ters yönlü etkileşimin yansıtılması görevini de yerine getirmektedirler.

Bu açıdan sivil toplum kuruluşları ve baskı grupları kurumsal yapılarla olan ilişkilerinde; temsil, iletim ve denetim işlevleri görmektedirler. Ancak sivil toplum kuruluşlarının söz konusu işlevlerini tam anlamıyla yerine getirebilmeleri merkezi-yerel yönetimlerin yaklaşımlarına bağlıdır. Öte yandan önemli bir sorun ise sivil toplum kuruluşlarının merkezi ve belediye düzeyindeki ilişkilerinde ortaya çıkan eklenme olarak ifade

edebileceğimiz oluşum/dönüşümdür. Sivil toplum kuruluşlarının Devlet erkine ait kurumsal yapıların içinde onun bir organı olarak yer almalarına yol açacak sonuç (korperatist sivil toplum kuruluşu) bu kuruluşların merkez-yerel ekseninde görüş ve yaklaşımları tartışmasız kabul etmesine yol açacaktır. Bu sonucun gerçekleşmesini kolaylaştırıcı unsur ise sivil toplum kuruluşlarıyla yönetim arasında mali ilişkilerin boyutudur. Buna ek olarak, sivil toplum kuruluşları içinde yer alacak katılımcı anlayışla donatılmış yerel kurumsal yapıları göstermek mümkündür. Yönetim-sivil toplum kuruluşları arasında mali ilişkinin boyutunun gerek sivil toplumculuk anlayışına gerekse sivil toplum kuruluşlarının kurumsal yapılarına getireceği zararı ve amaçsal sapmaları belirlemek zor değildir. Kurumsal işbirliğinin sağlanması durumunda sivil toplum kuruluşları yönetimle olan ilişkilerinde temsil ettikleri kesimin genel hedeflerini, amaç ve önceliklerini gözden çıkarmamak zorundadırlar

Sivil toplum kuruluşlarıyla yönetim arasındaki ilişkilerin niteliği açısından ortaya yapabilirlik yaklaşımı çıkmaktadır. Gerçek anlamda merkezi yönetimin (devletin) toplumsal sorunları çözmekte ortaya çıkardığı gecikme ve tatminsizlikleri gidermek üzere geliştirilen ve sivil toplum kuruluşlarının yönetsel işleyişe katılımını gerektiren anlayış içeriğinde bu kuruluşların yapabilir kılınmalarını da barındırmaktadır.

Geniş anlamda yapabilir kılınma; belediyeler, sivil toplum kuruluşları ve bireylerden oluşan Devlet dışındaki aktörlerin farklı işlevleri etkin biçimde yerine getirebilecek, aynı zamanda kendi içsel sorunlarını aşabilecek, potansiyellerini geliştirip/sergileyebilecek düzeyde olabilmelerini ifade etmektedir. Söz konusu niteliklerle donatılmış sivil toplum kuruluşlarının yönetsel mekanizma içinde yer almalarını sağlayan, "karşılıklı birbirini yönetmek" veya "çok aktörlü yönetim" olarak adlandırılan yönetim anlayışıdır. Yönetişim anlayışı, yerel nitelikli hizmetlerin topluma sunumunda yeni aktörlerin ve işbirliklerinin ortaya çıkmasını gerektirmekte aynı zamanda kolaylaştırmaktadır.

Belediyelerin çok aktörlü yada sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla yönetilmesinin öngörülmesi, global şartların ve uluslararası metinlerden kaynaklanır görünmekle birlikte, bir başka açıdan yerel düzeyde yönetim dışındaki diğer unsurların etkinliğini azaltma veya bu etkinliklerini paylaşma amacını da içermektedir. Bu çerçevede kentsel yönetimlerin kazandığı ekonomik altyapı, bu yönetimlerin ekonomik açıdan güçlü aktörlerin etkinlik alanları içinde yer almasına yol açmıştır.

Türkiye açısından ekonomik baskı grubu niteliğindeki kuruluş üyeleri, belediye başkanlığı göreviyle oda yönetim kurulu görevini yasal açıdan mümkün olmamasına karşın

çekinmeden ve hiçbir engel ile karşılaşmadan eş zamanlı olarak sürdürmüşlerdir. Bu yöndeki ilişkinin varlığı belediye yönetimi düzeyinde erk'in kullanımı noktasında belirli toplumsal kesimlerin önceliklerinin daha çok dikkate alınması anlamında kullanılmaktadır. Ancak, yönetim kavramı ve katılımcı yönetim anlayışı seçkin anlamda belirli grupların/kuruluşların yönetime ortak olmaları/eklemlenmeleri anlamına gelmemektedir. Bu açıdan toplumsal kesimleri sosyo-ekonomik nitelikleri açısından ayırmadan yönetsel işleyiş, karar alma sürecine dahil etmek, bunun gerçekleşmesini kolaylaştıracak yaklaşımları uygulamak gereklidir.

Katılımcı yönetim/yönetişim/ortak ve çoklu yönetim anlayışı bir bakıma yerel düzeyde belediye meclis üye ve başkanlarıyla-yerel halk ve sivil toplum kuruluşları arasındaki mücadeleye işaret etmektedir. Bu çerçevede merkezi yönetimle çekişme içinde olan belediye yönetimleri karşısındaki sivil toplum kuruluşları ile yeni bir güç mücadelesi içine girmiş görünmektedirler. Bunu doğrular tarzda sonuçlara anket çalışmamız sırasında da ulaşılmıştır.

Türkiye ölçeğinde belediyelerin yerel halkın bireysel ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla örgütlü katılımına imkan veren yasal, kurumsal, düşünsel açıdan elverişli olduğunu söylemek mümkün değildir. Yasal açıdan 1580 ve 3030 sayılı belediye kanunlarında sivil toplum kuruluşlarının dolayısıyla halkın karar alma süreçlerine doğrudan katılımını sağlamaya yönelik net bir düzenleme yer almamaktadır.

1580 Sayılı Belediye Kanununda yerel halk katılımı bir bakıma 56. maddeyle sağlanmak istenmiştir. Söz konusu madde uyarınca belediye meclis toplantılarında "açıklık" ilkesi geçerlidir ve toplantılara yerel halk katılabilmektedir. İlgili maddenin gerekçesinde meclis toplantılarının halka/hemşehriye açık olmasıyla yerel yöneticilerin manevi baskı altına girmeleri/etkilenmelerinin sağlanacağı, ayrıca halk denetiminin gerçekleşeceği vurgulanmıştır. Ancak 56. madde ile düzenlenen meclis toplantılarının açıklığı ilkesi demokratik anlamda katılımcı yaklaşımı tam olarak ifade etmekten uzaktır. Söz konusu madde uyarınca yerel halk veya sivil toplum kuruluşları toplantılarda dinleyici sıfatıyla yer almakla pasif katılım oluşturmaktadırlar. Öte yandan madde de yer alan açıklık ifadesinin karşılığı olarak meclis toplantı zamanlarının tüm yerel halka yeterince duyurulmadığı bilinmektedir.

Bu çerçevede araştırmayı gerçekleştirdiğimiz, üç ildeki sivil toplum kuruluşlarının %71.8'i meclis toplantılarına hiç katılmazken, %18.1'i ise kendilerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara katılmaktadırlar. Bu sonuç üç ildeki sivil toplum kuruluşlarının yerel

konulardaki seçici yaklaşımlarını ortaya koymasının yanında aynı zamanda bu kuruluşların meclis toplantılarına katılmama tercihleri yasadan kaynaklanan pasif katılıma karşı oluşlarının ifadesi olarak görünmektedir. Meclis toplantılarına sivil toplum kuruluşlarının katılmama tercihleri başkan-meclis tercihi bağlamında da ele alınabilir görünmektedir. Sivil toplum kuruluşları meclis toplantılarına kayıtsız kalışları bir bakıma %35.2 oranında yerel nitelikli kararların alınmasında parti yöneticilerini etkin görmelerinden kaynaklanmaktadır. Sivil toplum kuruluşları %20 oranında belediye başkanını kararlarda etkin birim olarak görmeleri güçlü başkan modeline işaret etmekle birlikte meclis toplantılarına katılmama tercihlerini de anlamlı kılmaktadır. Zira üç ildeki bulgularımıza göre sivil toplum kuruluşlarının %59.1'i taleplerini doğrudan belediye başkanına iletmektedirler.

Gerek 56. maddenin "pasif katılım" anlayışına karşı oluş gerekse katılıma yönelik olumlu yaklaşım ve potansiyellerini kullanma niyetini ifade etmesi açısından sivil toplum kuruluşlarının %80.2'si yerel halk meclislerinin kurulmasını desteklemektedirler. Kuruluşları bu yaklaşımları bir anlamda çözüm kümesi içinde etkin olma taleplerinin bir sonucunu yansıtmaktadır. Yerel halk meclisine yönelik olumlu yaklaşımlar çalışmamız sırasında ifade ettiğimiz sivil toplum kuruluşlarının mevcut potansiyellerinin değerlendirilmesine yönelik yaklaşımımızı doğrular niteliktedir.

Gerek sivil toplum kuruluşlarının yerel halk meclisi kurulması yönündeki talepleri gerekse 1580 sayılı kanundaki eksikliğin giderilmesi açısından önereceğimiz çözüm Ekim 1997 ve Nisan 1998 tarihli Mahalli İdareler Reform Tasarısında yer alan ancak daha sonra taslaktan çıkarılan Gönüllü Kuruluşlar Meclisidir. Söz konusu taslaklarda Gönüllü Kuruluşlar Meclisi (GKM) 1580/13. maddesine eklenmekte ve beldelerde yönetime katılımı sağlamak amacıyla dernekler, vakıflar, meslek odaları, sendikalar vb. kuruluşlardan oluşacak yerel meclisler hedeflenmektedir. Katılımcı yönetim açısından olduğu kadar anket bulgularımızla da örtüşen GKM, gerek Özerklik Şartı gerekse Avrupa Kentsel Şartı'nda yer alan halk meclisi ve halk katılımı yaklaşımlarıyla paralellik göstermektedir.

Kurumsal yapı açısından GKM sivil toplum kuruluşlarının belediye yönetimleri üzerindeki temsil, iletim ve denetim işlevlerini yerine getirme zemini sağlayacak bir oluşumdur. Ancak GKM kurumsallaştırılması tek başına yeterli değildir. Modelin kurumsallaşması ve etkin işlevler görebilmesi GKM-belediye iletişim/etkileşim ve işbirliğinin sağlanmasına yönelik yasal tedbirler alınmalıdır. Bunun yanında yöneticiler ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri katılımcı yönetimin amaçlarına inanmış düşünsel altyapılarla donatılmalıdırlar.

GKM'nin kurumsallaşması sırasında iki açının dikkate alınması gereklidir. Birincisi; GKM-belediye başkanı-belediye meclisi ilişkisi ve bu ilişkilerin yasal, işlevsel niteliğinin ne düzeyde gerçekleşeceği. İkincisi; GKM'nin iç yapısının demokratik katılım açısından gerekli altyapılarla donatılmış olmasıdır.

Kurumsallaştırılması gereken GKM 3030 sayılı belediye kanununun 17. maddesinde düzenlenen ancak işlevsel kılınmayan Danışma Kurulu'na (DK) göre üyeleri ve işlevleri açısından farklı biçimde oluşturulmalıdır. DK'nun oluşumunda olduğunun aksine GKM yasal açıdan bir kurumsal bir gereklilik olarak düzenlenmeli, belediye başkanının inisiyatifinde oluşan ve işlev gören bir yapı olmamalıdır. Bu açıdan sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra mahalle muhtarlarının, hemşehri gruplarının da yer almasını sağlayacak biçimde yapılandırılması gereken GKM, belediye yönetim kararlarında etkin olabilmelidir. Modelin kurumsallaşmasına yönelik bilgi birikimi ve tecrübe ise bazı illerde Yerel Gündem 21 felsefesine göre oluşturulan Kent Konseylerinden aktarılabilecektir.

Kent Konseylerinin bilgi ve deneyimlerinden yararlanarak kurumsallaştırılacak GKM, belediye yönetimleriyle koordineli biçimde çalışma, karşılıklı iletişim eş/ters yönlü etkileşim imkanı sağlayacak biçimde yapılandırılmalıdır. GKM'nin oluşumunda yerel düzeydeki toplumsal kesimlerin tümünü yansıtacak biçimde tüm sivil toplum kuruluşlarının katılımına imkan tanınmalıdır. Bu anlamda model yerel düzeyde belediye yönetimlerinde başkan/meclis üyesi düzeyinde temsil imkanı bulamayan toplumsal kesimlerin kendilerini ifade/temsil etme imkanı sağlayacak tarzda yapılandırılmalıdır.

