



YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN KENT KONSEYLERİNİN KENT YÖNETİMİNDEKİ ROLÜ VE İŞLEVSELLİĞİ THE ROLE AND FUNCTIONALITY OF THE CITY COUNCILS IN CITY MANAGEMENT FROM THE GOVERNANCE PERSPECTIVE

Abdulkadir CESUR*

Öz

Küreselleşmenin getirdiği sosyoekonomik değişim-dönüşüm süreci özellikle 1970'li yılların sonundan itibaren yönetim paradigmasında önemli değişiklikler yaratmış, geleneksel yönetim anlayışından yeni yönetim anlayışına hızlı bir geçiş süreci yaşanmıştır. Kavramsal karşılığı olarak "yönetişim" şeklinde adlandırılan söz konusu bu yeni yönetim anlayışı zamanla yerel yönetimler düzeyinde de uygulama alanı bulmuştur.

Bu çalışmada bir yerel yönetim örneği veya mekanizması olarak sunulan Kent Konseylerinin, kent yönetimindeki etkinliği ve rolü, yönetim anlayışının özünü oluşturan, meşruiyet, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım gibi ilkeler üzerinden sorgulanmıştır. Bu bağlamda yönetişimin kavramsal açılımı ve temel dayanakları ortaya konmuş, kent konseylerinin kent yönetimine ilişkin alınan kararlarda, en etkin yerel yönetim birimi olan belediye yönetimi ile ilişkisi ele alınarak, kentsel politikaların üretilmesindeki belirleyiciliği değerlendirilmiştir. Çalışma argümantatif bir çalışma olup, literatür taraması yapılarak yönetişim kavramın ön kabulleri ışığında değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Kent Konseyi, Katılım, Yerel Yönetişim.

Abstract

The socioeconomic change-transformation process brought about by the globalization created significant changes in the management paradigm especially since the end of 1970's, and a rapid transition process from the traditional management concept to the new management concept has been experienced. This new concept of management, which is called "governance" as a conceptual provision, has been applied in local administrations.

In this study, the effectiveness and role of the City Councils, presented as a local governance example or mechanism, was questioned on principles such as legitimacy, transparency, accountability and participation, which are the essence of governance. In this context, the conceptual expansion of the governance and its basic foundations are put forward and the decision of the city councils concerning the city administration was evaluated with regard to the relation with the municipal government which is the most effective local government unit and the determination of the production of urban policies. The study was an argumentative study and the literature survey was conducted to evaluate the preliminary assumptions of the governance concept.

Keywords: Governance, City Council, Participation, Local Governance.

GİRİŞ

Dünya özellikle 1970'li yılların sonundan itibaren ekonomik, siyasal, sosyal pek çok açıdan hızlı bir değişim-dönüşüm sürecine girmiştir. Bu değişim-dönüşüm süreci, karşılığı yönetişim olarak kavramlaştırılan yeni bir yönetim anlayışını da beraberinde getirmiştir. Meşruiyet, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım gibi ilkelere dayanan ve ilk olarak özel sektör kuruluşlarında uygulanmaya başlayan bu yeni yönetim anlayışı süreç içinde yerel yönetimler düzeyinde de uygulama alanı bulmuştur.

1992 yılında Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda ortaya atılan Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 felsefesine dayanan Kent konseyleri, söz konusu yönetişim ilkelerinin yerel düzeyde uygulanmasına katkı sağlamak amacıyla ortaya çıkmış ve 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı kanun ile hukuki nitelik kazanmıştır (Güneş ve Beyazıt, 2012: s.135).

Ancak, kentli paydaşların yerel yönetimlerin çalışmalarını denetlemesi ve yerelde karar alma süreçlerinin daha demokratik ve katılımcı olmasının sağlanması amacıyla bir yerel yönetişim mekanizması olarak sunulan kent konseylerinin kuruluş amaçları doğrultusunda kendisinden bekleneni karşılayıp karşılamadığı, kent yönetimindeki işlevselliğine paralel olarak gerekli bir oluşum olup olmadığı konusunda farklı bakış açıları ve tartışmalar söz konusudur.

Bu çalışmada kent konseylerinin, yönetim anlayışının temel referansları ışığında kent yönetiminde ne düzeyde işlevsel olduğu, kent yönetiminde belediyenin karar süreçlerini ne oranda etkileyebileceği incelenmektedir. Bu bağlamda başlangıçta konu kavramsal düzeyde yönetişim anlayışının ortaya çıkışı ve

* Kocaeli Üniversitesi, Kandıra M.Y.O., abdulcadir.cesur@kocaeli.edu.tr., acesur69@yahoo.com



bu anlayışın dayandığı temel yönetsel ilkeler ekseninde ele alındıktan sonra yerel yönetim anlayışı çerçevesinde belediyelere ve kent konseylerinin neden bir yerel yönetim mekanizması olarak değerlendirildiği konusuna değinilmektedir.

Literatür tarandığında Kent konseylerinin çeşitli açılardan akademik çalışmalara konu olduğu ve bu çalışmalarda farklı yaklaşım ve görüşlerin ortaya konduğu, keza nicel çalışmalarda da farklı istatistiksel sonuçlara ve bulgulara ulaşıldığı görülmektedir. Bundan dolayı nitel tasarımda olan bu çalışmada öncelikle kent konseyleriyle ve yönetim anlayışıyla ilgili yapılan akademik makalelerin taranması yoluna gidilmiştir. Tarama sonucunda elde edilen nicel/nitel yöntem benimsemiş akademik makaleler arasından kent konseylerini yerel demokrasi, katılım veya yerel yönetim perspektifinden ele alan 11(onbir) adet makale, çalışmanın başlangıcında rastgele belirlenmiştir. Bu 11 adet makalede, kent konseylerinin yerel demokrasi, katılım ve yerel yönetim açısından işlevselliğine ilişkin ortaya konan görüş ve değerlendirmeler somut örnekler ve bulgular olarak değerlendirilip kabul edilmiştir. Sonrasında hem söz konusu bu somut örneklerden hem kent konseyleri ve yönetim kavramıyla ilgi yapılmış diğer akademik çalışmalardan ve hem de kent konseylerini düzenleyen yasal mevzuattan hareketle kent konseylerinin yönetim mekanizması olarak işlevselliği "hermeneutik"(yorumsamacı) (Mayring, 2011: s.125) yaklaşım dâhilinde değerlendirilmiştir.

