

TÜRK YEREL YÖNETİMİNDE KATILIMCILIĞIN EVRİMİ: MERKEZİYETÇİ BİR DEVLETTE YÖNETİŞİM DİNAMİKLERİ

*Korel GÖYMEN **

GİRİŞ

Osmanlı Türkiye'sinde Batı tarzında bir belediye yönetimi kurulalı neredeyse bir buçuk yüzyıl oluyor. Ancak, bu gelişmeden önce de çeşitli kurumlar değişik türde yerel hizmetler ya da belediye hizmetleri sağlıyorlardı.¹ Kadı, Lonca ve Vakıf gibi Osmanlı kurumlarının altyapı sağlamaktan toplumsal konulara ve sağlık konularına kadar sınırlı ve bölük pörçük bazı yerel hizmetler vermiş olması, pek çok araştırmacıyı bunların bir öz yönetim geleneğinin göstergeleri olduğu yönünde ikna edememiştir.² Böyle bir genellemeye karşı çıkanlar bile³ bu alanda Osmanlı deneyiminin son derece sınırlı olduğunu kabul etmek zorunda kalmışlardır. Heper'e göre⁴ bunun temel nedenlerinden bazıları, Osmanlı siyasasında 'çevrenin' merkez tarafından tamamen denetim altında tutulması, Osmanlı patrimonyal ilişkilerinde yerel eşrafın, Avrupa'daki benzerlerinin aksine, top-

* Doç. Dr., ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ İlhan Tekeli – İlber Ortaylı, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Türk İdareciler Demeyi, Ankara, 1978;

Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını no: 244, Ankara, 1992.

² Tekeli – Ortaylı, *a.g.k.*; Metin Heper, "Introduction" in *Local Government in Turkey*, M. Heper, (Ed.), London, Routledge, Chapman and Hall, 1989.

³ Güler, *a.g.k.*

⁴ Heper, *a.g.k.*, s.3.

rak üzerindeki haklarının çok güçlü olmayışı ve Osmanlı sisteminde ‘özgür kentlerin’ bulunmayışı idi.

Daha sonra, Osmanlı İmparatorluğu zayıflayınca, yerel eşrafın etkisi de arttı ve bu kişiler 1814’de Padişahı Magna Carta benzeri bir belge imzalamaya zorladılar. Yine de, yerel eşraf, Osmanlı Türkiye’sinde devletten görelî olarak bağımsız olabilecekleri bir statüye hiçbir zaman sahip olamadılar ve önceleri tarımda, daha sonra da sanayide girişimci sermaye sahipleri haline gelemeyip yalnızca mültezim olmakla yetinmek zorunda kaldılar.

Heper’in belirttiği gibi,⁵ 19. yüzyılda merkezin Batı’nın saldırısı karşısında giriştiği ‘savunma modernizasyonu’ diye nitelendirilebilecek yenileşme çabaları aynı zamanda biz-zat merkezi güçlendirme niyetinden de kaynaklanıyordu. Bu bağlamda, ‘yerel yönetim’, merkezi hükümetin işlerini yerel planda yürütecek yeni bir yönetim aracından başka bir şey değildi.

Üstelik, ilk Batı tarzı belediyenin İstanbul’un çeşitli etnik ve dinsel azınlıkların ayrılıkçı hareketlerine en azından sempati duyan Müslüman olmayan halkının çoğunlukta olduğu bir bölgesinde kurulmuş olması (Beyoğlu) merkezin bu yeni kuruma yetkilerini devretme konusundaki çekingenliğini güçlendirdi.

Türkiye’deki belediye sistemini inceleyenlerin tümü, 1923’te kurulmuş olan Cumhuriyet’in mali olarak güçsüz, insan gücü olarak zayıf (300 civarında, çoğu çok küçük belediye) ve bir yerel hükümet geleneğinden yoksun bir belediyecilik sistemi devraldığı konusunda hemfikirlerdir.⁶ Üstelik de, yeni siyasal sistem güçlü merkeziyetçi özellikler gösteriyordu. Bu hiç de şaşırtıcı değildi, çünkü Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşu ile sonuçlanan sürece asker ve sivil bürokratlar koalisyonu önderlik etmişti. Osmanlı siyasasında görülen, merkezi bürokrasinin (sivil ve asker) özerk bir statü elde edecek ölçüde güç sahibi oluşu anlamındaki ‘bürokratik yönetim geleneği’ devam ediyordu. Bu durum, 1930’da çıkarılan (1580 sayılı) ve iki yönetim düzeyi arasına bir yönetsel farklılaşma getirmesi amaçlanan yasaya karşın merkezin belediyeler üzerinde uyguladığı (ve sayet diye adlandırılan) çok yaygın bir denetim sistemine yol açtı. Heper,⁸ Türkiye’deki belediye sisteminin, yerinden yönetim yerine temsile dayandığını; bunun da yerel unsurlara güvensizlikten kaynaklandığını; ve merkezin, yerel yönetimlerle birlikte bir bütün oluşturduğu fikrine dayandığını vurgular.

Genç Cumhuriyetin ekonomik ve mali durumunun kötülüğü; savaşın yol açtığı yıkımın ve bulaşıcı hastalıkların boyutları; sermaye birikimi ve yerli girişimciliğin olmayışı ve siyasal sistemi sağlamlaştırma gereksinimi merkeziyetçilik geleneğini daha da kuvvetlendirdi. Bu nedenle, sistem üzerinde kapsamlı yeniden düşünme gereği ancak, Türk toplumuna hem tek partili otoriter bir rejimden yarışmacı bir siyasete ve çok partili sis-

⁵ a.k.

⁶ Ali Erkan Eke, *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1982; Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Ankara, 1992; Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları, 1997.

⁷ Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 1974.

⁸ Heper, a.g.k., (1989), s.4-5.

teme geçiş hem de sanayileşme ve tarımda mekanizasyonun yol açtığı hızlı kentleşme gibi büyük değişiklikler sonrası ortaya çıktı.

DEĞİŞİM RÜZGARLARI

1950'lerde ve 60'larda köylülüğün çözülmesi ve kırsal göç süreci hız kazandı ve kentlerin nüfusu süratle iki-üç katına çıktı. Böylece, bu yerleşimlerin zaten yetersiz olan alt yapı, hizmet ve yönetim kapasitesi üzerine çok büyük bir yük bindi. Eğer bu gelişmeleri sayısal olarak ifade edecek olursak, Türkiye'deki kentsel nüfusun oranı (10.000'den fazla nüfuslu yerleşimler) 1945'te yüzde 18.3 iken 1995'te yüzde 61'e çıkmıştır.⁹ Eğer tüm belediye alanları kentsel alan olarak kabul edilecek olursa, (en düşük nüfus 2000) kentsel nüfus yüzde 76'ya tırmanmaktadır.¹⁰ Bir benzeri daha görülmemiş denilebilecek bu kentleşme hızı, yalnız altyapı ve hizmette yetersizliklere neden olmakla kalmamış, aynı zamanda Türkiye'deki hemen tüm kentleri çevreleyen plansız, düzensiz ve kanunsuz yapıların, gecekonduların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kentlerin planlı kısımlarıyla karşılaştırılınca, gecekondu yalnız altyapı ve hizmetlerin niteliği ve niceliğinde bir ikilik yaratmakla kalmamış, aynı zamanda, kente yeni göçenlerin bu yeni çevreye uyum gösterememesi ve onun bir parçası olamaması nedeniyle toplumsal bir ikilik de ortaya çıkarmıştır. Türkiye'de, kentlerin, yeni göçmüş kişileri kendi resmi kurumsal örgütleri içinde eritememiş ve uyumlarını sağlayamamış olmaları birbirine bağlı iki kavramsal terimin ortaya çıkmasına neden oldu: kentleşme ve kentlileşme. Kentleşme kente göçenlerin kentteki fiziksel varlıklarını, kentlileşme ise kente göçen her bir kişinin kent kaynaklarından (arsa, konut, barınma, istihdam), kent hizmetlerinden yararlanabilmesi, kent değerlerini özümseyebilmesi ve kendi kendini gerçekleştirmede eşit haklara sahip olması sürecini ifade eder.¹¹ Daha sonraları, kentlileşme terimi ek bir anlam daha kazanmış ve 'katılımcı' kent sakini ile salt 'gözlemci' kent sakini arasındaki farkı vurgulayacak bir şekilde, "kentli olarak bir yurttaş sorumluluğu duyma" (civic engagement) anlamını taşımaya başlamıştır.¹²

Bu durumda, Türkiye'deki belediyeler, üzerlerine yüklenen işlevler ve sorumluluklarla başedemez hale gelmişler ve kent sorunları kriz boyutlarını almıştır. 1970'lerde, çoğu büyük kentte ve taşradaki merkezlerde sol eğilimli Cumhuriyet Halk Partisi adayları belediye başkanı seçilince; hem bu durum hem de sorumluluğun ve kaynakların belediyeler ve merkezi hükümet arasında bölünmesi ve devletin iki düzeyi arasındaki vesayet ilişkisi, ağır eleştiri konusu oldu.¹³ Heper'in işaret ettiği gibi,¹⁴ bu belediye başkanları temsil yerine yerinden yönetim konusunda ısrarcı olmaya başladılar. Aydınlar ve yeni kurulmuş olan Toplumcu Belediyeler Birliği onları destekledi. Kısa bir süre sonra, yerel yönetimden farklı olarak ve var olan belediyeleri demokratik, katılımcı ve üretici ku-

⁹ **HABİTAT II Report**, United Nations, New York, 1996, s.21.

