

**ULUSLARARASI BELGELERDE YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM****LOCAL DEMOCRACY AND PARTICIPATION IN INTERNATIONAL DOCUMENTS****Yrd.Doç.Dr. Sevcan GÜLEÇ SOLAK**

Karamanoglu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Karaman/Türkiye

**ÖZET**

Yerel yönetim sistemlerinin oluşması tarihsel süreçte ve ülkelere göre farklılaşmasına rağmen uluslararası kuruluşlarca hazırlanan bildirge, şart, rapor gibi uluslararası metinler, yerel yönetimlerle ilgili evrensel bir takım değerler oluşturma amacını taşımaktadır. Küreselleşme sonucu meydana gelen ekonomik ve siyasal yeniden yapılanmalar da bu amaca hizmet etmektedir. Bu bağlamda, bu çalışmada yerel demokrasi ve katılım kavramları, Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Tasarısı ve Yerel Gündem 21 belgesi üzerinden ele alınmaktadır. Ayrıca uluslararası bu metinler Türkiye'deki uygulamalar ve mevzuat açısından da incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Demokrasi, Katılım, Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Tasarısı, Yerel Gündem 21

**ABSTRACT**

Despite the fact that the formation of local government systems differs according to historical process and countries, international documents such as declarations, conditions, reports prepared by international organizations have a tendency to create universal values related to local governments Economic and political restructuring, which is the result of globalization, is also serving this purpose too. In this context, the concept of local democracy and participation is addressed through the European Urban Charter, the European Local Autonomy Charter, the World Local Autonomy Charter draft and the Local Agenda 21 document. International texts are also examined in terms of applications and legislation in Turkey.

**Keywords:** Local Democracy, Participation, European Urban Charter, European Local Autonomy Charter, World Local Autonomy Charter Draft , Local Agenda 21

**1. GİRİŞ**

Halkın kendi kendini yönetimi şeklinde en basit şekilde tanımlanan demokrasi kavramı, yüz yıllardır tanımlanmakta ve tartışılmaktadır. Demokrasinin varlığı, ne olduğu, nasıl geliştiği gibi sorular kamu yönetimi ve siyaset bilimi alanının temel sorularının başında gelmektedir. Bu alanda tartışılan bir diğer konu ise yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin hem siyasal hem de yönetsel alt birimler olarak özel bir konuma sahip olmalarından kaynaklanan ikili nitelikleri, yerel yönetimleri demokrasi platformuna taşımış, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisinin araştırılmasını ve tartışılmasını sağlamıştır.

Dünyanın birçok ülkesinde ve bu arada ülkemizde, toplumun değişik kesimlerinde ve değişik siyasal anlayışlar arasında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi konusunda ortak bir anlayış doğmuştur. Kent yönetimlerinin güçlendirilmesi, yerel yönetimlere özerklik verilmesi ve bu yönetimler üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesi konularında birçok ülkede yaşanan gelişmeler, uluslararası belgelerde ve ülkelerin anayasalarında daha açık bir biçimde yer almaya başlamıştır. Yerel yönetimler bu süreçte etkin ve verimli hizmet sunan birimler olarak değil, aynı zamanda demokratik siyasi kurumlar olarak yeni işlevler üstlenmektedir

Bu çalışmada da yerel demokrasi ve katılım kavramları, bu kavramların uluslararası metinlerdeki yeri incelenmekte ve Türkiye'deki uygulamalar ve mevzuat açısından da bir değerlendirme yapılmaktadır. Uluslararası nitelikte olan ve yerel özerkliği ele alan temel belgeler olması nedeniyle, Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı tasarısı ve Yerel Gündem 21 ele alınarak, bu belgelerdeki yerel demokrasi ve katılım ile ilgili maddeler incelenmektedir.

## 2. YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM

Demokrasi, tüm yurttaşların kendilerini yöneten kuralların ve bunlara ilişkin temel kararların kendilerince alınmasının ve yaptırma bağlanmasının hem hakları hem de görevleri olduğu bir yönetim tarzı olarak tanımlanmakta ve yurttaşların kendilerinin oluşturmuş oldukları bu kurallara uymak zorunda oldukları haklar, görevler ve kendilerini siyasal olarak eşit kabul etmeleri demokrasinin temel öğeleri olarak ifade edilmektedir (Yıldırım,1993:19).

Demokrasi kavramının bireysel özgürlük, haklarda eşitlik, halkın yöneten memurlar üzerindeki üstünlüğü, toplumsal adalet ve refah gibi değerleri içerdiği ifade edilmektedir. (Hill,1974:23). Literatürde ise demokrasi “insan hakları, çoğulculuk, sözleşme düzeni, temsil, katılım gibi temel ilkelere dayalı ve sivil toplumun devletten, görece de olsa ayrılığını kabul eden bir yönetim tarzı” olarak görülmekte, eşitlik ve özgürlük ilkelerine dayandırılmaktadır (Yıldırım,1990:9). Günümüzde doğrudan demokrasinin devlet yönetiminde uygulanmasının mümkün olmadığı düşüncesinden hareketle 18. yy'dan itibaren temsili demokrasiler üzerinde yoğunlaşmış, demokrasinin temel ilkeleri olan özgürlük, eşitlik ve kardeşliğin temsili yönetimlerde uygulanması üzerinde durulmuş(Görmez, 1997 61), yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi de bu boyutta değerlendirmiştir.

Demokrasi ile yerel yönetimlerin birlikte anılması, komün yönetimleriyle başlamış ve komünler buldukları dönemde demokrasi hücreleri olarak kabul edilmişlerdir (Görmez, 1997:12). Günümüzde de yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları olarak görülmekte, yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran, demokrasinin gelişmesine katkı sağlayan kuruluşlar olarak ifade edilmektedir (Keleş,1993:3).

