T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİRLERDE MAHALLEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN KÖYLERDE YEREL KATILIM

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Barış ÇÖLGEÇEN

KOCAELİ 2022

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİRLERDE MAHALLEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN KÖYLERDE YEREL KATILIM

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Barış ÇÖLGEÇEN

Prof. Dr. Vehbi BAŞER

KOCAELİ 2022

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİRLERDE MAHALLEYE DÖNÜŞTÜRÜLEN KÖYLERDE YEREL KATILIM

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: Barış ÇÖLGEÇEN
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 29.06.2022/19

KOCAELİ 2022

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER iv
ÖZET viii
ABSTRACT ix
KISALTMALAR LİSTESİ x
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DEMOKRASİ VE YEREL DEMOKRASİ 12
1.1. DEMOKRASİ 12
1.1.1. Demokrasinin Kavramsal Çerçevesi ve Tarihsel Gelişimi 12
1.1.1.1. Demokrasi Anlayışları Açısından Demokrasi Kavramı 12
1.1.1.2. Tarihsel Gelişim Çerçevesinde Doğrudan ve Temsili Demokrasi Kavramları 17
1.1.2. Demokrasi Teorileri Açısından Farklı Demokrasi Kavramlaştırmaları 20
1.1.2.1. Modern Demokrasi Teorileri Çerçevesinde Demokrasi Kavramlaştırmaları 21
1.1.2.1.1. Liberal Demokrasi 21
1.1.2.1.2. Sosyal Demokrasi 22
1.1.2.1.3. Katılımcı Demokrasi 23
1.1.2.1.4. Müzakereci Demokrasi 25
1.1.2.1.5. Agonistik Demokrasi 26
1.1.2.2. Egemenliğin Kullanımına Göre Demokrasi Biçimleri Çerçevesinde Demokrasi Kavramlaştırmaları 28
1.1.2.2.1. Doğrudan Demokrasi 29
1.1.2.2.2. Temsili Demokrasi 30
1.1.2.2.3. Yarı-Doğrudan Demokrasi 32
1.2. YEREL DEMOKRASİ 33
1.2.1. Kavram Olarak Yerel Demokrasi 34
1.2.2. Küyerelleşme Perspektifinden Yerel Demokrasi ve Yerel Yönetimler 37
1.2.3. Yerel Demokrasinin Dayandığı İlkeler 47
1.2.3.1. Yerel Özerklik 47
1.2.3.2. Yerel Temsil ve Halk Katılımı 49
1.2.3.3. Şeffaflık (Açıklık) ve Hesap Verebilirlik 51
1.2.4. Yerel Yönetim, Demokrasi ve Sivil Toplum 53

İKİNCİ BÖLÜM

2. SİYASAL KATILIM VE YEREL SİYASAL KATILIM 60
2.1. SİYASAL KATILIM VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ 60
2.2. YEREL KATILIM 65
2.2.1. Yerel Katılımın Kavramsal Çerçevesi 65
2.2.2. Yerel Katılımın Katkısı ve Önemi 67
2.2.3. Yerel Katılım ve Siyasal Kültür 69
2.2.4. Yerel Katılım Yöntemleri 73
2.2.4.1. Klasik Yerel Katılım Yöntemleri 73
2.2.4.1.1. Yerel Seçimlerde Oy Kullanma 74
2.2.4.1.2. Yerel Referandum 75
2.2.4.2. Çağdaş Yerel Katılım Yöntemleri 78
2.2.4.2.1. Yurttaş Girişimleri 78
2.2.4.2.2. Gelecek Atölyeleri 80
2.2.4.2.3. Yurttaş/Hemşeri Danışma Kurulları 81
2.2.4.2.4. Planlama Çemberleri 82
2.2.4.2.5. Halk Toplantıları, Halk Günleri ve Muhtarlar Toplantısı .. 83
2.2.4.2.6. Yerel Meclis Toplantılarına Katılım 85
2.2.4.2.7. Yuvarlak Masa Toplantıları/Forumları 86
2.2.4.2.8. Kamuoyu Araştırmaları ve Kamu Anketleri 86
2.2.4.2.9. Proje Demokrasisi 88
2.2.4.2.10. İletişim Demokrasisi ve E-Belediye 89
2.2.4.2.11. Bireysel Başvurular ve Bilgi Edinme Hakkı 91
2.2.4.2.12. Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri 93

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YEREL KATILIM ÇERÇEVESİ OLARAK TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİM YAPISI VE BÜYÜKŞEHİR DÖNÜŞÜMÜ 97
3.1. MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM 97
3.1.1. Merkezden Yönetim 97
3.1.2. Yerinden Yönetim 99
3.1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim 101
3.1.2.2. İdari Yerinden Yönetim 102
3.1.2.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim/Yerel Yönetim 103
3.1.2.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim 104
3.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER 105
3.2.1. İl Özel İdaresi 105
3.2.1.1. Yerel Katılım Perspektifinden İl Özel İdaresinin Organları 107

3.2.1.1.1. İl Genel Meclisi 107
3.2.1.1.2. İl Encümeni 110
3.2.1.1.3. Vali 112
3.2.2. Belediye 112
3.2.2.1. Yerel Katılım Perspektifinden Belediyenin Organları 113
3.2.2.1.1. Belediye Meclisi 113
3.2.2.1.2. Belediye Encümeni 115
3.2.2.1.3. Belediye Başkanı 117
3.2.3. Büyükşehir Belediyesi 118
3.2.3.1. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi ve Dönüşümü 119
3.2.3.1.1. Kuruluş Dönemi 119
3.2.3.1.2. Genişletme Dönemi 121
3.2.3.1.3. Bütünleştirme Dönemi 123
3.2.3.2. Yerel Katılım Perspektifinden Büyükşehir Belediyesinin Organları 127
3.2.3.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi 127
3.2.3.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni 129
3.2.3.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı 130
3.2.4. Köy 131
3.2.4.1. Yerel Katılım Perspektifinden Köy Tüzel Kişiliğinin Organları .. 133
3.2.4.1.1. Köy Muhtarı 134
3.2.4.1.2. Köy İhtiyar Meclisi 135
3.2.4.1.3. Köy Derneği 136
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
4. 6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA BÜYÜKŞEHİRLERDEKİ ESKİ KÖY/YENİ MAHALLE BİRİMLERİNDE YEREL KATILIM 138
4.1. YEREL YÖNETİMLERDE YEREL KATILIM 138
4.1.1. İl Özel İdarelerinde Yerel Katılım 138
4.1.2. Belediyelerde Yerel Katılım 142
4.1.3. Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Katılım 148
4.2. KÖY VE MAHALLE BİRİMLERİ KARŞILAŞTIRMASI 152
4.2.1. Tarihsel Gelişim Açısından 152
4.2.2. Fiziki ve Coğrafi Yerleşim Açsından 153
4.2.3. Kurumsal ve Yönetsel Yapılar Açısından 154
4.2.4. Hemşerilik Bilinci ve Dayanışma Açısından 156

4.3. YEREL DEMOKRASİ VE YEREL KATILIM AÇISINDAN KÖY, MAHALLE VE ESKİ KÖY/YENİ MAHALLE 157

4.3.1. Yerel Demokrasi Ve Yerel Katılım Açısından Köy Yönetimi Ve Köy Topluluğu 158

4.3.2. Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım Açısından Mahalle Yönetimi ve Mahalle Topluluğu 166