¹⁰ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Yerel Yönetimler Yılığ**, Gözlem Yayınevi Ankara, 1997, s.12-13.

¹¹ Tansı Şenyapılı, **Bütünleşmemiş Kentli Nüfus Sorunu**, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, Ankara, 1978; Kemal Kartal, **Kentleşme ve İnsan**, TODAİE Yayın no.175, Ankara, 1978; **HABİTAT II Report**, s.21-22.

¹² Belediyeler Birliği, **Yıllık Rapor**, Ankara, 1996.

¹³ Korel Göymen, (Ed.), **Bir Yerel Yönetim Öyküsü**, Ankara, Özgün Matbaacılık, 1983.

¹⁴ Heper, a.g.k., (1989), s.6.

rumlara dönüştürme amacıyla yerel hükümet olgusunu vurgulayan 'sosyal demokrat belediyeçilik hareketi' hazırlandı.¹⁵

Tüm sınıf ve katmanların yerel karar alma sürecine tam olarak katılmasını öngören bu hareket, bu taleplere pek de iyi gözle bakmayan bir dizi sağ koalisyon hükümetinden sonra 1978'de CHP iktidara gelince, sözlerini gerçekleştirme fırsatını yakaladı. Ancak, CHP iktidarının süresi, CHP önderliğindeki belediyelerin öngördüğü kapsamlı programlara destek olamayacak kadar kısa sürdüysede (yalnızca 22 ay) ilginç katılımcılık girişimleri de denenmiş oldu.¹⁶

1980 askeri darbesinden sonra, seçilmiş olan belediye başkanları kısa sürede atanmışlarla değiştirildiler ve birçok belediye 'bozguncu unsurlar' barındırmış olmak ya da 'illegal eylemler'e girişmiş ya da desteklemiş olmak' suçlamasıyla askerlerin yönetimindeki ara hükümet tarafından sıkı denetim altına alındı.¹⁷ Askeri darbe nedeniyle ani bir biçimde sona eren bu belediye modeli deneyinin kısa olmasından öte, 1970'lerde tüm hareketin, düşmanca ve/veya uygunsuz olmasa bile ilgisiz bir siyasal, kültürel ve bürokratik bağlam ile karşı karşıya olduğu ifade edilmiştir.¹⁸

1980 askeri müdahalesinden sonra, 1983'te demokratik sisteme geçildiğinde, önceki dönemin birçok sloganı, kavramı ve talebinin yaşamaya devam ettiği görüldü. Merkezi hükümet düzeyinde ve büyük şehirlerin çoğunda yönetime gelen merkez sağ Anavatan Partisi yalnızca Türkiye'nin en büyük üç kentinin (Ankara, İstanbul, İzmir) metropol merkezler olarak yapısal anlamda farklılaşmalarını sağlamakla kalmadı, aynı zamanda hem siyasal hem de yönetsel olarak yerinden yönetim doğrultusunda tercih kullandı. Bunun nedeni, yerinden yönetimin siyasal demokrasiyi güçlendireceği ve kent hizmetlerinin daha yetkin bir şekilde verilebileceği yolundaki çifte beklenti idi. Bu adımlar, Türk siyasasının başka alanlarındaki gelişmelerle de uyum içindeydi. 1980'lerde, daha önceleri içe dönük olan ve çoğunlukla ithalat ikamesine dayanan ekonomik modelin yerine yurt dışını hedefleyen ve dünya ile bütünleşmeye öncelik veren neo-liberal bir modele geçilmişti.¹⁹ Bu, Türk kentlerinin küreselleşmenin etkisiyle, yalnız yatırım, istihdam ve hizmet standardı açısından değil, aynı zamanda yaşam kalitesi göstergeleri bakımından da dünya kentleriyle yarışacağı anlamına geliyordu. Bunlar, yalnızca kent yaşamının fiziksel yönlerine gönderme yapmakla kalmıyor, aynı zamanda hem kentlerin sürdürülebilirliğini ve yaşanılabilirliğini vurguluyor hem de eşitlik, yurttaşlık bilinci, yurttaşları etkinleştirmek ve iyi yönetim gibi siyasal-yönetsel parametreleri bir araya getiriyordu.

Son onbeş yıl boyunca, Türkiye'nin çoğu kentinde, yönetim radikal İslamdan sosyal demokrasiye kadar, siyasal yelpazenin hemen tümünü temsil eden partiler arasında el değiştirdi. Ancak, Türk toplumunun diğer yönlerinden farklı olarak, bu alanda, merkezi

¹⁵ Korel Göymen, (co-ed.), *Local Administration: Democracy Versus Efficiency?*, Friedrich Ebert Foundation publication, Bonn, 1982.

¹⁶ Korel Göymen, "The Administrative Dimension of Urban Integration: Policy Alternatives of Urban Administration in the Provision of Services" in *Urban Integration*, Turkish Social Science Association, Ankara, 1981; Korel Göymen, *Anakentlerde Stratejik Planlama ve Projeler Aracılığıyla Katılım*, Helsinki Yurttaşlar Derneği, İstanbul, 1996.

¹⁷ Arslan Dorman, *The Effects of Military Interventions on the Turkish Municipal System*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Middle East Technical University, Ankara, 1997.

¹⁸ Heper, a.g.k., (1989), s.7.

¹⁹ *HABİTAT II Report*, s.16.

yönetim yerine yerinden yönetime doğru bir kayma yönünde genel bir uzlaşma ve önemli bir destek ve belediyeler açısından da sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği (hatta ortaklık) eğilimleri olduğu görülmektedir. Bu nedenle, bu gelişmelerin yönetim dinamiklerinin yerleşmesini ve katılımcı yaklaşımların su yüzüne çıkmasını kolaylaştırıcı bir atmosfer yarattığı sonucuna varmak mümkündür.

KATILIM

Katılım kavramı, bu kavramla özdeşleştirilen çok çeşitli anlamlar olması ve bu kavramın çoğu günlük ifadede yer alması nedeniyle, her zaman tartışma konusu olmuştur. Farklı ve çoğu kez çelişik bağlamlarda kullanılması, kafa karışıklığına yol açmakta, bazen de ifade anlamsızlaşmaktadır. Yine de, bu kavramı belirli sınırlar içinde tartışacağız. Değindiğimiz ayırıcı özelliklerin daha sonra Türkiye'ye ilişkin olarak sunulacak olan örnek olayları netleştirmede yardımcı olacağını umuyoruz.

Demokrasi üzerine yapılan klasik dönem tartışmalarından bu yana, en geniş anlamda, halkların siyasal yaşama ve karar almaya katılımlarını destekleyenler ve buna karşı çıkanlar olmuştur. Atina'daki 'doğrudan demokrasi' deneyimi, karar almaya her yönden katılımın, fiziksel olarak ve yönetsel açıdan mümkün olmadığının anlaşılmasına yardımcı olmuştur.²⁰ Çok sonraları, Almond ve Verba, 'yurttaşlık kültürü' üzerine tartışırken,²¹ bir 'katılımcı siyasal kültür'den söz eder ve bunun "toplumun üyelerine hem bir bütün olarak sistemin hem de siyasal ve yönetsel yapıların ve süreçlerin açıkça öğretildiği bir kültür..." olduğunu söylerler.

Demokrasi ve katılım konusundaki tartışmaların çoğu, 'seçkin' ve 'katılımcı' demokrasi modelleri etrafında dönmektedir. Cohen ve Arato'ya göre,²² 'seçkin' yaklaşımda "demokrasinin tanımı bir toplum türü ya da bir dizi ahlaki amaç, hatta bir meşruiyet ilkesi olarak bile yapılmaz; demokrasi siyasal önderleri seçme ve hükümetler oluşturma yöntemi olarak tanımlanır". Bu yaklaşımda, "seçmenlerin siyasal gündemi belirlediği ya da siyasal kararlar aldığı konusunda herhangi bir iddia yoktur; seçmenler ne tartışma yaratır ne de politikalar belirlerler."²³ Bu modelde en öncelikli olarak tartışılanın, siyasal katılımdan daha çok, verimlilik/etkinlik tartışmalarına uygun düşen kurumlar ve süreçler aracılığıyla siyasal istikrarın devamının sağlanması olduğu görülmektedir. Üstelik, Fagence'in²⁴ belirttiğine göre halkın katılımının, demokratik düzeni yok etmese bile kaçınılmaz olarak zayıflatacağına ilişkin kaygılar da vardır.