İkinci olarak GKM'nin kurumsal yapısı ve işleyişi katılımcı ve demokratik yaklaşımlara uygun olarak biçimlendirilmelidir. Bu açıdan herhangi bir sivil toplum kuruluşunun GKM içinde öne çıkmasına engel olunmalıdır. Bu gereklilik GKM'nin belediye yönetiminin güdümü altına girmesini önlemek bakımından da önem taşımaktadır.

GKM'nin kurumsallaştırılmasına yönelik önerimiz sivil toplum kuruluşları potansiyellerinin bu meclislerde değerlendirilebileceği, böylece halkın belediye yönetimiyle doğrudan iletişim ve etkileşiminin sağlanacağı bir katılım aracı konumundadır. Öte yandan GKM çerçevesinde sivil toplum kuruluşları aracılığıyla dolaylı yoldan yerel halkın kararlarda rol almalarının sağlanması, halkın yönetime, sisteme ve yaşadıkları beldeye karşı güven, aitlik ve sorumluluk duygularının oluşmasına/gelişmesine olumlu katkılar yapabilecektir. Araştırmamızı gerçekleştirdiğimiz illerden elde edilen bulgular GKM'ne yönelik yaklaşımımızı geçerli kılacak yöndedir. Ancak araştırma bulguları içinde sivil toplum kuruluşlarının %18.9

oranında yerel nitelikli sorunları öncelikli olarak ele alıyor olmaları modele yönelik teklife bir başka açılım kazandırmaktadır. Bu çerçevede yerel nitelikli sorunlara ikincil öncelikler arasında yer veren sivil toplum kuruluşlarının GKM'ne destek vermeleri, kendilerinin çözüm kümeleri içinde yer alma isteklerini de belirgin kılmaktadır. Bu sonuç bağlamında GKM'nin kurumsallaştırılması söz konusu illerdeki sivil toplum kuruluşlarının yerel nitelikli konuları öncelikleri arasındaki yeri noktasında önemli bir motivasyon aracı olacaktır.

Sivil toplum kuruluşlarının katılımcı belediye yönetim modelinin kurumsallaşmasına yönelik olumlu yaklaşımlarının bir başka yansıması bu kuruluşların hemşehrilik kavramını algılama biçimlerinde de yer almaktadır. Zira sivil toplum kuruluşlarının %34.3'ü hemşehrilik kavramını; yaşadıkları yere karşı hakları ve sorumlulukları bulunan bireyler topluluğu olarak tanımlamaktadırlar. Bu yaklaşımlarıyla sivil toplum kuruluşları uluslararası metinlerdeki tanımlamalara uygun bir profil ortaya koymaktadırlar.

Sivil toplum kuruluşlarının belediye yönetimleriyle olan ilişkilerindeki denetim fonksiyonunu etkin olarak yerine getirmelerinin sağlanmasına yönelik bir yaklaşım olarak "belediye ombudsmanı" modeli geliştirilmelidir. Anayasanın 125. maddesi uyarınca idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Ancak çağdaş demokrasilerde yargı denetim mekanizmalarının varlığı demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının gerekliliklerindendir. Bunu belediye yönetimlerinde sağlamaya yönelik kurumsal yapı belediye ombudsmanıdır.

Demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının gerçekleşmesi için yerel halk denetiminin de sağlanması gereklidir. Ombudsman modelinin oluşturulmasıyla yerel halk temelinde sivil toplum kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının yönetsel işleyişte etkin olarak yer almaları amaçlanmaktadır. Ancak belediye ombudsmanının kurumsallaşması ve işlevsel kılınması için yönetim erki, yönetenler, yerel halk ve kamuoyu tarafından benimsenmesi ve en önemlisi yönetsel açıklığın sağlanması gereklidir. Modelin uygulanabilmesi için önemli bir gereklilik olan yönetsel açıklık ve bilgi edinme hakkı Mahalli İdareler Reformu Tasarı metinlerinde yer almaktadır. Bu çerçevede 1580 sayılı kanunun 13. maddesine ek olarak "gerçek ve tüzel kişilerin belediye karar organlarının karar ve toplantı zabıtlarının kendilerini ilgilendiren suretlerini isteme hakkı..." düzenlenmektedir. Bu düzenlemeyle demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının gerekliliklerinden olan "yönetimde açıklık" ve "bilgi edinme hakkı" yasal bir temele bağlanmaktadır.

Kurumsallaştırılmasını önerdiğimiz belediye ombudsmanı aracılığıyla kurumsal anlamda yerel düzeyde yerel halk ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliğini sağlamaya ve bu unsurlar aracılığıyla belediye yönetimi denetlemesi ve yönetsel işleyiş sürecine katılımı amaçlanmaktadır. Ek'de sunduğumuz model önerisi uyarınca ombudsman kurumsal yapısı içinde raportörler, yardımcıları ve yerel halkla iletişimi sağlamaya yönelik bürolar yer almaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının ve muhtarların ombudsman ile işbirliği içinde olmalarına yönelik kurumsal yapı oluşturulmaktadır. Model katılımcı yönetim anlayışının bir uzantısı olarak yerel halk denetimini kurumsallaştırmaya yönelik olarak uluslararası metinlerde yer alan ilkelere paralellik taşımaktadır. Öte yandan Ombudsmanın belediye meclisinde ve encümende oy hakkı olmadan sadece söz hakkına sahip olarak bulunması bir anlamda yerel halk denetiminin ombudsmanın şahsında kurumsallaşmasını sağlayacaktır. Modele yönelik bu tarz bir uygulama 1580/56. maddenin gerekçesinde yer aldığı üzere meclis üyelerini etkilemeyi sağlayacak etkin bir çözümdür.

Modelin uygulanmasında sivil toplum kuruluşlarına ve bireylere/hemşehrilere önemli görevler düşmektedir. Bu gereklilik ise araştırma bulgularımızdan elde ettiğimiz üzere kuruluşların hemşehrilik algılamalarıyla sağlanabilecek görünmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının hemşehrilik algılamaları ve yerel halk meclisi yönündeki olumlu yaklaşımları kuruluşların katılımcı yönetim modelinin uygulanmasını kendileri açısından bir hak olarak gördükleri anlamında gelmektedir. Ancak söz konusu kurumsal yapıların sivil toplum kuruluşları tarafından bir hak olarak yönetimden talep edebilmeleri için öncelikle yerel nitelikli konulara ve bu bağlamda meclis toplantılarına yönelik ilgisizliklerinin giderilmesinin gerektiği açıktır.

Araştırmayı gerçekleştirdiğimiz illerde sivil toplum kuruluşlarının GKM'ne destek vermesinin yanında mevcut kurumsal yapı içinde de yer almak eğilimi içindedirler. Bu çerçevede sivil toplum kuruluşlarının %35.5'i kendilerine belediye meclislerinde söz hakkı tanınmasını, %14'ü ise kararlar öncesinde görüşlerinin alınmasını istemektedirler. Öte yandan belediye meclis üyeleri %42.9 oranında sivil toplum kuruluşlarına belediye meclislerinde yer verilmesine karşı olduklarını belirtirlerken, %30.8 oranında sivil toplum kuruluşlarına oy hakkı tanınmasını savunmaktadırlar.

Belediye meclis üyelerinin kurumsal yapı içinde sivil toplum kuruluşlarına yer verilmesini istememelerine karşın bu kuruluşlara oy hakkı tanınmasını istemeleri bir çelişki olarak görünmektedir. Bu bulgular çerçevesinde meclis üyelerinin mevcut konumlarını sivil

toplum kuruluşları ile paylaşmak istemediklerini anlamının çıkarılması mümkündür. Meclis üyeleri karar alma sürecindeki konumları çerçevesinde, katılımın ve demokratik işleyişin kurumsallaşması noktasında %49.2 oranında sivil toplum kuruluşlarının kendiliklerinden inisiyatif almaları gerektiğini savunmaktadırlar. Meclis üyelerinin mevcut konumlarını sivil toplum kuruluşları ile paylaşmak istememelerine karşın katılımcı yönetimin kurumsallaşması açısından talep ve inisiyatifin kuruluşlar tarafından geliştirilmesi gerektiğini savunmaları önemlidir. Bu yaklaşım bir anlamda yönetenlerin katılımcı yönetim konusunda yönetilenleri birincil düzeyde görevli gördüklerine işaret etmektedir.

Meclis üyelerinin karar alma süreçlerinde katılımcı anlayışın uygulanmasına yönelik yaklaşımları siyasi partilerin bu konudaki genel yaklaşımlarıyla örtüşmektedir. Siyasi partiler yerel düzeyde sivil toplum kuruluşları ve bu kuruluşların içinde yer alacağı ortak yönetim anlayışına yönelik olumlu görüşler ileri sürmelerine karşın; Demokratik Sol Parti (DSP) tarafından ileri sürülen "komşu kurulları", Anavatan Partisi (ANAP) tarafından önerilen ve ANAP'lı bazı belediyeler tarafından uygulanan SEDAM projeleri dışında ciddi modeller yer almamaktadır.

Siyasi partiler katılımcı yönetim ve demokrasi yaklaşımlarıyla sivil toplum kuruluşlarına bakışları arasında da önemli farklar bulunmaktadır. Doğru Yol Partisi (DYP) ve Fazilet Partisi (FP) sivil toplum kuruluşlarının Devlet erkiyle olan ilişkilerinde ideolojik yaklaşımlara bağlı kalarak hareket etmemelerini savunurlarken bir bakıma bu kuruluşların korperatist yapılanmalarına eleştiri getirmektedirler. Buna karşın Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) sivil toplum kuruluşlarını kendi parti çizgisine yakın olanlar/olmayanlar ayırma gittikten sonra bir kısım kuruluşları partilerinin doğal ortağı olarak nitelemektedir. Bu anlamda CHP daha önce üzerinde durduğumuz üzere sivil toplum kuruluşları arasında ayrımcılığa gittiğinin işaretini vermekte, farklı kuruluşlar arasındaki tercih kriterini netleştirmektedir. ANAP, sivil toplum kuruluşlarını Devletin milletin hizmetinde olduğu yeni anlayışın vazgeçilmez şartı olarak nitelemektedir. Milliyetçi Hareket Partisi, sivil toplum kuruluşlarının demokrasinin gelişmesi, sosyal adaletin ve barışın sağlanması amacıyla teşvik edileceğini belirtmektedir. DSP ise sivil toplum kuruluşlarını daha çok merkezi düzeydeki bazı kuruluşlarda yer vermekte aynı zamanda "etkili örgütlü toplum" ilkesini ön plana çıkarmaktadır. Bu çerçevede siyasi partilerin sivil toplum kuruluşlarına yönelik yaklaşımlarını geliştirmeleri gerektiği görülmektedir. Bunun gerçekleşmesi noktasında belediye meclis üyelerinin de katılımcı yönetimin kurumsallaşmasına yönelik yaklaşımlarının gelişeceğini varsaymak mümkün görünmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının belediyelerde karar alma sürecinde katılımlarının/etkinliklerinin kurumsallaşmasına yönelik olarak, gerek elde ettiğimiz sonuçlar gerekse siyasi partilerin yaklaşımları kavramsal açıdan iyi niyetli bir bakış açısıyla bilgilenme eksikliğine işaret etmektedir. Bu çerçevede belediyelerle sivil toplum kuruluşları arasında iletişimin etkin/sürekli olarak sağlanması gereklidir. Bu noktada belediyelerin halkın ve sivil toplum kuruluşlarının öncelikleri hakkında gerekli bilgi birikimini sağlaması ve yansıtması gerekmektedir. Bunu sağlayacak kurumsal araç olarak halkla ilişkiler birimlerinin etkin işlevlerle donatılması gerekmektedir.



