

## YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM VE MECLİSLERİN ROLÜ

Yrd. Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA \*

### Özet

Tebliğde, yerel yönetimlerde katılım bağlamında meclislerin oynayabilecekleri roller ele alınmaktadır. Bu bağlamda tebliğde, birbirinden farklı katılım araçları öngören dört öneri getirilmekte ve meclislerin bu önerileri hayata geçirmek için neler yapabilecekleri tartışılmaktadır. Ancak bu önerilerin öncesinde tebliğde, iki konuya daha yer verilmiştir. Tebliğin baş tarafında, genel olarak meclislerin işlevleri ele alınmış ve arkasından, temsille katılım arasındaki ilişki sorgulanmaya çalışılmıştır. Tebliğde yerel yönetim sistemi, temsil sistemi, katılım, yönetimin tutumu, toplumdaki algılar vb. kavramlar ekseninde konu irdelenmektedir.

### Giriş

Sempozyum düzenleme kurulu, benden “Yerel Yönetimlerde Katılım ve Meclislerin Rolü” konulu bir sunum yapmamı istediğinde, neler yapabileceğimi düşündüm ve üç aşamalı bir yol izlemeye karar verdim.

Tebliğ üç bölüm olarak planlanmıştır. İlk olarak meclislerin işlevlerine değinilecektir. Bunu yaparken temsil, karar alma ve denetim ilişkisi üzerinden ülkemizdeki yerel yönetim sisteminin temel niteliği belirtilecek ve bu bağlamda sistem içinde meclislere nasıl bir rolün tanımlandığına değinilecektir. İkinci olarak temsil ve katılım ilişkisi, iki boyutta ele alınacaktır. Burada da bir taraftan yine yerel yönetim sisteminin temel nitelikleriyle bağlantı kurulacaktır. Diğer taraftan ise, etkili ve geniş kapsamlı bir katılım için, toplumda oluşan algıların önemli olduğuna vurgu yapılacaktır. Üçüncü bölümde ise yönetime katılımın sağlanması/artırılması bağlamında meclislerin ne tür roller üstlenebileceği hususu, dört *öneri* üzerinden anlatılmaya çalışılacaktır.

Tebliğ, bu açıklamaların ardından, hayati bir soruyla son bulacak. Yerel yönetim meclisleri, yerel yönetim sistemimiz içinde, nasıl bir rolü oynamak istiyor? Hangi rolü oynamaya hazırlar? Zira katılım konusunda üstlenebilecekleri roller, onların nasıl bir aktör olmak istedikleriyle sıkı sıkıya ilişkili gibi gözüküyor.

### Meclislerin İşlevleri

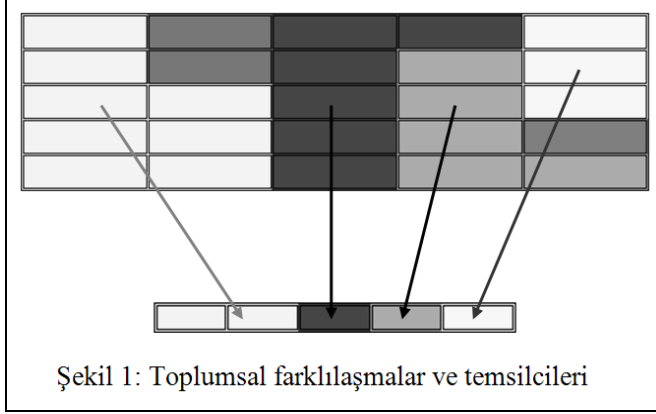
Bir yerel yönetimin meclisi<sup>1</sup> şu üç işleve sahiptir: Temsil, karar alma ve denetim. Bu işlevlerin her biri teorik olarak son derece önemli olmasına rağmen, bir yerel yönetim

\* Marmara Üniversitesi öğretim üyesi

<sup>1</sup> Tebliğde, konu belediyeler ve belediye meclisleri üzerinden ele alınacaktır. İl genel meclisleri bazı bakımlardan belediye meclislerine benzetmekle birlikte bazı yönlerden ise bu meclislerden ayrılır.

sisteminin temel niteliklerini kavrayabilmek için, her bir işlevin göreceli ağırlığına bakmak gerekir. Diğer bir ifadeyle, yasal kurumsal düzenlemelerde bu işlevlere ne şekilde bir yer ve önem verilmiştir? Tebliğin sınırları çerçevesinde, birkaç hususa değinmek gerekir.

Bilindiği gibi meclis üyeleri, çeşitli toplum kesimlerinin temsilcisi olarak meclise girmiş kişilerdir. Gerek siyasi partiler, gerekse her bir meclis üyesi, farklı kesimlerin temsilcisidir. Bu bağlamda meclis üyeleri, temsil ettiği kesimlerin taleplerini meclise taşır, onların görüşlerini dile getirir ve çıkarlarını savunur.



Temsilcilerin toplum içinden süzülüp seçilmesi işi, belirli bir temsil sistemine dayalı olan seçimler yoluyla olur. Bu durum Şekil 1'de temsili olarak gösterilmektedir. Şeklin üst kısmında, farklı renklerle boyanmış olan alanlar, bir toplumdaki siyasi farklılaşmaları temsil etmektedir. Şekil 1'de, 6 farklılaşma görülmektedir, buna karşılık bunlardan sadece dördünün meclise temsilci göndermeyi başarabildiği, iki farklılaşmanın ise mecliste temsil edilemediği görülmektedir.