Böyle bir 'tehlike'nin algılanması iki temel varsayıma bağlıdır: Bir kitle olarak toplum "esasen saftır, yetkin değildir ve ilgisizdir ya da gelgeç, aklına eseni yapan bir tavır içinde bulunur ve hükümeti, özgürlüğü ve kültürü baltalamak için önüne geçilmez bir istekle yanıp tutuşur".²⁵ Bu durumda, yukarıdaki 'illetler'e sahip olmayan, yaratıcı, sorumlu, egemen bir yönetici seçkinler grubuna gerek vardır.

²⁰ Michael Fagence, **Citizen Participation in Planning**, Pergamon Press, Oxford, 1997, s.24.

²¹ G. A. Almond – S. Verba, **The Civic Culture**, Little, Brown, Boston, 1965, s.18.

²² J. L. Cohen – A. Arato, **Civil Society and Political Theory**, The MIT Press, Cambridge, Mass, 1992, s.4.

²³ a.k., s.5.

²⁴ Fagence, a.g.k., s.28-29.

²⁵ a.k., s.35.

Öte yandan, katılımcı demokrasi modeli, yönetme ve yönetilmeye aktif katılımı savunur ve demokrasinin, yalnız seçkinlerin değil, tüm yurttaşların demokratik siyasal bir kültür edinmesine izin vermesi gereğine işaret eder. Yurttaşlar ancak bu tür bir deneyimle yurttaş sorumluluğunun bilincine varabilir; farklılıkları hoşgörmeyi ve onlarla baş etmeyi öğrenebilir; zıtlasma ve çelişki değil, işbirliği ve uzlaşmaya yönelik bir tavır içine girebilirler. Bu modelde, yurttaşlığın tanımı açıkça eylemcidir; siyasal etkinin anahtarının katılım, tartışma, oy verme ortamları ve siyasal eşitliğe yönelme olduğu ifade edilir.²⁶ Yurttaşların yönetmeye ve yönetilmeye aktif olarak katılımlarını sağlamak için kamusal alanlar yoksa, yönetenlerle yönetilenler arasındaki mesafe, tamamen yok edilmeye kadar, bilinçli bir şekilde daraltılmıyorsa, siyasetin ancak sözde demokratik olacağı da ısrarla belirtilir.²⁷

Karl Marx da bu tartışmaya katılmış ve önce, siyasal aktivitenin her vatandaşın 'evrensel' görevi olduğunu söylemiş, daha sonra ise, karar alma forumlarındaki seçkinciliğin yarattığı mesafeyi yurttaşın tümüyle katılımında ısrar ederek çözmekten vazgeçmiş, yurttaş kitlesinin etkinlik ve sorumluluk açısından yeterli düzeye gelinceye kadar eğitilmesini önermiştir.²⁸ Evans,²⁹ işçi sınıfından olmayan bir sosyalist aydın seçkinler grubunun çıkıp, yaşam deneyimleriyle yakınlık kurmadığı bir 'kollanan grubun' gereksinimleri ve isteklerini 'temsil etme'ye sıvanması olasılığının Marx'ı belirgin bir şekilde rahatsız ettiğini söyler. Aslında, Türkiye'de gözlenen örnek olaylarda da farklı bir kültürel ya da sosyo-kültürel yaşam tarzından gelen 'temsilcilerin' 'kollanan grubu' çeşitli platformlarda temsil etmeye çalışmaları ikilemine rastlayacağız.

'Doğrudan demokrasi', çağdaş dünyada, çoğu durumda geçerli bir öneri olarak görülmeye başlandı. Bu görüşe göre, temsil konusu hem araştırmacıların hem de politikacıların dikkatini çekmiştir. Bu konuyla ilk olarak ilgilenenlerden biri³⁰ temsil olgusunu dört kategoriye ayırmıştır: "Descriptive", "symbolic", "ascriptive" ve "interest representation". Griffiths'e göre, "descriptive" temsil, bir kimsenin, başkalarına belirgin olarak benzermesi nedeniyle onları temsil etmeye uygun bulunmasıdır. Bu kategorilerin ikincisinde, yani "symbolic" temsilde, bir grup içinden, o grubun duygularını, önceliklerini, isteklerini ve ruhunu temsil edebilme yeteneği nedeniyle bir sözcü seçilir. "Ascriptive" temsil ise 'kollanan' birinin (o kişiyi temsil eden) bir 'savunucu' tarafından, onun adına ve onun için aldığı kararlarla yükümlü tutulduğu bir temsil biçimidir. Griffiths'in son kategorisi olan "interest representation" da ise, temsilci, temsil edilen grubun ortak menfaatlerini savunmakla yükümlüdür. Fakat temsilci bazen grubun menfaatleriyle kendi menfaatlerini 'karıştırabilir'! Aynı anda birarada da bulunabilen bu temsil biçimleri, bizim söz edeceğimiz örneklerde genellikle karışık olarak gözlenmiştir.

Katılım konusundaki tartışmalar, son zamanlarda, kamusal alan ve kamusal mekan konusundaki tartışmalarla kesişmiştir. Bu kavramların önde gelen kuramcılarının,³¹ ka-

²⁶ G. Thompson, *Theory of Democracy*, McGraw-Hill, New York, 1970.

²⁷ Benjamin Barber, *Strong Democracy*, University of California Press, Berkeley, 1984.

²⁸ Fagance, a.g.k., s.32.

²⁹ M. Evans, "Karl Marx and the Concept of Political Participation" in *Participation in Politics*, G. Parry, (Ed.), Manchester University Press, Manchester, 1972.

³⁰ L. Griffiths, *Evolution of Democratic Theory*, Wiley, New York, 1960, s.58-59.

³¹ Seyla Benhabib, "Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas" in *Habermas and the Public Sphere*, Craig Calhoun (Ed.), Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1992.

musal alan konusunda üç farklı türden söz etmiştir; “agonistic”, “liberal” ve “discursive” kamusal alan modelleri. Benhabib’in yorumuna göre, Arendt’in “agonistic” görüşünde, kamusal alan, ahlaki ve siyasal yüceliğin, kahramanlık ve üstünlüğün ortaya çıktığı, gösterildiği ve başkalarıyla paylaşıldığı alanı temsil eder.³² Benhabib’in çözümlemesine göre,³³ kamusal alana ilişkin “liberal” modelin temsilcisi, liberalizmi, iktidardan söz etmenin bir yolu, meşruiyet sorunlarının en önemli noktayı oluşturduğu bir politik kültür olarak anlayan Ackerman’dır. Habermas, siyasal katılımın ve karar alma süreçlerinde en yaygın demokratikleşmenin vurgulandığı “discursive” modeli temsil eder.³⁴ Habermas’ın modelinde, katılım “yalnızca dar kapsamlı bir siyasal alanda mümkün olan bir aktivite olarak değil, aynı zamanda toplumsal ve kültürel alanlarda da gerçekleşebilen bir aktivite olarak görülür”.³⁵ Bu bağlamda, bizim söz edeceğimiz örneklerde de görüleceği gibi, çevre sorunları konusundaki yurttaş talepleri, aday gösterme ve oy verme gibi bazı yerleşmiş siyasal aktivitelerden daha az siyasal değildir. Benhabib bu katılım anlayışının, “agonistic” anlamda, siyasal seçkinlerin ün için ve kendi kendilerini gerçekleştirme uğruna yarıştıkları bir alan olarak değil, genel toplumsal normlar ve siyasal kararlardan etkilenenlerin bunların formülasyonu, koşullarının belirlenmesi ve kabul edilmesinde söz sahibi olmaları olarak görülmesi gerektiğini söyler. Habermas’ın modeline göre, “kamusal alan, genel toplumsal ve siyasal hareket normlarından etkilenenlerin uygulamaya ilişkin bir söylem içine girdikleri zaman ve yerde var olur ve normların geçerliliği konusunda kaç tartışma yapılmışsa o sayıda kamusal alan olabilir”.³⁶