1.YENİ BİR YÖNETİM ANLAYIŞI OLARAK YÖNETİŞİM

1.1.Yönetişim kavramının ortaya çıkışı

Yönetişim (governance) kavramı, sınırları bütün hatlarıyla çizilmiş, anlam ve içeriği her yönüyle doldurulmuş olmasa da ekseriyetle, özel ve kamu sektörlerinin eski yönetim anlayışındaki değişmeyi ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Hükümet etme anlamında ki yönetim (government) kavramından da farklı bir anlam ve içeriğe sahiptir. Bu bağlamda başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti anlamına gelen yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı bir yönetim anlayışını ifade ederken, yönetim kavramı daha çok, bürokratik yapının yanında resmi veya resmi statüde olmayan çok sayıda aktörün yönetsel faaliyete katıldığı yeni bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. (Yüksel, 2000: s.157). Ancak şunu belirtmek gerekir ki, bu yeni yönetim anlayışı öyle bir anda ortaya çıkarak benimsenmiş bir anlayış da değildir. Ortaya çıkış serüvenini daha eski tarihlere dayandırmak mümkün olsa da özellikle 1970'li yıllardan günümüze varan süreçte pek çok alanda yaşanan değişim ve dönüşümün yarattığı bir sonuçtur. Çünkü bu dönemden itibaren bütün dünya makro seviyede ekonomik, sosyal ve siyasal değişimin yanında, üretim ve bilişim teknolojilerinin de baskıladığı değişimin etkisi altında kalmıştır. Neo-liberal politikalar, küreselleşme, insan, eşya ve bilginin dolaşımının hızlanması ile daha da artan bu etki, örgütleri ileriye dönük yeni öngörü ve tahminler oluşturma, yeni stratejik planlar geliştirme konusunda zorlamış, mevcut geleneksel anlayıştan, yenilikçi ve organizasyonel anlamda daha esnek bir yapıya doğru dönüşümlerini hızlandırmıştır (Sayılı, 2015: s.47-48).

Özel sektör yönetim anlayışında yaşanmaya başlayan bu değişim, kamu sektörü geleneksel yönetim anlayışının sorgulanması ve değişimi sürecinde de etkili olmuştur. Bu etkiye, ekonomik teorilerdeki değişim, neo-liberal iktisatçıların devletin mevcut yapısıyla ekonomik büyümeyi engellediği yönünde dile getirdikleri eleştiriler, kamu kurumlarının giderek büyüyüp çeşitlenmesi ve sayıca artması gibi faktörler de eklenince özel sektör yönetim anlayışında başlayan değişim rüzgarı klasik kamu yönetimi anlayışına sirayet etmiştir. Başta yerel yönetimler olmak üzere tüm kamu kurumlarının etkilendiği bu değişim süreci içerisinde, verimlilik, sorumluluk, etkinlik ve katılım gibi kavramlar kamu yönetiminin üzerinde en fazla durduğu ilkeler halini almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2004: s.22-28).

Bu açıdan kamu yönetimini hem katılımın sağlandığı verimli ve etkin hem de yaptığı işlemlerden, aldığı kararlardan dolayı sorumlu hale getirecek bir fikri çerçeveye ihtiyaç duyulmuş ve bu ihtiyacı da yönetim kavramı karşılamaya başlamıştır (Eryılmaz, 2004: s.28).

İlerleyen yıllarda, "siyasal yönetim", "ekonomik yönetim", "kurumsal yönetim", "küresel yönetim", "yönetsel yönetim" gibi farklı disiplinler veya terimlerle birleştirilerek de kullanılmaya başlayan bu kavram ilk kez 1989 Dünya Bankası raporu'nda "iyi yönetim" (good governance) biçiminde kullanılmıştır (Lamba ve Kerman, 2016: s.90). "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" (Krizlerden Sürdürülebilir Büyümeye) adlı bu raporda "government" (yönetim) kavramıyla aynı anlamda kullanılan yönetim kavramı (Göküş, s.208) bu tarihten itibaren giderek popüler hale gelmeye, BM Kalkınma Programı'nın (UNDP) önemli çabalarıyla da kullanımı dünya genelinde yaygınlaşmaya başlamıştır. (Lamba ve Kerman, 2016, s.90).



1.2.Yönetişim Anlayışı ve Dayandığı Temeller

Dünya Bankası'nın yukarıda adı geçen 1989 tarihli raporunda, yönetim kavramı çerçevesinde ülkelerin kaynaklarını etkin ve verimli kullanılabilmesi için, hesap verebilirliğin, saydamlığın, sivil toplumun etkin katılımının, hukuk devleti ve bağımsız yargı gibi ilkelerin gerekliliğine dikkat çekmesi, (Bulut, 2013: s.51) 1997'de UNDP'nin (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) yönetişime ilişkin, "bir ülkenin her düzeydeki işlerinin yönetiminde, iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı" şeklinde yaptığı tanım, yine Dünya Bankası'nın yönetim kavramı üzerinden özel sektör ve piyasa ekonomisinin önemini vurgulayan görüşleri, kavramın çok geniş bir kullanım alanına sahip olduğunu göstermektedir. Bu geniş kullanım alanı içinde yönetişimin işletme, iktisat, siyaset, kamu yönetimi alanlarından, çevre, yerel yönetim, sivil toplum ve uluslararası alana kadar genişlemesi, kavramın tek bir tanımından söz edilmesini de güçleştirmektedir (Güzelsarı, 2004: s.15). Bu anlamda literatür incelendiğinde de yönetim kavramına ilişkin tanım ve yaklaşım farklılıkları belirgin şekilde göze çarpmaktadır.