Şekil 1'de sembolize edilen temsil konusunda, iki büyük kavganın olduğunu da biliyoruz. Bu kavganın bir ucunda "olabildiğince çok temsil", diğer ucunda ise "olabildiğince çok yönetilebilirlik" vardır. Diğer bir ifadeyle bu kavga "temsilde adalet" taraftarları ile "yönetimde istikrar" taraftarları arasında geçer. Bu konudaki klasik bilgi, teknik ifadesiyle, "nispi temsil sisteminin" temsilde adaleti daha iyi sağladığı, "çoğunluk sisteminin" ise yönetimde istikrarı daha iyi sağladığıdır.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, günümüzde kavganın taraftarları bu kadar keskin biçimde birbirinden ayrılmamıştır. Zira farklı ülkelerdeki örneklere bakıldığında, herhangi bir seçim sisteminin "çıplak" biçimde uygulanmadığını görürüz. Daha ziyade karma yöntemler tercih edilmektedir. Biraz basitleştirerek söylemek gerekirse, örneğin nispi temsil sistemi belirli bir barajlarla birlikte uygulanarak aynı zamanda istikrar da gözetilmeye çalışılır. Barajın yüksekliği, istikrara verilen önemi gösterir. Benzer şekilde çoğunluk yöntemi ise, son derece dar bölge esasıyla (bir iki temsilcinin seçilebildiği dar seçim bölgeleri) uygulanarak, temsil adaleti gözetilmeye çalışılabilir. Yine her iki sistem birlikte karma biçimde de uygulanabilir. Bilindiği gibi bizim Anayasamız da, seçim sisteminin, temsilde adalet ile yönetimde istikrarı bağdaştıracak biçimde düzenlenmesi hükmüne yer vermiştir.

Ülkemizdeki yerel seçim sisteminin temel özelliklerine bakıldığında, iki temel husus göze çarpar: (i) Nispi temsil sistemi, onda birlik barajla birlikte uygulanmaktadır; (ii) belediye meclislerindeki kontenjan adayları ise çoğunluk yöntemine göre seçilmektedir. Gerek barajın yüksekliği, gerekse sandalyelerin bir kısmının en çok oyu alan partiye

ayrılmasının temel sebebi, belediye başkanının arkasında mecliste bir çoğunluğu oluşturabilmektedir.

Bu düzenlemenin amacını daha iyi anlayabilmek için, ulusal ve yerel düzeydeki yönetim biçimine bakmak faydalı olacaktır. Ülkemizde ulusal düzeyde parlamenter model uygulanmaktadır. Seçim sistemi bağlamında bunun anlamı, herhangi bir parti Parlamentoda çoğunluğu elde edemese bile, koalisyonlar yoluyla Hükümeti kurabilmenin mümkün olmasıdır. Yerel düzeyde ise, başkanlık sistemine yakın duran bir model söz konusudur. Biz yerel seçimlerde yürütme işi için bir tane belediye başkanı seçeriz. Meclisi ise ayrıca seçeriz. Başkanlık sistemine daha uygun olan seçim sistemi, nispi temsil değil çoğunluk yöntemidir. Bir bakıma Türkiye’de yerel düzeyde, başkanlık sistemini nispi temsil sistemiyle birlikte yürütmeye çalışıyoruz. Bu durumda mecliste bir çoğunluk oluşturabilmek için de, seçim sistemi üzerinde önemli bir baskı uyguluyoruz ve önemli temsil adaletsizliklerine yol açıyoruz. Yerel düzeydeki temsil adaletsizliği, ulusal düzeyde kıyasla çok daha derin biçimde işliyor.

Ancak bu tartışmayı burada noktlayıp, “ne olduğuna” baktığımızda, uygulanan yerel seçim sisteminin beklentilere uygun sonuçlar ürettiğini görürüz. Türkiye’deki belediyelerin çok büyük çoğunluğunda, belediye meclislerinde bir parti tek başına çoğunluğu yakalayabilmektedir. Örneğin İstanbul’daki 39 ilçe belediyesinin durumuna bakıldığında bu husus görülebilir. 2009 yerel seçimlerinde 39 belediyeden sadece ikisinde (Büyükçekmece ve Beylikdüzü) başkan, mecliste çoğunluğa sahip değildir. Diğer 37 belediye meclisinde, başkanın arkasında bir siyasi çoğunluk bulunmaktadır. Yine seçim sonuçları incelendiğinde, 24 belediye meclisinin 2 partili, 14 belediye meclisinin üç partili, 1 belediye meclisinin ise (Arnavutköy) 4 partili olduğu görülmektedir (veriler [tuik.gov.tr](http://tuik.gov.tr)’den alınmıştır). Sonuçlar 2004 dönemi için de farklı değildi. O dönemde İstanbul’daki 73 belediyeden sadece üçünde belediye başkanları meclis çoğunluğuna sahip olamamıştı. Bu örnekler, İstanbul’un heterojen yapısına ve çok sayıdaki partiye rağmen, seçim sisteminin nasıl bir filtre işlevi gördüğünü ortaya koymaktadır.

Temsil sistemi üzerindeki bu *baskının* nedeni, meclislerin -en önemli işlevi olan- karar alma işlevine sahip olmasıdır. Diğer bir ifadeyle seçim sistemi üzerinde yaşanan kavga, toplumsal farklılaşmaların alabildiğince temsil edilmesini değil, mümkün olduğunca ana/büyük farklılaşmaların temsil edilmesini sağlamak, daha küçük farklılaşmaların meclise girmesini engellemek ve meclis çoğunluğu sayesinde istenilen kararların daha rahat alınabilmesine imkan vermektir.