4.3.3. 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Kırsal Alanın Dönüşümü ve Eski Köy/Yeni Mahallelerde Yerel Katılım 172

SONUÇ 185

KAYNAKÇA 195

ÖZGEÇMİŞ 214

ÖZET

Yerel demokrasi ve yerel katılım tartışmalarında ölçek sorunu önemli bir yer tutmaktadır. Ölçek sorunu tartışmalarında ise hizmet kalitesi ve yerel demokrasi parametreleri arasında ters bir ilişki olduğu, küçük ölçekli birimlerin, yerel demokrasinin işletilebilmesi ve vatandaşların siyasal katılımı için uygun bir zemin sunduğu iddia edilmektedir. Bu çerçevede, büyükşehir statülü illerde, köylerin tüzel kişiliğini ortadan kaldırıp söz konusu yerleşmeleri mahalle statüsüne dönüştüren 2012 tarihli büyükşehir reformu tartışma konusu yapılmaktadır. Demografik yapısı, yönetim biçimi ve karar organı konumundaki köy derneği marifetiyle doğrudan demokrasi idealine en uygun yönetim birimleri olarak nitelendirilen köylerin, tüzel kişiliğine son verilmesine, literatürde yerel demokrasi ve yerel katılım açısından olumsuz bir anlam yüklenmektedir. Diğer taraftan, büyükşehirlerdeki eski köy birimlerini, mahalle statüsüne dönüştüren söz konusu değişiklikler, onların kendi içinde özerk ve sadece köy kapsamındaki yönetsel süreçlere katılımla sınırlı olan yerel katılım imkânlarını, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi ölçeğine genişletmiş ve böylece daha kapsamlı bir yerel siyasal katılım potansiyelini de gündeme getirmiştir. Tezin problemi, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından büyükşehir kapsamındaki eski köylerde yaşayan vatandaşların, köy statüsündeyken sahip oldukları köy birimi yönetimine doğrudan ve dolaylı katılım imkânlarını kaybedip mahalle olmakla daha geniş kapsamda bir yerel yönetime siyasal katılım imkânı kazanıp kazanmadıklarını sorgulamaktır. Tez kapsamında, söz konusu problem çerçevesinde bir ana soru ve bu soruya bağlı üç alt soru formüle edilmiş ve literatür incelemesi temelinde konuya ilişkin mevzuat metinleri çerçevesinde doküman incelemesi metodu kullanılmıştır. Bu tezin amacı, en küçük yerleşme ve idari birimlerin doğrudan demokrasiye yatkınlığı kapsamında, büyükşehir bünyesinde yer alan ve 2012 tarihli büyükşehir reformu ile mahalle niteliği kazandırılan köylerde, vatandaşların yerel siyasete katılımı açısından sorunlar hakkındaki mevcut görüşleri değerlendirmek ve büyükşehir reformu ile oluşan yeni durumda belediye mahallelerinde var olan ve eski köy/yeni mahallelerde de hayata geçirilebilecek yerel katılım imkân ve potansiyellerini tartışmak aracılığıyla yerel düzeyde demokratikleşmenin geliştirilmesi perspektifine katkıda bulunmak ve bu fırsat ve potansiyelleri harekete geçirecek öneriler sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Demokrasi, Yerel Siyasal Katılım, Büyükşehir Reformu, Büyükşehirlerde Eski Köyden Mahalleye Dönüşüm, Büyükşehirlerdeki Eski Köylerde Yerel Katılım

ABSTRACT

The problem of scale is a key issue in discussions of local democracy and local participation. In the discussions of the scale problem, it is claimed that there is an inverse relationship between parameters of quality service and local democracy, besides that small-scale units provide a suitable basis for the functioning of local democracy and the political participation of citizens. Within this framework, the metropolitan reform dated 2012, which abolished the legal entity of the villages in the metropolitan-status provinces and transformed these settlements into neighborhood status, is being debated. Due to its demographic structure, management style and the characteristics of the village association, which is the decision-making body, villages are characterized as the most suitable governing units for the ideal of direct democracy, and the termination of their legal entity has a negative meaning in terms of local democracy and local participation in the literature. On the other hand, these changes, which transformed the old village units in the metropolitan areas into the neighborhood status, expanded the local participation opportunities, which were autonomous in themselves and limited to participation in the administrative processes only within the scope of the village, to the scale of the metropolitan sub-provincial municipality and the metropolitan municipality; thus, it also brought up the potential for a more comprehensive local political participation. The problem of the thesis is to question whether the citizens living in the old villages within the scope of the metropolitan area lost their direct and indirect participation in the village unit management they had when they were in the village status and gain the opportunity to participate in a wider local government by becoming a neighborhood in terms of local democracy and local participation. In the scope of the thesis, a main question and three sub questions related to this question were formulated within the framework of the specified problem, and the relevant legislation texts were examined using the document review method on the basis of literature review. The aim of this thesis is to evaluate the current views of the citizens in the villages within the metropolitan area, which have been given the character of neighborhoods with the metropolitan reform dated 2012, on the problems of participation in local politics, within the framework of the tendency of the smallest settlements and administrative units to direct democracy, to contribute to the perspective of developing democratization at the local level by discussing the local participation opportunities and potentials that exist in the municipality neighborhoods and that can be realized in the old village/new neighborhoods in the new situation created by the metropolitan reform; and to offer suggestions that will activate these opportunities and potentials.

Keywords: Local Democracy, Local Political Participation, Metropolitan Reform, Transformation from Former Village into Neighbourhood in Metropolitans, Local Participation in Former Villages in Metropolitans

KISALTMALAR LİSTESİ

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

CİMER : Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

STK : Sivil Toplum Kuruluşları

YİKOB : Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

Grekçe kökenli "metro" (ana, asıl) ve "polis" (kent) sözcüklerinin kombinasyonundan oluşup *"bir merkezi kent ile merkezle arasında sosyo-ekonomik ilişkiler olan kent yerleşimlerinin oluşturdukları bütün"* (Şahin, 2019, s. 153), olarak tanımlanan metropollerin/anakentlerin, nasıl bir model çerçevesinde yönetileceği problemi, hizmet kalitesi ve yerel demokrasi parametreleri çerçevesinde tartışma konusu yapılmıştır (İzci & Turan, 2013, s. 117-122). Türkiye'de de İstanbul, Ankara ve İzmir gibi anakentlerin yönetimi konusu, tarihsel süreçte siyasal iktidarları yakından ilgilendirmiştir (Toksöz, 2016, s. 8). Özellikle 1950'li yıllardan itibaren ivme kazanan hızlı kentleşme olgusunun neden olduğu düzensiz ve plansız kentleşme, gecekondulaşma, kentlerin ölçüsüz ve aşırı bir biçimde büyümesi, kent yönetiminde ortaya çıkan bürokratik engellenmeler ve çevre sorunları gibi makro problemler, anakentlerin yönetimi konusundaki model arayışına 1980'li yıllarda güncellik kazandırmıştır (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 333-339). Bu dönemde, ilk defa 1984 yılında uygulamaya konan büyükşehir belediye modeli, izleyen dönemlerde çıkarılan kanunlarla çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bu kanunlarla getirilen düzenlemeler, Arıkboğa tarafından *"kuruluş", "genişletme"* ve *"bütünleştirme"* olarak birbirini izleyen üç dönem halinde kavramlaştırılmış ve her bir dönemde makro düzeyde değişiklikler söz konusu olmuştur (2016, s. 54-57). Büyükşehir belediye modeline ilişkin son yasal düzenleme, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile gerçekleştirilmiştir (İzci & Turan, 2013, s. 119-121). Söz konusu yasal düzenleme ile getirilen model kapsamında büyükşehir statülü iller için yeni bir yönetim sistematiği tasarlanmış ve kentlerin büyümesinden kaynaklanan sorunlara çözüm üretmek amaçlanmıştır (Çelikyay, 2014, s. 7).