Yerel yönetimler, yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar, özgürlük gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirildiği mekânlar olarak, toplumun demokratikleşmesine önemli katkılar sağladıkları için yerel demokrasiler olarak adlandırılmaktadır. Demokrasi kavramının evrensel ve tek bir tanımını yapılamadığı gibi yerel demokrasi kavramının da evrensel ve tek bir tanımının yapılamadığı, hatta yerel demokrasi kavramı için demokrasi kavramından daha öte tartışma ve farklı tanımlama çabalarının olduğu ifade edilmektedir (Görmez, 1997:67). Bu kavramın yerine demokratik yerel yönetim ve/veya aynı anlamda yerel özerklik kavramının da kullanıldığı ifade edilmektedir. Hill, yerel demokrasiyi demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması, halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri aracılığı ile katılımı olarak tanımlamakta ve yerel demokrasiyi halkı doğrudan etkileyen, günlük hayatı önemli ölçüde belirleyen gerçek ve somut sorunların gündeminin belirlendiği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük ölçekli bir dünya olarak nitelemektedir (Hill, 1974:71'den aktaran Pustu,2005:128). Yerel demokrasinin ulusal ölçekteki demokratik yönetimin temelini oluşturduğu ifade edilmekte ve batılı ülkelerin de bu anlayışın bir sonucu olarak yerel kurumları ve yerel özerklik ilkesini geliştirdikleri görülmektedir (Keleş, 2006 :67).

Yerel demokrasi, kendini yerel topluluk sorunlarına ve yönetimine adanmış yurttaşların “aracısız” öz yönetimini gerektirmektedir (Yıldırım,1993:91). Bu gereklilik de katılım olgusunu karşımıza çıkarmaktadır. Katılım olgusu hem günümüzde daha derin bir anlam ve içerik kazanan demokrasi düşüncesinin hem de modern yönetim anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında kurumsallaşmaya yönelen yönetime katılım olgusu “ karmaşık tanımlardan hareketle lehinde ve aleyhinde çok şey söylenen önemli ama tartışmalı bir kavram” (Fişek,1974:34'ten aktaran Öner ve Yıldırım:2004:230) olmaktan kurtulamamış, bütün demokratik yönetimler için bir amaç olmakla birlikte kavramın ortak bir tanımı yapılamamıştır.

Katılım: “sistem ve toplum değerlerini bir elde birleştiren ve kişisel olarak politik sisteme etki etmeye imkan veren bir mekanizma”, “yeni haklar elde etmenin bir yolu, gönüllü, rasyonel ve bireylerin veya toplulukların ortak çözümlere ulaşmasını sağlayan ortak meseleleri olduğu inancına dayalı bir sosyal hareket şekli”, “farklı çıkarlar arasında arabuluculuk yapan bir araç” olarak farklı şekillerde tanımlanmaktadır (Öner ve Yıldırım:2004:231).

Dar anlamıyla siyasal katılma ise siyasal sistem içinde yurttaşların doğrudan ya da dolaylı bir biçimde yöneticilerin seçimini ve kararlarını etkilemeyi amaçlayan eylemlerin bir bütünü olarak tanımlanmıştır (Çam,1990:203). Bu tanımdan da hareketle katılımda önemli olan unsurun düşünce ve tutumların davranışa dönüştürülmesi olduğu görülmektedir (Çukurçayır,2005a:216).

Yerel yönetimler açısından katılım ise iki şekilde değerlendirilmemektedir. Bunlardan bir tanesi doğrudan karar oluşumuna katılımdır. Diğer de, kararın oluşum sürecine katılımdır. Bunlardan birincisine herhangi bir konuda karar oluşturmak için doğrudan halkoyuna başvurulması, ikincisine ise yurttaşların farklı konulardaki görüşlerini ortaya çıkarmak, karşılıklı görüş alışverişi gerçekleştirmek için uygun platformlar oluşturmak örnek olarak verilmektedir. Böylece katılımın hem siyasi, hem de idari amaçlarla kullanılan bir olgu olduğu ifade edilmektedir (Coşkun ve Sezer,2004:282).

Sonuç olarak yönetime katılma, siyasal seçimlerde oy kullanmadan daha geniş bir süreç olarak kararlara katılmayı, denetime katılmayı ve uygulamaya katılmayı gerek örgüt gerekse merkezi ve yerel yönetimler düzeyinde işletecek mekanizmaların üretileceği ve yasal güvence altında çalıştırılacağı dinamik bir etkileşimi ifade etmektedir (Haktankaçmaz: 2004:45). Yerel yönetimler de bu etkileşimin gerçekleşeceği düzlem; temsil ve katılma kurumları olarak görülmektedir. Çünkü katılım ve temsil gibi demokratik önceliğe sahip bu ilkelerin bu kuruluşlarda yaşama geçirilme olanağının daha yüksek olduğu bilinmektedir (Palabıyık ve Görün, 2004:258).

### 3. YEREL DEMOKRASİ VE KATILIMIN ULUSLARARASI BELGELERDEKİ YERİ

Günümüzde yerel ve bölgesel yönetimler, tarihte görülmeyen ölçüde uluslararası ve uluslararası çeşitli kuruluşların doğrudan ilgi alanına girmişlerdir. Bazı kuruluşlarca hazırlanan ve devletlerin imzasına açılan sözleşmeler, ülkelerin iç hukuk yapılarını değiştirmekte; bazı devletler ya da kuruluşlar ile imzalanan kredi anlaşmaları yerel yönetim yapılarında değişiklikler yapılmasını gündeme getirebilmektedir. Türkiye'nin de üyesi olduğu Birleşmiş Milletler ile Avrupa Konseyi - Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren uluslararası sözleşmeler hazırlamakta ve devletlerin imzasına açmaktadırlar. Bu çalışmada uluslararası nitelikte olan bu belgelerden, Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı tasarısı ve Yerel Gündem 21 ele alınarak, bu belgelerdeki yerel demokrasi ve katılımı ilgili maddeler incelenecektir.

#### 3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Özerklik; kavram olarak merkeze bağlılığın yanında belirli bir uygulama gücünü ve kaynağını elinde bulundurma durumunu anlatmaktadır. Bir yandan yetki sahibi olma, diğer yandan da kaynaklara sahip olma anlamına gelmektedir (Ökmen,2002:103). Özerkliğin sınırları anayasal ilke ve tanımlarda “vesayet denetimi” olarak ifade edilmektedir.

Yerel yönetimin özerk olması, yerel karar ve eylem serbestisine sahip olmasını ifade etmektedir. Bu karar ve eylemlerin ulusal yararlarına uygun olması kaçınılmaz bir kuraldır. Anayasa'nın 123. maddesi de yönetimin bütünlüğü ilkesini koyarken bunu amaçlamıştır (Çukurçayır,2005:14).