KAYNAKÇA

KİTAP VE MAKALELER

- AKAD, Mehmet;** **Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri,** İÜHF Yayını, İstanbul 1976.
- AKAT, Savaş Asaf;** "Sivil Toplum ve Ekonomi", **Sivil Toplum,** (Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları, İstanbul 1991.
- AKIN, Cengiz;** "Büyükşehir Belediyesi ile Bağlı İlçe veya Alt Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler", **TİD,** S.412, Eylül 1996.
- AKIN, İlhan;** **Kamu Hukuku,** Fakülteler Matbaası, İstanbul 1974.
- AKKAYA, Yüksel;** "1980 Sonrası Belediyelerde İşçi Hareketleri", **ÇYY,** C.8, S.2, Nisan 1999.
- AKSU, Şükrü;** "Demokratik Kitle Örgütlerinin Yeni Yüzü: Bir Teorik Çerçeve Taslağı", **Birikim Dergisi,** S.6, Ekim 1989.
- AKTAN, Tahir;** "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", **AİD,** C.9, S.3.
- AKTEPE, Eyüp;** "Yeni Bir Yüzyıla Girerken Türkiye", **Çare Dergisi,** Yıl.1, S.2, MHP AR-GE Yayın Organı, Şubat 1999.
- ALATAN, Haluk;** "Isocarp STK ve Habitat II Üzerine", **Yeni Türkiye,** Yıl.2, S.8, Mart-Nisan 1996.
- ALPAY, Şahin;** "Türkiye'de Devlet-Sivil Toplum Dengesi Yeniden Kurulmalı", **Sivil Toplum,** (Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları, İstanbul 1991.

- ALTIN, Hilmi;** **Türkiye’de Mahalle Yönetiminin Etkinliği ve Yönetime Katılmadaki Rolü**, DEÜ SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 1993.
- ARSLAN, Süleyman;** **Türkiye’de ve İngiltere de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, AİTİA Yayını, No: 109, Ankara 1978.
- ATAR, Yavuz;** "Demokratik Sistemde Sivil Toplumun Fonksiyonu ve Sivil Toplum-Devlet Düalizmi", **Yeni Türkiye**, S.18, Kasım-Aralık 1997.
- ATEŞ, Toktamış;** "Sivil Toplum ve Değerleri", **Sivil Toplum**, (Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları, İstanbul 1991.
- AYBAY, Aydın-**
AYBAY, Rona;
AYTAÇ, Fethi; **Dernek ve Vakıf Kurma Özgürlüğü**, TÜSES Yayını, İstanbul 1991.
- "Belediye Kanununun Oluşumu Uygulanması ve Değişiklikler", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu Bildiri Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara 23-24 Kasım 1990.
- AYTAÇ, Fethi;** "Cumhuriyetimizin 70. Yılında Mahalli İdareler" **TİD**, S.401, Aralık 1993.
- BARBER, Benjamin;** **Güçlü Demokrasi**, (Çev. Mehmet Beşikçi), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1995.
- BAŞESGİOĞLU, Murat;** "Mahalli İdareler Reformu", **TİD**, S.419, Haziran 1998.
- BAŞOĞLU, Mustafa;** "Bağımsız Sendika Demokrasinin Güvencesidir", **Türk-İş Dergisi**, S.330, Eylül-Ekim 1998.
- BAYDUR, Refik;** "75 Yılda Türk Çalışma Hayatı", **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Yıl.1, S.1, Ekim-Aralık 1998.

- BAYHAN, Vehbi;** "Demokrasi ve Sivil Toplum Kuruluşları", **Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Kasım 1997.
- BAYIRBAĞ, Mustafa;** "Türkiye'de Siyasi Parti ve Oluşumların Yerel Yönetimlere Yaklaşımları" **Ada-Kentliyim Dergisi**, Yıl.4, S.14, 1998/2.
- BAYKAL, Deniz;** **Siyasal Katılma Bir Davranış İncelemesi**, AÜSBF Yayını, Ankara 1970.
- BELGE, Murat;** "Sivil Toplum ve Türkiye", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, C.7.
- BİLGİN, Nuri-GÖREGENLİ, Melek;** "Kentsel Katılım ve Çoğulculuk", **Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne**, (Ed, Ferzan Bayramoğlu YILDIRIM), WALD Yayını, İstanbul 1996.
- BİLGİN, Nuri-TOPSEVER, Yurdal-GÖKTEN, Melek-YETİM, Ünsal;** **Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı**, TÜSES Yayını, İzmir 1991.
- BOBBİO, Norberto;** "Gramsci ve Sivil Toplum Kavramı", **Sivil Toplum ve Devlet**, (Der. John Keane) Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1993.
- BOZTAŞ, Nevzat;** "Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa", **ÇYY**, C.8, S.2, Nisan 1999.
- BULAÇ, Ali;** "Yerel Siyaset ve Demokrasi Çoğulculuk Sivil Toplum", **Sivil Toplum İçin Kent-Yerel Siyaset ve Demokrasi Semineri**, WALD Yayınları, İstanbul 1999.
- BULUT, Işıl;** "Örgüt İçi Gruplar ve Grupların Yönlendirilmesi", **AİD**, C.21, S.4, Aralık 1988.
- BURAN, Hasan;** "Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, TODAİE, Ankara 1995, C.1.

- CAN, Canan;** **Mahalli İdarelerde İşçinin Yönetime Katılması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, İzmir DEÜ SBE, İzmir 1994.
- CASTELLS, Manuel;** **Kent Sınıf İktidar**, (Çev. Asuman ERENDİL) Bilim Sanat Yayınları, Ankara 1997.
- COHEN, John M.-** "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity", **Word Development**, Vol. 8, Great Britain 1980.
- UPHOFF, Norman T.;**
- ÇAHA, Ömer;** "1980 Sonrası Türkiye'sinde Sivil Toplum Arayışları", **Yeni Türkiye**, Yıl.3, S.18, Kasım-Aralık 1997.
- ÇAHA, Ömer;** "Sivil Toplumun Dünü ve Bugününde Kadın", **Türkiye Günlüğü**, S.26, Ocak-Şubat 1994.
- ÇAHA, Ömer;** "Sivil Toplum ve Liberalizm", **Diyalog Dergisi**, S.1, 1996/1.
- ÇAHA, Ömer;** **Sivil Kadın**, Vadi Yayınları, Ankara 1996.
- ÇAHA, Ömer-TOPRAK, Metin-DALMIŞ, İbrahim;** "Siyasal Parti Üyelerinde Siyasal Katılım Düzeyi; Kırıkkale Örneği", **Yeni Türkiye**, S.9, Mayıs-Haziran 1996.
- ÇAKIR, Orhan;** "Demokrasi Platformu Belediye Meclisinin Altında mı Olacak Üstünde mi" **Ada-Kentliyim Dergisi**, Yıl.2, S.7, Eylül-Kasım 1996/3.
- ÇAM, Esat;** **Siyaset Bilimine Giriş**, Der Yayınları, İstanbul 1990.
- ÇELİK, Nuri;** **İş Hukuku Dersleri**, Beta Yayınları, 10. Baskı, İstanbul 1990.
- ÇİTÇİ, Oya;** "Temsil Katılma ve Yerel Demokrasi", **ÇYY**, C.5, S.6, Kasım 1996.
- ÇİTÇİ, Oya;** **Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği**, TODAİE Yayını, Ankara 1989.

- DALTON, Russel J.;** **Citizen Politics in Western Democracies,** Chatham House Publishers, New Jersey 1988.
- DAVER, Bülent;** **Siyaset Bilimine Giriş,** Ankara 1972.
- DEMİR, Fevzi;** "Gelişmekte Olan Ülkelerde Sendikacılık", **AİD**, C.12, S.2, Haziran 1979.
- DEMİR, Fevzi;** "Türk Endüstri İlişkilerinde ve Sendikacılık Hareketinde Değişim", **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Yıl.2, S.2, Ocak-Mart 1999.
- DEMİR, Ömer -** **Sosyal Bilimler Sözlüğü,** Vadi Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1997.
- ACAR, Mustafa;** "Fransız Devriminin Sesi", **Birikim Dergisi**, S.6, Ekim 1989.
- DEMİR, Turkey;**
- DENHARDT, Robert B.;** "Yabancılaşma ve Katılma Sorunu", (Özet. Emine Örs), **AİD**, C.5, S.2, Haziran 1992.
- DOĞAN, İsmail;** "Sivil Toplum: Ondan Bizde de Var", **İlim Sanat Dergisi**, S.46-47, 1997.
- DOĞU, Osman;** "Türkiye'de Sendikalara Siyaset Yasaklarının Dünü-Bugünü", **İnsan Hakları Yıllığı**, C.9, 1987.
- DÖNMEZ, Mustafa;** **Belediye Yönetimi,** Belediye Dergisi Yayınları No: 3, Ankara 1999.
- DÖNMEZ, Zühal;** "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", **ÇYY**, C.2, S.6, Kasım 1993.
- DRYZEK, S. John;** "Political Inclusion and Dynamics of Democratization", **Amerikan Political Science Review**, September 1996.
- DUBEN, Alan;** **İnsan Hakları ve Demokratikleşme,** WALD Yayınları, İstanbul 1994.

- DUBEN, Alan;** "Doğu Avrupa'da Yerel Yönetim: Tarihsel açıdan Son Gelişmeler", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu Bildiri Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara 23-24 Kasım 1990.
- DURSUN, Davut;** "Türkiye'de Sivil Toplumun Gelişimi Üzerine Birkaç Not", **İlim Sanat Dergisi**, S.46-47, 1997.
- ECEVİT, Bülent;** **Toplumsal Kültürün Türk Siyasal Yaşamına Etkisi**, DSP Genel Merkezi Yayını, Ankara 1997.
- ECEVİT, Bülent;** **RP-DYP Hükümetinin Programı Üzerinde TBMM'de Yaptığı Konuşma**, 6 Temmuz 1996, DSP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
- EKEN, Musa-ERYILMAZ, Bilal;** "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", **TİD**, S.387, Haziran 1990.
- EKEN, Musa;** **Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir 1995.
- EMREALP, Sadun;** **Yerel Yönetimde Alternatif Hizmet Üretimi**, IULA-EMME Yayını, İstanbul 1992.
- EMREALP, Sadun;** "Yerel Yönetimler ile Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği", **Merhaba Sivil Toplum**, (Der. Taciser ULAŞ), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, Tarihsiz.
- ERBAY, Yusuf;** "Habitat Nedir", **TİD**, S.410, Mart 1996.
- ERDOĞAN, Mustafa;** "Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme", **Demokrasi Gündemi**, S.18, TDV Yayını, Ankara 1994.
- ERDOĞDU, Seyhan;** "Mahalli İdareler Reformu: Merkezi İdare Yerine Özel İl İdaresi", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. XXII, S.213.

- ERDÜMLÜ, Güngör;** **Büyükşehir Belediyeleri Araştırması, DPT**
Yayını, Ankara 1993.
- ERGÜN, Turgay-**
POLATOĞLU, Aykut; **Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını,**
Ankara 1978.
- EROĞUL, Cem;** **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, İmge**
Yayınları, Ankara 1990.
- EROĞUL, Cem;** "Sivil Toplum Örgütlerinin Demokratikleşme
Süreçlerine Katkıları", **İnsan Hakları Merkezi**
Dergisi, AÜSBF Yayını, C.3, S.4, Kasım 1995.
- ERÖZDEN, Ozan;** "STK'lar ve Hukuki Çerçeve de Yenilik Talepleri
Üzerine Notlar", **Merhaba Sivil Toplum, (Der.**
Taciser ULAŞ), Helsinki Yurttaşlar Derneği
Yayını, Tarihsiz.
- ERYILDIZ, H. Semih;** **Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma, TÜSES**
Yayınları, Ankara 1989.
- ERYILMAZ, Bilal-**
ŞEN, M.Lütfi; **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel**
Yönetimler, MÜSİAD Yayını, İzmir 1994.
- ERYILMAZ, Bilal;** **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması,**
Birleşik Yayınları, İstanbul 1997.
- ERYILMAZ, Bilal;** "Yerel Yönetim Tecrübemize Genel Bir Bakış",
Yeni Türkiye, Yıl.4, S.23-24, C.5.
- ERYILMAZ, Bilal;** **Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul**
1999.
- ERYILMAZ, Bilal;** "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde
Alternatif Kurumsal Yöntemler", **TİD, S.382,**
Mart 1989.
- ERYILMAZ, Bilal;** "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni
Gelişmeler", **AİD, C.26, S.4, Ayrı Baskı, Ankara**
1994.
- ERYILMAZ, Bilal;** "Kentleri Yönetilebilir Kılmak" **Yeni Türkiye,**
Yıl.2, S.8, Mart-Nisan 1996.