Pek çok ülkede önemli bir politik amaç konumundaki metropoliten alanları bütünleştirme girişimlerinin, Türkiye'ye bir yansıması olarak nitelendirilebilecek 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediye modeline ilişkin radikal değişimleri beraberinde getirmiştir. Söz konusu yasal düzenleme çerçevesinde, büyükşehir belediyelerinin sınırları ile il mülki sınırları ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları

ile ilçe mülki sınırları örtüştürülmüştür (Parlak, 2020, s. 183-184). Büyükşehir belediye sınırları ile il mülki sınırlarının örtüştürülmesinin bir sonucu olarak 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerini, il mülki sınırları içinde kalan tüm alanlarda yetkili ve görevli kıldığı için *"bütünşehir yasası"* olarak nitelendirilmiş (Keleş, 2021, s. 360), ve geliştirilen model, *"bütünşehir modeli"* olarak adlandırılmıştır (Apan, 2016, s. 5).

6360 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen büyükşehir reformu; sadece büyükşehir belediyeleri üzerinde etkili olmakla kalmamış aynı zamanda Türkiye'deki tüm yerel yönetim birimlerini de etkilemiştir (Adıgüzel, 2012, s. 159). Söz konusu yasal düzenlemenin 1. maddesinde hükme bağlandığı üzere büyükşehir statülü illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiş, bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Karar organı yerel halk tarafından seçilen, idari ve mali özerkliği haiz bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin yerine büyükşehir statülü illerde valiye bağlı *"Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları"* kurulmuştur. Böylece, Türkiye'deki il özel idaresi sayısı 51'e düşürülmüştür (Önez Çetin, 2015, s. 248-249).

Söz konusu dönemde 6360 sayılı Kanunla getirilen diğer önemli bir yenilik, 30 büyükşehirde ilçelerin mülki sınırları içinde kalan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi ve söz konusu birimlerin mahalleye dönüştürülmesidir. Nitekim, 6360 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre büyükşehir olan illerde köyler mahalle olarak, belde belediyeleri ise bu beldelerin ismiyle tek mahalle olarak bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır (Resmî Gazete, 2012). Böylece, 2004 yılında 5216 sayılı Kanun'un Geçici 2. maddesi kapsamında İstanbul ve Kocaeli illeri için başlatılan pilot uygulama, diğer büyükşehirlere de genişletilmiş ve neticede orman köyleri de dahil olmak üzere 16.000'den fazla köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Özer, 2013, s. 113). Bu reformla birlikte Türkiye'deki köy sayısı, 34.283'ten 17.720'ye düşürülmüştür (Dağlı, 2018, s. 66). Büyükşehir statülü illerde köylerin tüzel kişiliğine son verilmesi, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Bu tezde, 6360 sayılı Kanun'un eski köy birimlerinde ortaya çıkardığı dönüşüm, hizmet kalitesi ve kamu politikası açısından yerel yönetimler alanındaki tartışmalar

odağından ziyade yerel demokrasi ve yerel katılım kavramsal çerçeveleri dikkate alınarak incelenmiştir. Yerel demokrasi ve yerel katılım tartışmalarında "ölçek sorunu" önemli bir yer tutmaktadır. Bu çerçevede, hizmet kalitesi ve yerel demokrasi parametreleri arasında ters ilişki olduğu iddia edilmiştir. Ölçek büyümesinin hizmet kalitesini artırırken yerel demokrasi ve yerel katılımı olumsuz etkileyeceği iddia edilmektedir. Bu iddiaya göre yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının küçültülmesi, halkın yönetime katılımını kolaylaştırmakta ve vatandaşların siyasal katılımı için uygun bir zemin sunmaktadır (İzci & Turan, 2013, s. 117-122). Buna göre, bir yerleşim yerinin ölçeği büyütüldükçe yerel katılım düzeyi düşmektedir (Keleş, 2021, s. 363-364). Bu noktada, Türkiye'deki en küçük ve en yaygın yerinden yönetim kuruluşu (Gözler & Kaplan, 2016, s. 93) olmaları nedeniyle köy tüzel kişilikleri, yerel katılım açısından uygun birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel demokrasi ve ölçek parametreleri arasında kurulan ilişkiden de hareketle, eski bir toplumsal katılma ve dayanışma modeli olarak nitelendirilen köy tüzel kişiliklerinin, yerel katılıma en uygun yapıya sahip yerinden yönetim kuruluşu olduğu öne sürülmüştür (Çukurçayır, Negiz, & Yemen, 2014, s. 9).

Diğer taraftan, yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki etkileşim, temelde halkın "kendi kendini yönetebilmesi" ilkesine dayanmaktadır. Halkın, yerel demokrasi çerçevesinde kendi kendini yönetebilmesinin yöntemi ise yerel katılım süreç ve mekanizmalarına işlerlik kazandırmaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 81-82). Türkiye'de diğer yerinden yönetim birimlerinin aksine köylerin, köy derneği marifetiyle doğrudan demokrasiye yaklaşan bir model oluşturduğu kabul edilmektedir (Çukurçayır, 2021, s. 169). Köy tüzel kişiliğinin karar organlarından biri olan köy derneği, aktif yurttaşlık ilkesi temelinde vatandaşların kamusal hayatta sadece tüketici değil üretici, seyirci değil aktör olmasını sağlayan doğrudan demokrasiye örnek gösterilmektedir. Nitekim köy derneği; yaşanan birime ve topluluğa ilişkin kararların topluca alınmasına ve uygulanmasına imkân sağlamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 81-82). Günümüz şartlarında işlevselliği tartışma konusu yapılsa da köy derneği, köyde yaşayan erkek ve kadın tüm seçmenlerin köy yönetimine doğrudan katılımını sağladığı için bir yerel demokrasi örneğidir (Ünal, 2012, s. 267).

Yukarıda yapılan açıklamalar ve tezin ilerleyen kısımlarında detaylı bir biçimde incelenen diğer hususlar çerçevesinde yerel katılım açısından Türkiye'deki en uygun yerinden yönetim birimi ve doğrudan demokrasi örneği olarak gösterilen köy tüzel kişiliklerinin; 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir statülü illerde kaldırılarak statüsünün mahalleye dönüştürülmesinin, bu birimlerdeki yerel demokrasi ve yerel katılımı olumsuz etkilediği iddia edilmiştir. Buna göre, köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması, bu birimlerin hizmet sunduğu yerel toplulukların siyasi varlıklarının son bulmasına ve yerel topluluğun siyasal katılım ve demokratik seçimlerle belirlediği temsilciler marifetiyle kendi sorunlarını bizatihi çözme imkânını kaybetmesine neden olmuştur. Böylece, büyükşehir statülü illerde köyün geleneksel özerk statüsüne son verilerek yerel demokrasiden vazgeçildiği, yerel temsilin sınırlandırıldığı ve yerelde merkezileşmeye yol açıldığı dile getirilmektedir (Toksöz, 2016, s. 11).