Ancak bu çalışmada söz konusu farklılıkları ortaya koymaktan ziyade, üzerinde geniş bir konsensüsün sağlandığı yönetim ilkelerine ve dayandığı temellere değinmek daha anlamlı olacaktır. Bu bağlamda literatürde yönetim anlayışının dayandığı en önemli temel olarak yönetebilirlik sorunlarının aşılması, bu amaç doğrultusunda benimsenmesi gereken yeni bir yönetim anlayışı ve kamu yönetimi perspektifinden bakıldığında da devletin yeniden yapılandırılması gerekliliği karşımıza çıkmaktadır. Yine literatürde bu gerekliliği karşılamak, etkin, verimli bir yönetim mekanizması oluşturup işler hale getirmek için de üzerinde aşağı yukarı görüş birliğine varılmış, meşruiyet (legacy), şeffaflık (transparency), hesap verebilirlik (accountability), ademi-i merkezizetçilik (decentralization), etkin katılım (active participation) gibi yönetim ilkelerine işaret edildiği görülmektedir.

Bu ilkelerden *meşruiyet*, yönetimi kolaylaştıran, sağlamaştıran, onu daha istikrarlı ve etkin kılan bir faktör (Kapani, 1995: s.64) olduğu gibi siyaset biliminin temelini oluşturan siyasal iktidar ve onun eylemlerinin nitelikleri konusu, aynı zamanda siyasal iktidarın kendisini topluma kabul ettirme sorunu ile ilgili bir kavramdır. Bir meşruiyet kaynağı aramayan veya gücünü meşru kılmayan siyasal iktidarın varlığını sürdürebilmesi imkansızdır. Üzerine epey fikir beyan edilen meşruiyet kavramı bu yönüyle, siyasal iktidarın devamının yegane güvencesi konumundadır. Bu sebeple meşruiyetlerini yasallık yolu ile sağlayan siyasal iktidarlar, meşruiyetlerinin devamını konusunda halkın rıza ve onayına ihtiyaç duymaktadır (Çetin, 2003: s.62-66). Bu bağlamda kamu yönetimi penceresinden bakılacak olursa yönetebilirlik sorununa reçete olarak sunulan yönetim, gerek merkezden gerekse yerelden topluma hizmet sunmak durumunda olan devlet aygıtının, etkinlik ve verimlilik arayışının yanında kendini meşrulaştırma güdüsüyle sarılmak durumunda kaldığı bir araç mahiyetinde de değerlendirilebilir. Yönetişim kavramının veya anlayışının bizatihi kendisini meşru konuma oturtma noktasında kullandığı en önemli araçların ise başta katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkeleri olduğunu söylemek mümkündür.

Demokrasıyla, hesap verebilirlikle yakından ilgili olan ve sağlanamadığı takdirde, sorumluluk, denetim, hak ve yükümlülüklerin eksik kalacağı düşünülen *şeffaflık* ilkesi ise, uygulanacak politikalara, farklı konu ve içerikte alınan kararlara, karar süreçlerine, nitelikli, güvenilir bilgiye istenilen zamanda erişilebilirliği ifade etmektedir. "Demokrasiyi koruyacak, siyasal ve yönetsel gücün kötüye kullanılmasını önleyecek tedbirlerden biri olarak görülen bu ilkenin aynı zamanda hem kamu yönetiminde hem özel sektörde verimliliği ve güvenilirliği arttırdığı düşünülmektedir. Lakin şeffaflık ilkesinin hesap verebilirlik ilkesiyle bütünleşik, onun etkililiğiyle orantılı, onunla anlam kazanan bir ilke olduğunu da göz ardı etmemek gerekmektedir.

Yönetişim ilkelerinin bir diğeri *hesap verebilirlik*, hukuki olduğu kadar siyasi ve yönetsel boyutu olan bir ilkedir. Yönetim düşüncesi ve pratiklerinde hesap verebilirliğe verilen anlam ve bunun sağlanması konusundaki tartışmalar, "geleneksel yönetim" ile "yeni yönetim anlayışı" yani yönetim etrafında şekillenmektedir. Bu tartışmaların ve bakış açılarındaki farklılığın ayrıntılarına girmeden, hesap verebilirliğin en başta, herhangi bir kişi ya da grubun, icra ettiği fiillerden ve gerçekleştirdiği işlemlerden dolayı başka kişilere açıklama yapması veya cevap vermesi gibi bir anlam taşıdığını söylemek mümkündür. Özellikle 1980 öncesi geleneksel yönetim anlayışında daha çok finansal açıdan bakılan hesap verebilirlik ilkesinin, yeni yönetim anlayışı ile birlikte içeriğinin genişletildiği ve çok daha geniş bir çerçeveden değerlendirildiği görülmektedir. Günümüzde hesap verebilirlik, bir tarafın re'sen başkalarına veya talep edene bilgi vermek ya da açıklama yapmak şeklindeki bir anlamdan ziyade, daha çok hesap veren ile hesap soran arasındaki karşılıklı ilişki ve etkileşim süreci olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu bu süreçte, kamu yönetimi birimlerinin sadece yerine getirmesi gereken davranışlar üzerinde durulmamakta, aynı zamanda bu birimlerin eylem ve işlemleri sonrasında sorgulanabilmelerini sağlayacak mekanizmaların bulunması gerektiğine de vurgu yapılmaktadır. Bu yönüyle hesap verebilirlik, kendilerine görev ve yetki



verilen kamu çalışanlarının, kendilerinden beklenildiği gibi hareket edip etmediklerini değerlendirmeyi amaçlayan önemli yönetim ilkelerinden biri olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2014: s.21-32).