Eğer katılım süreci, sınıf ve/veya cinsiyet temelindeki eşitsizlikleri bir şekilde, düzeltmekten yoksunsa, yalnızca genel normların ve kararların formülasyonu, koşullarının belirlenmesi ve kabul edilmesine yönelik katılımı kolaylaştırmak için kamusal alanlar yaratmak yetersiz kalabilir. Topluma ilişkin bu niteliklerin bir tartışma forumuna yansıtılması, yalnızca, toplumdaki egemen grupların meşrulaştırılmasına hizmet edebilir. Alınan kararlar, ancak, konuya uygun, kamusal tartışma süreçlerinin tüm yurttaşlara, eşit koşullarda açık olması koşuluyla bir tarafsızlık gösterebilir. Bunlar, gündemi belirlemede, tartışma başlatmada, soru sormada ve sorgulamada ve gelişmeleri izleyip bir karar alınınca uygulamaya koymada fırsat eşitliği anlamında olmalıdır.³⁷

Burada sunulan çerçeve, Türk siyasal sisteminde ve belediyeçilik politikalarında çok çeşitli şekillerde kendini gösterir. ‘Sistem’, yerel siyasal önderlerin (belediye başkanları, belediye meclisi üyeleri) seçildiği (her beş yılda bir); siyasal ve yönetsel organların (belediye meclisleri, belediye encümenleri) yenilendiği; ve bir dereceye kadar meşruiyet sağlandığı ölçüde işlev görmektedir. Ancak, ara danışma mekanizmalarının ve bilgi ve sorumluluğun paylaşıldığı platformların olmayışı ve çok boyutlu bir iletişimden yoksunluk en az iki soruna yol açmaktadır. Biri, yurttaşın hoşnutsuzluğu ve tepkisi ve bunun ardından gelen ve yurttaşın hemen hiç denetleyemediği (kendisini etkileyen) kentsel alandaki değişimler konusunda duyduğu yabancılaşmadır. Bu durumda, yurttaş karar

³² a.k., s.77-78.

³³ a.k., s.81-82.

³⁴ Jürgen Habermas, *Structural Transformations of the Public Sphere*. Boston, MIT Press, 1989.

³⁵ Benhabib, a.g.k., s.86.

³⁶ a.k., s.87.

³⁷ a.k.

alıcılara en sert eleştirileri yöneltmekte kendini haklı görür ve siyasal meşruiyet sorgulanabilir. Öte yandan, karar alıcılar kendi yarattıkları 'döngü' içinde işlev yapmak zorunda kalabilir ve çalışmaları konusunda hemen hiç bir destek ve yüreklendirme görme-yebilirler. Türkiye'deki bazı kentler ve yerleşimlerde bu durum hem yurttaşları hem de karar alıcıları bu yazgıdan kurtulma yolları aramaya yöneltmiştir. Temsili demokrasinin eksiklikleri bu denli belirgin olunca, değişik katılım biçimleri konusunda deneyler yapılmaya başlanmıştır. Ancak burada istenilen, artık, kararı ve karar alıcıları etkilemek amacıyla katılım değildir. "Discursive" modelde de belirtildiği gibi, yeni tür yurttaş siyasal alan kadar toplumsal, ekonomik, kültürel ve çevresel alanları da kapsamayı talep etmektedir. Var olan yöneten-yönetilen ilişkisinin yarattığı hoşnutsuzluk, yurttaşın esas 'toplumsal aktör' ya da 'ortak' olarak işlev yapacağı değişik kamusal alanlar yaratmaya yönelik talepleri ortaya çıkardı. Öte yandan, bu talepler de, toplumdaki yeni iş bölümü konusunda yalnız devletin çeşitli kademeleri arasında değil aynı zamanda, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri ve gönüllü kuruluşlar arasında da bir tartışmayı (ve bazı yasa tasarılarını) gerekli hale getirdi. Bu tartışmalardan da yeni türde işbirlikleri (hatta ortaklıklar), belediye yönetiminde ve yerel siyasette yeni 'toplumsal aktörler', yeni düzenlemeler ve yapılar ve yeni iletişim ve denetim biçimleri ortaya çıktı. Bütün bu özellikler de, bir sonraki bölümde ele alınacak olan yönetim kavramında kendini bulmaktadır.

YÖNETİŞİM

Küresel karşılıklı bağımlılığın ve belirsizliğin gitgide arttığı ve değişimin gittikçe ivme kazandığı koşullarda, hem kamu sektörünün hem de özel sektörün faaliyetlerine uygun birer çerçeve çizmek çok zordur. Bu, hükümet müdahalesinin mantığını yeniden değerlendirmeyi ve kamu sektörü kurumlarının maliyet verimliliğini, programlarını ve düzenleyici faaliyetlerini tekrar gözden geçirmeyi gerektirir. OECD'nin bir raporuna göre, dünyanın birçok yerinde, sonuçtan çok sürece ağırlık veren, çok merkezleşmiş, kuralcı ve esnek olmayan örgütler başarıyı engellemektedir. Üstelik, nüfustaki değişiklikler, ekonomik ve toplumsal gelişmeler, merkezi ve yerel hükümetlerin işlevlerine ve hizmetlerine yenilerini eklemektedir. Aynı zamanda, bu hizmetlerin tüketicileri de hükümetlerin uygulamaları ve kullandıkları yöntemler konusunda daha fazla söz sahibi olmayı talep etmektedirler.³⁸

Bu durum devlet ve toplum arasında yeni interaktif ilişkiler gerektirmiştir. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde birlikte düzenleme, birlikte yönlendirme, birlikte üretim, birlikte yönetimi ve kamu-özel sektör ortaklığını vurgulayan yeni deneyler gerekli hale gelmiştir.³⁹ Bu bağlamda, Kooiman⁴⁰ yönetişimi, "toplumsal, siyasal ve yönetsel aktörlerin, toplumlara (onların sektörlerine ya da alanlarına) yol göstermek, onları yönlendirmek, denetlemek ya da yönetmek için yapılmış amaçlı faaliyetler" olarak tanımlamaktadır. Metropol Yönetişimi Dünya Konferansı⁴¹ yönetim kavramının devlet kurumları

³⁸ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Governance in Transition*, OECD, Paris, 1995.

³⁹ Y. Kooiman, "Socio-Political Governance: An Introduction" in *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Ian Kooiman (Ed.) London. Sage Publications, 1993.

⁴⁰ a.k., s.2.

⁴¹ The World Conference on Metropolitan Governance, *Proceedings*, 20-23 April, Tokyo, 1993.

arasındaki ilişkileri kapsayan çeşitli fikirleri barındırdığını ve devlet kurumlarında olsun sivil toplum örgütlerinde olsun her düzeydeki tüm ilgili kişilerin katılımını sağlayarak aşağıdan yukarı karar alma sürecini ifade ettiğini belirterek yönetişimin katılımcı yönünü vurgulamıştır.⁴²

Tüm bu tanımlamaların dolaylı olarak ifade ettiği gibi, birçok ülkede, devletle toplum arasında, siyasal toplumla (devlet ve devletle ilişkili yapılar) sivil toplum (devletten belirli ölçüde bağımsız olan toplum bileşkenleri) arasında oluşan yeni bir ilişki bulunmaktadır. Dolayısıyla, yönetim kavramı, her iki türde de bir dizi işlevin ve doğan sorumluluğun devletten sivil topluma aktarıldığı yeni türde bir ilişki anlamına gelmektedir. Çok sayıda aktörü kapsayan bu siyasada birlikte planlama ve birlikte düzenleme sistemi ağırlık kazanmaktadır. Bu toplumsal aktörlerin eylemlerinin hedeflenen sonuçlara varması için onları etkinleştirici bir siyasetin (siyasal toplumun yönlendirmesi ve desteği) kullanılması tayin edici bir etmen olmaktadır. Etkinleştirme, bir yandan, toplumsal aktörlerin genel katılım kapasitesini artırarak, öte yandan da katılımı olanaklı hale getiren bir ortam yaratarak gerçekleştirilebilir. Tekeli'ye göre⁴³ "aktörlerin genel kapasitesi, hem onların iktidara, yüksek mali güce ve güven ve itibar getirici ortaklıklara ulaşma yollarını açarak hem de bilgi ve teknolojiye ulaşmalarını kolaylaştırarak yükseltilebilir".

Bundan sonra, belirli örnek olaylar bağlamında, başka yönlerden merkeziyetçi olan bir devlette yönetim dinamikleri, yerel yöneticilerin kullandıkları etkinleştirme stratejilerinin derecesi ve biçimleri ve katılımcı mekanizmaların türleri ve eksiklikleri ele alınacaktır.