Kent ölçeğini genişleten il mülki sınırında büyükşehir modeli ile köy idarelerinin muhtariyetine son verildiğinden bu birimler, hukuki olarak yerel yönetim birimi olmaktan kaynaklanan hak ve yetkilerden faydalanamaz duruma getirilmiş, yerel temsil ve yetki bakımından zayıflatılmıştır (Dik, 2014, s. 75-94). Bu noktada, mahalle birimlerinin tüzel kişiliği haiz olmaması yerel katılım açısından önemli bir husus olarak değerlendirilmektedir. Köy idarelerinin aksine tüzel kişiliği haiz olmayan (Erdagöz, 2012, s. 63) mahalle birimleri, yerel idari özerklikten yoksun (Kavruk, 2004, s. 227) olan geleneksel idari birimlerdir (Koçberber, 2005, s. 105). Bu nedenle, kentsel alanlarda insanların topluluk olarak yaşam sürdüğü en küçük idari birimler olan mahalle yönetimleri; birtakım kamusal hak ve ayrıcalıklardan yoksun (Erdagöz, 2012, s. 60-79), icrai karar alıp uygulama yetkisini haiz olmayan (Göküş, Bayrakcı, & Alptürker, 2013, s. 35) ve temsil yetkisi açısından oldukça yetersiz bir görünüm arz etmektedir (Kavruk, 2004, s. 227). Bu gerekçelerle, büyükşehir statülü illerde köy tüzel kişiliklerinin varlığına son verilerek bu birimlerin mahalle statüsüne geçirilmesi, alanda çalışmaları bulunan akademisyenlerce yerel demokrasi ve yerel katılım açısından olumsuz etkilere sahip bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir.

Diğer taraftan, en küçük kentsel topluluklar olduğundan (Erdagöz, 2012, s. 60) yerel katılıma uygun bir yapıya sahip olan mahalleler, yerel demokrasinin işler kılınması potansiyeline sahip birimler olarak kabul edilmektedir (Çakırer Özservet,

2019, s. 1) Türkiye'deki yönetsel sistemin en küçük kentsel birimi olan mahallerin yerel katılım açısından en ideal birimler olduğu ileri sürülmekte (Özgül & Aydoğdu, 2019, s. 117-119) ve söz konusu birimlerin kentsel katılımda önemine vurgu yapılmaktadır (Erkan, 2019, s. 60). Kent ölçeğinde ise vatandaşların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlayan pek çok yöntem ve mekanizma bulunmaktadır. Bu nedenle mahalle yönetimleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olmasalar da bu birimlerde yaşayan vatandaşlar söz konusu siyasal katılım yöntemlerini kullanma potansiyeline sahip olduklarından kent yönetiminde söz hakkı olan topluluklardır (Gül, 2019, s. 19-35).

Bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda, il mülki sınırında büyükşehir modeli ile köylerin tüzel kişiliğine son verilerek bu birimlerin mahalle statüsüne geçirilmesine, yukarıda yer verdiğimiz olumsuz değerlendirmelerin aksine yerel demokrasi ve yerel katılım açısından olumlu bir perspektiften de yaklaşılması mümkündür. Eski köy birimlerinin statüsündeki söz konusu değişiklikler, onların kendi içinde özerk ve sadece köy kapsamındaki yönetsel süreçlere katılımla sınırlı olan yerel katılım imkânlarını, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi ölçeğine genişletmiş ve böylece daha kapsamlı bir yerel siyasal katılım potansiyelini gündeme getirmiştir. Önemli olan bu potansiyelin nasıl realize edileceği ve eski köy/yeni mahalle sakinlerinin, sadece kendi köylerine kapatılmış bir mikro demokrasiden daha geniş ölçekli bir yerel demokrasinin aktörleri haline getirileceğine dair projeler geliştirmektir.

Bu tez, Türkiye'de büyükşehir statülü iller için 2012 yılında 6360 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen büyükşehir reformu ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle haline getirilen yerleşmelerde, bu düzenlemenin yerel katılım açısından olumlu ve olumsuz sonuçları hakkındaki görüşleri konu edinmektedir. Bu amaçla Türkiye'de demokrasi ve yerel katılımın genel çerçevesi ele alınmış, bu hususta Türkiye'nin yerel yönetim yapısı ve merkezi yönetimin yerel yönetim açısından fonksiyonları değerlendirilmiş, köylerin yerinden yönetim kuruluşu olma ve yönetime katılım hususiyetleri irdelendikten sonra mahalle yerleşmelerindeki yerel katılım yöntem ve mekanizmalarının eski köy/yeni mahalle yerleşmelerinde nasıl fonksiyonel hale getirilebileceği tartışılmıştır. Bu konularda literatürde, 6360 sayılı Kanun'un

sonuçları hakkındaki görüşlerin incelenmesi ve bütünlüklü bir çalışma içinde değerlendirilerek yeni oluşan durumun olumlu bir yönde geliştirilmesine ilişkin perspektifler hakkında tartışmaların yürütülmesine ihtiyaç vardır.

Kentleşme ve Çevre Sorunları programı kapsamındaki bu tez, büyükşehirlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin mevzuat çerçevesinde köylerin mahalleye dönüşümü ile gündeme gelen kırsal kentleşme örüntülerini ele almak üzere öncelikle kentleşme akademik çalışma alanı ile ilgili olup ilgili yasal düzenlemeler açısından ayrıca yerel yönetimler alanı ile ve yerel katılım ve siyasal katılım açısından da siyaset bilimi ile ilişkili bir tez olarak tasarlanmıştır. 6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen büyükşehir reformunun eski köy/yeni mahalle birimlerine olan etkisi, literatürde daha çok yerel yönetimler disiplini ve bu kapsamda hizmet kalitesi bağlamında incelenmiştir. Bu Kanun'un, büyükşehirlerde tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetimlere demokratik katılım ve yerel temsil açısından etkisini belde belediyeleri düzeyinde inceleyen çalışmalar bulunmakla birlikte bu konuda köy düzeyinde yapılan bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu tez, literatürdeki söz konusu açığı kapatma iddiasındadır. Söz konusu büyükşehir reformunun, eski köy birimlerine yerel siyasal katılım ve yerel demokrasi açısından etkisi yeterli düzeyde incelenmemiştir. Dolayısıyla, bu tez, yerel yönetimden ziyade yerel yönetişime ve yönetim organizasyonu, hizmet sunumu ve kalitesinden ziyade yerel demokrasi ve yerel katılıma odaklanmaktadır.

Tez, literatür incelemesi temelinde konuya ilişkin mevzuat metinleri çerçevesinde doküman incelemesi yöntemiyle hazırlanmıştır. Tezin teorik çerçevesi oluşturulurken konunun genel çerçevesini çizmek amacıyla demokrasi, yerel demokrasi, siyasal katılım ve yerel katılım gibi kavramlar, tezin problemi açısından literatür incelemesi yöntemiyle akademik olarak tartışılmış, söz konusu kavramların çeşitli bileşenleri incelenmiştir. Bu kapsamda, tezin kavramsal çerçevesini oluşturan ilk iki bölümde daha çok literatür incelemesi yöntemi kullanılmıştır. Üçüncü ve dördüncü bölümlerde ise çoğunlukla anayasa, kanun ve yönetmelikler gibi mevzuat metinleri, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından doküman incelemesi yöntemiyle ele alınmıştır. Doküman incelemesi kapsamında 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 5747 sayılı Büyükşehir

Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 2575 sayılı Danıştay Kanunu ve Kent Konseyi Yönetmeliği, İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği metinleri, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından incelenmiştir.