Meclislerin en önemli işlevi karar almaktır. Çünkü belediyede bir takım işlerin yürütülebilmesi için meclisin o konuya ilişkin bir kararı gerekir. Örneğin gerekli harcamaların yapılabilmesi belediye bütçesinin meclisi tarafından kabulü ile olur. Çeşitli yatırımlar, meclisin kabul edeceği yatırım programında yer alır. Belediye bir şirket kuracaksa, bir taşıma alıp satacaksa, borçlanacaksa, bir imar düzenlemesi yapacaksa ya da kendi organizasyon yapısına ilişkin düzenlemeler yapacaksa vs. bunların hepsi için meclis kararı gerekir. Bir bakıma meclis, yasal sınırlar içinde, belediyenin hareket alanının sınırlarını *yeniden* çizer, belediyenin neyi yapıp yapamayacağına ya da nasıl yapacağına karar verir.

Meclis üyeleri karar alma işlevini meclis toplantıları, komisyon toplantıları, görüşmeler, önergeler, oylama vb. kurumsal araçlar marifetiyle yerine getirir. Ancak karar alma işlevinin de sınırsız olmadığını bilmemiz gerekir. Buradaki sınırlılık, belediyenin *yetki* alanı bağlamında değil, meclisin *etki* alanı bağlamındadır. Belediyenin yetkili olduğu her konu meclisin de yetkisindedir. Meclis, belediyenin tek ve biricik karar organıdır. Bu niteliği nedeniyle, başkanlar, meclisten geçirtilmedikleri bir konuyu uygulayamazlar. Ya da meclis o konuya ilişkin nasıl bir karar almışsa, ancak ona uygun biçimde uygulayabilirler. Açıktır ki, burada başkanla meclis farklı güçlerle donatılmış gibi durmaktadır. Ancak tam da bu noktada

meclisin siyasi niteliğini dikkate almak ve karar alma sürecinde, başkanla meclis arasındaki ilişkiye ve güç dengesine yeniden bakmak gerekir.

Bu açıdan bakıldığında meclis, başkanın karşısında tek bir blok olarak görülemez. Siyasi açıdan meclis, kendi içinde iki gruba ayrılır: İktidar ve muhalefet grubu. Başkanla aynı partiye mensup üyeler iktidar grubunu oluşturur. Bu grup, genellikle karar alma sürecinde başkanın meclis gündemine getirmiş olduğu hususların meclis kararına dönüşmesi için mücadele verir. Ya da başka türlü söylemek gerekirse, başkan, hayata geçirmek istediği fikirlerini, projelerini vs. öncelikle meclisteki kendi parti grubu üyeleriyle birlikte karara dönüştürmeye çalışır. Bunların bir kısmı seçim sürecindeki vaatler olabilir, bir kısmı partinin öncelikleri olabilir, bir kısmı seçmen talepleri olabilir, bir kısmı kurumsal (belediye) talepler olabilir. Bütün bunlar için meclis kararı gerekir.

Yine altı çizilmesi gereken bir başka husus, yerel yönetim sitemimiz, güçlü başkanlık modeline dayalıdır. Bu kabaca şu anlama gelir: Yerel siyaset, daha ziyade başkan merkezli olarak kurulur ve çalışır. Sistem içinde, başkanın belirli bir ağırlığı söz konusudur. Bu noktada geri dönüp temsil sistemine bakıldığında, temsil siteminin, karar alma sürecinde başkanın işini kolaylaştıracak biçimde tasarlandığı görülür. Daha açık bir ifadeyle karar alma tekeli mecliste olmasına rağmen, meclisin rolü, kapsamlı müzakerelerden ziyade, başkanın önceliklerinin hayata geçirilebilmesi için gerekli meclis kararlarının alınabilmesidir. Meclisteki siyasi çoğunluk, başkana bu gücü vermektedir. Karar alma sürecindeki önemli husus karar almak değil, kararın alınabilmesi ya da aldırılabilmesidir. Dolayısıyla karar alma sürecinde meclisin *etki* gücünün sınırı, başkana rağmen değil, başkanla birlikte karar almaktır. Elbette meclis, başkanın noteri değildir ve bu durumun istisnaları da olabilir. Ancak karar alma sürecinde asıl müzakerenin meclis üyeleri arasında değil, iktidar grubunun kendi içinde ve başkanla aralarındaki müzakereler olduğu söylenebilir.

Meclislerin üçüncü işlevi olan denetim işleviyle ilgili, tebliğ kapsamında sadece bir iki hususa değinmek yeterli olacaktır. Başkan, meclise karşı sorumludur ve meclisler, belediye başkanını çeşitli yollarla denetlerler. Meclis üyeleri, başkanın faaliyetlerinin hem hukukiliğini hem de yerindeliliğini denetleyebilir. Buradaki amaç, başkanın neyi yaptığını ya da yapmadığını denetleyerek ve başkanın performansını değerlendirerek, başkanın meclise hesap vermesini sağlamaktır. Ancak yasalarda denetimle ilgili düzenlemelere bakıldığında, bu denetimlerin pek etkili olmadığını belirtmek gerekir. Yasa koyucu, gerek başkanın tartışma konusu yapılması yoluyla istikrarın zedelenebileceği endişesi nedeniyle (örneğin başkanın başkanlıktan düşmesi), gerekse meclislere olan güvensizlik nedeniyle, meclis denetiminin önüne bir takım yasal/kurumsal engeller koymuştur. Bu durumda meclis denetimi, göstermelik olmanın ötesine geçememektedir.<sup>2</sup>

### **Temsil - Katılım İlişkisi ve Algılar**

Temsil ile yönetime katılma arasında iki farklı ilişkiden söz edilebilir. Bunlardan birincisi, temsil sisteminin yönetime katılma ile desteklenmesi gereğidir. Diğer bir ifadeyle, yönetime katılma, temsil sistemi ile yeterince temsil edilemeyen kesimlerin de sözlerini duyurabilmelerine imkan verebilir. Bu durumu siyasal ve toplumsal boyuttan bakarak açıklayabiliriz.