- FALAY, Nihat-**
KALAYCIOĞLU, Ersin-
ÖZKIRIMLI, Umut;
FİNCANCI, Yurdakul;
FİŞEK, Kurthan;
GERAY, Cevat;
GERAY, Cevat;
GOURNAY, Bernard;
GÖKTÜRK, Atilla;
GÖNEL, Aydın;
GÖNÜL, Uğur;
GÖREGENLİ, Melek;
GÖRMEZ, Kemal;
GÖRÜR, Cemal;
- Belediyelerin Mali Yönetimi, TESEV**
Yayınları, İstanbul 1996.
- "Sivil Toplum-Asgari Devlet-Sivil Devlet", **Sivil Toplum**, (Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları, İstanbul 1991.
- Yönetime Katılma**, TODAİE Yayını, Ankara 1974.
- "Yerelleşme Üzerine", **Ada Kentliyim Dergisi**, Yıl.3, S.9, Şubat-Mayıs 1997/1.
- "Sosyal Hizmetler Alanında Halk Katılışlarının Sağlanması ve Gönüllü Dernekler", **AİD**, C.2, S.4, Aralık 1969.
- Yönetim Bilimine Giriş**, (Çev. İhsan Kuntbay), TODAİE Yayını, Ankara 1971.
- "Avrupa Kentsel Şartı ve Türkiye'den Bir Örnek: Ankara", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.21, S.200.
- Önde Gelen STK'lar**, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul 1998.
- "Siyasette Toplam Kalite Yönetimi ve Sivil Toplum Örgütleri", **Sosyal Demokrat Değişim Dergisi**, Mayıs-Haziran 1997.
- "Yerleşimlerde Sosyal Psikolojik Boyutlar ve Katılım", **İzmir Kentinde Gündem 21'e Doğru**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayını, İzmir 1996.
- Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Beta Yayınları, Ankara 1997.
- Dernek ve Sendikaların Mali Denetimi**, TODAİE Uzmanlık Tezi, Ankara 1997.

- GÖYMEN, Korel;** **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Boyut Kitapları, İstanbul 1997.
- GÖZE, Ayferi;** **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, İstanbul 1987.
- GUIBERNAU, Montserrat;** **Milliyetçilikler**, (Çev. Neşe DOMANIÇ), Sarmal Yayınevi, İstanbul 1997.
- GÜLEÇ, Naim;** "Ömer Dinçer’le Sivil Toplum-Yerel Hizmetler İlişkisi Üzerine", **İlim ve Sanat Dergisi**, S.46-47, 1997.
- GÜLER AYMAN, Birgül;** **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE Yayınları, Ankara 1992.
- GÜLER, Birgül;** "Planlama İşlevi Örneğinde Büyükşehir İle İlçe Belediyelerinin İlişkileri", **TİD**, S.378, Mart 1988.
- GÜLMEZ, Mesut;** "Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika Hakkı Konusunda Türkiye’de Yasakçılıktan Yasal Tanımaya Geçiş", **İnsan Hakları Yıllığı**, Yıl.3-4, 1981-1982.
- GÜLÖKSÜZ, Yiğit;** **Yerel Yönetimler ve Habitat 2**, TBD-Konrad Vakfı Yayını, Ankara 1996.
- GÜRDOĞAN, Nazif;** "Türkiye’de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler**, (Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü) C.2, İlke Yayınları, İstanbul 1996.
- HAMAMCI, Can;** "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu Bildiri Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara 23-24 Kasım 1990.

- HENSEL, H Willam;** **National Civic Review**, Faal 1996, Vol. 85, Issue 3.
- HUNTINGTON, Samuel P.-** **Siyasal Gelişme**, (Çev. Ergun Özbudun), S
DOMINQUEZ, Jorge I.; Yayınları, Ankara 1975.
- ISAAK, Alaan;** **Politics, An Introduction to, “ Political Parties and Interest Groups”**, Westren Michigan University, Scott, Foresman and Company, 1987.
- İŞIKLI, Alpaslan;** **Küreselleşme ve Demokratikleşme**, Tüze Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara 1996.
- İŞIKLI, Alpaslan;** **Devlet ve Demokrasi**, Kuvayı Milliye Yayınları, Ankara 1999.
- İBRAHİM, Ferhad;** "Sivil Toplum Üzerine Arap Tartışması", **Ortadoğu'da Sivil Toplumun Sorunları**, (Der. Ferhad İbrahim-Heidi Wedel), İletişim Yayınları, İstanbul 1997.
- KABAK, Kenan;** **Kamu Yönetimi Dernekler ve Kamu Görevlileri**, TODAİE Uzmanlık Tezi, Ankara 1996.
- KABOĞLU, İbrahim Ö;** **Özgürlükler Hukuku**, AFA Yayınları, İstanbul 1994.
- KABOĞLU, İbrahim Ö;** **Çevre Hakkı**, İmge Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1996.
- KABOĞLU, Ö İbrahim;** "Dernek ve Toplantı Özgürlükleri", **İnsan Hakları Yıllığı**, C.14, 1992.
- KALAYCIOĞLU, Ersin;** **Karşılaştırmalı Siyasal Katılma Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme**, İ.Ü. Yayını, İstanbul 1983.
- KALAYCIOĞLU, Ersin;** "Siyasal Katılmanın Koşullarına Genel Bir Bakış: Türkiye Örneği", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, (Ed. Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY), 1. Baskı, İstanbul 1986.

- KALAYCIOĞLU, Ersin;** **Çağdaş Siyasal Bilim**, Beta Yayınları, İstanbul 1984.
- KALAYCIOĞLU, Ersin;** "Sivil toplum ve Neopatrimonyal Siyaset", **Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam**, (Der. E. Fuat Keymen-A. Yaşar Sarıbay), Vadi Yayınları, Ankara 1998.
- KANAR, Ercan;** "Bir STK Olarak İnsan Hakları Derneği ve Ankete Cevap", **Merhaba Sivil Toplum**, (Der. Taciser ULAŞ), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, Tarihsiz.
- KAPAN, Gazi;** "Mera Kanunu ve Getirdikleri", **ÇYY, C.7, S.2**, Nisan 1998.
- KAPANİ, Münci;** **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 6. Baskı, Ankara 1992.
- KARABABA, İhsan;** "TMMOB: 80 Öncesi Demokratik Kitle Örgütleri ve Demokrasi Kurultayı 1997", **Merhaba Sivil Toplum**, (Der. Taciser ULAŞ), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, Tarihsiz.
- KARINCA, Eray;** **Dernek Hak ve Özgürlüğü**, TODAİE Uzmanlık Tezi, Ankara 1992.
- KARTAL, Yıldırım;** **Yirmi birinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri**, TBD-KAV Yayını, Manisa 1997.
- KEANE, John;** "Despotizm ve Demokrasi", **Sivil Toplum ve Devlet**, (Der. John Keane) Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1993.
- KEANE, John;** **Demokrasi ve Sivil Toplum**, (Çev.Necmi Erdoğan), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1994.
- KELEŞ, Ruşen;** "Kentlilik Bilinci ve Çevre Değerleri", **Ege Mimarlık Dergisi**, Yıl.3, 1993/1-2.

- KELEŞ, Ruşen;** "Hızmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler", ÇYY, C.4, S.1, Ocak 1995.
- KELEŞ, Ruşen;** **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 1994.
- KELEŞ, Ruşen;** **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, TBD-KAV Yayını, Ankara 1999.
- KELEŞ, Ruşen;** "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz", **Yeni Türkiye**, Yıl.1, S.4, Mayıs-Haziran 1995.
- KELEŞ, Ruşen;** "Kent Havası İnsanı Özgür Kılıyor mu", **Ada Kentliyim Dergisi**, Yıl.2, S.7, Eylül-Kasım 1996/3.
- KELEŞ, Ruşen;** "Kentsel Katılım Nedir, Ne Değildir", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, IULA-EMME, İstanbul 1993.
- KELEŞ, Ruşen;** "Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, IULA-EMME Yayınları, İstanbul 1993.
- KELEŞ, Ruşen;** "Yerel Yönetimler Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, IULA-EMME Yayınları, İstanbul 1993.
- KELEŞ, Ruşen-YAVUZ, Fehmi;** **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitapevi, Ankara 1989.
- KETEN, Mustafa;** "Türk Vakıf Kültürü ve Yönetimi", **Yeni Türkiye**, Yıl 4, S.23-24.
- KILIÇBAY, Ali Mehmet;** "Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim", **Türkiye Günlüğü**, S.26, Şubat 1994.
- KILIÇBAY, Ali Mehmet;** "Orada Bir Siyaset Var Uzakta", **Türkiye Günlüğü**, S.21, Kış 1992.
- KIŞLALI, Ahmet Taner;** **Siyasal Sistemler**, Ankara 1991.
- KIŞLALI, Taner Ahmet;** **Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Kitapevi, 3. Baskı, Ankara 1995.

- KIŞLALI, Taner Ahmet;**
KOÇ, Yıldırım;
KOENIG, Heidi-KİSE, Amy;
KONGAR, Emre;
KONGAR, Emre;
KORAY, Meryem;
KÖKER, Levent;
KUÇURADI, İoanna;
KUTAN, Recai M;
KUZU, Burhan;
LANGROD, Georges;
LİJPART, Arend;
- Siyaset Bilimi, AÜ BYYO Yayını, Ankara 1987.**
İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketinin Güncel Sorunları, Ataol Yayıncılık, İstanbul 1991.
"Law and The City Manager: Beginnig to Understand the Sources of Influence on the Management of Local Govenment", Journal of Public Administration Research- Theory, July 1996.
Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği, 6. Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul 1995.
"Sivil Toplum ve Kültür", Sivil Toplum, (Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları, İstanbul 1991.
Değişen Koşullarda Sendikacılık, TÜSES Yayınları, İstanbul 1994.
Demokrasi Üzerine Yazılar, İmge Kitapevi, Ankara 1992.
Üç Sempozyum Sivil Toplum Kuruluşları, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul 1998.
Seçim Beyannamesi Basın Toplantısı, Fazilet Partisi Genel Merkezi Yayını, İstanbul 20 Mart 1999.
"Demokrasi-Resmi İdeoloji-Sivil Toplum", AÜSBFD, C.47, S.1-2, Ocak-Haziran 1992.
"Local Government and Democracy", Public Administration, Vol. 31, Spring 1953.
Çağdaş Demokrasiler, (Çev. Ergun Özbudun), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Yayını, İstanbul 1988.

- LİPSET, S.M;** **Siyasal İnsan, (Çev, Mete Tunçay), Teori Yayınları, Ankara 1986.**
- LUKES, Steven;** "İktidar ve Otorite", (Çev. Sabri Tekay), Tom **BOTTOMORE-Robert NISBET,** "Bourgeois Theorise of Local Government", **Political Studies, 1986.**
- MAGNUSSON, Warren;** "Sivil Toplum", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, C:7.**
- MARDİN, Şerif;** "Türk Toplumunu İnceleme Aracı Olarak Sivil Toplum", **Türkiye'de Toplum ve Siyaset, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 1994.**
- MELUCCI, Alberto;** "Toplumsal Hareketler ve Gündelik Yaşamın Demokratikleşmesi", **Birikim Dergisi, S.24, Nisan 1991.**
- MERİÇ, Osman;** "Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **ÇYY, C.1, S.2, Mart 1992.**
- MİSER, Rıfat;** "Yerel Yönetimler ve Halk Eğitimi", **ÇYY, S.6, Kasım 1993.**
- NARLI, Nilüfer;** "Sivil Toplum Örgütlerine İlişkin Teorik Yaklaşımlar", **İlim ve Sanat Dergisi, S.46-47, 1997.**
- NAZLIOĞLU, Dinçer Meral;** "Gönüllü Kuruluşların Toplumdaki Yeri", **Gönüllü Kuruluşlar Toplantısı, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara 1994.**
- NİE, Norman H- VERBA, Sidney-CONVERSE, Philip;** **Siyasal Katılma Kamuoyu ve Oy Verme Davranışı, (Çev.İ.Turan-T. Karamustafaoğlu), S Yayınları, Ankara 1989.**
- ORTAYLI, İlber;** "Mahalli İdare Geleneği: Abartma ve Gerçek Üzerine", **Türkiye Günlüğü, S.26, Ocak-Şubat 1994.**

- ÖNCÜ, Ayşe;** "Sivil Toplum ve Katılım", **Sivil Toplum**, (Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları, İstanbul 1991.
- ÖRNEK, Acar;** **Kamu Yönetimi**, Meram Yayınları, İstanbul 1991.
- ÖRS, Kuyaş;** "Kentleşme Sürecinde Katılım", **Bilim Teknik Dergisi**, S.346, Nisan 1996.
- ÖZDEMİR, Musa;** "Belediyeler Üzerindeki Denetimin Boyutları", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S.134, Ağustos 1991.
- ÖZEROĞLU, Necdet H;** **Türk Yönetiminde Vakıf Örgütlenmesi**, TODAİE Uzmanlık Tezi, Ankara 1989.
- PARLA, Taha;** **Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları**, C. 3, İletişim Yayınları, İstanbul 1995.
- PEKER, Ömer;** **Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği**, TODAİE Yayını, Ankara 1995.
- PİRLER, Orhan-**
TORTOP, Nuri-BAŞSOY, **Belediyeler ve İdari Vesayet**, TBD-Konrad Vakfı Yayını, Ankara 1995.
Ahmet;
- RICHARDSON, J Jeremy;** "Pressure Groups and Government", **Pressure Groups** (Ed. Jeremy J.RICHARDSON) Oxford University Press, New York 1993.
- ROBERTS, David;** **Politics A New Approach**, Causeway Press Ltd, Oxford 19993.
- SABUKTAY, Ayşegül;** "Belediye-Sendika İlişkileri: Bir Örnek Olay", **ÇYY**, C.7, S.1, Ocak 1998.
- SALTIK, Ahmet;** "Çağdaş Toplumlarda Gönüllü Kuruluşların Sosyo-Ekonomik Temelleri", **Gönüllü Kuruluşlar Konferansı**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara 1995.