AB ülkelerinin yerel yönetimler konusundaki çalışmaları elli yıldan fazla bir zaman dilimini kapsamaktadır. Yerel yönetimler Avrupa ülkelerinde hemen hemen bütün yerel kamusal hizmetleri yerine getirmektedir. İlk olarak Avrupa Konseyi'nin 1957'de düzenlediği Yerel Yönetimler Konferansında yerel özerkliğin nitelikleri arasında; yerel özgürlüklere saygı, yerel yaşamın kendine özgü ve partiler üstü özelliğinin korunması, devletle komünler/yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin

açıklıkla düzenlenmesi, komünlerin akçal özerkliği ve gerçek komün bilincinin geliştirilmesi sayılmıştır (Çukurçayır,2000:97).

Bu ilkeler daha sonra geliştirilmiş ve üye ülkelerin onayına sunulan bir şarta dönüştürülmüştür. 1985 yılında Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kesinleşen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından da 1988'de imzalanmış ve 1991'de 3723 sayılı yasa ile onaylanmıştır (Aydemir,2000:45).

Yerel yönetimler özerklik şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almaktadır. Özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği bu bölümde vurgulanmakta ve aynı bölümde yerel yönetim kavramı tanımlanmakta, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılması gereken ölçütler gösterilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve görevle orantılı gelir sağlanması yine bu bölümde değerlendirilen ilkelerdir (Keleş,1995:4). İkinci bölümde Şartı onaylayan ülkelerin yükümlülükleri ve sorumluluklarına yer verilirken, devletlerin çekince koyabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmekte ancak Şart'ın ilkelerinin uygulanması ile ilgili denetimleri yapacak kurumsal bir sistem öngörülmemektedir. Şartın son bölümünde ise Şart'ın uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kurallar yer almaktadır. Şart'ı onaylayan her ülke Şart'ın12.maddesinde belirtilen paragraflardan en az 10 tanesi zorunlu olmak üzere toplam 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt etmektedir. Bu maddeler, zorunlu olarak yürürlüğe konulan maddeler, iradi olarak serbest seçimle benimsenen maddeler ve çekince konular maddeler şeklinde ele alınmaktadır (Yeter,1996:4).

Şart 18 maddeden oluşmaktadır. Bunlar ana başlıklarıyla :

Madde 1 Taraflar bu Şart'ın 12 maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler.

Madde 2 Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

Madde 3 Özerk Yerel Yönetim Kavramı

Madde 4 Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

Madde 5 Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Madde 6 Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

Madde 7 Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

Madde 8 Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi

Madde 9 Yerel Makamların Mali Kaynakları

Madde 10 Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

Madde 11 Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması

Madde 12 Yükümlülükler

Madde 13 Bu Şart'ın Kapsayacağı Makamlar

Madde 14 Bilgi Sağlanması

Madde 15 İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

Madde 16 Topraklara İlişkin Hüküm

Madde 17 Çekilme

Madde 18 Bildirimler'dir.

Bu Şart'a göre yerel yönetimleri hem yetki hem de mali bakımdan güçlendirecek önlemler hükümetler tarafından alınır. Ayrıca yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması gerektiği de şartta yer alan ilkelerdendir. Yine Şart'a göre, yerel yönetimlerin sınırlarında halk oylaması yapılmadan değişiklik yapılamayacaktır (Keleş,2006:56).

Şart'ın üçüncü maddesine göre, yerel özerklik, yasalar çerçevesinde, yerel otoritelerin kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkını ifade etmektedir. Yerel özerklik ilkesinin yerel yönetimlere kendi temel kurallarını koyma, kendi işlerini istediği gibi yürütmeye, merkezi yönetimin yerel işlere karışmasını önleyebilme, kendi yerel kaynaklarını yaratabilme ve yerel

topluluk üyelerinin genel refahı ve mutluluğuna katkıda bulunabilme hak ve yetkisini sağladığı ifade edilmektedir (Yeter,1996:4).

Yerel Özerklik Şartı yerel demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir belge olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel makamların karar süreçlerine halk meclisleri ve halk oylaması yoluyla katılımı hükümleri ile katılımcı bir yerel demokrasi anlayışını pekiştirirken, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını anayasa ve yasaya dayandırılması gerektiğini ifade ederek de yerel yönetimlerin yapısal oluşumunu ve vesayet denetimini yasal düzenlemelerle çerçevelemektedir.

Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 21.11.1988 tarihinde imza koymuş, 9.12.1992 tarihinde onaylanarak, 1.4.1993 tarihinde yürürlüğünü başlatmıştır. Şart'ı bir bütün olarak imzalayan Türkiye, şart'ın 4. maddesinin 6., 7. maddesinin 3., 8. maddesinin 3., 9. maddesinin 4.,6. ve 7., 10. maddesinin 2. ve 3. fıkralarıyla 11. maddesine çekince koymuştur (Keleş,1995:5). Çekince konulan bu maddeler:

Md.4/6- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Md.7/3- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Md.8/3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Md.9/4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır.

Md.9/6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

Md.9/7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

Md.10/2- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

Md.10/3- Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Md.11- 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.

Çekince konulan bu maddelerin bir bölümü, Türk yerel yönetim mevzuatında uygulanmaktadır. Örneğin yerel yönetimlerin başka devletlerinin yerel yönetimleriyle işbirliği yapmaları 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 20. maddesi, "Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahallî idare birliği kurulmasına engel oluşturmaz. İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesidirler" şeklinde düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin, 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun gereğince yabancı ülke yerel yönetim birimleriyle kardeş şehir ilişkilerine girmeleri mümkün kılınmıştır (Yeter,1996:11). Bu maddeler Şart'a konulan bu konudaki çekincenin bir anlamda geçersiz olduğunu göstermektedir.

Bunun yanı sıra çekince konulan 11.madde de Anayasanın 125. maddesinde yer alan idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır ifadesi ile çelişmektedir. Yerel yönetimler merkezi idarenin kararları aleyhine Danıştay'a ve İdare Mahkemelerine başvurabilmektedir. Bununla ilgili başvurulara ve mahkeme kararlarına rastlanılmaktadır.