Yönetişim anlayışında öne çıkan bir diğer ilke de *katılım* ilkesidir. Demokrasilerin en önemli argümanlarından biri olan ve bir anlamda iktidara veya yönetime meşruiyet açısından kaynaklık eden katılım kavramını siyasal açıdan olduğu kadar yönetsel açıdan ele almak gerekmektedir.

Farklı yorum ve tanımlara açık olan katılım kavramını Yönetime Katılma adlı eserinde Fişek, "bireylerin kendileri ile ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilebilmesi" şeklinde tanımlamaktadır (Kurthan, 1997: s.34). Bu tanım katılım kavramına, hem genel hem de kurumsal-yönetsel perspektiften bakış ve değerlendirişe yakın düşmektedir.

Eryılmaz da katılım kavramını yönetsel açıdan tarif ederken seçim ve seçim faaliyetlerini dışarıda tutarak, alınan karardan etkilenenlerin karar süreçlerine dahil olması veya sürece katkı sunmasına vurgu yapmaktadır (Eryılmaz, 2013: s.62). Siyasal açıdan katılıma baktığımızda kavramın tanımı üzerine siyaset bilimciler arasında tam bir ittifakın varlığından söz etmek zor olsa da nitelik ve amacın ne olduğu konusunda aşağı yukarı ortak bir eğilimin olduğunu söylemek mümkündür.

Kapani siyasal katılım ile ilgili olarak, "*vatandaşların siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavramdır*" şeklinde tanım ortaya koymakta, ama aynı kavramın, seçimlerde oy kullanmak dahil, basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir faaliyet alanını kapsadığını belirtmektedir (Kapani, 1995: s.131).

Siyasal katılıma ilişkin Esat Çam'ın yaptığı, "*siyasal sistem içinde yurttaşların doğrudan veya dolaylı biçimde yöneticilerin seçimini veya kararlarını etkilemeyi amaçlayan eylemlerin bütünüdür*" (Çam, 2002: s.169) şeklindeki tanımı da Kapani'nin bu tanıma en azından anlamca yakın düşmektedir.

Eroğul'un siyasal katılıma ilişkin "Devlet Yönetimine Katılma" adlı kitabında yer verdiği "devlet vatandaş ayırımı veya yöneten-yönetilen ikiliğini yönetimin bütün aşamalarında ortadan kaldırma ve birlikteliğe dönüştürme çabası" şeklinde yaptığı tanım ise tam anlamıyla yönetim kavramına işaret eder niteliktedir (Eroğul, 1991: s.14)

2.YEREL YÖNETİŞİM VE BELEDİYELER

Küresel ve ulusal düzeyde uygulama alanı bulan yönetim anlayışının giderek yerel yönetimler düzeyinde yaygınlaşmasıyla literatüre giren "yerel yönetim" kavramı, (Lamba ve Kerman, 2016: s.91) yerel yönetim sürecinde rol oynayan aktörler arasındaki etkileşimi, resmi statüsü bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların aktif olarak yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmeye kullanılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda yerel yönetim, yerel yönetim kuruluşlarının yapmakla yükümlü oldukları hizmetlerin tamamını doğrudan kendilerinin yapmasını değil, toplumdaki diğer aktörlerle ortaklık anlayışı içinde yapabilirliğinin sağlanmasını öngörmektedir. Bu da yönetimin çok aktörlü, ortaklaşmacı, işbirlikçi ve etkileşime dayalı doğasının yerel düzeye aktarıldığını, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumu ve yerel halkı ilgilendiren sorunların çözümünde yeni bir yönetim tarzının geçerli hale geldiğini göstermektedir (Bıçkı ve Sobacı, 2011: s.227). Bu yeni yönetim tarzına yani yerel yönetişime geçişte, başta küreselleşmenin dayattığı değişim baskısı olmak üzere, katılım bilincinin geliştirilmesi, kentteki diğer paydaşların kente bağlılıklarının yükseltilmesi, aktif katılım yoluyla temsili demokrasinin eksikliklerinin giderilerek meşruiyetin artırılması yönündeki amaçlar büyük ölçüde etkili olmuştur (Lamba ve Kerman, 2016: s.91-92).

Küreselleşmeden ve söz konusu bu amaçlar ekseninde yerel yönetim anlayışından yerel yönetim anlayışına geçiş, yerel politikaların oluşturulma sürecini, bu sürece dahil olan aktörleri, yerel yönetimlerin örgütsel yapısını, hizmetlerin sunum biçimlerini, merkezi yönetim ile olan ilişkilerini, yerel yönetimlerin hareket alanını ve hareket tarzını derinden etkilemiştir (Bıçkı ve Sobacı, 2011: s.227). Yerel yönetim birimleri arasında bu süreçten en fazla etkilenen ise belediyeler olmuştur. Bu anlamda klasik yerel hizmet sunan kuruluşlar olmaktan çıkıp yeni ve önemli işlevler üstlenmeye başlayan belediyeler, iç içe oldukları toplumsal kesimlerin sorunlarını çözmede, insan odaklı kentsel hizmetlerde, mutluluk ve refahı arttıracak hemen şeyde yetkili ve sorumlu konuma gelmişlerdir.