- SAN, Coşkun;** "Demokratik Siyasal Kültür ve İnsan Hakları", **İnsan Hakları Yıllığı**, C.16, 1994.
- SARAN, Ulvi M;** "Vakıfların Tarihi Gelişimi ve Türk Hukuk Sisteminde Vakıf Statüsü", **TİD**, S.414, Mart 1997.
- SARIBAY, Yaşar Ali;** "Yurttaşlık ve Katılımcı Demokrasi", **Birikim Dergisi**, Aralık 1991, S.32.
- SARIBAY, Yaşar Ali;** **Postmodernite Sivil Toplum ve İslam**, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 1995.
- SARIBAY, Yaşar Ali;** "Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum", **Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam**, (Der. E. Fuat Keymen-A. Yaşar Sarıbay), Vadi Yayınları, Ankara 1998.
- SARIBAY, Yaşar Ali;** "Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum", **Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam**, (Der. E. Fuat Keymen-A. Yaşar Sarıbay), Vadi Yayınları, Ankara 1998.
- SARTORİ, Giovanni;** **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu- Mehmet Turhan), Türk Demokrasi Vakfı, Ankara 1993.
- SAVAŞ, Fuat Vural;** "Sizi İl Yapım mı, Liberalizm ve Demokrasi", **Diyalog Dergisi**, TDV Yayını, S.1, Ankara 1996.
- SAYBAŞILI, Kemali;** "Demokrasi ve Katılım Sorunu", **Sosyal Demokrat Değişim Dergisi**, Mayıs-Haziran 1997.
- SEZEN, Saim;** **Seçim ve Demokrasi**, Gündoğan Yayınları, Ankara 1994.
- SEZER, Birkan Uysal** "Political Participation and The Influence of the Family on Participation", **Turkish Yearbook of Human Rights**, Vol. 5-6, 1983-1984.

- SEZER, Birkan Uysal;** "Yönetmel Dıyarlık ve Tunus Yuvarlak Masa Konferansı", **AİD**, C.18, S.4, Aralık 1985.
- SEZGİN, İsmet;** "Türkiye'de Kentlerin Yönetim Sorunları ve Belediye Reformu", **Yeni Türkiye**, Yıl.1, S.4, Mayıs-Haziran 1995.
- Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler:** TBD-KAV Yayını, Ankara 1997.
- SOYSAL, Mümtaz;** **Halkın Yönetime Etkisi**, TODAİE Yayını, Ankara 1968.
- SOYSAL, Mümtaz;** "Derneklerin Siyasetle İştigali", **AÜSBFD**, C.23, No: 3, Eylül 1968.
- SÖNMEZ, Aziz;** "4342 Sayılı Mera Kanunu ve Yerel Yönetimler", **Yerel Gündem Dergisi**, Yıl 1, S.9-10, Eylül 1999- Ekim 1999.
- SÖZEN, Nurettin;** **Kentsel Haklar, Karşılaştırmalı Bir Çerçeve** **Türkiye**, WALD Yayınları, (Der. Mete TUNÇAY), İstanbul 1994.
- ŞAYLAN, Gencay;** "Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar", **AİD**, C.12, S.2, Haziran 1979.
- ŞENATALAR, Burhan;** "Yaygın Demokrasi Eğitimi İçin İki Model Önerisi", **Merhaba Sivil Toplum**, (Der. Taciser ULAŞ), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, Tarihsiz.
- ŞENATALAR, Burhan;** "Yaygın Demokrasi Eğitimi İçin İki Model Önerisi", **Merhaba Sivil Toplum**, (Der. Taciser ULAŞ), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, Tarihsiz.
- TALAS, Cahit;** **Sosyal Ekonomi**, S Yayınları, 6. Baskı, Ankara 1983.
- TALAS, Cahit;** "Sendikacılık ve Toplum", **AÜSBFD**, C.30, No: 1-4, Mart-Aralık 1975.

- TALASLI, Gülay;** **Siyaset Çıkmazında Kadın,** Ümit Yayınları, Ankara 1996.
- TASDELEN, Doğan;** **Çağdaş Katılımcı Demokratik Belediye,** Yorum Basın Yayın, Ankara 1993.
- TEKELİ, İlhan-** **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi,** TBD
ORTAYLI, İlber; Yayını, No:2, Ankara 1978.
TEKELİ, İlhan- "Danışmanlık Kuramı", **AİD**, C.8, S.2, Haziran
ŞAYLAN, Gencay; 1975.
TEKELİ, İlhan, "Belediyeler Demokrasi ve Denetim",
Belediyecilik Yazıları, IULA-EMME Yayını,
İstanbul 1992.
- TEKELİ, İlhan;** "Kent Planlaması ve Katılım Üzerine
Düşünceler", **Kent Planlaması Konuşmaları,**
TMMOB Yayınları, Ankara 1991.
- TEKELİ, İlhan;** "Habitat II İstanbul Konferansından Ne Türdeki
Beklentiler Gerçekçidir", **Yeni Türkiye**, Yıl.2,
S.8, Mart-Nisan 1996.
- TEKELİ, İlhan;** "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de
Belediyelerin Gelişimi", **Belediyecilik Yazıları,**
IULA-EMME Yayınları, İstanbul 1992.
- TEKELİ, İlhan;** "Yerel Demokrasi İçin Kamu Alanı Oluşturmak
Gerekir", **Ada-Kentliyim Dergisi**, Yıl.3, S.10.
- TEKELİ, İlhan;** "Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi ve Sivil
Toplumcu Nitelikleri Üzerine", **Sivil Toplum,**
(Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları,
İstanbul 1991.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin-** "Yeni Dünya Düzeninde Global Yönetim", **Yeni**
ALTAY, Asuman; **Türkiye**, Yıl.2, S.9, Mayıs-Haziran 1996.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin;** "Globalleşmede Çevre Faktörü ve Çevre
Korumacı İdeolojiye Politik Bir Yaklaşım", **Yeni**
Türkiye, Yıl.1, S.5, Temmuz-Ağustos 1995.

- TOPRAK KARAMAN, Zerrin;** “Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, **TİD**, S.417, Aralık 1997.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin;** “Özerklik mi-Güçlendirme mi”, **Ada-Kentliyim Dergisi**, Yıl.4, S.12, Şubat 1998.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin;** **Yerel Yönetimler**, DEÜ Yayını, 4. Baskı, İzmir 1998.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin;** **Kent Yönetimi ve Politikası**, 4. Baskı, İzmir 1998.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin;** “Türkiye’de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi”, **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran 1995, S.4.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin;** “Türkiye’de Kamu Politikalarının Yabancılaşmaya Etkisi”, **AİD**, C.27, S.3, Eylül 1994.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin;** “Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği”, **ÇYY**, C.4, S.6, Kasım 1995.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin;** “Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar”, **TİD**, S.403, Haziran 1994.
- TOPRAK, Zerrin;** “Türkiye’de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü”, **TİD**, S.374, Mart 1987.
- TOPRAK, Zerrin;** “Büyükşehir Belediyesi Yönetim Sistemi Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım”, **TİD**, S.378, Mart 1988.
- TORTOP, Nuri;** “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, **AİD**, C.24, S.4, Aralık 1991.
- TORTOP, Nuri;** “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **AİD**, C.VII, S.1, Mart 1974.
- TORTOP, Nuri;** **Halkla İlişkiler**, Yargı Yayınları, Ankara 1993.

- TORTOP, Nuri;** “Dünya’da ve Türkiye’de Hizmet Anlayışındaki Değişmeler ve Mahalli İdarelerin Artan Önemi”, **Demokrasi Gündemi, Nisan Konferansları**, Demokrasi Vakfı Yayınları, 1994/II.
- TOSKAY, Tunca;** “21. Yüzyılın Eşiğinde Küreselleşme ve Türkiye”, **MHP Parti İçi Eğitim Faaliyetleri 1**, MHP Genel Merkezi Yayını, Ankara 1996.
- TUNA, Yusuf-CERİTLİ, İsmail;** “Kentsel Kalkınma Sürecinde Kent Ekonomisinin İşlevleri ve Sorunları”, **ÇYY, C.6, S.4**, Ekim 1997.
- TUNÇAY, Mete - UĞUR, Aydın (Der).** **Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi**, V Yayınları, Ankara 1990
- TUNÇAY, Mete (Ed.)** **Kentsel Haklar-Karşılaştırmalı Bir Çerçeve** **Türkiye**, WALD Yayınları, İstanbul, 1994.
- TUNÇAY, Mete;** “İnsan Hakları-Kentsel Haklar Uluslararası Yerel Yönetim Dokümanları”, **Sivil Toplum İçin Kent-Yerel Siyaset ve Demokrasi Semineri**, WALD Yayınları, İstanbul 1999.
- TURAN, İlter;** **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İ.Ü.İ.F. Yayını, İstanbul 1977.
- TURAN, İlter;** **Siyasal Demokrasi Siyasal Katılma Baskı Grupları ve Sendikalar**, Türkiye Belediye İş Sendikası Eğitim Dizisi, No:6, İstanbul 1987.
- TURAN, İlter;** “Türkiyede Siyasal Kültürün Oluşumu” **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, (Ed. Ersin KALAYCIOĞLU-A.Yaşar SARIBAY), Beta Yayınları, İstanbul 1986.
- TURAN, İlter;** “Sivil Toplum Kurumları ve Özerklik”, **Sivil Toplum**, (Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları, İstanbul 1991.

- URAL, Engin;** "Gönüllü Kuruluş Kavramına Genel Bir Bakış", **Gönüllü Kuruluşlar Toplantısı**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara 1994.
- UYSAL, Birkan** "Yönetenler ve Yönetilenler", **AİD**, C.2, S.1.
- UYSAL, Birkan;** "Siyasal Otorite Laiklik ve Katılma", **AİD**, C.14, S.4, Aralık 1981.
- UYSAL, Birkan;** **Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi**, TODAİE Yayını, Ankara 1984.
- ÜNLÜ, Halil;** **Yönetimler Arası İlişkiler**, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi-IULA-EMME Yayını, 2. Baskı, İstanbul 1994.
- ÜSTÜNEL, Besim;** "Sivil Toplum ve Ekonomi", **Sivil Toplum**, (Ed. Yurdakul FİNCANCI), TÜSES Yayınları, İstanbul 1991.
- VAROL, Muharrem;** "Ekonomik Seçkinler ve Yerel Siyaset", **AÜSBFD**, C.XLI, No:1-4, Ocak-Aralık 1986.
- VAROL, Muharrem;** **Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi**, Gündoğan Yayınları, Ankara 1989.
- VERGİN, Nur;** "Demokrasi ve Sivil Toplum", **Yeni Türkiye**, Yıl.1, S.1, Kasım-Aralık 1994.
- VERGİN, Nur;** **Kentleşme ve Siyasal Yaşam**, Basılmamış Doçentlik Tezi, İstanbul 1977.
- VURAL, Ünsal Betül;** "Türkiye'de Sivil Toplum Tartışmaları ve Kadın Hareketi", **Dergah Dergisi**, C.8, S.87, Mayıs 1997.
- WEDEL, Heidi;** "Türkiye Cumhuriyetinde Sivil Toplumun Nüveleri", **Ortadoğu'da Sivil Toplumun Sorunları**, (Der. Ferhad İbrahim-Heidi Wedel), İletişim Yayınları, İstanbul 1997.
- YALÇINDAĞ, Selçuk;** **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE Yayını, Ankara 1996.