ÖRNEK OLAYLAR

Makalenin bu kısmında, Türkiye'deki belediyeçilik bağlamında yeni ortaya çıkmış olan üç yeni türde katılım mekanizmasından söz edeceğiz; bunlar, belediye meclislerine alternatif oluşturan yapılar, Yerel Gündem 21 girişimleri ve 'proje demokrasisi' teması içinde ele alacağımız katılımcı planlama ve uygulama çabalarıdır. Tüm bu mekanizmaların ortak yanı, herhangi bir yasa ya da yönetmeliğe dayanmıyor olmaları ve var olan sistem karşısındaki hoşnutsuzluğun resmi olmayan ürünlerini oluşturmalarıdır. Belediyeleri düzenleyen genel yasa 1930'da, ülke tek parti ile yönetilmekteyken ve devletçi bir ekonomik düzen içinde çıkarılmıştı. O zamandan bu yana, belediyeye ilişkin düzenlemeleri toplumun geçirdiği temel değişikliklere uyarlamak için bazı değişiklikler yapılmış ise de (çok partili sisteme geçiş gibi), şu andaki yapı hâlâ bir merkezi yönetim geleneğini yansıtmaktadır ve yerinden yönetim yönündeki küresel eğilimden pek etkilanmemiş görünmektedir. Yine de, yasal düzenlemeler için geçerli olanın tersine, siyasada, sivil toplumun daha fazla işleve ve sorumluluğa sahip olacağı yerinden yönetime, daha küçük ve daha iyi çalışan bir devlete ve toplumda yeni bir iş bölümüne önemli ölçüde destek vardır. Şimdi tartışacağımız konu olan katılımcı mekanizmalara gösterilen ilgi ve sağlanan destek bu eğilimi yansıtmaktadır.

⁴² OECD, a.g.k., s.26.

⁴³ İlhan Tekeli, "Katılımdan Beklentilerimiz Zaman İçinde Nitelik Değiştiriyor, *Ada Kentliyim*, No.3 Fall, Ankara, 1996, s.11.

Belediye Meclislerine Alternatif Oluşturan Yapılar

Belediye meclisleri, Türkiye’de (her beş yılda bir yapılan) yerel seçimlerle oluşturulur ve (bağımsız adaylar da katılma hakkına sahip iseler de) çoğunlukla, nisbi temsil sistemiyle seçilmiş siyasal parti temsilcilerinden meydana gelir. Temsili demokrasinin ürünleri olan bu meclisler, yine de pek ‘temsili’ olmadıkları, tersine, belirli grupların dar çıkarlarını korudukları ve kollamacı siyaset yaptıkları için eleştirilmektedirler. Bir de bu meclislerin saydam olmadıkları ve bakış açılarının fazlasıyla dar olduğu suçlaması da yapılmaktadır. Yine de, demokrasinin ‘seçkin’ modelince öngörülen beklentileri yerine getirdikleri de bir gerçektir.

Resmi olmayan alternatif yapılar çeşitli büyüklüklerdeki yerleşimlerde farklı adlarla ortaya çıkmış olmalarına karşın (metropol düzeyinden ‘büyük köyler’e kadar, kent parlamentosu, kent meclisi, kent danışma kurulu gibi çeşitli adlar altında) bazı ortak nitelikler gösterirler. Çoğu durumda, böyle bir organı kurma önerisi, halkla iletişim kurmak için yeni kanallara şiddetli bir gereksinim duyan ve/veya yeni meşruiyet ve bilgi kaynakları arayan bir belediye başkanı ya da validen gelmiştir.⁴⁴ Bu kişilere yardım eden aydınlar sayıca pek fazla değildir ve bu kişilerin bazıları da zaten bu modelin oluşturulmasında katkı yapmış olan aydınlardır.⁴⁵ Tüm bu girişimlerde, merkezi hükümetin alan örgütlenmesindeki yöneticilerini; belediyenin hem seçilmiş meclis üyelerini hem de belli başlı resmi görevlilerini; siyasal partilerin, sivil toplum örgütlerinin ve mesleki ve gönüllü kuruluşların görevlendirilmiş temsilcilerini bir araya getirme çabası görülür. Bu tür bir yapının seçilmiş belediye meclisine göre daha geniş bir temeli varmış gibi görünse de temsil konusundaki itirazlar bertaraf edilmiş olmaz. Diğer bölümlerde de tartışıldığı gibi, kimin katılması gerektiği; kimin katılma olasılığının yüksek olduğu; ne ölçüde, hangi biçimde ve hangi konularda katılımın istendiği; toplumun örgütsüz kesimlerinin görüşleriyle, fikirlerini seslendiren çıkar gruplarının görüşlerinin nasıl dengeleneceği hâlâ tartışılmaktadır.⁴⁶ Resmi örgütlere üyeliğin oldukça düşük olduğu⁴⁷ ve bu eksikliğin boş bıraktığı yeri, resmi olmayan mekanizmaların kısmen doldurduğu bir toplumda, temsil ve katılımı bu tür mekanizmalarla kolaylaştırma şeklindeki korporatist bir yaklaşımın sınırlı sonuçlar doğurması kaçınılmazdır. Böyle durumlarda, Marx’ın, işçi sınıfından olmayan bir seçkin sosyalist aydın grubunun çıkıp, yaşam deneyimleri yoluyla yakınlık kurmadığı bir kollanan grubun gereksinimleri ve isteklerini ‘temsil etme’ye kalkışmaları konusundaki öngörüsü doğru çıkabilir. Üstelik, bu yapılar içinde tartışılan konuların çoğu, kent sakinlerinin büyük çoğunluğu açısından, kentte arazi edinmek, iş olanakları ve toplu kent hizmetlerine ulaşma gibi ‘can alıcı’ sorunlar değil, ‘yaşam kalitesi’ne (fiziksel ve sosyal çevrenin çeşitli yönlerine) ilişkin olduğu için katılımın çekiciliği kısmen azalmaktadır.⁴⁸ Bir başka etmen de bu organların resmi kararlar alma yetkilerinin olmayışının bilinmesidir. Bu durumu düzeltmek, ancak, bu resmi olmayan organların önerilerini, belediye meclislerinin ya da belediye encümenlerinin

⁴⁴ International Union of Local Administration (IULA), *Local Administration and Democracy*, Kent Basımevi, İstanbul, 1997.

⁴⁵ Hakkı Ülkü, Görüşme, 3 Mart 1998.

⁴⁶ W. R. D. Sowell – J. T. Coppock, *Public Participation in Planning*, New York: Pergamon Press, 1997.

⁴⁷ Türkiye Sosyal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES), *Sosyal Demokrat Seçmen Taban Araştırması*, Afa Yayınları, İstanbul, 1996.

⁴⁸ Ülkü, Görüşme.

bağlayıcı kararları haline dönüştürecek, tuttuğunu koparır belediye başkanları ile mümkün olabilir. Tüm bu eksikliklere karşın, bu yeni kurumlar, bir yurttaşlık gururu ve o yerleşimin ortak geleceğine ve kaderine ilişkin bir toplu sorumluluk ve 'ortaklık' duygusunu yerleştirmeye ve güçlendirmeye yardım edebilirler. Aynı zamanda, hem bir 'katılım kültürü' yaratılmasına yardım olabilir hem de bu süreç içinde değişik temsil şekillerinin denenmesini mümkün kılabilirler. Düzenli aralıklarla (genellikle her 2 ya da 3 ayda bir) toplanan bu yapılar, genellikle kendi sekreteryasına sahiptir ve o yerleşime ilişkin yararlı bilgiler toplar ve kaydederler. Tartışmalar sırasında, kamusal alanın "agonistic" olarak anlaşıldığı, yani kişilerin ün ve kendi kendilerini gerçekleştirme uğruna yarışma gösterilerine giriştikleri de olur.⁴⁹ Ancak, daha çok, varolan genel toplumsal ve siyasal normlar sorgulandıkça ve yeni sorunlar irdelendikçe, Habermas'ın kullandığı anlamda pek çok yeni kamusal alan yaratılır. Bu süreç içinde, değişik toplumsal aktörler birbirini tanımayla başlar, yeni iletişim ve işbirliği şekilleri yerleştirir ve toplumsal, kültürel ve çevresel konuları kapsayan kendi kamusal mekanlarını yaratırlar.⁵⁰ Böylece, bir kaç siyasal önderin ve topluluk önderinin 'peşine takılarak' başlayan gelişme, içinde yerel yönetim dinamiklerinin yeşerdiği 'organik' bir gelişme haline dönüşebilir.