<sup>2</sup> Bu konuda daha ayrıntılı tartışmalar için şu kaynağa bakılabilir: Erbay Arıkboğa (2008), "Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi", *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya (ed.), Nobel Yayınları, İstanbul, s. 157-203.

Siyasal açıdan bakıldığında, bir temsil sistemi, temsil adaletini sağlamayı amaçlasa bile, bunu % 100 bir şekilde gerçekleştiremeyebilir. Diğer taraftan ilk bölümde tartışıldığı gibi, eğer yönetimde istikrarı sağlamak adına temsil sisteminde ciddi sorunlar söz konusu ise, bu durumda söz konusu sistemin çeşitli katılım yöntemleriyle desteklenmesi daha da önemli hale gelir. Toplumsal boyuttan bakıldığında ise günümüz toplumlarının, eskiden olduğu gibi, bazı temel/ana ayrımlar etrafında kümelenmek yerine, daha mikro farklılaşmalara sahip olduğu görülmektedir. Yine buna ilaveten toplumsal hayat, geçmiştekine nazaran, çok daha dinamik bir karaktere de bürünmüştür. Böylesi dinamik, değişken ve mikro farklılaşmaların olduğu bir toplumu, siyasi parti sistemi ve temsil sistemi yoluyla etkili biçimde temsil edip yönetimi sağlayabilmek, artık eskiden olduğu kadar kolay değildir. Bu durum, temsil sistemi dışında katılım taleplerinin artmasına yol açmakta ve yönetim kurumlarını katılıma daha açık birimler şeklinde çalışmaya zorlamaktadır. Görüldüğü gibi, temsille katılım arasındaki birinci ilişki, birbirini destekleme ve birbirinin eksik yönlerini tamamlama üzerine kurulmuştur.

Temsille katılım arasındaki ikinci ilişkiye gelince, burada şu soruya ciddiyetle bir cevap aramak zorundayız. Yönetime katılabilmek için, temsil ediliyor olmak gerekli bir şart mıdır? Bu soruyu, şu iki soruyla biraz daha açarak cevap arayalım. Belediye kimindir? Belediye, kentte yaşayanların mı yoksa seçimi kazanan partinin midir?

Böylesi bir soru ilk başta ürkütücü gibi gelebilir. Bir itiraz şeklinde hemen, belediye, tabi ki kentte yaşayanlarıdır, belediyede yönetimi kazanan parti bir süreliğine bu hakkı elde etmiştir, ancak başkan sadece kendisine oy verenlerin değil, bütün kentin ve kentlilerin başkanıdır denilebilir. Zaten belediye başkanları da çoğu örnekte, önceki başkandan yönetimi devralırken, "ben tüm kentin belediye başkanımı, sadece beni seçenlerin değil" der. Ancak bu tür itirazlar ve sözler yeterli kabul edilemez, soruya tekrar cevap aramaya devam etmek gerekir.

*Belediye kimindir* sorusunun cevabını, belediye yönetiminden, başkandan, iktidar grubu üyelerinden ya da teorik kabullerimizden hareketle değil, vatandaştan hareketle aramak gerekir. Bir başkan, "ben herkesin başkanımı" derken son derece samimi de olabilir, şüphesiz bu söz, aynı zamanda takdir edilmesi gereken bir sözdür de. Ancak yukarıdan değil, aşağıdan bakmak ve vatandaşların algısına bakarak bu soruya bir cevap aramak gerekir. Örneğin kentte yaşayan bir kişi, "ben belediyeye gittiğimde belediye beni etkili biçimde dinler, söylediklerimi dikkate alır, önerimi/sorunumu kayda değer bulur, imkanlar ölçüsünde yapılabilecek bir şey varsa bunu yapmaya çalışır" diye mi düşünüyor, yoksa başka türlü mü düşünüyor? "Hayır, belediyeye giderken ya belediyede bir bağlantım olmalı ya da kendimden bir parçayı orada görmem gerekir" diye mi düşünüyor? Eğer kentte yaşayanlardan baktığımızda cevap ikincisi ise, bu durumda temsil ediliyor olmak, yönetime katılabilmenin de bir ön şartı durumundadır. Kişiler, rutin hizmetler dışındaki çeşitli taleplerini, önerilerini, eleştirilerini belediyeye etkili biçimde ulaştırabilmek için örneğin kendilerini temsil eden meclis üyelerinden yararlanmaya çalışılacaklar ve birçok konuyu temsilcileri ile paylaşma yolunu tercih edeceklerdir. Eğer söz konusu kişiler ya da kesimler, belediye meclisine bir temsilci göndermeyi başaramamış ise, bu durumda, bu kesimlerle belediye arasındaki diyalogların sağlıklı olamayacağını da tahmin edebiliriz.