- YALÇINDAĞ, Selçuk;** “Yerinden Yönetim Yerel Yönetim”, **ÇYY**, C.4, S.2, Mart 1995.
- YALÇINDAĞ, Selçuk;** “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, **ÇYY**, C.4, S.1, Ocak 1995.
- YALÇINDAĞ, Selçuk;** “Belediyelerimiz ve Başkanları”, **TİD**, S.421, Aralık 1998.
- YALÇINDAĞ, Selçuk;** “Belediyelerde Kaynakların Verimli Kullanımı ve Çağdaş Belediyecilik Anlayışı”, **Belediyelerin Yapısal Sorunları Sempozyumu**, GAP Belediyeler Birliği, Diyarbakır Aralık 1992.
- YASLIKAYA, Refik;** “Bir Sivil Toplum Kurumu Olarak Yerel Yönetimler”, **Yeni Türkiye**, Yıl.3, S.18, Kasım-Aralık 1997.
- YAŞAMIŞ, Demir Firuz;** “Belediye Reformu”, **ÇYY**, C.2, S.2, Mart 1993.
- YAVUZYİĞİT, Hikmet M;** “Dernekler ve Demokrasi”, **AÜSBFD**, C.50, No: 1-2, Ocak-Haziran 1995.
- YAYLA, Atilla;** “Liberalizm Ne Değildir”, **Diyalog Dergisi**, TDV Yayını, Ankara 1996.
- YAZICIOĞLU, Recep** “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi”, **ÇYY**, C.1, S.2, Mart 1992.
- YENER, Zerrin;** “Avrupa Kentsel Şartı”, **Ada-Kentliyim Dergisi**, S.6, 1996.
- YENİŞEHİRLİOĞLU, Şahin;** **Birey Toplum Devlet İlişkileri**, Ümit Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara 1995.
- YETER, Enis;** “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, **ÇYY**, C.1, S.4, Temmuz 1992.
- YILDIRIM BAYRAMOĞLU, Ferzan;** “Yerel Demokrasi Kentteki Gençlik”, **Gençlik ve Kent Yönetimi**, (Ed. Ferzan BAYRAMOĞLU YILDIRIM), WALD Yayınları, İstanbul 1994.

YILDIRIM, Selahattin;

**Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar
Yaklaşımlar, Toplu Konut İdaresi ve IULA-
EMME Yayını, İstanbul 1993.**

YILDIRIM, Selahattin;

**"Yerel Yönetim ve Demokrasi", Türk
Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu Bildiri
Tartışmalar, Ankara Büyükşehir Belediyesi-
IULA-EMME Yayını, Ankara 23-24 Kasım
1990.**

YILMAZ, Aytekin;

**"Sivil Toplum Demokrasi ve Türkiye", Yeni
Türkiye, Yıl.3, S.18, Kasım-Aralık 1997.**

YÜCEKÖK, N Ahmet;

**Türkiye'de Dernek Gelişimleri (1946-1968),
AÜ.SBF Yayını, No: 335, Sevinç Matbaası,
Ankara 1972.**



DİĞER YAYINLAR

Ada-Kentliyim Dergisi,	Yıl. 4, S.15, 1998/3.
Ada-Kentliyim Dergisi,	Yıl.3, S.9, Şubat-Mayıs 1997/1.
Ada-Kentliyim Dergisi,	Yıl.4, S.15, 1998/3.
Ada-Kentliyim Dergisi;	Yıl.1, S.2, Mayıs 1995.
ANAP;	Anavatan Partisi 18 Nisan 1999 Seçim Bildirgesi ve Türkiye Sözleşmesi, ANAP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
ANAP;	Anavatan Partisi Programı, ANAP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
CHP;	CHP İktidarında Sivil Toplum Kuruluşları Ön Rapor, CHP Genel Merkezi Yayını, Ankara Kasım 1998.
CHP;	Cumhuriyet Halk Partisi Çözüm 2000, CHP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
CHP;	Demokratikleşme ve İnsan Hakları Ön Rapor,
DPT;	Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi VII BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu: DPT Yayınları, Ankara 1994.
DSP;	Demokratik Sol Parti (DSP) 1991 Seçim Bildirgesi, DSP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
DSP;	Demokratik Sol Parti 1995 Seçim Bildirgesi, DSP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
DSP;	Demokratik Sol Parti 1999 Seçim Bildirgesi,
DYP;	1946'dan 21. Yüzyıla II. Demokrasi Programı, Siyasal Hukukun Demokratikleşmesi, 1. Kitap, DYP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.

- DYP;** 1946'dan 21. Yüzyıla II. Demokrasi Programı, **İnsanca Hayat**, 5. Kitap, DYP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
- DYP;** 1946'dan 21. Yüzyıla II. Demokrasi Programı, **Devletin Yeniden Yapılanması**, 3. Kitap, DYP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
- DYP;** 1946'dan 21. Yüzyıla II. Demokrasi Programı, **21. Yüzyıl Projeleri**, 7. Kitap, DYP Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
- FP;** **Fazilet Partisi Kızılcahamam Toplantıları**
Semih Ofset Matbaacılık, Ankara 1-6 Eylül 1998.
- FP;** **Günüşığında Türkiye, Fazilet Partisi 18 Nisan 1999 Seçim Beyannamesi**, Fazilet Partisi Genel Merkezi Yayını, Ankara Tarihsiz.
- İçişleri Bakanlığı;** **Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları**;
İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No: 20, Ankara Ekim 1997.
- İçişleri Bakanlığı;** **Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No: 21, Ankara Nisan 1998.
- İçişleri Bakanlığı;** **Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları**, İçişleri Bakanlığı, Ankara Eylül 1999, Elden Alınan Çoğaltma Metin.
- MHP;** **Bilgi Toplumuna Hazırlık**, MHP Bilim Teknolojik Araştırmalar Grubu Yayını, Ankara Ocak 1999.
- MHP;** **Lider Türkiye'ye Doğru, MHP 18 Nisan 1999 Seçim Bildirgesi**,

MHP;	Türkiye'nin Çevre Meseleleri ve Milli Çevre Politikası, MHP-Bilim ve Teknolojik Araştırmalar Grubu Yayını, Ankara Ocak 1999.
TBD-IRI;	Yerel Yönetimlerde Reform Çalışmaları, Konya-Seferihisar Toplantıları, TBD-IRI Ortak Yayını, Ankara 1998.
TBD-KAV;	Yerel Özerklik Demokrasi ve Halkın Katılımı, TBD-KAV Yayını, Ankara 1995.
TMMOB;	Bakanlık Ekim 1999 Metnine Yönelik Olarak TMMOB'nin Değerlendirmesi, Elden Alınan Çoğaltma Metin.
TOBB;	Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, TOBB Yayınları, Ankara 1996.
TODAİE;	Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu: (KAYA RAPORU) TODAİE, Ankara 1992.
TOKİ	Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi-IULA-EMME Yayını, 2. Baskı, İstanbul 1994.
Türk-İş Dergisi,	S.323, Nisan 1997.
Türk-İş Dergisi,	S.330, Eylül-Ekim 1998.
Türk-İş Dergisi,	S.321, Şubat 1997.
Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı,	İstanbul Haziran 1996.
TÜSİAD	Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yayını, İstanbul Ocak 1992.
Yerel Gündem Dergisi,	Yıl.1, C.1, Ocak 1999.

EK 1: SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI ANKET SORULARI

1- Kuruluşunuz hangi alanda faaliyet gösteriyor?

- () (1) Eğitim (2) Sendikal faaliyet (3) Sosyal yardımlaşma
- (4) Kültür- sanat (5) Çevre etkinlikleri (6) Diğer.....

2- Kayıtlı kaç üyeniz bulunmakta?

- () (1) 20-30 (2) 30-50 (3) 50-100
- (4) 100-150 (5) Diğer.....

3- Üyeleriniz ağırlıklı olarak hangi eğitim kurumundan mezunlar?

- () (1) İlkokul (2) Ortaokul (3) Lise
- (4) Üniversite (5) Lisans üstü (Yüksek Lisans/Doktora)

4- Üyeleriniz ağırlıklı olarak hangi meslek grubuna mensuplar?

- () (1) Serbest (2) Tüccar (3) Sanayici
- (4) İşçi (5) Çiftçi (6) Diğer.....

5- Kuruluşunuzun statüsü nedir?

- () (1) Yerel düzeyde bir örgütlenme (2) Türkiye genelinde örgütlenme
- (3) Şube düzeyinde örgütlenme (4) Diğer.....

6- Aşağıdaki sorunlardan kuruluşunuzu öncelik /ağırlıklı olarak ilgilendirenleri belirtiniz.

- () (1) Genel sorunlar

Terör ; Enflasyon ; İşsizlik ; Zaman zaman yaşanan siyasi çalkantılar;
Eğitim-sağlık sorunları ; Dış politika

(2) Yerel -belediye sorunları

Beldenin altyapı-ulaşım vb sorunları ; Çevre kirliliği; İmar çalışmaları

(3) Diğer

7- Kaç yıldır bu beldede ikamet ediyorsunuz (anketi cevaplayan STK temsilcisi)

- () (1) Doğduğumdan bu güne (2) 5-10 (3) 11-20
(4) 20 yıldan fazla (5) Görev gereği olarak buradayım

8- Belediye yönetimleri/yöneticileri ile olan ilişkileriniz hangi yönde gerçekleşiyor?

- () (1) Belediye yönetimi daha çok maddi destek için başvuruyorlar
(2) Kararlar hakkında kamuoyuna desteğimizi deklare (açıklama) etmemizi istiyorlar
(3) Meclis ve encümeninde görüşülen konular hakkında görüşlerimizi istiyorlar
(4) İlgili konularda ön çalışma yapmamızı ve görüşlerimizi içeren raporlar hazırlamamızı istiyorlar
(5) Belediye yönetiminden bize hiç bir talep gelmiyor
(6) Diğer

9- Yerel düzeydeki yönetim birimlerine yönelik taleplerinizi ifade etmekte en çok hangi yolu kullanıyorsunuz?

- () (1) Kamuoyu oluşturmaya yönelik toplantı ve paneller düzenlemek veya bu tür toplantılara katılmak
(2) Görsel ve yazılı basını kullanmak
(3) Siyasal partilerin yerel düzeydeki örgüt yetkilileri aracılığı ile
(4) Yerel ve merkezi düzeydeki bürokratlara ulaşmaya çalışıyoruz.
(5) Diğer.....

10- Belediye yönetimlerinden ne tür talepleriniz oluyor?

- () (1) Altyapı: yol, su, kanalizasyon vb. (2) Karar alma sürecine katılma
(3) Çevre kirliliğinin önlenmesi (4) Çalışanların ücretleri
(5) Sosyal etkinliklerin artırılması (6) Dini hizmetler
(7) Sanat ve sportif çalışmalar için destek (8) İmar çalışmaları

(9) Diğer

11- Taleplerinizi/sorunlarınızı belediye yönetimine hangi kanallar ile ulaştırıyorsunuz?

- () (1) Doğrudan başkan ile görüşerek (2) Belediye personeli
(3) Yerel bürokratlar aracılığı ile (4) Siyasal parti il başkanları ile
(5) Bölge veya il milletvekilleri ile (6) Sorunlarımıza duyarlı olduklarını bildiğimiz meclis üyeleri aracılığı ile (7) Diğer.....

12- Taleplerinize veya faaliyetlerinize aykırı bir karar alan veya bunu uygulamaya koyan belediye yönetimini söz konusu karar ve uygulamadan geri çevirmek için ne tür bir yol izliyorsunuz?

- () (1) Doğrudan belediye yetkilileri ile görüşüyoruz
(2) Yerel bürokratlara aracılığı ile
(3) Bölge veya il milletvekillerini aracı olarak kullanıyoruz.
(4) Kamuoyu oluşturmak için basın toplantıları düzenliyoruz.
(5) Kanuni şartlar çerçevesinde gösteri yürüyüşleri düzenliyor veya katılıyoruz
(6) Siyasi partilerden destek istiyoruz
(7) Diğer.....

13- Kimler çalışmalarınıza daha duyarlılar ve/veya doğrudan ya da dolaylı olarak destekliyor?

- () (1) Muhalefet partileri (2) İktidar partisinin yerel temsilciler
(3) Belediye başkanı (4) Belediye meclis üyeleri
(5) Encümen üyeleri (6) Vali
(7) resmi kuruluşların müdürleri (8) Basın : yerel gazete ve basın

14- Gözlemlerinize göre; beldenizin sorunlarına yönelik olarak alınan kararlarda ve uygulanmasında hangi birim daha etkilidir?

- () (1) Belediye başkanı (2) Belediye meclisi (3) Encümen

(4) Sivil toplum kuruluşları

(5) Yerel bürokratlar (ör. Vali)

(6) Siyasi partilerin il yöneticileri

15- Sizce seçilmiş belediye yönetimleri -işleyiş tarzına bakarak- kimi temsil ediyor

() (1) Yerel halkı temsil etmektedir.