Yerel Gündem 21 Girişimleri

1992 Rio Dünya Zirvesinde başlıca iki metin oluştu; Rio Çevre Bildirgesi ve Gündem 21 adıyla tanınan bir eylem programı. Bu eylem programı, hükümetlere, Birleşmiş Milletler örgütlerine, ekonomik gelişme kurumlarına, sivil toplum kuruluşlarına ve çevre üzerinde etkili olabilecek her kişi ya da kuruluşa sorumluluk yüklemektedir. Yalnızca belediyelerin çevre çalışmalarını değil, aynı sorumluluğu yüklenmiş olan tüm sivil aktörlere ilişkin çözümlememizi de işte bu geniş bağlama oturtabiliriz. Dolayısıyla, Gündem 21 faaliyetlerinin, Türkiye'deki değişik toplumsal aktörler arasındaki değişik işbirliği ve ortaklık şekillerinin yerel yönetişimin özüne uygun olarak sergilendiği ve denendiği bir alan olarak belirmiş olması doğaldır. Gündem 21, her ülkedeki yerel yetkililere "kendi kitleleriyle bir danışma sürecine girmeleri ve kendi toplulukları adına Yerel Gündem 21 üzerinde bir uzlaşmaya varmaları" için çağrı yapar. Türkiye'de birbirine paralel olarak giden iki gelişme vardır. Bir yanda merkezi devlet kurumları, yerel yönetim organları ve bir dizi sivil toplum örgütü bir Ulusal Gündem 21 Planının son düzeltmelerini yapmaktadır.⁵¹ Öte yandan, bir çok belediye, bu gelişmeleri yakından izlerken, bir yandan da kendi Yerel Gündem 21 planlarını da hazırlamaya başladılar.⁵²

Her iki düzeydeki faaliyet de 1996'da İstanbul'da toplanan HABİTAT II Kongre ve Kent Zirvesinde ya ortaya atıldı ve/veya daha da geliştirildi. Bu ilkelerden birincisi olan ve "gelecek nesillerin de kendi gereksinimlerini karşılama yeteneklerinden ödün vermeden bu günün gereksinimlerini karşılamak anlamını kazanan **sürdürülebilirlik**, 1992'de

⁴⁹ Nihat Dirim, Görüşme, 21 Aralık 1997.

⁵⁰ Ülku, Görüşme.

⁵¹ International Union of Local Administration (IULA), **Promotion and Development of Local Agenda 21s in Turkey: Progress Report**, İstanbul, Çoğaltma, 1998.

⁵² Aliaga Belediyesi, **Kent Parlamentosu Sonuç Bildirisi** (çoğaltma), 1995, Bursa Büyükşehir Belediyesi, **Local Agenda 21. Towards an Action Plan**, Bursa, 1996; Antalya Kent Konseyi, **Yerel Gündem 21**, Antalya, 1997; Çeşme Belediyesi, **Yerel Gündem 21**, Çeşme, 1998.

Rio Kongresinde kabul edildi.⁵³ Bu tanım kuşaklar arasında adaleti vurgulamakta ama aynı kuşak içinde adaleti göz ardı etmektedir. HABİTAT II'nin hazırlık komitesi toplantıları sırasında **eşitlik** kavramının ortaya atılmasının nedeni de budur. Hazırlık Komitesi raporunda,⁵⁴ "...her kadın ve erkek, etnik kökeni, ırkı, dini, siyasal ya da diğer tercihleri ne olursa olsun, temel gereksinimleri adil bir şekilde karşılanırsa, kendini daha yetkin ve güvenli hissedecek, içinde yaşadığı topluluğa katkıda bulunmaya ve başkalarının haklarına saygı göstermeye hazır olacaktır. Süregelen haksızlık ve dışlanma, bencil, anti-sosyal ve üretkenliği öldürücü davranışlar geliştirebilir ve bu da sonuçta yurttaşlık ruhunu yok eder".

Bu ilkelerden üçüncüsü olan **yaşanabilirlik**, Türkiye Ulusal Raporunda yer alan yeni bir kavramdır. HABİTAT II Kongresinde etraflı bir şekilde tartışılmış ve sonunda kabul edilmiştir. Bu kavram, insan yerleşimlerine ait, insanın kişisel ve kolektif ruh sağlığına ve bir yerleşimin sakinleri olmaktan dolayı duydukları doyuma benzersiz bir şekilde katkıda bulunan bazı uzamsal özellikler ve nitelikleri ifade eder.⁵⁵ Çevrenin kötü kullanımı, sürdürülemeyen kentsel gelişme modelleri, kent içi ulaşımındaki trafik kilitlenmeleri ya da güvensiz sokaklar bir yerleşimi yaşanmaz kılabilir. Ancak, yaşanabilirlik, aynı zamanda, genelde insan hakları konularıyla, özelde de kentsel haklar ile de ilintilidir. Bu hakların uygulanmasının yerleşimler düzeyinde de görüleceği ve insan haklarının evrenselliğinin, küreselleşmekte olan dünyada, yaşanabilirlik ilkesinin dayanacağı sağlam bir temel oluşturacağı umulmaktadır.⁵⁶

Bu üç ilkenin katılımı çok yakından ilintili olduğu çok açıktır. 'İyi' bir yerleşimin amaçlanan özelliklerini gerçekleştirmek için, aktif yurttaşlar, sivil toplum kuruluşları ve bir dizi diğer toplumsal aktör, merkezi ve yerel yöneticilerle birlikte bir 'ortaklık' kurmalı ve sorunları birlikte çözerek bir **yurttaş bilinci** yaratmalıdırlar. Yurttaş bilinci tüm kadın ve erkeklerin temel haklara sahip oldukları ama aynı zamanda da başkalarının haklarını koruma ve ortak yarara aktif olarak katkıda bulunma yükümlülüğünü de kabul etmeleri gerektiği şeklindeki anlayışı ifade eder.⁵⁷ Yerel yöneticiler, yerleşimlerde yaşanabilir koşullar yaratırken, bir yandan da etkinleştirici stratejilerle, çeşitli şekillerde, yurttaş katılımı ve bilincini geliştirmeye yönelik objektif koşulları da hazırlamalıdırlar. Türkiye'deki bazı katılım deneyleri bu bağlamda değerlendirilebilir.

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (International Union of Local Authorities/IULA), Yerel Gündem 21 faaliyetlerine ilişkin gitgide artan ilgiye karşın, bunların hâlâ az sayıda belediye ile sınırlı olduğu gerçeğinden hareketle, Türkiye'deki Birleşmiş Milletler Geliştirme Programı ile işbirliği içinde, "Türkiye'de Yerel Gündem 21'leri Geliştirme ve Teşvik" adı altında bir projeye girişti. Yerel Gündem 21, yerel aktörleri, bu süreçte katılmak ve katkı sağlamak için, becerilerini birleştirip sonuna kadar kullanma doğrultusunda üretken bir diyalog ve işbirliği içinde bir çalışma geliştirerek uyumlu çabalar

⁵³ The World Commission on Environment and Development, **Proceedings of a United Nations Conference**, New York, 1987, s.43.

⁵⁴ **HABİTAT II Preparatory Committee Report**, United Nations, New York, 1995, s.5.

⁵⁵ Efza Evrengil, "A New HABİTAT Agenda: Livability for All" in **İstanbul**, No.1 Winter issue, 1996.

⁵⁶ Tekeli, a.g.k.

⁵⁷ a.k.

sarfetmeye çağırılmaktadır. Proje Belgesinde⁵⁸ "...Türkiye’de farklı türde yerel aktörün bu tarz birlikteliği oldukça geri bir düzeydedir. Ayrıca ortak katılım ve ortak hareketin mümkün olabileceği alanlar da ihmal edilmektedir. Bu nedenle, sürdürülebilecek gelişmeleri teşvik edici, katılımcı ve işbirliğine yönelik faaliyetler yaratmaya ve yerel aktörleri yerel yönetim sürecine katacak mekanizmalarla donatmaya büyük gereksinim vardır" denilmektedir.

Bu projeden yararlanması hedeflenenlerin belediyeler, büyükşehir belediyeleri, belediye birlikleri, mahalle yetkilileri, sivil toplum kuruluşları, diğer yerel aktörler ve topluluklar olması kararlaştırılmıştır. Yerel Gündem 21 faaliyetlerine zaten girişmiş olan bir kaç öncü belediye ilk deneyimlerinin ışığında yol gösterici olmaktadır. Proje⁵⁹ kapsamında şu anda aşağıdaki faaliyetler yürütülmektedir:

- 1) Çeşitli toplumsal aktörler arasında ortak bir perspektif geliştirebilmek için bir genel bilinç ve duyarlılık programı;
- 2) Yerel Gündem 21 sekretaryaları ve bir iletişim ağı kurmak;
- 3) Yerel planların hazırlanması ve uygulamaya konması için kent içi danışma mekanizmaları, yerel komiteler ve özel görev gurupları oluşturmak;
- 4) Tekil yerel sorunlarla uğraşacak ortaklıklar kurmak;
- 5) Bir yandan birikmiş bilgi ve deneyim havuzundan yararlanırken, diğer yandan da hem beklentileri hem de sorunları değerlendirmek için eğitim programları başlatmak.

Yerel Gündem 21 faaliyetlerine ilişkin yapılabilecek temel gözlem, tartışmış olduğumuz ilkeleri kapsayan esnek bir genel çerçeveye bağlılık söz konusu olmakla birlikte, her yerleşimde, gündem, öncelikler, işbirliği şekillerinin farklı olduğunu ve çeşitli konular etrafında çeşitli ‘kamusal alanlar’ yaratıldığını saptamaktır.