Çekince konulan bir diğer madde de yerel yönetimlere yapılan hibeler ve bunların kullanımıyla ilgili maddedir. Türk yerel yönetim maliyesinde fonlar ve bakanlık yardımları önemli bir paya sahipti, 21.02.2001 tarihli ve 4629 sayılı bazı fonların tavsiyesi hakkında kanun ile bu fonlardan bir kısmı tasfiye edilmiştir (Gökçe ve Bayrakçı,2006:164) ancak çekincenin konulduğu dönemde bu fonlar ve yardımlar yerel yönetim maliyesinde önemli bir paya sahipti.

Çekinceler koyarak imzalamış olduğumuz Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ülkemiz anayasası ve ilgili yasalarına aykırılık teşkil etmemektedir. Konulan çekincelerin de hem yapılan düzenlemelerle hem de daha önceki uygulamalarla çelişmediği, Bakanlar Kurulu kararı ile bu çekincelerin kaldırılabilceği görülmektedir.

Özerklik koşullarının birçoğunun, ülkemizde tam olarak uygulanmakta olduğunu söylemek güçtür. Sadece yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelme koşulu, il özel idareleri hariç gerçekleşmektedir. Serbestçe karar alıp uygulayabilme koşulunun, aşırı denetim nedeniyle gerçekleşmesi çok zor olmuştur. İdari özerkliğin bir diğer koşulu olan halk katılımı, sadece seçimden seçime, temsilciler aracılığıyla, dolaylı yoldan kullanılabilir. Bugüne dek ülkemizde, doğrudan halk katılımına imkan verecek bir düzenleme söz konusu edilmemiştir (Yüksel,2005:292).

Özerklik konusunda 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yasal düzenlemelerde bazı olumlu adımların atıldığı görülmektedir. Her şeyden önce Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nda da belirtilen "özerklik" kavramının anayasada ve yasalarda yer alması gereği bu düzenlemelerle ilk kez yasada yerini bulmuştur (Yüksel,2005:293).

### 3.2. 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 (Öner,2000:15). Şart, daha sonra 1985 yılında, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı'na aktarılmıştır. Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı'nda Mart 1992'de kabul edilmiştir. Şart diğerlerinden farklı olarak Hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Türkiye'de henüz anlaşmayı imzalayan bir belediye olmamıştır.

Şart, şehirlerdeki yaşamın daha iyileştirilmesi amacıyla, Avrupa çapında yürütülen bu kampanya, dört genel alan üstünde yoğunlaşmıştır ([ibb.gov.tr](http://ibb.gov.tr) , 2006):

Fiziksel şehir ortamının iyileştirilmesi,

Varolan konut stoğunun onarımı,

Şehirlerde toplumsal ve kültürel fırsatların yaratılması,

Toplulukların geliştirilmesi ve halk katılımının sağlanması.

Yaşam kalitesinin artırılması amacıyla yerel yönetimler arasında işbirliği ve dayanışmanın sağlanması şartta ayrıca öngörülmüştür (Çukurçayır, 2000:99). Avrupa Kentsel Şartı, halk katılımını kentsel gelişmenin demokratik süreci için bir gereklilik olarak görmekte, doğrudan katılım araçlarının yaratılmasını demokrasi ve insan haklarının bir göstergesi olarak sunmaktadır. Bu nedenle kent yönetimine demokratik katılımı sağlamak üzere Avrupa Kentsel Şartı'nın 12. bölümü "Hemşehri Katılımı, Kent Yönetimi ve Planlaması" adı altında, genel olarak kent yönetimine katılma konusuna

ayrılmıştır (Coşkun ve Sezer,2004: 285). Avrupa Kentsel Şartı, bu bağlamda Şart'ta katılım ve demokrasiyle ilgili olarak, yerel demokrasinin temeli oluşturulmadan kentlerde kişisel haklardan söz edilemeyeceği, kent yönetiminin yönetsel sistemin işleyişiyle ilgili hakları ve yasal düzenlemeleri ilgililere bildirmesi ve karar süreçlerine etkin katılımlarının sağlanması gereği ortaya konmuştur. Bu amaçla şu ilkeler belirlenmiştir (Çukurçayır, 2000:99):

Yerel siyasal yaşama halkın katılabilmesi için halkın, temsilcilerini özgür ve demokratik bir biçimde seçebilme hakkına sahip olması,

Katılımın etkin bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için, halkın yerel siyasal ve yönetsel yapılarda belirleyiciliğinin sağlanması,

Toplumun geleceğini etkileyecek her türlü önemli projede halka danışılması, halk oylaması yönteminin kurumsal olarak benimsenmesi,

Kent planlamasında her türlü veriye dayanılarak, çoğulcu bir yöntemin benimsenmesi,

Gençlerin toplumsal yaşama katılımının yerel yönetimlerce sağlanması.

Şartın temel felsefesi, yerel otoritenin kentsel gelişimine yönelik sorunlarını 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 belirtmek olduğu ifade edilmiştir (Öner,2000:16). 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 (Öner,2000:16) .

Avrupa kentsel şartında, Kentli Hakları Deklarasyonunda yer alan 20 ana başlıkta yer alan konulardan 13'ü yerel yönetimlere yönelik uyarlanmıştır. 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 başlıklarından oluşmaktadır. Avrupa Kentli Hakları Deklarasyon'unda "çoğulcu demokrasilerde, kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde, gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması" olarak belirlenen katılım olgusu, Avrupa kentsel şartı'nda 12. bölümde "hemşehri katılımı, kent yönetimi ve kent planlaması" başlığında ele alınmıştır.