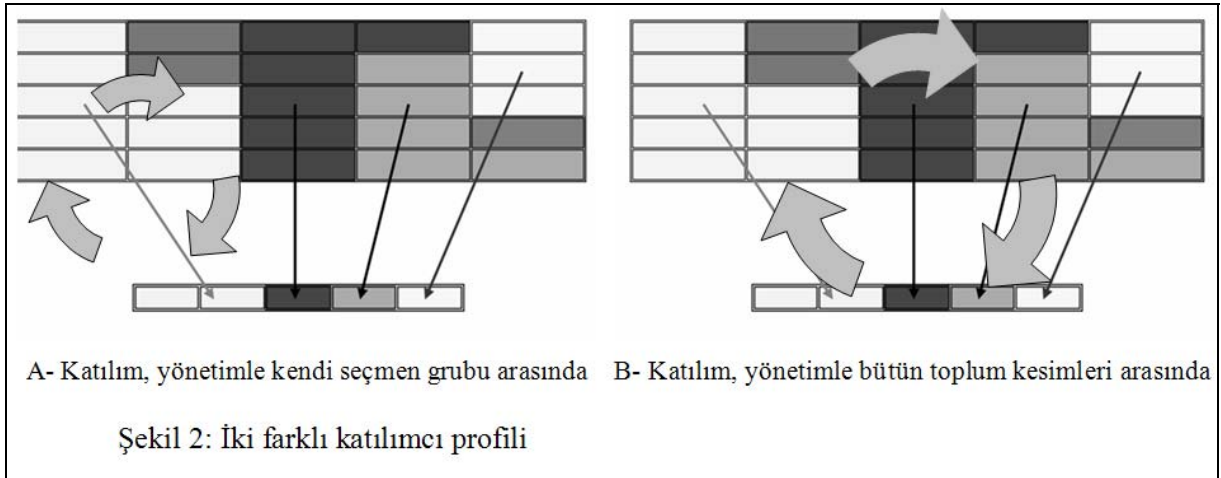
Buna karşılık eğer belediye yönetimi, kentte yaşayanlara *farklı bir algıyı* verebilmiş ve bu algı da vatandaşlar tarafından benimsenmiş ise, bu durumda temsil edilme, yönetime katılmak için bir zorunluluk olmaktan çıkar. Diğer bir ifadeyle kentteki önemli bir kesim, kişisel bir referansa, bir hemşehri grubu aidiyetine, bir parti teşkilatı bağlantısına falan gerek duymadan sadece kentte yaşayan birisi olarak belediyeye gittiğimde yeterli ilgiyi görürüm diye düşünmeye başladığı zaman, yönetime katılım, temsille arasındaki göbek bağı da kesmiş olur.

Anlaşılabileceği gibi, bir kentte oluşacak/oluşturulacak algılar, katılım bağlamında oldukça önemli bir role sahiptir. Burada yönetimin bütün samimiyetiyle yönünü halka dönmesi, tüm kenti kucaklayacak biçimde bir izlenim vermesi ve bu tür sinyalleri sürekli göndermeye çalışması bir ilk adımdır; arkasından da halkın, yönetimden gelen bu sinyallere bakarak kendi konumunu belirlemesi karşı adımdır. Bu süreçte halkta oluşacak algı, belediye kimindir sorusunun cevabını belirleyecektir.

Bu noktada katılım denildiğinde bundan ne anlaşılması gerektiğine de kısaca değinmek yerinde olacaktır. Yönetime katılım, bir hizmet almak için belediyeye gitmenin, bir kişisel sorununu çözmeye çalışmanın daha ötesinde anlamlara sahiptir. Katılım, aslında öneri, eleştiri, destek vb. *paylaşımlara* dayalı bir şeydir. Daha kapsamlı biçimde ifade etmek gerekirse katılım, politika oluşturmaktan karar alıp uygulamaya kadar olan süreçteki pek çok aşamaya katılmayı ifade eder. Çok uzağa gitmeden bu yönde bir düzenlemenin, bizim mevzuatımızda da ifadesini bulduğu görülür. 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliğinin 19. maddesinde şu düzenleme yer almaktadır:

"Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili *temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından* birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak *etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya* dikkat ederler."

Böylesi bir katılımın etkili biçimde hayata geçirilebilmesinde algılar da önemli bir paya sahiptir. Ancak katılım uygulamalarını değerlendirirken, bir hususa da dikkat etmek gerekir: Katılanlar kim? Aslında bu soru da, oluşan algılardan bağımsız değildir.



Bir belediyenin çeşitli katılım uygulamalarını değerlendirirken, buraya kaç kişinin katıldığına değil, katılanların farklı kesimlere mensup olup olmadıklarına bakmak gerekir. Bu bağlamda asıl bakılması gereken yer, nicelik değil niteliktir. Şekil 2'de de sembolize edildiği gibi, temelde nasıl bir katılım gerçekleşiyor buna bakmak gerekir. Katılım uygulamalarındaki hakim ilişki biçimi, yönetimle iktidar grubu seçmenleri (kesimi) arasındaki bir ilişki midir, yoksa yönetim, bütün toplum kesimlerine *fiili* olarak açık mıdır ve dengeli bir katılım sağlanabilmekte midir? Kimi zaman yasal/kurumsal düzenlemeler tüm kesimleri içeriyor gibi gözükmesine rağmen, fiili durum tersi olabilir.

Şekil 2'de resmedildiği gibi, tüm toplum kesimlerinin *fiili* olarak sürece dahil olup olmaması, katılım uygulamalarının etkinliği sorgulanırken dikkate alınması gereken bir

husustur. Eğer katılımcı bir uygulama, temel niteliği itibariyle, B'deki gibi değil de A'daki gibi cereyan ediyorsa, bu katılım türü eksik bir katılımıdır. Gerçek katılım, söz konusu politika, karar ve uygulamalardan etkilenecek durumdaki tüm kesimlerin sürece dahil edilebildiği bir katılımıdır. A'dakine benzer uygulamalar, temsil sisteminin farklılaştırdığı kesimleri birbirine yaklaştırmaya hizmet etmeyecek, aksine mevcut bölünmenin daha da pekişmesine yol açacaktır.