Özellikle 2000'li yıllar sonrasında yapılan yasal düzenlemelerle belediyelerin görevleri (5393 ve 5216 sayılı yasa) ve gelirlerinde (5779 ve 6360 sayılı yasa) geçmiş yıllara kıyasla yaşanan artışlar bu birimlerin üstlendiği sorumluluğu daha da arttırmış, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, katılımcılık, gibi konularda da önemli sorumluluklar yüklemiştir (Ulusoy ve Tekdere, 2015: s.176). Yüklenmiş olduğu sorumluluklar ve



hukuki mevzuat ile kendisine açık şekilde tanımlanmış veya tanımlanmamış görevleri ekseninde belediyeler yerel halkın en fazla ilişki içerisinde bulunduğu bir yerel yönetim birimi haline gelmiştir.

3.YEREL YÖNETİŞİM MEKANİZMASI OLARAK KENT KONSEYLERİ

Gerek demokratik kültürün geliştirilmesi, gerek idarenin yöneten-yönetilen arasında etkileşimli bir yöntemle sürdürülmesi, gerekse meşru, şeffaf, denetlenebilir ve katılımcı bir yönetim anlayışı aracılığıyla kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin yerelde de sağlanması yönündeki hedef ve gaye, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine halkın katılımını sağlayacak yeni mekanizmaları gündeme getirmiştir.

Bu mekanizmaların başında da ortaya çıkışı Yerel Gündem 21 (YG 21) çalışmalarına dayanan Kent Konseyleri gelmektedir. Türkiye’de Yerel Gündem 21 yaklaşımının uygulama modeli olarak ortaya çıkan Kent Konseylerinin bundan dolayı öncelikle Yerel Gündem 21 ile ilişkili ele alınması gerekmektedir (Tosun v.d., 2016: s.87).

YG 21’ler Birleşmiş Milletler’in 1992 Rio Zirvesi’nde, sürdürülebilir kalkınmanın başarılabilmesi amacıyla yeni bir küresel ortaklığın başlangıcı olarak geliştirdiği Gündem 21’e (G 21) dayanmaktadır. Zirve’de G 21 başlığı altındaki planda, sorunların yerel nitelikli olmasından kaynaklı yerel yönetimlerin önemine dikkat çekilmiş, sorunların çözülmesi ve amaçların gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin katılımının hayati öneme sahip olduğu vurgulanmıştır (Bulut, 2013: s.101). Ayrıca YG21 kavramının dile getirildiği planda, yerel yönetimlerin öncülüğünde sivil toplumun ve diğer tüm ilgililerin birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için 21. Yüzyılın Yerel Gündemini oluşturmaları karara bağlanmıştır. Böylece her ülke, kendi mekanizmalarını veya kendilerine özgü YG21 yapılarını oluşturmaya çağrılmış (Tosun v.d., 2016: s.88), ve insanların yaşam kalitesini gözeterek yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınmayı “yönetişim” anlayışıyla sağlayabilecekleri ileri sürülmüştür. (Güneş ve Beyazıt, 2012: s.25) Bu bağlamda yerel yönetimlerin de desteği ile yürütülen Yerel Gündem 21 çalışmaları yerel düzeyde, örgütlü veya örgütsüz tüm kesimlerin katılımına dayalı bir yerel yönetim mekanizması olarak gelişmiş ve anlam kazanmıştır (Bulut, 2013: s.102).

Türkiye’de YG 21 Programı çerçevesinde gerçekleştirilen çalışmalara paralel olarak çeşitli kentlerde *kent meclisi*, *kent kurultayı*, vb. adlarla kurulmuş, birbirinden farklı organlara ve çalışma yapısına sahip katılımı sağlayacak yeni mekanizmalar ortaya çıkmıştır. YG 21 Programını uygulayan kentlerde kurulmuş olan bu mekanizma veya yapılanmalar, 2005 tarihinde çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte kurulan kent konseylerine destek olmuş ve çalışmaların ülke genelinde yaygınlaşmasında öncü rol üstlenmiştir (Tosun v.d., 2016: s.89).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76 maddesi Kent konseyleriyle ilgili olarak, “Kent Konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar” demektedir. (<http://www.mevzuat.gov.tr>)

03.07.2007’de yürürlüğe giren 5393 sayılı kanunun hem bu söz konusu 76. maddesi hem de yasanın ardından İçişleri Bakanlığı’na hazırlanan Kent Konseyi Yönetmeliği’ de YG21 örgütlenmelerinin ve Kent konseyinin yasal zeminini ve dayanağını oluşturmaktadır.

08.10.2006 tarih 26313 sayılı yönetmelik, bir yönetim mekanizması olarak bahsettiği Kent konseyini aynı 5393 sayılı yasanın 76. Maddesindeki şekliye tanımlamaktadır. Konseyin kuruluşuna, görevlerine, çalışma ilkelerine ve organik yapısına ilişkin düzenlemeler de getiren söz konusu yönetmeliğe bakıldığında Kent Konseyinin, demokratik, katılımcı ve çok aktörlü bir yapının kent yönetiminde söz sahibi olmasına, kent kaynaklarının etkin kullanımını sağlayacak temel stratejilerinin belirlenmesine katkı sunacak işlevsel bir yönetim mekanizması olarak düşünüldüğü görülmektedir.

4.YÖNETİŞİM ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE KENT KONSEYLERİNE İLİŞKİN SOMUT ÖRNEKLER

Bu çalışma taramaya dayalı hermeneutik (yorumsamacı) bir yaklaşım ile yapılmıştır. Bu çerçevede hem demokrasinin bir unsuru olarak görülen yönetim anlayışıyla ilgili hem de kent konseyinin gerek yasal zemini gerekse yönetim perspektifinden mevcut konumu ve işlevselliğiyle ilgili akademik çalışma taraması yoluna gidilmiştir.