Proje Demokrasisi: Dikmen Vadisi Projesi

1990’larda Ankara’da uygulamaya konulmuş olan Dikmen Vadisi Kentsel Yenileme Projesi söylemsel demokrasiye iyi bir örnek oluşturmuştur. Bu büyük (2000 kadar konutu kapsayan) ve çok kapsamlı gecekondu temizleme ve kent yenileme projesinde, Ankara Büyükşehir Belediyesi ‘Proje Demokrasisi’ kavramı içinde katılımcı bir planlama/uygulama yaklaşımı deneyine girişti. O dönemdeki belediye başkanı Murat Karayalçın⁶⁰ proje demokrasisini “belirli bir projeden etkilenecek olan herkesin, projenin her yönüne ve aşamasına, yalnız isteyici/talep edici bir konumda değil, fiilen bir karar-alıcı olarak katılması” şeklinde tanımladı. Böyle bir katılımı kolaylaştırıcı esas araç, plancıları, teknokratları, belediye görevlilerini, ilçe belediye başkanını, mahalle muhtarlarını ve bu amaçla kurulmuş olan yapı kooperatiflerinin temsilcilerini biraraya getiren bir “ortak karar komitesi” idi.⁶¹

⁵⁸ Resmi Gazete, 2 Şubat 1998.

⁵⁹ IULA, a.g.k., (1998), s.6-14.

⁶⁰ Murat Karayalçın, Görüşme, 14 Mayıs 1998.

⁶¹ Raci Bademli, **Kent Proje Vurgulu Eylemli Planlama**, Türkiye Kent Kooperatifleri Birliği, Yayın no-4, Ankara, 1992; Murat Karayalçın, “2000’li Yılların Ankara’sı”, **Ankara Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, s.5-15; Raci

Bu komite düzenli olarak toplanıyordu, kendi sekreteryası vardı, zabıt tutuluyordu ve bir de 'karar defteri'ne sahipti. Aynı zamanda da her 'paydaş'ın gerekli bulduğu zaman katıldığı bir forum niteliğindedi. Bu proje içindeki 'paydaşlar', proje bölgesindeki ilkel gecekondularda yaşayan ve daha sonra, 'çağdaş' evleri yapıldığında konutlarının yıkılmasına onay vermesi beklenen on bin civarındaki kişi idi. Bu, aynı zamanda da, ara dönemde oradan taşınmaya ve belediyeden istimlak bedeli talep etmemeye razı oldukları anlamına geliyordu. Böyle duyarlı konular, kuşkusuz, konut kooperatiflerinde, komite toplantıları sırasında ve Büyükşehir Belediye Başkanının da katıldığı özel açık toplantılarda da hararetili tartışmalara neden oluyordu.⁶² Bu süreç içinde, 'paydaşlar', söylemsel demokrasinin ruhuna uygun olarak, gündemi yaptılar, tartışmalara giriştiler, bilgi istediler, politikalar önerdiler, hem çevre düzenlemeleri hem de evler için yapılan planlara katkıda bulundular ve bazı durumlarda da projeden vazgeçmekle tehdit ettiler.

Dikmen Vadisi Projesi devam etmektedir ve yörenin eski sakinlerinin çoğu yeni evlerine yerleşmişlerdir. Öngörüldüğü gibi, yeşil alanlar genişletilmiş, Ankara'nın merkezine ulaşan bir yeşil koridor oluşturulmuştur. Kentin hizmet standartları büyük ölçüde iyileştirilmiş, bu yörenin fiziksel görünümündeki ikilik giderilmiştir ve tüm Ankara'ya hizmet verecek bir kültür, dinlenme ve alış-veriş merkezi yaratılmıştır. Projede bu denli ilerlenmiş olmasına karşın komite dağıtılmamış, çalışmaya devam etmiştir. Komite yalnız projenin tamamlanmamış bölümleriyle ilgili kararlar almakla kalmıyor aynı zamanda da tamamlanmış bölümlere ilişkin konuları da tartışıyor. Ayrıca, üyeleri yeni evlerine yerleşmiş olan kooperatiflerden bazıları kendilerini mahalle düzeyinde öz-yönetim yapılarına dönüştürerek katılım ruhunu yaşatmaya devam etmekte.

Ortaya çıkacak olan toplumsal yapı ve yeni yerlerine yerleşmiş olan (hâlâ ağırlıklı olarak kırsal bir kültür sergileyen) yöre sakinleri ile (artık kentin prestijli bir yöresi olan) Proje alanındaki yeni, daha yüksek standartlı konutların sahipleri arasındaki etkileşim konusunda yorumda bulunmak için henüz erkense de bazı kazanımlar öne çıkmaktadır. İlk olarak, Anakent Belediyesinin, katılımcı bir mekanizmaya başvurarak, olası bir toplumsal ve siyasal krizi, bazı sakinlerin kendi evlerini gönüllü olarak yıkacak kadar aktif bir desteğe dönüştürmüş olması sayılabilir. İstimlak (genellikle uzun zaman alan ve pahalı olan) gerekmediği için belediye (ve kent) zaman ve paradan tasarruf etmiştir. Projenin tüm yürütülüşü (geniş anlamda, başka yerde de benzeri yaratılabilecek olan) yararlı bir katılım örneği oluşturmuş ve 'proje demokrasisi' kavramına bir ölçüde meşruiyet kazandırmıştır.

SONUÇLAR

En genel anlamda, Türk belediyeciliğinde yönetim dinamiklerini şekillendiren dört büyük gelişme olmuştur. Bunlar, belediyelerin içsel dinamikleri; küreselleşmenin etkisi ve çevreci bir hareketin ortaya çıkması gibi siyasanın diğer bileşkenlerindeki değişikliklerdir. Siyasal, toplumsal ve ekonomik değişiklikler (İkinci Dünya Savaşı'ndan son-

Bademli, "1990'dan 2000'li Yılların Ankara'sına Bir Bakış", *Ankara Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s.35-44; Kunt Kuntasal, *The Dikmen Valley Project*, Chamber of Architects, Ankara, 1993; Özlem Gökbulut, *Urban Renewal: An Urban Dimension in Process of Change within the Context of Globalisation*, Ankara, Middle East Technical University, 1995.

⁶² Karayalçın, Görüşme.

ra) Türkiye'deki belediyecilik sisteminde etkili olmuştur. 1946'da çok partili sisteme geçiş, yalnız ulusal düzeyde değil, aynı zamanda yerel düzeyde de çıkarları ifade etme ve temsili, politik farklılaşma ve bütünleştirmenin gerçekleşeceği anlamına geliyordu. İnsanlar kısa sürede, seçimle elde edilmiş makamlarla kaynakların dağıtılması arasındaki ilişkiyi 'keşfettiler'. Seçimle elde edilen bir çok makamın (belediye sistemi içinde, belediye başkanlığı, belediye meclisi üyelikleri, köy muhtarlıkları ve köy ihtiyar heyeti üyelikleri, kent mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyeti üyeliklerinin oluşturduğu 600 bin kadar makamın) bir anda elde edilebilir hale gelmesi, bunlarla birlikte gelen prestij ve yetki ve bu makamlara sahip olanların elde ettikleri 'pazarlık gücü' onları daha da cazip kılıyordu. Bu da, hem daha yaygın bir siyasal katılıma hem de kırdaki ve kentte yeni türde bir kollamacılığa yol açtı. Köylerden kentlere kitlesel göçler; kente göçenlerin kent kaynaklarından ve hizmetlerinden yararlanma talebi ve bu imkanları sağlayan belediyelerin artan önemi belediyelerin prestijini yükseltti ve onların merkezi hükümetten ayırıldıklarına yardımcı oldu. Sonunda, yerel düzeyde katılım daha ödüllendirici ve cazip hale geldi. Ancak, daha sonraları, temsili demokrasinin gelişmesi ve temsil kurumlarının yaygınlaşması yetersiz kaldı ve bu da katılımcı ve söylemsel demokrasi yaratma çabalarını gerekli hale getirdi. Seçilmiş kent kurullarına alternatif olan yapılar bu bağlamda ortaya çıktı. Bu arada, siyasal, toplumsal ve ekonomik farklılaşma, önceleri bu tür girişimleri talep eden, daha sonra da destek veren önemli büyüklükte ve canlı bir sivil toplum yaratmıştı.