### **Katılımda Meclislerin Rolü: Bazı Öneriler**

Meclislerin katılım bağlamında oynayabilecekleri rollere ilişkin genel bir takım hususlar belirtilebilir. Örneğin meclis ya da meclis üyeleri, katılımı önemseyebilir, bunun takipçisi olabilir, katılımı dert edinebilir, katılımın sağlanması ya da geliştirilmesi konusunda öneriler/modeller geliştirebilir vb. Bu bölümde, 4 somut öneri üzerinden meclislerin ne tür roller oynayabileceklerine örnek verilecektir. Seçilen önerilerden her birinde, farklı katılım modellerine örnek verilmiştir. Böylece burada değinilen dört örneğin dışında, benzer yöntemlerin başka alanlarda da (ve hatta burada dile getirilmeyen farklı modellerle de) yapılabileceği anlatılmak istenmiştir. Aşağıda bu dört öneri ana hatlarıyla anlatılmaktadır.

*Belediye bütçesinin hazırlanması ve katılım:* Uygulamada bütçelerin hazırlanması süreci, çok büyük oranda belediye kurumu içinde yürütülen bir faaliyettir. Bilindiği gibi bütçeler, bir sonraki yılın gelir ve harcama planlamalarının yapıldığı metinlerdir. Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de belediye bütçelerinin hazırlanması işinin koordinasyonunu ve sekreteryasını bütçe, mali hizmetler gibi müdürlükler yürütür. Bu kapsamda yaz ortalarında başlayan hazırlık sürecinde bir taraftan gelir tahminleri yapılır, diğer taraftan ise, harcama yapacak olan müdürlüklerle yazışmalar yapılarak gelecek yıla ilişkin plan ve projelerini, bunların parasal tutarlarını ve kaynak ihtiyaçlarını bildirmeleri istenir. Bu tür bilgilerin derlenmesini takiben gelir ve harcama dengesi de göz önünde tutularak belediye üst yönetimince çeşitli değerlendirmeler yapılır, oluşturulan taslak encümende görüşülür ve nihayet kasım ayında meclise gelir. Görüldüğü gibi, meclise gelene kadarki süreçte, belediye bütçesinin şekillenmesinde, kurumsal değerlendirmeler ile başkan ve üst yönetimin ihtiyaçları önceliklendirmesi belirleyici olmaktadır. Bu değerlendirme ve önceliklendirme sürecinde kentte yaşayanların taleplerinin hiçbir etkisinin olmadığı söylenemez. Ancak sistematik bir biçimde, bu tür taleplerin alınmadığı rahatlıkla söylenebilir.

Yasal olarak bakıldığında bütçenin hazırlanmasında yetki başkandadır. Bütçenin kabulü ise meclisin yetkisindedir. Ancak, bütçenin mecliste görüşülüp karara bağlanması sürecinde, diğer meclis kararlarına kıyasla, meclisin hareket alanı daha dardır. Örneğin meclis, taslak üzerinde gelir azaltıcı ve gider artırıcı değişiklikler yapamayacaktır. Yine bu taslağı bir şekilde görüşüp kabul etmek zorundadır, hiçbir şekilde kabul etmiyorum diyemez. Çünkü gelecek yılın bütün mali tasarrufları bütçenin kabulü ile mümkündür. Meclisin bütçe tasarısı üzerindeki en önemli yetkisi, harcama kalemleri arasında aktarma yapmaktır. Meclis, gerek gördüğünde, bu tür kısmi değişiklikleri yaparak bütçeyi kabul eder. Buraya kadar ki açıklamalar, belediye bütçesinin görüşülüp kabul edilmesinden ziyade bütçenin hazırlık sürecinin önemini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla eğer bütçenin hazırlanma sürecinde halkın talep ve beklentileri sistematik ve etkili bir biçimde alınabilirse ve elde edilen bu veriler bütçe yapılırken dikkate alınırsa, bu tür bir bütçeye katılımcı bütçe adı verilebilir.

Katılımcı bütçe denildiğinde, akla gelen ilk örnek, Brezilya'nın Porto Alegre şehrinde bir dönem uygulanmış olan, halka birlikte müzakere edilerek belediye bütçelerinin oluşturulması örneğidir. Bu örnek kadar katılımın derinleştirilmediği başka uygulamalar da

söz konusudur. Ülkemizde ise Çanakkale Belediyesi, 2010 bütçesini hazırlarken halkın talep ve beklentilerinin alınması amacıyla çeşitli yöntemler (mahalle toplantıları vb) uygulamıştır. Burada ele alınacak öneri ise biraz daha farklı bir modeli öngörmektedir.

Belediye yasası (5393/14), "Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir" demektedir. Ancak eğer bütçe, belediye içinde hazırlanıp nihai şeklini alıyorsa, hangi hizmetlerin daha önemli ve öncelikli olduğu hususuna yönelik değerlendirme de belediye içinde yapılacak demektir.

Belediye meclisi, bütçe hazırlıkları daha başlamadan önce, bu hazırlık sürecinde halkın talep ve beklentilerinin öğrenilmesi ve bütçe hazırlanırken bunların dikkate alınması konusunda, belediyeyi bağlayıcı bir meclis kararı alabilir. Örneğin meclis, gerek belirli tematik alanlara ilişkin taleplerin öğrenilmesi, gerekse mahalle ölçeğindeki çeşitli ihtiyaçların tespit edilebilmesine imkan verecek şekilde, profesyonel biçimde bir anket hazırlanıp uygulanmasını (ya da hazırlatılıp uygulatılmasını), elde edilen sonuçların bütçe hazırlanırken dikkate alınmasını ve yine kendisinin de meclisteki bütçe görüşmeleri sırasında anket sonuçlarıyla bütçe taslağını birlikte değerlendireceği gibi hususları kapsayan bir karar alabilir. Görüldüğü gibi burada *anket tekniğinden yararlanma* yolu önerilmektedir. Bu karar hem başkanı hem de bütün belediyeyi bağlayacaktır, meclisin de bu kararın uygulamasını takip etmesi halinde etkili sonuçların alınması mümkün olabilir.