Tarama neticesinde elde edilen akademik çalışmalarda yönetim anlayışının kendisine yönelik eleştirel bir yaklaşım çok fazla görülmemekle birlikte, yerel yönetimde bir yönetim mekanizması olarak



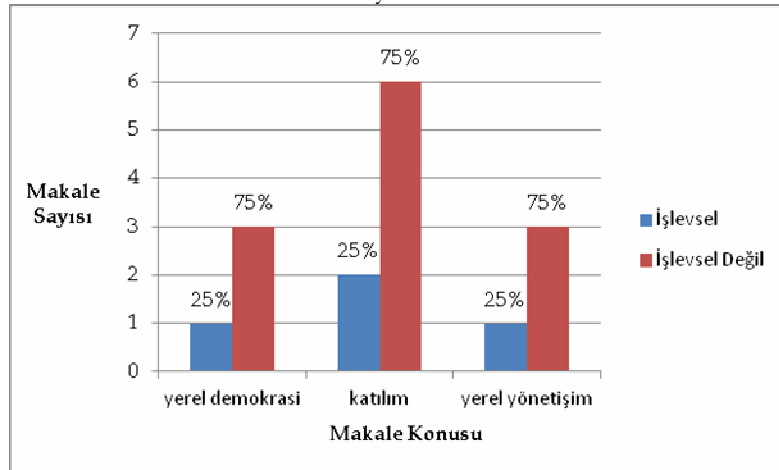
sunulan kent konseylerinin mevcut durumuna ilişkin çeşitli eleştirilere rastlanmaktadır. Bu eleştirilerin ise çoğunlukla *demokrasi, yönetim, siyasal katılım ve yerel yönetim* üzerinden yapıldığı görülmektedir. Buna ilişkin olarak aşağıda Tablo-1’de yer alan akademik çalışmalar, Google arama motorundan yapılan akademik makale taraması neticesinde, kent konseylerini *yerel demokrasi, katılım ve yerel yönetim* çerçevesinde sorgulayan, hakemli dergilerde yayınlanmış makaleler arasından rastgele seçilmiştir. Tablo-1’de yer alan “+” işareti, kent konseylerinin sorgulandığı alanla ilgili olarak olumlu bulgular elde edildiği, “-” işareti ise olumsuz bulgular elde edildiği veya sorgulandığı alanla ilgili herhangi bir katkı sağlamadığı anlamına gelmektedir.

Tablo 1. Kent Konseylerinin Yerel Demokrasi, Katılım, Yerel Yönetişim Perspektifinden İncelendiği Akademik Makaleler

Akademik Çalışmanın Adı	Kent Konseylerini Sorguladığı Alan		
	Yerel Demokrasi	Katılım	Yerel Yönetişim
Yerel Yönetişim, Katılım ve Kent Konseyleri		-	-
Yerel Ölçekte Siyasal Katılım ve Temsiliyet Açısından Adana Kent Konseyi		-	
Türkiye’de Yerel Demokrasi Açısından Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma: Kütahya Kent Konseyi Örneği	-		
Yerelleşme Ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım	-	-	
Kent Konseylerinin Belediye Meclislerinde Gündem Belirlemedeki Etkisi: Antalya, Afyonkarahisar ve Burdur Örneği		-	-
Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme	-	-	
Bir Kentte Yaşamaktan Memnun Olma İle Kentsel Yönetişim Süreçlerine Katılım Arasında İlişki Var mıdır? Bursa Kent Konseyi		-	
Kent Konseylerinin Kent Yönetimine Katkıları Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Örneği			-
Kent Konseyleri İle Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme			+
Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri		+	
Katılımcı Demokrasi Algılaması ve Kent Konseyleri: Kırşehir Kent Konseyi Örneği	+	+	

Bu bağlamda Tablo-1’de yer alan 11(on bir) akademik çalışmadan dört tanesi kent konseylerini yerel demokrasi bağlamında ele almış, bunlardan üç tanesi demokrasinin yerelde hayata geçirilmesine ilişkin kent konseylerinin herhangi bir katkı sağlamadığı sonucuna varırken bir tanesi katkı sağladığı olduğu yönünde görüş ortaya koymuştur. Yine 11(onbir) makaleden sekizinde kent konseyleri *katılım* perspektifinden incelenmiş, bunlardan altısında kent konseylerinin siyasal-yönetişim katılımının yerelde sağlanmasına katkı sağlamadığı şeklinde bir sonuca varılırken, iki tanesinde kent konseylerinin bu açıdan işlevsel olduğu yönünde bir sonuca varılmıştır. Yine kent konseylerini yerel yönetim çerçevesinde değerlendiren dört makaleden üçünde kent konseylerinin, yönetim anlayışının yerel yönetimlerde uygulanması noktasında işlevsel bir yönetim mekanizması olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu rakamsal değerler aşağıda Tablo-2’de ki grafik aracılığıyla oransal olarak da gösterilmektedir.

Şekil 1. Kent Konseylerini Yerel Demokrasi, Katılım, Yerel Yönetişim Açısından İşlevsel Olarak Değerlendiren/Değerlendirmeyen Makale Sayısı ve Oranları





Şekil 1’de görüldüğü üzere Kent konseylerini yerel demokrasi, katılım ve yerel yönetim bağlamında değerlendiren bu 11 (on bir) akademik makalede, %75 oranında kent konseylerinin işlevselliğinden uzak kaldığı yönünde bir görüşün hâkim olduğu görülmektedir.

Ancak bununla birlikte kent konseylerini gerek yönetim, katılım ve yerel demokrasi açısından gerekse kuruluş amaçlarını yerine getirme bakımından işlevselliğinden uzak gören akademik çalışmaların çoğunluğunda, konseylerin varlıklarını sürdürmesi gerektiği fakat bu konuda yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu yönünde yapılan değerlendirmelerin de var olduğu göze çarpmaktadır.