Avrupa Kentsel Şartı, yerel katılım ve demokrasi konusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. ve 9. maddelerine atıfta bulunarak yerel yönetimlerin hemşehri katılımına ve yerel demokrasiye yaklaşımını tanımlamada temel alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Şart'ta yerel katılımı yönelik şu ilkelere yer verilmiştir ([ibb.gov.tr](http://ibb.gov.tr),2006):

1. Yerel siyasal yaşama hemşehri katılımı, temsilcileri serbestçe ve demokratik biçimde seçme hakkıyla korunmalıdır.
2. Yerel siyasal yaşama hemşehri katılımı, yerel, siyasal ve idari yapının her kademesinde etkinleştirilmelidir.
3. Beldenin geleceğiyle ilgili bütün büyük projeler konusunda hemşehrilere danışılması gerekmektedir.
4. Kent yönetimi ve planlanması, kentin somut özellikleri konusunda azami bilgilenmeye dayanmalıdır.
5. Yerel siyasal kararlar, profesyonellerden oluşan ekiplerin yürüttüğü kentsel ve bölgesel planlamaya dayanmalıdır.
6. Karar alma sürecindeki son aşama olan siyasal tercihlerin yaşamsal ve kavranabilir olması gerekmektedir.
7. Yerel yönetimler gençlerin yerel yaşama katılımını sağlamalıdır.

Avrupa Kentsel Şartı, yerel demokrasi ve yerinden yönetim kavramlarını, yerel halk katılımı boyutunda ve hak ve ödev bağlamında ele almaktadır. Halk katılımına yönelik ilkelerde yerel halkı/hemşehrileri yerel demokrasinin tabanı olarak kabul etmekte ve yerel halkı beldenin yönetimi ve planlaması noktasında seçilmiş temsilcilerin ve yerel yönetim görevlilerinin ortakları olarak nitelemektedir. Bunun yanı sıra teknik konulardaki önemli kararlarda profesyonellerin yanında kentlilerin de olması gerektiğini vurgulamaktadır. Yerel yönetimlerin alınacak kararlarda yerel halkın bilgilendirmesi, onların görüşlerini alması ve karar alma sürecinde aktif bir rol almasını sağlaması gerektiği Şart'ta ifade edilmektedir. Kentsel hakların geliştirilmesi görevini de yerel yönetimlere bırakan Şart, yerel yönetimlere yeterli mali kaynak sağlanması gerektiğine de vurgu yapmaktadır.

### 3.3. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Tasarısı

Şart'ın ilk taslağı, 28-31 Nisan 1998 tarihlerinde Nairobi'de toplanan birinci uzmanlar kurulu toplantısında hazırlanmıştır. Şart, yerel yönetim birimlerinin hak ve yetkilerini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi ama ondan farklı olarak, bu kez dünya çapında düzenlemek, demokratik yerel yönetim ilkelerini tüm dünyada yerleştirmeye çalışmak amacındadır (Keleş ve Mengi, 2002:10).

Giriş Bölümünde, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'ne gönderme yapılarak, Bildirinin her düzeyindeki yönetimlerin halk idaresine dayandığını belirten 21. maddesi çerçevesinde, demokrasinin yerel yönetimler için de bir hak olduğu vurgulanmaktadır (Keleş ve Mengi,2002:10).

Gündem 21 ve Habitat Gündemi'nde sözü edilen pek çok küresel sorunun yerel düzeyde ele alınması gerektiği, bu sorunların ancak devletin yerel yönetimlerle yoğun işbirliği yoluyla çözülebileceği belirtilmektedir. Her iki uluslararası belgenin yaşama geçirilmesinde yerel yönetim birimlerine önemli görevler düştüğünün altı çizilmektedir. Bu, Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği yeni bir düzenlemedir (Keleş ve Mengi,2002:10). Sürdürülebilir gelişme kavramı ile yerellik ilkesinin de Şart'ta yer aldığını görülmektedir. Ayrıca, katılımcı ve saydam yerel yönetim birimlerinin varlığı, hizmetlerin etkili ve yurttaşın en yakın düzeylerde sunulmasını sağlayacak; böylece toplumsal ve ekonomik gelişme de gerçekleşebilecek denilmektedir (Keleş ve Mengi,2002:11).

Tek tek maddelere bakıldığında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da aynen ama daha ayrıntılı bir biçimde düzenlendiği görülmektedir. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan farklı olarak, "Yurttaşların Katılımı ve Ortaklığı" başlıklı yeni bir madde (10. madde) eklenmiş, yerel yönetim birliklerinin uluslar arası işbirliği de ayrı bir maddede düzenlenmiştir (Keleş ve Mengi,2002:11).

Katılıma ilişkin 10. maddeye göre; yerel yönetim birimleri işlevlerini yerine getirirken, anayasa kurallarına ya da yürürlükteki yasalara dayanarak, kararların alınmasında ya da yurttaşların katılımının sağlanmasında gerekli yol ve yöntemleri saptama hakkına sahiptirler. Buna, toplumsal ve ekonomik açıdan daha zayıf kesimlere, etnik gruplara ve öteki azınlıklara özel temsil olanağı sağlanması da dahildir. Yerel yönetim birimleri sivil toplumun tüm temsilcileriyle özellikle hükümet dışı örgütlerle ve toplumda etkili örgütlerle, özel sektörle ve diğer çıkar gruplarıyla ortaklıklar kurmaya ve geliştirmeye yetkilidirler. Bu madde; yerel yönetimlere Şart'ın genel felsefesi çerçevesinde sektör temeline dayalı işbirliği yollarını açmaktadır (Keleş ve Mengi,2002:1.4-18).

### 3.4. Yerel Gündem 21

1987 yılında BM Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan "Ortak Geleceğimiz Raporu"yla birlikte ortaya çıkan sürdürülebilir gelişme kavramı ve katılıma verilen önemle başlayan 1992'de Rio'da yapılan Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın bir ürünü olan Gündem 21, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen "sürdürülebilir gelişme" kavramının hayata geçirilmesine yönelik, küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeyde ifadesi olan bir eylem planı olarak ortaya çıkmaktadır (Göktürk ve Kavilli,2002:239). Gündem 21'in amaçsal ilkelerini; "sürdürülebilirlik", "yaşanabilirlik" ve "hakçılık"; araçsal ilkelerini ise, "kent bağlılığı", "yapabilir kılma" ve "yönetişim" oluşturmaktadır. Amaçsal ilkelerden sürdürülebilirlik Gündem



21'in zorunlu koşulu olup, araçsal ilkelerden yönetişim, Gündem 21'in olmazsa olmaz koşulu olarak ifade edilmektedir (Torlak ve Önez, 2005: 651-652).