*Belediye Stratejik Planının Hazırlanması ve Katılım:* Ele alınacak ikinci öneri, stratejik planlara ilişkindir. Belediyeler 2004-5 reformlarıyla birlikte, stratejik plan hazırlamakla da sorumlu tutulmuşlardır. Stratejik plan en basit ifadesiyle, bir belediyenin ve kurumun başı olan başkanın 5 yıllık bir yol haritası niteliğindedir ve kentin geleceğini şekillendiren önemli araçlardan biridir.

Belediye yasası stratejik planın hazırlanma sürecinde, bütçeye kıyasla daha katılımcı bir yöntemin uygulanmasını öngörmüştür. Yasa (5393/41) "Stratejik plân... üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır" demektedir. Dikkat edilirse buradaki katılımcılar, doğrudan halk, seçmenler vs. değil, çeşitli kurumlar ve bazı temsili kuruluşlardır. Belediye meclisi ise, yukarıdaki,ne ilave olarak, daha farklı bir katılım yönteminin uygulanmasına önemli katkılar sağlayabilir. Meclis, stratejik planın hazırlık sürecinde *seçmen gruplarıyla belediye arasında köprü kurmak* işlevi üstlenebilir.

Stratejik plan, sadece bir kentteki çeşitli kurum ve kuruluşları ve onların temsil ettikleri grupları değil, doğrudan doğruya kentte yaşayanları da yakından ilgilendirir. Dolayısıyla belediye meclisi, stratejik planın hazırlanması sürecinde, temsil ettikleri kesimlerle belediye yönetiminin buluşmasını sağlayabilir. Stratejik plan hazırlama sürecinde çeşitli toplantılar yapılabilir ve örneğin her bir partinin meclis üyeleri, kendi seçmen gruplarının katılacağı toplantıların koordinasyonunu sağlayabilir. Farklı kesimlerle yapılacak bu tür toplantılarda meclis üyeleri, katılımcıların belirlenmesi sürecinde aktif rol alabilirler. Böylece stratejik plan hazırlama sürecinde, hem belediye yönetiminin farklı kesimlerle diyalog kurma, onların yaklaşımlarını ve beklentilerini öğrenme imkanı kolaylaşır. Hem de kentte yaşayanlar stratejik planın şekillenmesi sürecine katkı sağlama imkanı elde eder.

*Komisyon Toplantılarına Katılım:* Belediye yasasının en radikal düzenlemelerinden biri, meclis komisyonlarına ilişkindir. Ancak yasadaki düzenlemenin hayata geçirilebildiği söylenemez.



Gerek bütçe, gerekse stratejik planın aksine komisyonlar, meclisin tekelinde olan bir husustur. Komisyonlar meclis tarafından kurulur. Komisyonlara üye seçimi meclisçe yapılır. Bu komisyonların görevi, meclis gündemindeki konuların ön görüşme yeridir. Komisyonlarda, meclisteki bütün partiler orantılı olarak temsil edilir. Buraya kadar uygulamada bir sorunla pek karşılaşılmaz. Ancak komisyonlarla ilgili yasadaki bir başka düzenleme de şudur (5393/24): Çeşitli kuruluş temsilcileri "...oy hakkı olmaksızın ... ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir."

Söz konusu hükmün, uygulamada pek yansıma bulamadığı görülmektedir. Komisyon toplantılarına katılmaya ilişkin düzenlemenin uygulama ayağındaki eksikliği giderecek kurum belediye meclisidir. Belediye meclisi, bu hükmün hayata geçirilmesi için ne tür çalışmaların ve hazırlıkların yapılması gerektiğini gözden geçirip, gerek ilgili davetlerin gerekse talep halinde ilgili katılımların nasıl olacağını düzenleyen bir karar alabilir. Ve bu kararın takipçisi olabilir. Bu yapılabildiğinde, belediye yasasında katılım yoluyla erişilmek istenilen amaçlara da yaklaşılmış olacaktır.

*Kent Konseyinden Yararlanmak:* Belediye yasasında (m. 76), her kentte bir kent konseyinin kurulması hükmü yer almıştır. Bu konseylerde, kamu kurumlarından siyasi partilere, üniversitelerden sendikalara, sivil toplum kuruluşlarına ve muhtarlara kadar oldukça geniş bir kurumsal temsil yöntemi benimsenmiştir. Yasa ve yönetmelikteki düzenleme dikkate alındığında, kent konseylerindeki temsil niteliğinin, belediye meclislerindeki 2 – 3 partiye dayalı siyasi temsilin daha ötesinde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte bu konseylerin belediyeye ve belediye meclisiyle yakın bir ilişkisi söz konusudur.<sup>3</sup>

Konsey ile belediye meclisi arasındaki ilişkiye dair yasadaki düzenleme şu şekildedir: Kent konseyinin almış olduğu kararlar, belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınıp görüşülür. Bir bakıma kentte yaşayanlar, kent konseyi aracılığı ile belediye meclisine gündem ekleyebilmektedir. Meclis, kent konseyi kararında belirtilen hususu müzakere ederek kabul edebilir veya reddedebilir. Ancak tebliğde değinilecek husus bu değildir, yasada yazılan durumun ötesinde daha farklı bir işleyiş önerilecektir.