(2) Yerel düzeyde güçlü olan sanayici kesimi

(3) Tüccar ve esnaf kesimini

(4) Siyasi yandaşlarını

(5) Fikrim yok

(6) Diğer.....

16- Sizce yerel hizmetlere yönelik kararların alınmasında hangi kesimin istekleri öncelikli olarak dikkate alınıyor ve yerine getiriliyor?

() (1) Yerel halkın genel menfaatleri

(2) İşadamlarının

(3) Esnaf temsilcilerinin

(4) Siyasal partilerin yerel örgütünün

(5) Belediye başkanının

(6) Belediye meclisinin

(7) Diğer.....

17- Belediye yönetimine herhangi bir konuda başvuru yaptığınızda hangi sorunlar karşınıza engel olarak çıkıyor?

() (1) Personelin eğitimsiz oluşu

(2) Kanun ve yönetmeliklerdeki eksiklikler

(3) Etkin baskı gruplarının veya bireylerin yönetim üzerindeki etkinlik ve baskıları

(4) Yeterli bütçe imkanlarının sağlanmamış olması

(5) Seçilmiş yöneticilerin siyasi kaygılarını yerel hizmet anlayışının önünde görerek hareket etmeleri

(6) Belediye çalışanların maddi menfaat istekleri

(7) Fikrim yok

(8) Diğer.....

18- Genel anlamda "katılım" kavramı size neyi ifade ediyor?

() (1) Genel seçimlerde oy kullanmak

(2) Yerel seçimlerde oy kullanmak

(3) Resmi talep olsun veya olmasın sorunlara ilişkin faaliyetler düzenlemek veya katılmak

(4) İstenmeyen karar veya uygulamalara karşı kamuoyu oluşturmak

(5) İstenmesi halinde konu ile ilgili raporlar hazırlamak veya hazırlanmasına öncülük etmek desteklemek

(6) Çıkarların korunması/sağlanması noktasında belediye ve merkezi yönetimin yerel temsilcilerine baskı yapmak

(7) Fikrim yok

(8) Diğer.....

19- Denetimi halka bırakmak ve bu sayede yerel katılıma katkı sağlamak amacı ile sivil toplum kuruluşlarından oluşan yerel halk meclislerin kurulması fikri sizce uygun mudur?

() (1) Evet

(2) Hayır

(3) Fikrim yok

20- Belediye yönetimini nasıl denetliyorsunuz?

() (1) Meclis çalışmalarını takip ediyoruz

(2) Başkan ve meclis üyeleri ile ikili ilişkiler kuruyoruz

(3) Belediyenin çalışmalarını içeren dokümanları takip ediyoruz.

(4) İlgili olduğumuz konularda belediyeden bilgi ve doküman istiyoruz.

(5) Yeterli denetim merkezi yönetim organları ve belediyenin kendi iç bünyesindeki birimler tarafından yapılıyor

(6) Bir sonraki seçimlerde oy kullanırken

(7) Belediye yönetimine güveniyoruz bu yüzden denetim çabamız yok

(8) Fikrim yok

(9) Diğer.....

21- Cevabınız "evet" ise bu meclisler öncelikle hangi amaca yönelik olarak kurulmalıdır.?

- () (1) Belediye yönetim kararları üzerinde belirleyici olacak nitelikte olmalı
(2) Belediye meclis kararlarının onay makamı olmalı
(3) Danışma amacı ile kurulmalı
(4) Proje üretimi amacı ile kurulmalı
(5) Fikrim yok
(6) Diğer.....

22- Belediye yönetimi içinde ; başkan,meclis üyesi, encümen üyesi olarak görev yapan ve daha önceleri sizin çalışmalarınızda bulunan mensubunuz var mı?

- () (1) Evet.... Görevini belirtiniz.....
(2) Hayır

23- Belediye yönetim seçimlerinde mensuplarınızdan birinin veya kuruluşunuza yakın hissettiğiniz bir adayın seçim çalışmalarında kulis faaliyeti ve açık desteğinizi deklare etme şeklinde bir tutum sergiliyor musunuz?

- () (1) Evet (2) Hayır

24- Belediye seçimlerinde üyelerinizi belirli bir adaya veya partiye oy vermeleri noktasında telkinde bulunuyor musunuz?

- () (1) Evet (2) Hayır

25- Yerel yönetimlerde halk katılımının artırılması veya daha etkin hale getirilmesi için neler yapılmalıdır?

- () (1) Yerel halkta hemşehrilik bilinci uyandırılmalı
(2) Bireylerin beldelerine yönelik sorunlara karşı duyarlı olmaları sağlanmalı
(3) Belediye meclisinde konuyla doğrudan ilgili bulunan bireylere ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerine söz hakkı tanınmalı
(4) Genel yerel menfaatleri ilgilendiren kararlar öncesinde halkın görüşü alınmalı

(5) Beldede kurulu bulunan çeşitli sivil toplum kuruluşları yerel sorunları da takip etmeli.

(6) Diğer.....

26- Yerel demokrasi kavramı size neyi ifade ediyor?

- () (1) Yerel yöneticilerin tümünün (vali dahil) yerel halk tarafından seçilmesi
(2) Yerel yönetimlerin her açıdan (kaynak-yetki) merkezden bağımsız olmaları
(3) Yerel halkın, yerel hizmete yönelik kararlarda etkin olması
(4) Sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılımının yasal güvence altına alınması

(5) Diğer.....

27- Sizce yerel halkı ilgilendire bazı kararların kesinlik kazanmasında halkoylamasına gidilmesi gerekli midir?

- () (1) Evet (2) Hayır (3) Fikrim Yok

28- Belediye hizmetlerine nasıl katılıyorsunuz?

- () (1) Para yardımı yapıyoruz.
(2) Sorunlarla ilgili olarak rapor ve projeler teklif ediyoruz
(3) Aksayan belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi için belediye yönetimine dilekçe veya kuruluşumuz adına başvuru yapıyoruz.
(4) basın aracılığı ile şikayet ve isteklerimizi kamuoyuna yansıtıyoruz.
(5) Diğer.....

29- Yerel halkı temsil etme anlamında belediye meclislerinde aşağıdakilerden hangilerine üyelik kontenjanı ayrılmalıdır?

- () (1) Dernekler (2) Sendikalar (3) Vakıflar
(4) Ticaret odası (5) Sanayi Odası (6) Esnaf odası
(7) Muhtarlar (8) Hiçbiri (9) Diğer.....

30- Kuruluş olarak belediye meclis toplantılarını ne düzeyde takip ediyorsunuz?

- () (1) Hiç katılmıyoruz

(2) Bizi ilgilendiren konuların görüŖüleceęi toplantılara temsilcilerimizin katılımını sağlıyoruz.

(3) Belirli bir konu üzerinde yoğunlaŖmadan fırsat buldukça takip ediyoruz.

(4) Kulis faaliyeti yapmak ve üyeleri belirli konularda yoğunlaŖtırmak amacıyla sürekli olarak takip ediyoruz.

31- Mevcut seçim sistemi ile yerel halkın kesimlerinin belediye meclislerinde gereğince temsil edildiğine inanıyor musunuz?

() (1) Evet (2) Hayır (3) Fikrim yok

32- Belediyeniz tarafından halk katılımını sağlamaya yönelik yeterli çalışmalar yapıyor mu?

() (1) Evet (2) Hayır (3) Fikrim yok.

33- HemŖehrilik kavramı size neyi ifade ediyor?

() (1) Ortak bir geçmişe sahip ve ortak bir gelecek planlayan bireyler topluluğu

(2) Aynı yaŖamsal mekanı paylaŖan bireyler topluluğu

(3) Yerel menfaatlerin ve beklentilerin genel ülke menfaatlerinin üzerinde görölmesi

(4) YaŖadıkları yerleŖim alanına karŖı hakları ve sorumlulukları bulunan bireyler topluluğu

(5) Diğer.....

34- Genel ve yerel seçimlerin birleŖtirilerek aynı yapılması konusunda ne düşünöyorsunuz?

() (1) Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde özellikle mali açıdan belirleyici olduğu için seçimler ortak yapılmalı böylece her iki yönetimde de aynı siyasi partinin adayları yönetime gelebilir

(2) Aynı tarihlerde yapılmalıdır. Keza yerel seçim bir bakıma merkezi yönetim açısından güvenoyu anlamını taşıırken, yerel halk açısından merkezi yönetime olan tepkisini açıklama Ŗansı vermektedir.

(3) Tercihlerin vatandaşlar tarafından ayırt edilmesi güç olacaktır. Aynı tarihlerde yapılmalıdır.

(4) Seçim ekonomisinin uygulanıyor olması ülke ekonomisine yük getireceğinden ayrı dönemlerde yapılmalıdır.

(5) Fikrim yok

(6) Diğer.....

35- Yukarıdaki soruya cevabınız "hayır" ise ; daha aktif bir yönetimin ve halk katılımının gerçekleştirilmesi için nasıl bir düzenleme yapılmalıdır?

- () (1) Encümen üyelerinin tamamı seçimle belirlenmeli
- (2) Bazı önemli kararlar halkoylaması ile alınmalı
- (3) Yerel yönetim seçimleri iki turlu olarak yapılmalıdır.
- (4) Sivil toplum kuruluşları belediye işbirliği sağlanmalı
- (5) Fikrim yok
- (6) Diğer.....

36- Belediye yönetimlerini demokratik kılmak için gerekli şartlardan biri de kararlara yerel halkın katılımını sağlamaktır. Kararlara katılımı sağlamak için hangi kriterler esas alınmalıdır?

- () (1) Karar aşamasından önce çeşitli biçimlerden yerel halkın görüşü alınmalı
- (2) Karar aşamasından önce sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınmalı
- (3) Sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerine karar toplantılarında ve öncesinde söz hakkı tanınmalıdır.

(4) Karar alma durumunda olan yöneticileri etkilemek üzere gerçekleştirilen lobicilik (kulis) faaliyetleri yasal düzenlemeler ile legal (açıkça yapılabilir) hale getirilmeli

(5) Fikrim Yok

(6) Diğer.....

37- Mevcut düzenlemeler çerçevesinde belediye yönetim çalışmaların halk katılımı yeterlidir?

- () (1) Evet (2) Hayır (3) Fikrim yok

38- Yerel halkın belediye yönetimine katılımının sağlanması için neler yapılmalıdır?

- () (1) Halk katılımın yararları hakkında bilgilendirilmeli
- () (2) Kamuoyunda bu yönde talebin oluşması için ulusal ve yerel basın kuruluşları tarafından konunun üzerine gidilmeli
- () (3) Katılımı teşvik edici ve mevcut kanalları genişletici yasal ve yapısal düzenlemelere gidilmeli
- () (4) Fikrim yok
- () (5) Diğer.....

39- Yukarıdaki soruya cevabınız "hayır" ise sizce halk katılımının istenilen düzeyde gerçekleşmemesinin nedeni/nedenleri nelerdir?

- () (1) Hemşehrilik bilincinin gelişmemiş olması
- () (2) Katılımı özendirerek ve etkin kılacak çalışmaların yetersiz oluşu
- () (3) Yasal düzenlemelerin yetersiz oluşu
- () (4) Yerel halkın belediye kararları hakkında bilgi sahibi olmalarının ağır prosedürler yüzünden neredeyse imkansız oluşu
- () (5) Yöneticilerin katılım taraftarı olmamaları ve bu tutumlarını yönetsel işleyişe hakim kılmaları
- () (6) Yerel halkın belediye yönetiminin işleyişine dair yeterli bilgi sahibi olmaması

- () (7) Fikrim yok
- () (8) Diğer.....

40- Yerel halkın belediye yönetimine katılımını sağlanması için neler yapılmalıdır?

- () (1) Halk katılım ile sağlanması mümkün yararlar hakkında bilgilendirilmelidir.
- () (2) Kamuoyunda bu yönde talebin oluşması için ulusal ve yerel basın kuruluşları tarafından konunun üzerine gidilmelidir.

(3) Katılımı teşvik edici ve mevcut kanalları genişletici yasal ve yapısal düzenlemelere gidilmeli bunu sağlayıcı katılım kurulları oluşturulmalı

(4) Fikrim yok

(5) Diğer.....

41- Belediye hizmetlerinde görülen aksaklıklardan ve gecikmelerden sorumluluk duyuyor musunuz?

() (1) Sorumluluğumuzu yerel seçimlerde oy kullanarak yerine getirdik

(2) Karar alma sürecinde belirleyici olmadığımızdan sorumluluk duymuyoruz

(3) Bütün sorumluluk yerel hizmetleri yerine getirme görevi bulunanlara aittir

(4) Fikrim yok

(5) Diğer.....