6360 sayılı Kanun çerçevesinde geliştirilen il mülki sınırında büyükşehir belediyesi modeli, büyükşehir statülü illerde tüzel kişiliğini kaybedip mahalle statüsü kazandırılan eski köy/yeni mahalle birimlerinde, yerel katılım ve yerel demokrasi açısından olumlu ve olumsuz birçok değişikliği beraberinde getirmiştir. Tezin problemi, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından büyükşehir kapsamındaki eski köylerde yaşayan vatandaşların, köy statüsündeyken sahip oldukları köy birimi yönetimine doğrudan ve dolaylı katılım imkânlarını kaybedip mahalle olmakla daha geniş kapsamda bir yerel yönetime siyasal katılım imkânı kazanıp kazanmadıklarını sorgulamaktır.

Tez kapsamında söz konusu problem çerçevesinde bir ana soru ve bu soruya bağlı üç alt soru formüle edilmiştir. Bu kapsamda tezin ana sorusu, 'Büyükşehir reformu sonrasında köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerleşmelerde ortaya çıkan yeni durumun yerel demokrasi ve yerel katılım açısından hangi sonuçları doğurduğu?' biçiminde formüle edilmiştir. Ana sorunun üç farklı yönünü ele alan alt sorular ise şu şekilde formüle edilmiştir:

1. İl mülki sınırında büyükşehir belediyesi modeli çerçevesinde köy tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülen yerleşmelerde, köy tüzel kişiliği kapsamında köy topluluğuna yerel katılım ve bu yolla sağlanmış olan yerel demokrasi uygulamalarının ortadan kaldırılmış olmasının yarattığı kayıplar nelerdir?

2. Söz konusu büyükşehir modeli çerçevesinde köy tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülen yerleşmelerde ortaya çıkan büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesine yerel katılım fırsat ve potansiyelleri nelerdir? Buna bağlı olarak,
3. Söz konusu fırsat ve potansiyellerin hayata geçirilmesi açısından sonuç olarak ne gibi öneriler getirilebilir.

Bu tezin amacı, en küçük yerleşme ve idari birimlerin doğrudan demokrasiye yatkınlığı kapsamında, büyükşehir bünyesinde yer alan ve 2012 tarihli büyükşehir reformu ile mahalle niteliği kazandırılan köylerde, vatandaşların yerel siyasete katılımı açısından sorunlar hakkındaki mevcut görüşleri değerlendirmek ve söz konusu büyükşehir reformu ile oluşan yeni durumda belediye mahallelerinde var olan ve eski köy/yeni mahallelerde de hayata geçirilebilecek yerel katılım imkân ve potansiyellerini tartışmak aracılığıyla yerel düzeyde demokratikleşmenin geliştirilmesi perspektifine katkıda bulunmak ve bu fırsat ve potansiyelleri harekete geçirecek öneriler sunmaktır.

Bu tez, bir inceleme niteliği taşıdığından hipotetik bir sorgulama temelinde bilimsel teoriye yönelik bir katkı sağlamayı hedeflememektedir. Tezin hedeflediği katkı, demokrasi teorileri kapsamında yerel yönetim yapılarında demokratik katılıma ne kadar imkân verildiği ve özellikle 6360 sayılı Kanun kapsamında köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle niteliği kazandırılan yerleşmelerde ne gibi katılım imkânlarının ortadan kalktığı ve ne türden yeni siyasal katılım potansiyellerinin ortaya çıktığı konularında birikimimizi geliştirerek bu kapsamdaki problemlerin çözümüne katkıda bulunabilecek öneriler ortaya koymak suretiyle vizyonumuzu ve akademik birikimimizi geliştirmektir. Bu inceleme sonunda geliştirilen öneriler, kamu politikası uygulayıcılarına ve yerel yöneticilere, hizmet organizasyonu ve hizmet kalitesi vizyonunun ötesine geçerek kent politikalarının oluşturulmasında ve en uzak yerleşmeleri de dahil ederek kent topluluğunun, yerel katılım yöntem ve mekanizmaları ile bütünleştirilmesine etkin bir demokratik işleyiş gerçekleştirilerek siyasetin yerel düzeyde demokratikleşmesinde yerel siyasete ışık tutarak uygulama açısından da bir katkı sağlamayı hedeflemektedir.

Literatürde 6360 sayılı Kanun'un eski köy/yeni mahalle birimlerine etkisi, genellikle hizmet kalitesi ve kamu politikası etkinliği açısından değerlendirilmiştir. 2012 yılında gerçekleştirilen büyükşehir reformunu, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından konu edinen akademik çalışmalar ise çoğunlukla eski köy birimlerine odaklanmadan genel değerlendirme ve incelemelerde bulunmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyelerinde yerel katılım ve yerel temsili saha çalışmalarına dayanarak konu edinen kapsamlı araştırmalar olmakla birlikte söz konusu Kanun'un eski köy birimlerine yerel demokrasi ve yerel katılım açısından etkisini spesifik olarak değerlendiren akademik çalışmalar ise oldukça genel ve yetersizdir. Köyleri söz konusu reform çerçevesinde değerlendiren çalışmalarda, genellikle köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasının, doğrudan demokrasi uygulamalarının ve yerel katılım imkânlarının söz konusu birimlerde sona ermesine neden olduğu öne sürülmüştür. Daha dikkatli bir gözle değerlendirilecek olursa bu çalışmalar, köy topluluğunun kendi iç demokratik katılımına odaklanmakta, köylerin kaldırılmasıyla oluşturulan yeni mahalle statüsünün büyükşehir ilçe belediye ve büyükşehir belediyesi düzeyinde ortaya çıkardığı katılım fırsat ve potansiyellerini dikkate almamaktadır. Söz konusu büyükşehir reformu ile oluşan yeni durumu, kentin demokratik işleyişine köyden dönüşen yeni mahallelerin mikro düzeyde katılım potansiyelini beraberinde getirdiği yönünde bir yoruma literatürde rastlanmamıştır. Bu tezin özgün değeri, belediye mahallelerinde geçerli olan demokratik katılım yöntem ve mekanizmalarının eski köy/yeni mahalle yerleşmeleri için de işlerliğe kavuşturabilmesini tartışması ve bu yönde öneriler geliştirme çabasıdır.

Literatürde, yerel katılım ve yerel temsil açısından kaldırılan belde belediyelerini konu edinen çalışmalar mevcut olsa da söz konusu açıdan spesifik olarak tüzel kişiliği kaldırılan köyleri inceleyen bir çalışma bulunmamaktadır. Bu çerçevede, büyükşehir reformu sonrasında köy statüsünden mahalle statüsüne dönüştürülen ve böylece kente dahil olduğu varsayılan yerleşmelerde, yerel katılımda ortaya çıkan avantaj ve dezavantajlar spesifik olarak ve bütünlüklü bir biçimde ele alınmamıştır. Bu tezin özgün değeri, literatürdeki bu eksikliğin giderilmesine yönelik katkısıdır. Ayrıca, tez sadece mevcut durumu bir doküman incelemesi aracılığıyla tespit etmenin ötesine

geçerek ortaya çıkan fırsat ve potansiyellerin nasıl realize edilebileceği yönünde getirdiği öneriler bakımında da özgün bir çalışma niteliği taşıma potansiyelindedir.