Gündem 21 üç ana ve bir tamamlayıcı kısımdan oluşmakta ve toplam 40 bölümü içermektedir (la21turkey.net:2006):

1.Sosyal ve Ekonomik Boyutlar: Bölüm 2-8'i kapsamaktadır.

2.Çevre Koruma ve Kaynak Kullanımı: Bölüm 9-22'yi kapsamaktadır.

3.Temel Grupların Rollerinin Geliştirilmesi: Bölüm 23-32'yi kapsamaktadır. (Sonraki yıllarda Birleşmiş Milletler'in 1995 Pekin Konferansı'nın konusu olacak kadınlar, ayrıca çocuklar ve gençler, yerli halk, sivil toplum kuruluşları, özel sektör kuruluşları, sendikalar...) Yerel yönetimler de, bu bağlam içinde, Bölüm 28'de ele alınmaktadır.

4. Uygulama Araçları: Bölüm 33-40'ı kapsamaktadır .

Gündem 21 içerisinde, “sürdürülebilir kalkınma için küresel ortaklıklar oluşturulması” konusuna verilen önem ve öncelik doğrultusunda, Gündem 21'in 28. Bölümü, “Gündem 21'in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri” başlığını taşımaktadır. Gündem 21'in, 1992 Yerel Yönetimler Curitiba Bildirgesi esas alınarak hazırlanan 28. Bölümü'nde yerel yönetimlerin, halka en yakın yönetim kademesi olarak, sürdürülebilir kalkınma konusundaki yaşamsal konularının altı çizilmekte ve yerel yönetimlere yönelik hedefler ortaya konmaktadır. Bu bölümde getirilen ana hedef olarak, her ülkedeki yerel yönetimlerden, kendi belde halkları ile katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için bir Yerel Gündem 21 oluşturmaları konusunda görüş birliği sağlamaları beklenmektedir. Bu öncelikli hedefe ulaşılmasına yönelik faaliyetler kapsamında da, her yerel yönetimin, hemşehrilerle, yerel kuruluşlar ve özel sektör kuruluşlarıyla diyalog içerisinde, kendi Yerel Gündem 21'lerini geliştirmeleri gerektiği belirtilmektedir (la21turkey.net:2006).

Yerel Gündem 21, öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Gündem 21'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, çok sektörlü bir süreçtir. Yerel yönetimlere yönelik bir başka ana hedef olarak, her ülkedeki tüm yerel yönetimler, karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin olarak katılımını sağlayacak programlar geliştirmeye ve uygulamaya davet edilmektedir. Böylelikle, Gündem 21, bir yandan doğrudan 24. Bölümü ile kadınlara, 25. Bölümü ile de gençliğe yönelirken, öte yandan da kadınlar ve gençler konusunda yerel yönetimler için özel bir görev alanı çizmektedir.

Gündem 21'in yerel yönetimlerle ilgili bu bölümünde, ayrıca, uluslararası topluluk ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin artırılması ve uluslararası ölçekte yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik adımlar atılması teşvik edilmektedir. Aynı şekilde, deneyim ve bilgi alışverişini zenginleştirmek amacıyla yerel yönetim birlikleri ve diğer yerel yönetimlerin temsilcileri arasındaki koordinasyon ve işbirliği düzeyinin geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu bölümün en önemli ve vazgeçilmez yönlendirmelerinden biri olarak, yerel yönetimlerden, öncülük ettikleri Yerel Gündem 21 sürecine uyum sağlamaları beklenmekte ve “Gündem 21'in hedefleri doğrultusunda yerel yönetimlerin, kendi programlarını, politikalarını ve yönetmeliklerini, benimsenen yerel programları esas alarak gözden geçirmeleri ve değiştirmeleri” gerektiği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, Gündem 21'in hedeflediği sürdürülebilir kalkınmanın yerel düzeyde yaşama geçirilmesini sağlayacak başlıca mekanizma olarak kabul edilen Yerel Gündem 21, insanların temel gereksinimlerinin karşılanması, yaşam standardının iyileştirilmesi ve güvenli bir geleceğin sağlanması yönündeki öncelikleri, ekosistemlerin “taşıma kapasitesi”nin dikkate alınması ve gelecek nesillerin haklarının korunması yönündeki küresel taahhütlerle harmanlaması nedeniyle, özünde “çevre ve yaşam kalitesinin geliştirilmesi projesi” olarak da değerlendirilmektedir. Bu öncelikler ve taahhütler, geniş tabanlı katılıma dayalı toplumsal uzlaşma sağlayıcı mekanizmalar ile birleştiğinde, Yerel Gündem 21'in aynı zamanda bir “toplu girişim projesi” olma özelliği ön plana çıkmaktadır. Yerel Gündem 21 sürecinin öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması üzerindeki

vurgusu, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı “yönetişim” (governance) anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının demokrasi, insan hakları, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hesap verme ve yerel yönetişimin diğer vazgeçilmez kavramlarıyla birlikte anlam kazanmasından hareketle, Yerel Gündem 21’in şemsiyesi altındaki yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda “yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi” olduğu da görülmektedir.

Gündem 21 ile sorunların çözümünde sadece devleti içeren tek özne yerine, hükümetler, iş adamları, ticaret birlikleri, bilim adamları, vatandaşlar, hükümet dışı kuruluşların da içinde bulunduğu çok taraflı görev ve sorumluluk üstlenen gruplardan yardım alınması öngörülmektedir (Üzan,1999:96-97).

Yerel Gündem 21, 1600’den fazla belediyede uygulanmakta olup, bu süreç 1996 yılında İstanbul’da yapılan Habitat-II Kent Zirvesi’nden itibaren ülkemizde de ivme kazanmıştır (Üzan,1999:98). Bu zirve sonucunda ortaya çıkan ve belki de bu nedenle uygulanmasına Türkiye’de özel bir önem verilen Gündem 21 Ulusal Eylem Planı’nda, sürdürülebilirlik (sustainability), yaşanabilirlik (livability), hakçılık ve eşitlik (equity), kenttaşlık (hemşehrilik) bilinci (civic engagement) ve yapabilirlik (enablement) kavramlarının yanında yönetişim kavramlarına da yer verilmiştir (Çukurçayır,2005a:219).