Belediye meclislerinin karar alma sürecine bakıldığında, gündemlerindeki bir konuyla ilgili üç farklı yol izleyebildikleri görülmektedir. Birincisi gündemdeki maddeyi kabul edebilirler, bu kabul aynen ya da değiştirerek kabul biçiminde olabilir. İkincisi kabul etmeyip reddedebilirler. Üçüncüsü ise meclis, önlerine gelen konunun olgunlaştırılmamış olduğunu düşünebilir. Burada meclis üyeleri kabul ya da ret yönünde belirgin bir kanaate varamamış olabilir ve bu durumda, ilgili maddenin müdürlüğüne geri gönderilmesine karar verebilir. Bilindiği gibi, meclis gündemine gelen hususların büyük bir bölümü, belediyenin ilgili müdürlükleri tarafından altyapısı hazırlanmış ve mecliste görüşülmesi için başkanlık oluruna sunulmuş olan hususlardır.

İşte belediye meclisleri, önlerine gelen herhangi bir konuda, alınması istenen kararın kentin geleceği üzerinde ne tür etkiler yapabileceği veya bu karara karşı ne tür tepkilerin oluşabileceğini kestiremedikleri durumlarda, kent konseyinin yardımına başvurabilir. Burada belediye meclisi, mekanizmayı tersine çalıştırabilir. Meclisler, sadece kent konseyinden gelecek kararları görüşmek yerine, bu tür tartışmalı konularda, konunun bir de kent konseyinde tartışılmasını isteyebilir ve oradan bir kararın çıkması halinde bu kararı

<sup>3</sup> Burada bir parantez açarak şu husus belirtilebilir. Kent konseyi üyeliklerinde her ne kadar yelpaze geniş tutulmaya çalışılmışsa da, uygulamada *filii* olarak, konseyin *aktif* üyeleri ile belediyedeki iktidar grubu arasında bir benzeşme de söz konusu olabilir. Daha açık bir ifadeyle, bir kent konseyinin işleyişindeki hakim unsur, yukarıda Şekil 2’de gösterilen durumla da paralellik gösterebilir.

değerlendirmeye alabilir. Bu şekildeki bir yöntem, hem daha sağlıklı bir karar almaya imkan verebilecek hem de söz konusu kararın meşruiyetini artıracaktır.

Görüldüğü gibi burada, kent konseyinin aldığı kararlarla belediye meclisine gündem eklemesi şeklindeki rutin işleyişin ötesinde, belediye meclisinin de *kent konseyine gündem teklif edebilmesi* hususu önerilmektedir. Belirtmek gerekir ki, bu tür bir işleyişin önünde her hangi bir yasal engel de söz konusu değildir.

### **Sonuç: Aktör ve Rol**

Yukarıda örnek olarak dört öneri ele alınmıştır, bunların sayısını artırmak mümkündür. Tebliğde, birbirinden farklı alanlarda ve farklı katılım araçları öngören dört öneriden söz edilmiştir. Bu önerilerin hayata geçirilip geçirilmeyeceği ya da bu gibi katılım türlerinin uygulanmasında belediye meclislerinin bir rol üstlenip üstlenmeyeceği hususu, meclis üyelerinin kendileri için öngördükleri “daha üst bir rolle” yakından ilgilidir. Dolayısıyla buradaki hayati soru şudur: Belediye meclis üyeleri, yerel düzeyde ve belediye yönetim sistemi içinde nasıl bir aktör olmak istiyor ve bu bağlamda ona uygun nasıl bir rol üstlenecekler? Daha açık bir ifadeyle meclis üyeleri yerel siyasette önemli bir aktör olarak ortaya çıkmak istiyor mu? Yoksa meclis, başkanın politikalarına meşruiyet kazandırmakla sınırlı bir işleve mi sahip olacak?

Her bir belediyede, belediye meclisinin bu sorulara vereceği cevaplar, onların etkinlik alanlarının sınırını çizecektir. Tebliğin başında, yerel yönetim sistemimizin güçlü başkanlık modeline dayalı niteliğinden ve temsil sisteminin de bu niteliği besleyecek şekildeki dizaynından söz edilmişti. Bunlar, yerel siyasetteki hakim figürün meclis değil başkan olduğunu bize göstermektedir. Ve meclis için çizilen oyun sahasının, birinciye değil ikinciye yakın durduğunu göstermektedir. Bununla birlikte bir meclis, başkana rağmen değil ama onunla birlikte, yukarıda önerilen türde ya da daha başka katılımcı uygulamaların hayata geçirilmesinde rol üstlenebilir, hem de bunu başarabildiği ölçüde etkinlik sahasının sınırlarını da genişletmiş olur.

Burada son olarak, birkaç cümle ile başkanın rolüne de değinmek yerinde olacaktır. Bir belediye başkanı, çeşitli katılımcı uygulamaların hayata geçirilebilmesi için illa ki meclisin ön ayak olmasını beklemesi gerekmez. Hata Türkiye’deki yerel yönetim sistemi bağlamında, bu yöndeki ilk hareketin başkan tarafından başlatılması, sonuç alınabilmesi bağlamında daha etkili bir yol da olabilir. Dolayısıyla bu tebliğde belirtilen türde çeşitli önerilerin, başkan tarafından dile getirilmesi ve meclisle birlikte bu tür bir sürecin başlatılması pekala mümkündür. Kentte yaşayan bizleri ilgilendiren husus ise, işin sahibinden daha çok, sürecin bizim lehimize sonuçlar üretip üretmemesi olsa gerek.