Bu tez, dört bölüm olarak planlanmıştır. Birinci bölümde demokrasi ve yerel demokrasi kavramları teorik çerçevenin oluşturulması amacıyla incelenmiş, söz konusu kavramların bileşenleri çeşitli alt başlıklar ile tartışma konusu yapılmıştır. Tezin ikinci bölümünde siyasal katılım ve yerel katılım kavramları, tanım, katkı, önem, siyasal kültür ve demokratikleşme ile olan ilişkisi çerçevesinde ele alınmış, Türkiye'de uygulanıp uygulanmadığına bakılmaksızın klasik ve çağdaş yerel katılım yöntemleri aktarılmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde, il mülki sınırında büyükşehir belediyesi modeli kapsamında dönüşüme uğrayan eski köy/yeni mahalle yerleşmelerinin, yerel yönetim yapılanması açısından nasıl bir statüye kavuşturulduğunu belirlemek amacıyla Türkiye'deki yerel yönetim yapılanması, yerel demokrasi ve yerel katılım perspektifiyle ele alınmış ve büyükşehir belediyesi modelinin, kurulduğu yıllardan günümüze nasıl bir dönüşüme uğradığı çeşitli dönemselleştirmeler ışığında incelenmiştir. Tezin bu bölümü, eski köy/yeni mahalle yerleşmelerinde, il mülki sınırında büyükşehir modelinin yerel katılım açsından hangi potansiyelleri beraberinde getirdiğini tespit edebilmek açısından Türkiye'nin yerel yönetim yapısı ve büyükşehir dönüşümünün genel çerçevesini ortaya koymaktadır. Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinde söz konusu olan yerel katılım yöntem ve süreçlerini kavramak, köyden mahalleye dönüşen birimlerin, kent ölçeğinde yerel katılım açısından potansiyellerini, avantajlarını ve dezavantajlarını değerlendirebilmek için önem arz etmektedir. 2012 tarihli büyükşehir reformu ile söz konusu yerleşmelerin kente dahil olduğu ve bu yerleşmelerde ikamet eden vatandaşların da kent sakini olduğu varsayılmıştır.

Tezin dördüncü bölümünde, ilk olarak Türkiye'de il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri biçiminde örgütlenmiş olan yerel yönetim birimlerinde söz konusu olan yerel katılım yöntem ve mekanizmaları incelenmiştir. İkinci olarak, eski köy/yeni mahalle birimlerini, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından değerlendirebilmek için çeşitli alt başlıklar çerçevesinde köy ve mahalle yerleşmeleri karşılaştırılmıştır. Üçüncü olarak, 2012 tarihli büyükşehir reformu ile tüzel kişilikleri

ortadan kaldırılan eski köy birimlerinin, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından neler kaybettiğini ortaya koymak amacıyla bu birimlerdeki yerel katılım yöntem ve mekanizmaları incelenmiştir. Dördüncü olarak, söz konusu reform ile büyükşehirlerdeki eski köy birimleri, mahalleye dönüştürüldüğünden bu birimlerin kent ölçeğinde yerel katılım açısından eriştikleri potansiyelleri tespit etmek amacıyla kentsel belediye mahalleleri, yerel katılım ve yerel demokrasi çerçevesinde incelenmiştir. Tezin dördüncü bölümünde son olarak, 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir statülü illerdeki eski köylerde ve kırsal alanlarda ortaya çıkardığı dönüşüm incelenmiş ve eski köy/yeni mahallelerdeki yerel katılım, olumlu ve olumsuz perspektifler çerçevesinde tartışma konusu yapılmıştır. Bütünlük sağlamak amacıyla dördüncü bölümdeki son üç başlık bir kısımda toplanmıştır.

Tezin sonuç ve öneriler bölümünde, genel çerçevesi ilk üç bölümde çizilen ve ana problemi dördüncü bölümde ele alınan eski köy/yeni mahallelerin, kent ölçeğinde yerel yönetime katılım ve yerel demokrasi problemleri hakkında çıkarımlarda bulunulmuş ve bu konuda ne tür öneriler getirilebileceği üzerinde durulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DEMOKRASİ VE YEREL DEMOKRASİ

Tezin bu bölümünde, sırasıyla demokrasi ve yerel demokrasi kavramları, iki kısım çerçevesinde çeşitli başlıklar altında kavramsal düzeyde incelenmiştir.

1.1. DEMOKRASİ

Tezin bu kısmında, demokrasinin tarihsel gelişimi, kavramsal çerçevesi ve modern dönemlerde geliştirilen demokrasi teorileri çeşitli alt başlıklar çerçevesinde incelenmiştir.

1.1.1. Demokrasinin Kavramsal Çerçevesi ve Tarihsel Gelişimi

Tezin bu başlığı altında, iki alt başlık çerçevesinde, öncelikle demokrasinin başat bileşenlerine ve çeşitli demokrasi anlayışlarına yer verilecek, daha sonra tarihsel gelişim açısından doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi tartışması yapılacaktır.

1.1.1.1. Demokrasi Anlayışları Açısından Demokrasi Kavramı

İlk defa M.Ö. 5. yüzyılda Yunanlı tarihçi Herodot tarafından kullanılan ve Grekçe "halk" anlamını taşıyan *demos* ve "yönetmek" anlamına gelen *kratein* sözcüklerinin kombinasyonundan oluşup "halkın yönetimi" olarak kavramsallaştırılabilecek demokrasi (Holden, 1993, s. 7), hem bir ideali hem de gerçekte var olan bir uygulamayı anlatmaktadır (Gözler, 2015, s. 258). Demokrasinin bir ideali ifade etmesi bağlamında Robert Dahl, bu idealin beş kriter çerçevesinde tanımlanabileceğini ileri sürmüştür. Dahl'ın söz konusu ettiği bu kriterler; etkin siyasal katılım, oy kullanma eşitliği, bilgi edinebilme, gündemi belirleyebilme ve

vatandaşların tümünün katılma haklarına sahip olması/katılımcı vatandaşlık şeklinde sıralanabilir. Bu kriterler demokrasinin gerekleridir ve vatandaşlar arasında siyasal katılım eşitliği oluşturur. Ortaya konulan beş kriter çerçevesinde farklı politik sistemler analiz edilebilir, eksiklikler tespit edilip demokrasi ideali kapsamındaki problemlere çözüm aranabilir (Dahl, 2021, s. 35-50).