Türkiye’deki YG-21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, UNDP’nin desteği ile, IULA-EMME’nin koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de YG-21 lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” projesi ile başlamıştır. Bakanlar Kurulunun Kararı ile başlatılan proje, iki yıllık bir uygulama dönemi sonrasında, Aralık 1999’da tamamlanmıştır. Bu projenin başarısı üzerine UNDP, ikinci aşamaya destek vermeyi kabul etmiştir. Bakanlar Kurulu’nun da bunu benimsemesinin ardından, “Türkiye’de Yerel Gündem 21lerin Uygulanması” başlığını taşıyan ikinci aşama projesi, Ocak 2000’de başlamıştır. İkinci aşaması sırasında çeşitli alt-projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50’yi aşması sonrasında, YG-21 uygulamaları “Proje” çerçevesinden çıkılarak, uzun erimli bir “Program”a dönüştürülmüştür. Türkiye Yerel Gündem 21 Programının üçüncü aşaması, birbirini destekleyen bir dizi proje ile başlamıştır. Üçüncü aşamanın ana projesi “Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planının Yerelleştirilmesi” başlığını taşımaktadır. Bu proje kapsamında merkezi yönetimin ilgi ve desteğinin artırılması ve tanıtım eksikliğinin giderilmesi öngörülmektedir. Proje kapsamında ayrıca Yerel Projelere Desek Programı da yer almaktadır (Emrealp,2005:30). Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamaları 2001 yılında UNDP tarafından dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmiştir.

Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin örgütlenmesi belediyelerin çatısı altında kurulan Yerel Gündem 21 müdürlükleri ile oluşturulmuştur. İçeriğinde ise oluşturulan kent konseyleri, çalışma grupları, genel sekreterlik, kadın platformları ve gençlik konseyleri yer almakta ve gruplar çerçevesinde çalışmalar yürütülmektedir. Kent konseyleri, kentin tüm bileşenlerini temsilcilik düzeyinde bir araya getiren ve geniş katılımlı toplantılar yapmayı hedefleyen bir düzenlemedir. Çalışma grupları gönüllülük temelinde, çalışma alanları konusunda sınıflandırma yaparak, ihtiyaca göre ve sayıları kentten kente değişen gruplardan oluşturulmaktadır. Bu grupların hedefleri ise kendi alanları ile ilgili konularda var olan sorunları tespit etmek ve çözmeye çalışmak olmaktadır. Kadınlar ve gençlerin etkin olmadığı düşünülen ve etkin hale getirilemeyen gruplar olarak, etkinliklere katılmaları sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle oluşturulan kadın platformları ve gençlik konseyleri bu grupların kendi belirleyeceği alanlarda çalışmalarını sağlamak amacıyla kurulmuşlardır (Arap,2004:165).

Türkiye’de Yerel Gündem 21’in yasalarda yer alması ise, ilk defa adıyla ifade edilerek 5272 sayılı Belediye Kanunu ile olmuştur ancak bu yasa yürürlüğe girmemiştir. (Torlak ve Önez, 2005: 666). 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda da Yerel Gündem 21’lerin katılımcı yapılarından olan kent konseylerine yer verilmiştir. Kanunun 76.maddesinde Kent konseylerinin işlevi, kimlerden oluştuğu ve nasıl çalışacakları gibi konular yer almaktadır. Mahalle yönetimi, belediye meclisi, ihtisas

komisyonlarına katılım ve karar alma sürecinde yer alma ile ilgili maddelerde 5393 sayılı yasa da yer alan ve katılımı gerçekleştirmek için düzenlenen maddelerden bazılarıdır.

Yerel Gündem 21 projeleri çeşitli açılardan eleştirilmektedir. Örneğin, ülkemizde uygulanan en uzun soluklu proje olan Bursa Yerel Gündem 21 tanıtım ve katılım konularında önemli aksaklıklar bulunduğu vurgulanarak ülkenin fiziksel, politik ve sosyal altyapısının böylesi uygulamalar için hazır olmadığı düşüncesi ileri sürülmektedir. Aksi durumda Yerel Gündem 21 ve benzeri katılım denemelerinin hemşehrilerin katılıma ilişkin beklentilerini olumsuz etkileyebileceği hatta küreselleşme ve özelleştirme kapsamında bu süreçlerin yerelin sermayenin egemenliğinde kalmasında bir araç olabileceği düşüncesi savunulmaktadır (Palabıyık,2004:81).

Nitekim 1980'li yıllardan itibaren yaşanan küresel dönüşümler ve yeni sağ politikaların etkileriyle bu dönemde özelleştirme ve benzeri yollarla, yerel yönetimler yerlerini özel sektöre bırakmaya başlamışlardır. Ancak, devlet-piyasa ayrımının kendi içindeki yetersizliği kısa sürede kendisini göstermiş, aslında yeni sağ anlayışların içinde zaten varolan bir üçüncü sektörün kent yönetimi için de düşünülmesi, özellikle oluşan tepkileri azaltmak açısından gündeme getirilmiştir (Şengül,1999:12). Böylece kent yönetimlerine ilişkin olarak üç sektörlü bir model ortaya çıkmıştır.

Kentte yaşayanları ortak olarak gören ve iktidarını hemşehrileri ile paylaşan bir yönetim anlayışının önemli bir etkisi ise bugün çokça eleştirilen hemşehrilik bilincinin yeterince gelişmemiş olması sorunlarının çözümüne ve siyasi kültürümüzde az rastlanan farklı toplumsal kesimlerle dünya görüşlerinin, yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve yaşanabilir bir kent oluşumu hedefleri doğrultusunda bir araya gelerek ortak karar almasına imkan sağlaması bu yaklaşımın sunduğu fırsatlardandır. (Üzan,1999:100) .

Bu aşamada, ülkelerde katılımı amaçlayan Gündem 21 çalışmalarında uygulanabilir model yaklaşımlarının geliştirilmesi dikkat çekmektedir. Türkiye'de yerel ölçekte gelişmekte olan Yerel Gündem 21 örneklerinin ortaklık anlayışı içinde, kısaca yerel yönetim olanaklarının kentsel birçok konuda en azından yeni çözümler ileri sürdüğü kabul edilmektedir (Palabıyık,2004:81).