Toplumdaki yapısal değişiklikler, otarşik, kapalı bir toplumdan uluslararası rekabete açık bir pazar ekonomisine dönüşme, yeni toplumsal aktörler yarattı ve/veya var olanları güçlendirdi. Bu yeni aktörler verimlilik/etkinlik'i vurguluyor; devletin büyüklüğünü ve rolünü sorguluyor; ve daha küçük ama daha verimli bir devletin var olduğu, özel sektör ve sivil toplumun rollerinin büyüdüğü bir toplumda yeni bir iş bölümü talep ediyorlardı. Bu talepler, merkezi hükümetin vesayetinden bağımsız kalmak isteğiyle birlikte genel olarak yönetim dinamiklerini güçlendirmekle kalmadı, aynı zamanda (siyasetin her renginin temsil edildiği) belediyeler için destek de sağladı.⁶³

Belediyelerin sergilediği dinamizm, artmış olan sorumluluklarını şevkle üstlenmeleri, ulusal kaynaklardan yararlanma talepleri (yerel kaynak yaratma ve kontrol etme isteğiyle de birleşince), 'kolladıklar'ıyla ilişkileri ışığında bakıldığında, pek de şaşırtıcı görünmez. Belediyeler kent sakinine yalnızca fiziksel olarak 'daha yakın' olmakla kalmamışlar, genel olarak daha 'kolay ulaşılabilir' de olmuşlardır.

Kitlesel göç sırasında, kente gelen göçmenlerin barınma ve ilk hizmetler gibi en temel gereksinimlerini karşılamaya çalışanlar belediyeler olmuştu. Resmi mekanizmaların ve kurumların olmadığı durumlarda, epeyce gecikmiş olarak ve kuvvetli bir kollamacılık dozuyla birlikte verilmiş olsa bile, kent göçerleriyle etkileşim halinde, temel hizmetleri sağlayarak 'boşluğu' doldurmaya çalışan da belediyeler olmuştu. Belediyeler, bu güç döneminde, özellikle bir kriz durumunu savuşturmak ve 'kolladıkları' gruplardan destek

⁶³ Stratejik Araştırmalar Vakfı, **Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi**, Levent Ofset, Ankara, 1994; Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, Aydoğdu Ofset, İstanbul, 1996; Türkiye Genç İşadamları Derneği, **2000'li Yıllarda Kamu ve Özel Sektörde Yeniden Yapılanma**, Yönbiltek, İstanbul, 1996. Zafer Usköl, **Devletin Yeniden Yapılanması: Asgari Devlet ve Sosyal Demokrasi**, İstanbul, 1997.

sağlamak gibi çifte niyetle gecekondular sorununu ele alıp (her zaman yasal olmasa da) çok zekice ‘çözümler’ buldular. Böyle bir etkileşim, bizim çözümlememiz açısından önemli olan en azından iki sonuç doğurdu. Kent sakinin gözünde belediyeler, diğer ‘uzak devlet’ten ayrı tutuluyordu. Bu gelişme (özellikle 1970’lerin sosyal demokrat belediye-cilik hareketinden sonra), belediyelerin merkezi hükümetin uzantıları olmaktansa (hatta gerektiğinde merkezi devlete karşı bile gelerek) ‘halkın temsilcileri’ olma istekleriyle örtüştü. Aynı zamanda, kaynakların dağıtılmasında (bunların çoğu merkezi hükümet tarafından sağlanmış olsa bile) hem ‘kolay ulaşılabilir’ hem de etkin olan belediye imajı ve kent rantı katılımı teşvik etti ve yerel düzeyde rekabeti artırdı. İşte bu yüzden, hem daha iyisini yapmak isteyen gruplar hem de ‘temsil edilmediklerini’ ve karar alma mekanizmalarından ‘dışlandıklarını’ düşünen diğer bazı gruplar yeni katılım şekilleri bulmaya çalışmakta ve talep etmektedirler.

Küreselleşmenin Türkiye’deki belediyeçilik üzerindeki çok çeşitli etkileri arasında iki tanesi bu makaledeki esas tartışma konusuyla ilintili olması açısından diğerlerinden ayrılabilir. Türk ekonomisinin dışa açılması, sermayenin, teknolojinin, (emek değilse bile) bilginin özgür dolaşımı, Türk kentleri için hem sorun hem de umut yarattı. Bir kere, bazı Türk kentleri yatırımları çekmek ve istihdam olanakları yaratmak için dünya kentleriyle ve bölgeleriyle ilan edilmemiş bir yarışa girdi. Böyle bir rekabetin gerçekleştirilebildiği durumlarda, genellikle bundan yarar sağlayan, kent nüfusunun daha girişimci, daha becerikli kesimleri oldu. Ancak, çeşitli nedenlerle ‘küreselleşme trenini’ kaçırmış olanlar, belediye yönetimleri için daha da büyük bir ekonomik ve toplumsal sorun oluşturuldular. Bu süreç içinde, bir kenti ya da bir bölgeyi ‘pazarlamak’ için çok sayıda ve çok çeşitli aktörün işbirliğine gereksinim olduğuna göre, bu gereksinim, bir ‘paydaşlar’ yaklaşımı ya da bir ‘ortak kader’ perspektifi yaratmaya ya da bunu güçlendirmeye yol açtı. Varolan belediye yapılarının çoğu iç içe geçmiş yöresel gelişme sorunlarını çözmek için hazır ve donanımlı olmadığı için daha geniş bir perspektife sahip ve daha geniş katılımlı alternatif yapılar gerekli hale geldi. Dünya kentleri arasındaki yarışın bir başka önemli etkisi de iç ve dış sermayeyi çekebilmek için yüksek standartta kentsel altyapı, üst yapı ve hizmet sağlama zorunluluğu oldu. Öte yandan, bu da pek çok pahalı, yüksek teknoloji ürünü projenin planlanmasını ve uygulamaya konulmasını gerekli kılıyordu. Belediyelerin karşı karşıya oldukları zorluk yalnızca bazı pahalı ve gelişkin projeler hazırlamak ve bunları finanse etmek değildi, aynı zamanda bunları yasalara uydurmaları da gerekiyordu. Yerel siyasal önderler, yerel planlar, programlar ve projeler konusunda ‘müşterilerinden’ destek alabilmek için onları bilgilendirmek, ikna etmek, onlarla uzlaşmak zorunda idiler. Proje demokrasisi böyle bir çabadır.

Çevre ve çevreye ilişkin konular özellikle son beş-on yıl içinde Türkiye’de pek çok insanın hayal gücünü kamçılamıştır. Bu belki de bu konuya okul programlarında ve medyada önemle yer verilmiş olmasından ve hem Türkiye’de hem de yabancı ülkelerde çeşitli felaketleri yaşanmış olmasından ileri gelmektedir. Bu ilgi, 1996’da İstanbul’da HABİTAT II’nin toplanmasıyla daha da büyüdü. Bu kongreye sunulmak üzere bakanlıkların, parlamento komisyonlarının, üniversitelerin, sendikaların, meslek örgütlerinin, kooperatiflerin ve yüzlerce sivil toplum örgütünün katkısıyla bir ulusal planın yapılmış olması bile yararlı bir katılım çalışması oldu.⁶⁴ Üstelik, şimdiye kadar ilk defa, yerel yö-

⁶⁴ Yiğit Gülöksüz, “HABİTAT II City Summit” in *İstanbul*, No.1 Winter, İstanbul, 1996.

netim temsilcilerinden oluşan bir “Ortaklık Komitesi”nin BM’deki küresel konferanslara resmi devlet temsilcilerinin yanında katılmaları yolunda bir davet yapılmış, onlara görüşlerini sunma fırsatı tanınmıştı. Daha sonra bu görüşlerin bir özeti Genel Kurula sunuldu. HABİTAT II’nin getirdiği bir başka yenilik de çevre ve yerleşim ile ilgili sivil toplum kuruluşlarının paralel toplanmaları idi. Dünyanın her yerinden yüzlerce tebliğin ve örnek olayın sunulduğu oturumlar canlı tartışmalara sahne oldu. Buralarda yapılan katkılar daha sonra Kongrenin resmi belgeleri olarak bir araya getirildi ve böylece sivil toplum kuruluşlarının bu tür dünya forumlarını etkileme süreci başlamış oldu.

HABİTAT II’den sonra Yerel Gündem 21 girişimleri de mantar gibi fişkırmaya başladı. Bunların bazıları belediyelerle ortak çalışma içinde, diğerleri de kendi sivil toplum ve yurttaş girişimi topluluklarını kurarak ortaya çıktılar. Bu arada, bazı kentlerde, genç yurttaşlar arasında ‘gençlik habitatları’ ve ‘gençlik kurulları’⁶⁵ oluşturulmasına yol açacak ölçüde ilgi uyandı.

Bütün bunlar belki de, görülebilir gelecekte çevrenin, yerel yönetim ruhuna sadık kalınarak, yeni katılım yapıları ve mekanizmalarının ortaya çıkacağı ve yeni işbirliği, ortaklık ve toplumsal sorumluluk deneylerine olanak sağlayacak önemli bir alan haline dönüşebileceğini gösteriyor.

⁶⁵ IULA, a.g.k., (1998).