Katkılarınızdan Dolayı Teşekkür Ederiz.

EK 2: BELEDİYE MECLİS ÜYELERİ ANKET SORULARI

1- Belediyenin Adı.....

2- Meclis üyesinin; Cinsiyeti

() (1) Erkek (2) Kadın

3- Doğum yeri İli..... İlçesi.....

4- Yaşınız

() (1) 25-29 (2) 50-59

(3) 30-39 (4) 60-69

(5) 40-49

5) Öğrenim durumunuz nedir?

() (1) İlkokul (2) Üniversite

(3) Ortaokul (4) Lisansüstü (Yüksek lisans/ doktora)

(5) Lise

6- Mesleğiniz nedir?

7) Meclis üyeliğine seçilmeden önce nerede çalışıyordunuz?

() (1) Kamu kuruluşunda

(2) Özel kesimde

(3) Serbest

(4) Çalışmıyordum

8) Meclis üyeliğine kaçınıcı kez seçildiniz?

() (1) İlk kez

(3) Üçüncü kez

(2) İkinci kez

(4) Üç'den fazla

9) Hangi siyasi partiye üyesiniz?.....

10) Seçilmeden önce yerel yönetimler ile ilgili aşağıdaki görevlerden herhangi birinde görev aldınız mı?

() (1) İl Genel Meclis Üyeliği

(2) Belediye Meclis Üyeliği

(3) Belediye Encümen Üyeliği

(4) İlk defa göreve geliyorum.

(5) Diğer.....

11) Aşağıdaki kuruluşlardan üyesi olduklarınızı belirtiniz?

() (1) Dernek.....

(4) Meslek Odası

(2) Spor Klübü.....

(5) Sendika

(3) Kooperatif

(6) Diğer.....

12) Sizce belediyecilikte aşağıdaki ifadelerden hangisi daha önemlidir?

() (1) Yerel halkın hizmet ihtiyacının daha verimli karşılanması

(2) Yerel özerklik ve yerel demokrasi ilkelerinin gereği gibi gerçekleştirilmesi

(3) Yerel sorunların çözümlenmesinde, yerel halkın alınan kararlara katılımının sağlanması

(4) Diğer.....

13) Uygulanan seçim sistemi ile yerel halkın belediye meclislerinde gereği gibi temsil edildiğine inanıyor musunuz?

() (1) Evet (2) Hayır

14) Cevabınız “hayır” ise; daha iyi ve etkin bir katılım için aşağıdakilerden hangisini önerirsiniz?

() (1) Mevcut işleyişte bir değişiklik gereksizdir.

(2) Adaylarda yerellik şartı aranmalı, bunu sağlayıcı kısmı düzenlemelere gidilmemeli.

(3) İki türlü seçim sistemi uygulanmalı

(4) Adaylarda istenen eğitim şartının derecesi yükseltilmeli

(5) Diğer belirtiniz.....

15) Belediye meclislerinde “sivil toplum örgütleri”nin (dernek, meslek odası, sendika v.b) temsilcileri için üyelik kontenjanı ayrılması sizce uygun mudur?

() (1) Evet (2) Hayır (3) Fikrim yok

16) Belediye meclislerinde sivil toplum örgütlerinin temsilcileri olarak katılanların “oy hakkı” olmalı mıdır?

() (1) Evet (2) Hayır (3) Fikrim yok

17) Yerel halkı ilgilendiren önemli kararların alınmasında “halk oylaması”na gidilmesi uygun mudur?

() (1) Evet (2) Hayır (3) Fikrim yok

18) Yerel halk meclis toplantıları ile ne ölçüde ilgilidir?

() (1)İlgili (2) ilgisiz (3) Kısmen ilgili (4) Diğer

19) Cevabınız “ilgisiz” şıkkı ise; bunun nedeni sizce nedir?

() (1) Yerel halkın belediye hizmetlerini sadece yönetenlerin görevi olarak görmeleri

(2) Verilen hizmetlerden memnun olmaları

(3) Katılıma istekli olsalar bile yasal düzenlemelerin yeterli olmaması

(4) Diğer.....

20) Yerel halk belediye hizmetlerine hangi yollarla katılıyorlar?

() (1) Katılım çok düşük

(2) Para yardımı yapıyorlar

(3) Sorunları ile ilgili rapor ve proje teklifleri sunuyorlar

(4) İstek ve taleplerini çeşitli kanallar ile ulaştırıyorlar

(5) Aksayan belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi için belediye yetkililerine dilekçe yada mektup ile başvuruyorlar

(6) Basın aracılığı ile şikayet ve isteklerini iletip bu sorunlar üzerinde belediye yetkililerinin yoğunlaşmasını istiyorlar.

(7) Diğer.....

21) Belediyenin aldığı kararların uygulanmasına yerel halkın güçlük çıkardığı oluyor mu?

() (1) Evet (2) Hayır

22) Cevabınız “evet” ise ağırlıklı olarak hangi kesimler güçlük çıkarıyorlar?

() (1) Siyasi rakiplerimiz

(2) Sanayici kesimin

(3) Esnafın

(4) Ticaret odasının

(5) Sivil örgütler

(6) Yerel siyasi muhalefet parti temsilcileri

(7) Milletvekilleri

(8) Diğer.....

23) Sizce Belediye seçimlerinde yerel halk hangi kriterlere göre oy kullanıyorlar?

- () (1) Yerel sorunlara duyarlı olduğu bilinen adayı tercih ediyorlar
- (2) Adayları şahsi verilerine göre değerlendiriyorlar
- (3) Destekledikleri partinin adayını -hiç bir sorgulamaya gitmeden- tercih ediyorlar
- (4) Yerleşik genel kanaatlere göre oy kullanıyorlar
- (5) Adayın vaatlerine göre oy kullanıyorlar.

24) Sizce aşağıdaki modellerden hangisinin uygulanması ile belediye yönetimlerinin başarı düzeyleri artar?

- () (1) Güçlü ve etkin belediye başkanı
- (2) Güçlü ve etkin belediye meclisi
- (3) Sivil toplum kuruluşlarının yönetime etkin katılımı
- (4) Diğer.....

25) Yerel halkın belediye yönetimine ilgisi ve başvuruları hangi durumlarda söz konusu olmaktadır?

- () (1) Belediye kararlarına itiraz
- (2) Alt yapı (Yol-su vb) ilişkin konularda
- (3) İş bulma konusunda
- (4) Diğer.....

26) Yerel halk belediye hizmetlerinin denetimini nasıl gerçekleştiriyor?

- () (1) Görsel /yazılı bası kuruluşları aracılığı ile
- (2) Doğrudan belediye başkanına başvuruyorlar
- (3) Doğrudan meclis üyelerine başvuruyorlar
- (4) Belediye yöneticilerinden sorunların çözümüne dair açıklamalar ve çalışmaların gidişatı hakkında bilgi istiyorlar
- (5) Belirli konular hakkında öngörü ve çözüm önerilerimizi içeren raporlar sunup, uygulanma/dikkate alınma derecelerini takip ediyorlar

27) Hem denetimi halka bırakmak hem de yerel katılımı sağlamak (genişletmek) amacıyla sivil toplum kuruluşlarından oluşan halk meclislerinin kurulması uygun mudur?

() (1) Evet (2) Hayır (3) Fikrim Yok (4) Diğer.....

28) Aşağıdaki sorunlardan sizi ilgilendirenleri öncelik sırasına göre belirtiniz

- () Terör
- () Enflasyon
- () İşsizlik
- () Rejim Bunalımı
- () Siyasi çekişmeler
- () Beldemizin altyapı-ulaşım vb sorunları
- () Eğitim
- () Sağlık
- () Diğer...

29) Belediye yönetimlerinde yerel demokrasi gereklerinin tam anlamıyla işlemekte olduğuna inanıyor musunuz?

() (1) Evet (2) Hayır (3) Fikrim yok

30) Cevabınız “hayır” ise yerel demokratik kuralların tam olarak gerçekleştirilmesi için somut anlamda neler yapılmalıdır?

- () (1) Yasal eksiklikler giderilmeli ve işler kılınması için müeyyideler getirilmeli
- (2) Yerel halk da demokratik bilincin geliştirilmeli
- (3) Yerel yöneticilerin demokratik bilinci geliştirilmeli
- (4) Yerel yöneticiler demokrasiyi işler kılacak tedbirleri almalı
- (5) Fikrim yok
- (6) Diğer.....

31) Yerel halk katılımının yetersiz olmasının nedeni nedir?

() (1) Hemşehrilik bilincinin gelişmemiş olması

(2) Katılımı özendirecek ve etkin kılacak sivil toplum kuruluşlarının yaygın olmaması

(3) Yasal düzenlemelerin yetersiz oluşu

(4) Yönetimin açık ve katılımcı olmaması

(5) Halkın belediye yönetimlerinin karar, eylem ve işlemleri konusunda bilgi sahibi olmamaları/olamamaları

32) Sivil toplum kuruluşları (dernek-vakıf-sendika) belediyenize yönelik taleplerini hangi kanallar ile ulaştırıyorlar?

() (1) Doğrudan belediye başkanına başvuruyorlar

(2) Belediye meclis üyelerine başvuruyorlar

(3) Yerel bürokratlar aracılığı ile ulaştırıyorlar

(4) Siyasal parti temsilcileri aracılığı ile

(5) Diğer.....

33) Yerel halkın belediye yönetimine katılımını etkin kılacak yöntemler sizce nelerdir?

() (1) Halkın katılım konusunda bilgilendirilmesi

(2) Ulusal/yerel görsel ve yazılı basının halkı bu konuda eğitici çalışmalar içine girmeleri

(3) Katılımı teşvik edici ve genişletici yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi

(4) Belediye yönetimlerinin katılımı teşvik edici ve sağlayıcı birimler kurması yada mevcut birimlerden birine bu görevi vermesi ve bunun yasal olarak düzenlenmesi

34) Genel anlamda “katılım” kavramından ne anlıyorsunuz?

() (1) Genel seçimlerde oy vermek

(2) Yerel seçimlerde oy vermek

(3) Resmi talep olsun /olmasın sorunlara ilişkin faaliyetler düzenlemek ve katılmak

(4) İstenmeyen kararlara ve uygulamalar karşı kamuoyu oluşturmak

(5) İstenmesi halinde raporlar hazırlamak/ hazırlatmak

(6) Çıkarların korunması /sağlanması noktasında belediye ve merkezi yönetimin yerel temsilcilerine baskı yapmak

35) “Hemşehrilik “ kavramı size neyi ifade ediyor?

() (1) Ortak bir geçmişe sahip ve ortak bir gelecek planlayan bireyler topluluğu

(2) Aynı yaşamsal mekanı paylaşan bireyler topluluğu

(3) Yerel menfaatlerin ve beklentilerin genel ülke menfaatlerinin üzerinde görülmesi

(4) Yaşadıkları yerleşim alanına karşı hakları ve sorumlulukları bulunan bireyler topluluğu

(5) Diğer.....

36) Belediye yönetimlerini demokratik kılmak için gerekli şartlardan biri de, kararlara yerel halkın katılımını sağlamaktır. Kararlara katılımı sağlamak için hangi kriter esas alınmalıdır?

() (1) Karar aşamasından önce halkın görüşü alınmalıdır.

(2) Karar aşamasından önce konu ile ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınmalıdır.

(3) Sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerine karar toplantılarında ve öncesinde söz hakkı tanınmalıdır.

(4) Şu anki mevcut katılım imkanları yeterlidir.

37) Genel ve yerel seçimlerin birleştirilerek aynı yapılması konusunda ne düşünüyorsunuz?

() (1) Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde özellikle mali açıdan belirleyici olduğu için seçimler ortak yapılmalı böylece her iki yönetimde de aynı siyasi partinin adayları yönetime gelebilir

(2) Aynı tarihlerde yapılmalıdır. Keza yerel seçim bir bakıma merkezi yönetim açısından güvenoyu anlamını taşıırken, yerel halk açısından merkezi yönetime olan tepkisini açıklama şansı vermektedir.

(3) Tercihlerin vatandaşlar tarafından ayırt edilmesi güç olacaktır . Aynı tarihlerde yapılmalıdır.

(4) Seçim ekonomisinin uygulanıyor olması ülke ekonomisine yük getireceğinden ayrı dönemlerde yapılmalıdır.

(5) Fikrim yok

(6) Diğer.....

Katkılarınızdan Dolayı Teşekkür Ederiz.

EK 3: BELEDİYE OMBUDSMANI İŞLEYİŞ MODELİ