5.BULGULAR VE DEĞERLENDİRME

Kent konseylerinin ortaya çıkış sebebinin, yönetim anlayışının yerel yönetimler düzleminde gerçekleştirilmesine katkı sağlamak olduğu, kent konseylerini düzenleyen Kent Konseyleri Yönetmeliğinde de görülmektedir. Söz konusu yönetmelik kent konseylerinden, kentte yönetim anlayışını hayata geçirmeye çalışan bir mekanizma olarak bahsederken, kendisine, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak gibi, katılımı, demokrasiyi geliştirmek, kent yönetiminde şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkı sunmak gibi önemli görevler yüklemektedir.

Yönetim anlayışının dayandığı temel ilkeleri yansıtan bu görevler ışığında bakıldığında kent konseylerinin kent yönetiminde önemli bir pozisyona sahip olduğu söylenebilir. Ancak kent konseylerinin kent yönetiminde sahip olduğu bu önemi anlamlı kılacak şeyin, onun görevlerini yerine getirebilme konusunda sahip olduğu güç ve yasal donatılarla alakalı olduğu gerçeğini de göz ardı etmemek gerekir. Zaten Kent konseylerinin bir yönetim mekanizması olarak işlevsel olup olmadığı üzerine yapılan tartışmalar da büyük oranda bu gerçeklik üzerinden yürümektedir.

Bu bağlamda Türkiye’de kent konseylerine ilişkin yapılan akademik çalışmalar incelendiğinde konseylerin görevlerinde ve kent yönetimindeki işlevselliği noktasında en sorunlu alanların demokratik siyasal kültür ve mevcut yasal mevzuat olduğu göze çarpmaktadır. Yapılan nicel nitelikli saha araştırmalarında da saptandığı üzere, halkın kent konseylerine katılımının düşük olması, belediye başkanları ve belediye meclisleri tarafından kent konseylerinin muhalefet mekanizması olarak algılanıyor olması, demokratik siyasal kültür açmazını gösterir niteliktedir.

Akademik çalışmalarda kent konseylerinin belediyelerin karar süreçlerine katılımının anlamsız kaldığına ilişkin eleştirilere de rastlanmaktadır. 5393 sayılı kanunda her ne kadar “*kent konseyi kararları belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınıp değerlendirilir*” şeklinde hüküm yer alsada da, bu yönde yapılan eleştiriler, gündem belirleme yetkisinin belediye başkanına ait olması ve başkanın, karar organı olan belediye meclisi üzerinde önemli bir nüfuza sahip olduğu gerçeğine dayandırılmaktadır.

Kent konseyi kararlarının bağlayıcılığa haiz olmamasına yönelik yapılan eleştiriler de söz konusudur. Ancak bu noktada, bağlayıcı kararlar alabilme yetkisinin, siyasal ve yönetsel sorumluluk kavramlarıyla birlikte ele alınması gerekmektedir. Yani mevcut durumda siyasal ve yönetsel sorumluluk belediye başkanı ve meclise ait iken, kent konseyi kararlarının bağlayıcı olması kanaatimce beklenmemelidir. Fakat kararlarının bağlayıcı nitelikte olmaması da kent konseylerini, yerel yönetimlere ve belediyelerin yaptığı icraatlara sadece meşruluk sağlayan bir yapı konumuna sokmamalıdır.

Kent konseyi bütçelerinin mevzuat gereği belediye inisiyatifinde bulunması bir diğer eleştiri kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda kent konseyi bütçelerinin belediye bütçelerine dayanması, konseylerin bağımsız karar alıp alamadığı hususunu tartışılmalı hale getirmektedir. Söz konusu bu mali kısıt kent konseylerin sadece bağımsız karar alabilmelerini tartışılmalı hale getirmemekte, aynı zamanda belli bir maliyet gerektiren görev ve çalışmaların yürütülebilmesi noktasında konseyi işlevsiz kılmaktadır. Ayrıca mali açıdan var olan bu tek taraflı bağımlılık ilişkisi, kent konseylerini belediyelerin bir uzantısı veya ona bağlı işleyen bir örgüt görünümüne sokmaktadır ki bu durum, kent konseylerine katılımı zayıflatan bir unsur olarak değerlendirilebilir. Ancak diğer taraftan, özerk bütçeli bir kent konseyinin, yeni bir kurum ihdas etme anlamına geleceği gerçeğinden hareketle, personeli ve bürokrasisiyle tamamen dikey ilişkilerin egemen olduğu yeni bir kurumsal yapının oluşturulmamasına da dikkat edilmesi gerekmektedir.

Akademik çalışmalarda çok fazla üzerinde durulmayan fakat eleştiri getirilebilecek bir diğer nokta ise kent konseylerinin oluşum şeklidir. Bu anlamda Konseyin oluşumunu düzenleyen ilgili yönetmeliğinin 8. maddesinin, geniş halk katmanlarının katılımını sağlamaya yönelik istençten ziyade, elitist ve dikey bir mantığı yansıttığını söylemek pek ala mümkün görünmektedir. Ayrıca mevzuat ile kent yönetimine ilişkin kendisine çok önemli görevler yüklenen kent konseyinin oluşumunda kimlerin yer alacağını tarif ediliyor olması da üzerinde tartışılması gereken bir diğer konu olarak karşımıza çıkmaktadır.