Bir ideali ifade etmesi bağlamında demokrasi ve pratikte uygulanan demokrasi tartışmasında iki farklı demokrasi teorisinden söz edilmektedir. Bunlar, *normatif/ideal demokrasi teorisi* ve *ampirik/realist demokrasi teorisi* olarak anılmaktadır. Normatif demokrasi teorisi, demokrasiyi bir ideal olarak ele almakta ve söz konusu kavramı terminolojik anlamı çerçevesinde tanımlamaktadır. Buna göre, demokrasi, eski Yunan'da tanımlandığı gibi "halkın yönetimi" anlamını taşımaktadır. Ancak demokrasi, yönetimin sadece halka ait olmasını değil, aynı zamanda "halk için" olmasını da ifade etmektedir. Abraham Lincoln'ün demokrasi için yaptığı şu meşhur tanım normatif anlamda demokrasinin en açık tanımı olarak kabul edilebilir: *"halkın, halk tarafından, halk için yönetimi".* Bu biçimiyle demokrasi, demokratik rejimlerin ulaşmayı hedeflemelerini gerektiren bir ideali yansıtmaktadır (Gözler, 2015, s. 258-260). Touraine'e göre tarihsel süreçteki demokratik deneyimlerin istisnai durumlarını göz önünde bulundurmazsak hiçbir yerde ideal demokrasi var olmamıştır (1997, s. 48-50). Jean Jacques Rousseau da ideal anlamda demokrasiye mutlak erişimin imkânsız olduğunu şöyle ifade etmiştir: "*Bir tanrılar ulusu olsaydı, demokrasi ile yönetilirdi. Böylesi olgun bir yönetim insanların harcı değil"* (Rousseau, 2017, s. 64). Pratik tecrübe açısından normatif demokrasi bütün kapsamıyla hayata geçirilemiyor olsa da ideal demokrasi kapsamında ortaya konulan standartlar, mevcut demokratik yönetimlerin değerlendirilmesinde analitik bir araç işlevi görebilir.

Normatif demokrasi teorisinin ideal anlamda demokrasiyi temel almasına karşılık ampirik demokrasi teorisi, pratikte uygulanmakta olan demokrasiyi konu edinir. Bu anlamda ampirik demokrasi teorisi, olması gereken ile değil, olan ile ilgilenir, "gerçek demokrasileri" esas alır. Ampirik demokrasi teorisi, demokratik olarak kabul edilen mevcut rejimlerin ortak yönlerinin neler olduğunu tespit etmeye yönelik bir çabanın ürünüdür. Ampirik demokrasi teorisine göre herhangi bir siyasal rejimin demokratik olarak değerlendirilebilmesi için bazı prosedür ve güvencelerin

sağlanması gerekir. Bunlar demokrasinin asgari müştereklerdir. Bunlar (Gözler, 2015, s. 259-261):

- Etkin siyasi makamların seçimle belirlenmesi,
- Seçimlerin düzenli aralıklarla tekrarlanması, sistemin seçimle gelenin seçimle gitmesi imkânını barındırması,
- Seçimlerin serbest ve adil olması, seçimlerde serbestliğin ve adaletin sağlanabilmesi için genel oy, eşit oy, gizli oy ve açık sayım ilkelerinin yürürlükte olması,
- Seçimlere birden fazla siyasi partinin iştiraki, örgütlenmiş muhalefetin siyasal sistem içerisinde hayat bulabilmesi,
- Sistemde uydu partilerin yer almaması ve muhalefetin iktidar olma şansının mevcut olması,
- Temel hak ve hürriyetlerin hukuk çerçevesinde tanınmış ve güvence altına alınmış olmasıdır.

Gözler, ampirik demokrasi teorisi kapsamında demokratik rejimlerin ortak özellikleri ile tespit edilen noktalardan hareketle bir demokrasi tanımı ortaya koymuştur. Buna göre demokrasi *"etkin siyasal makamların düzenli aralıklarla tekrarlanan, birden fazla siyasal partinin katıldığı, muhalefetin iktidar olma şansına sahip olduğu serbest seçimlerle belirlendiği ve temel kamu haklarının tanınmış ve güvence altına alınmış* [olduğu] *bir rejimdir"* (2015, s. 261).

Diğer taraftan, Robert Dahl da geniş ölçekli bir demokrasinin tesis edilebilmesi için altı kriter ortaya koymuştur. Bu kriterler şöyle sıralanabilir (2021, s. 97-101):

- Anayasa çerçevesinde seçimle belirlenmiş temsilcilerin varlığı,
- Özgür ve adil bir sistem içerisinde ölçülü bir sıklıkta yapılan seçimler,

- Vatandaşların hâkim gücü serbestçe eleştirmek de dahil olmak üzere ifade özgürlüğüne sahip olması,
- Alternatif kaynaklardan bilgiye erişim,
- Kurumsal özerklik ve
- Eşitlik temelinde tüm yetişkin vatandaşların siyasal katılım hakkına sahip olması.

Dahl yukarıda ifade edilen özelliklerin, demokratik bir rejimin istikrar kazanmış uygulamaları olarak politik kurumlar olduğunu söyler. Siyasal rejimler, söz konusu uygulamaları kurumsallaştırabildiği ölçüde demokratikleşir.

Normatif/ampirik demokrasi ayrımı kapsamında ileri sürülen görüşleri bu şekilde ele aldıktan sonra genel anlamda demokrasi kavramının nasıl tanımlandığını incelemeye geçebiliriz. Barry Holden demokrasiyi şöyle tanımlamıştır (1993, s. 8): *"demokrasi, kamu politikasının önemli meselelerinde halkın pozitif veya negatif olarak temel belirleyici kararlar aldığı ve almaya yetkili olduğu bir siyasi sistemdir"*. Holden tarafından yapılan tanımlamada halkın kamu politikası açısından temel belirleyici kararlar almaya yetkili olmasının yanında bunu eylemsel olarak gerçekleştirmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Özbudun ve Yürük'e göre demokrasi *"yöneticilerin bütün yönetilenler tarafından serbest ve dürüst seçimler yoluyla seçildiği rejimdir"*. Onlara göre demokrasi, çağdaş dünyanın hâkim siyasal doktrini durumundadır ve modern demokrasi bir "*partiler demokrasisi"*dir. Bu nedenle çok partili siyasal hayat ve seçme ve seçilme hakkı, modern demokrasilerin olmazsa olmaz bileşenleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Özbudun & Yürük, 2003, s. 60-80). Özbudun ve Yürük tarafından yapılan bu demokrasi tanımı ampirik demokrasi teorisi kapsamında bir tanım niteliği taşımaktadır. Buna göre, bu demokrasi tanımı mevcut siyasal rejimlerin demokratik karakterini tespite yönelik araçsal bir değer taşımaktadır.

New York merkezli bir araştırma kuruluşu olan *Freedom House*'un her yıl devletleri siyasal haklar ve sivil özgürlükler kapsamında değerlendirmek için esas aldığı demokratikleşme kriterleri de demokrasinin ampirik kavramsal çerçevesinin çizilmesinde işlevsel bir rol oynamaktadır. Freedom House düzenli aralıklarla gerçekleştirdiği bu araştırmada, özgür ve adil seçimlere, serbestçe örgütlenmiş siyasi

partilerin seçimlere katılımına, gerçek bir muhalefetin yaşam alanı bulup bulmadığı, azınlıkların karar alma süreçlerine siyasal katılım imkânları olup olmadığı, yurttaşlara toplanma ve gösteri yapma hakkının tanınıp tanınmadığı, siyasi ve sivil kuruluşlara örgütlenme özgürlüğü tanınıp tanınmadığı, bağımsız yargının tesis edilmiş olmasına, hukukun üstünlüğü ve kanun önünde eşitlik ilkesinin geçerliliğine, yönetimin sivil denetime açık olup olmadığı, temel yurttaş hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınıp alınmadığı gibi hususlara odaklanmaktadır. Freedom House her yıl bu kriterler çerçevesinde oluşturmuş olduğu sorularla ülkeleri demokratikleşme açısından incelemekte ve bu çerçevede raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlarda ülkeleri demokratikleşme açısından 1'den (yüksek) 7'ye (düşük) olan bir skala içerisinde derecelendirmektedir. Söz konusu kriterler günümüzde siyasal rejimlerin demokratikleşme düzeyinin belirlenmesinde etkilidir (Tilly, 2014, s. 14-22). Bu kriterler, ampirik düzeyde bir hususiyet tespitinin ötesinde mevcut rejimlerin demokratikleşme düzeyini ölçmek üzere geliştirilmiş operasyonel kriterler olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylelikle bu kriterler, hem farklı siyasal rejimlerin demokratikleşme düzeyi açısından kesitsel olarak karşılaştırılmasına hem de bir siyasal rejimin demokratikleşme yönündeki gelişiminin yıllar itibariyle karşılaştırmalı tespitine imkân vermektedir.