#### 4. SONUÇ

Bugün hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak bakılmaktadır. Demokrasinin gelişmemiş olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin de gelişmemiş olduğunu görülmektedir. Demokrasiyi ülke çapında yaşatabilmenin ilk adımı yerel yönetimler özerkleştirilerek atılabilir. Yerel yönetimler, halkın siyasal terbiyesinin ve demokrasi terbiyesinin geliştirildiği temel basamaklar olarak kabul edilmektedir. Bu yönü ile yerel yönetimler ülke çapında politikacıların, devlet adamlarının yetiştirildiği bir fidanlık hizmeti de görmektedir. Ülkede siyasal istikrarın sağlanmasına bu yolla doğrudan katkı sağlayan kuruluşlar olan yerel yönetimlerin demokratik nitelik taşımaları ülke çapında da demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlayacaktır.

Küreselleşme ve yerelleşme süreçleri, yerel yönetimleri merkez-çevre ekseninde, katılımcı ve çoğulcu demokratik anlayışla hareket eden, çok boyutlu ve çok aktörlü karar alma süreçlerini farklı aktörlerin katılımına açan, işlevsel ve etkili birimler olarak düşünmeyi ve buna uygun şekilde yönetim yapılarını yenileştirmeyi gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda merkezi yönetimin taşra sisteminin de katılımcı demokrasi anlayışıyla yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu tür örgütlenmelerde başarının sağlanabilmesi için tüm katılanların tam bir 'ortak' gibi eşitler arasında bir davranış göstermelerinin gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca, katılım mekanizmasının sadece bilgilendirme ya da fikir sorma kimliğinden çıkarılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin başarısı da büyük ölçüde halkın bu yönetimlerin önemine inanmasına, kendi yönetimi olduğunu kavramasına, ona sahip çıkmasına ve yönetimde yer almasına bağlıdır. Bu nedenle, yerel yönetimler halkın saygı ve desteğini kazanmak durumundadır.

Yerel yönetimlere özerkliğin sağlanması, haklın katılımın sağlanması, demokratikleşmenin gerçekleştirilmesi gibi konular kanunlarla beraber uygulamacıların tutumuyla da ilgilidir. Mevzuatta yer alan, uygulanamayan katılım ne demokrasiyi gerçekleştirebilir ne de hizmetlerin etkin ve verimli

sunulmasını sağlayabilir. Bu nedenle yapılan düzenlemelerin, imzalanan ulusal ve uluslararası metinlerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

#### **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

ARAP Sultan Kavili, (2004), “Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim”, Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yayını, Biga/Çanakkale,ss.159-171.

AYDEMİR Süleyman Ruhi,(2000), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Işığında Türk Yerel Yönetimler”, Yerel Gündem, Yıl:2, Sayı:8, ss.43-60.

COŞKUN Bayram, SEZER Sergender.(2004), “Muğla Kent Meclisinin Örnek Olay Olarak İncelenmesi”, Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yayını, Biga/Çanakkale, ss.281-297.

ÇUKURÇAYIR M. Akif, (2000), Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Çizgi, Konya.

ÇUKURÇAYIR M. Akif, (2005), Küreselleşme ve Yerel Yönetimler Ders Notları, Dizgi Ofset, Konya.

ÇUKURÇAYIR M. Akif (2005a), “Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform, Der: Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik, Nobel, Ankara, ss. 213-234

EMREALP Sadun, (2005), Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını,İkinci Baskı, İstanbul.

GÖKÇE Orhan, BAYRAKÇI Erdal (2006), Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları, Dizgi Ofset.

GÖKTÜRK Atilla, KAVİLİ Sultan, (2002) “Yerel Gündem 21 ve Katılım”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Der: Birgül A. Güler, Ayşegül Sabuktay, TODAİE Yayını, Ankara.

GÖRMEZ Kemal. (1997) , Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara.

HAKTANKAÇMAZ M. İlker, (2004), “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37, Sayı: 1, ss. 45-62.

HİLL Dilys M.(1974), Democratic Theory And Local Government, London.

KELEŞ Ruşen, MENGİ Ayşegül, (2002), “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 11, Sayı: 4, ss.6-24

KELEŞ Ruşen, (2006),Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

KELEŞ Ruşen, (1993), “Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), IULA-EMME, İstanbul.

KELEŞ Ruşen, (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa Ve Türkiye”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:4, Sayı:6, ss.3-19.

ÖKMEN Mustafa, (2003), “Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar”, Yerel ve Kentsel Politikalar, Der: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi, Konya.

ÖNER Şerif, YILDIRIM Uğur, (2004) ,“ 2001 Mahalli İdareler Tasarısı ve 2003 Taslağında Belediye Yönetimler, Katılımcı Demokrasi ve Açıklık Açısından İncelenmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 6, Sayı:1, ss.231-253.

ÖNER Şerif ,(2000), “Uluslararası Metinlerde Yerel Demokrasi ve Katılım”, Yerel Gündem, Yıl:2, Sayı:7, ss.8-17.

PALABIYIK Hamit, GÖRÜN Mustafa, (2004) “Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği”, Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel

Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yayını, Biga/Çanakkale, ss. 257-272.

PALABIYIK Hamit, (2004), “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37, Sayı: 1.

PUSTU Yusuf, (2005), Yerel Yönetimler Ve Demokrasi, Sayıştay Dergisi Sayı:57

ŞENGÜL H. Tarık, (1999), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C: 8, S: 3, ss. 3-22

TORLAK S. Evinç, ÖNEZ Zuhul (2005), “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform, Der: Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik, Nobel, Ankara, ss. 649-674

TÜRK BELEDİYELER BİRLİĞİ, Yeni Mahalli İdareler Mevzuatı, Türk Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, 2005

ÜZAN Nizam, (1999) “Belediyeler ve Yerel Gündem 21”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C: 8, S: 2, Ocak, ss. 96-101

YETER Enis, (1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 5, Sayı: 1, ss. 3-13

YILDIRIM Selahattin. (1993),Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar, Tc. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME,İstanbul

YÜKSEL Fatih, (2005), “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform, Der: Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik, Nobel, Ankara, ss. 275-296.

<http://www.la21turkey.net/> , (20.12.2006)

<http://www.ibb.gov.tr/IBB/Doclib/word/abbirligi/kentselsart.doc>, (20.12. 2006)