Tartışılması ve hatta kanaatimce eleştiri getirilmesi gereken bir konu ise yerel yönetim mekanizması olarak sunulan kent konseylerinin, birer yönetim ilkesi olan *hesap verebilirlik* ve *şeffaflık* konusunda ne düzeyde bir işlevselliğe sahip olduğudur. Bu noktada belediyelerin mevcut yapılarının bu iki ilkenin maksimum düzeyde hayata geçirilebilmesine uygun olup olmadığı yanında, konseyin bunun sağlanmasına katkısının ne oranda olabileceği konusu da oldukça tartışmalı ve muğlaktır. Ayrıca hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramlarını anlamlı kılacak olan denetim konusunda kent konseyleri, mevcut haliyle yerel yönetim kararlarını etkin bir şekilde denetleyebilecek konumdan uzakta görünmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada araştırma sorusu, kent konseylerinin kent yönetiminde ve kentin yönetimine ilişkin alınan kararlarda işlevsel ve etkin olup olmadığıydı. Bunu sınamaya yönelik yapılan akademik makale taraması neticesinde elde edilen bulgular, kent konseylerinin yönetim anlayışının hayata geçirilmesi doğrultusunda işlevsellikten büyük ölçüde uzak kaldığını ortaya koymaktadır.

Kent konseylerini, mevzuatta belirtilen salt kuruluş amacından hareketle değerlendirdiğimizde yönetim anlayışının yerel ölçekte hayata geçirilmesi bakımından önemli bir mekanizma olarak görmek mümkündür. Ancak amaçlarını karşılama noktasında önemli eksikliklerin varlığı göze çarpmaktadır. Mevcut hukuki düzenlemeler ve demokratik siyasal kültür eksenindeki söz konusu eksikliklerin kent konseylerini, kent yönetimi sürecinde yönetim anlayışının dayandığı temeller bakımından işlevsellikten uzak kaldığı söylenebilir.

Hukuksal ve siyasal herhangi bir sorumluluğu bulunmayan, gönüllülük esasına dayalı işleyen mevcut yapısıyla kent konseylerinin işlevselliği için, mevcut şartlar altında otoritesini paylaşmaktan kaçınmayacak demokratik, siyasal, yönetsel kültürü ve yönetim kavramının dayandığı temel ilkeleri içselleştirmiş belediye başkanlarının varlığına ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Bu bağlamda, toplumu oluşturan her bir parça ve kurumun, ancak toplumun ihtiyaçlarının karşılanması noktasında bir role sahip olması durumunda sürekliliğini koruyabileceği gerçeğinden hareketle, kent konseylerini işlevsel kılacak yeni yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi kaçınılmaz gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Bıçkı, D., Sobacı, Z. (2011). Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak. *Yönetim Bilimleri Dergisi Journal of Administrative Sciences*, (9:2), s.247-266. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423938775.pdf>, Erişim Tarihi: 12.10.2017.
- Bulut, Tahsin (2013). *Şeffaf Katılımcı ve Etkin Kent Yönetimi İçin Kent Konseyleri*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Çam, Esat (2002). *Siyaset Bilimine Giriş*. İstanbul: Der Yayınları.
- Çetin, Halis (2003). Siyasetin Evrensel Sorunu: İktidarın Meşruiyeti Meşruiyetin İktidarı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58-3. s.61-88 [http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/58/3/3 halis cetin.pdf](http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/58/3/3%20halis%20cetin.pdf), Erişim Tarihi: 15.10.2017.
- Eroğul, Cem (1991). *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*. Ankara: İmge Yayıncılık.
- Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H. (2014). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, s.19-45 <http://www.isahlakidergisi.com/wp-content/uploads/2014/06/sayi07-yilmaz-tr.pdf>, Erişim Tarihi: 01.01.2018.
- Eryılmaz, Bilal (2013). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal (2004). *Kamu Yönetimi*". İstanbul: Erkam Matbaası.
- Fişek, Kurthan (1977). *Yönetime Katılma*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Göküş, M., Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansımaları. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, s.193-218 <http://sead.selcuk.edu.tr/sead/article/view/112/111>, Erişim Tarihi: 10.01.2018.
- Güneş, M., Beyazıt, E. (2012). "Yerel Gündem 21'den Kent Konseylerine. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Güzelsarı, Selime (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. *GETA Tartışma Metinleri Serisi*, AÜ SBF Yayını. www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/selime.doc, Erişim Tarihi: 02.01.2018.
- Kapani, Münici (1995). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: Bilgi Yayınları.
- Lamba, M, Kerman, U. (2016). Kent Konseylerinin Belediye Meclislerinde Gündem Belirlemede Etkisi: Antalya, Afyonkarahisar ve Burdur Örneği. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:8. Sayı:16. s. 89-106. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/makusobed/article/view/5000193797/5000173417>, Erişim Tarihi: 25.01.2018.
- Mayring, Philipp (2011). *Nitel Sosyal Araştırmalara Giriş*. (Çev. Adnan Gümüş ve Sezai Durgun). Ankara: Bilgesu Yayıncılık.
- Saylı, H., Mengenci, C., Burcu, R. (2015). Yönetim Düşüncesinin Evrimi Ve Sosyal Hizmet Yaklaşımı. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*. s-37-57. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/213841>, Erişim Tarihi: 15.12.2017.
- Tosun, E. Karakurt, Keskin, E. Battal, Selimoğlu, E. (2016). Yerel Düzeyde Katılımcı Mekanizmalar Olarak Kent Konseylerinin Bilinirlik ve Etkinlik Düzeylerinin Analizi: Bursa Örneği. *Sosyoekonomi Dergisi* Vol.24(28). S.85-108. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/sosyoekonomi/article/view/5000184597/5000163365>, Erişim Tarihi: 13.01.2018.
- Ulusoy, A., Tekdere M. (2015). Kent Konseylerinin Mali Kısıtları. *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, s.175-190. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/erzisosbil/article/view/5000176769/5000158776>, Erişim Tarihi: 10.01.2018.
- Yüksel, Mehmet (2000). Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, 2000-3. s.145-160. <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2000-3/5.pdf>, Erişim Tarihi: 10.01.2018.

İNTERNET KAYNAKLARI

- <https://www.academia.edu/9112448>, Erişim Tarihi: 10.01.2018.
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 10.01.2018.