Modern dönemde demokratik ülkeler çeşitli demokrasi anlayışlarını benimsemişlerdir. Çoğunlukçu demokrasi anlayışı ve çoğulcu demokrasi anlayışı söz konusu eğilimlere örnek gösterilebilir. Çoğunlukçu demokrasi anlayışı, çoğunluk iradesinin daima kamu iyiliğine yöneldiği ve hiçbir zaman yanılmadığı kabulüne dayanır. Çağdaş çoğulcu demokrasi anlayışı ise demokrasiyi mutlak ve sınırsız bir çoğunluk yönetimi olarak görmez. Vatandaşların çoğunluğunun ülkeyi yönetmesini kabul eder ancak bu durumun azınlıkların temel haklarının korunmasıyla sınırlandırıldığını ifade eder. Bu durum çeşitli enstrümanlarla anayasalarda güvence altına alınır. Azınlığın temel hak ve hürriyetlerini güvence altına alan yasal tedbirler ve kurumlar demokrasinin özüne aykırı değildir. Burada ifade edilenlerden hareketle çoğulcu demokrasi, siyasal çoğunluğun etkin şekilde sınırlandığı ve karar alma süreçlerinin azınlıkta kalan çeşitli siyasal ve sosyal güçlerle paylaşıldığı bir demokrasi anlayışı olarak nitelendirilebilir (Özbudun & Yürük, 2003, s. 8-25).

Çeşitli ülkelerin anayasalarını söz konusu demokrasi anlayışları çerçevesinde ele almak mümkündür. Örneğin, Özbudun ve Yürük'e göre Türkiye'de 1924 Anayasası döneminde benimsen çoğunlukçu demokrasi anlayışından 1961 Anayasası ile çoğulcu demokrasi anlayışına geçilmiş ve siyasal katılım mekanizmaları genişletilmiştir (2003, s. 8-25). Ancak Charles Tilly, farklı ülkelerin demokratikleşmesini incelerken sadece anayasalarının değerlendirilmesinin yanıltıcı olabileceğini Kazakistan ve Jamaika örneklerini inceleyerek tartışmaktadır (2014, s. 13-20). Denebilir ki, anayasalarda demokrasiye ilişkin ifadelere yer verilmesi mevcut siyasal rejimin gerçek demokratik niteliğini yansıtmayabilir, bu sebeple siyasal rejimlerin pratikteki işleyişini titizlikle incelemeye ihtiyaç vardır.

Dahl, devlet yönetiminde demokrasinin demokratik olmayan alternatiflerden neden daha yararlı olduğunu ortaya koymak için çeşitli hususlara dikkat çekmiştir. Ona göre demokratik yönetim, otokratik yönetimi engeller, özgürlük alanını geliştirir, bu çerçevede insanlar kendi yaşantısını belirleyebilme hakkına kavuşur. Demokratik yönetim müzakere ve tartışma kültürünü geliştirdiği ölçüde ahlaki gelişmişlik sağlar, ahlaki sorumluluk çerçevesinde hesap verebilirlik gelişir, böylece ahlaki sorumluluk ve hesap verebilirlik insani gelişme düzeyini yükseltir. Netice olarak toplumda kişisel çıkarlar sorumluluk çerçevesinde korunur ve geliştirilir. Demokratik yönetimin diğer bir ayırt edici özelliği ise vatandaşlara siyasal eşitlik sağlamasıdır. İfade edilen faydalara ek olarak Dahl, modern temsili demokrasilerin birbirlerine karşı savaşmadıklarını belirtmiş ve demokrasinin daha barışçı bir dünya vaat ettiğini ve demokratik ülkelerin demokratik olamayanlara göre daha fazla refaha sahip olduğunu iddia etmiştir (2021, s. 55-72). Meseleye sadece bu açıdan bakmak eksik bir değerlendirmeye yol açabilir, demokratik kabul edilen ülkelerin demokratik kabul edilmeyen ülkelerle olan savaşlarını da analize dahil etmek gerekir.

1.1.1.2. Tarihsel Gelişim Çerçevesinde Doğrudan ve Temsili Demokrasi Kavramları

Demokrasi, neredeyse 25 asırdır tartışılan bir kavram olmasına karşılık üzerinde bir konsensüs sağlanamamış, farklı dönemlerde ve coğrafyalarda farklı anlamlar ifade etmiştir. Kavram üzerinde bir anlaşmaya varılamamasına paralel olarak tarihsel

süreçte demokrasinin uygulanış biçiminde de farklılıklar gözlemlenmiştir. Robert Dahl'a göre demokrasinin ilk ortaya çıktığı yer ve tarih belirsizdir. Demokrasi, tıpkı resim çizmek gibi birden çok defa ve birden fazla yerde farklı zamanlarda icat edilmiş ve uygulanmış olabilir. Bununla birlikte demokrasinin ortaya çıkışı ile ilgili literatürde sıklıkla Antik Yunan'a, daha özelde ise Antik Yunan'da bir şehir devleti olan Atina'ya vurgu yapılmaktadır. Atina demokrasisi, Yunan demokrasilerinin en meşhurudur ve katılımcı demokrasiye örnek gösterilmektedir (2021, s. 7-25). Atinalılar, yönetim biçimlerini bazı dönemler için "*demokratia"* (halkın yönetimi) olarak nitelendirmişlerdir (Tilly, 2014, s. 53).

Antik Yunan'da pazar merkezli olarak tarih sahnesine çıkan ve surlarla çevrili bir ya da birkaç kent ile bunlara bağlı olan kırsal birimleri içeren polislerin (Ağaoğulları, 2014, s. 23-47), her biri kendine özgü kurumlara sahipti (Tilly, 2014, s. 53).

Küçük birimler olmaları polislerin başat özellikleriydi ve "*Agora"* adı verilen kent meydanı, her türlü sözün de alışveriş merkezi konumundaydı. Dönemler itibariyle siyasal çalkantılar ve rejim değişikliklerine sahne olsa da Atina, demokrasinin altın çağı ile özdeşleştirilmiş bir şehir devletidir. Atina, Perikles döneminde (M.Ö. 444-429) demokrasinin, kültürün ve sanatın altın çağını yaşamıştır. Onun döneminde gerçekleştirilen reformlarla bütün yurttaşların siyasal haklara eşit bir temelde sahip olmalarına imkân tanınmıştır. Bu dönemde her yurttaşın eşit olarak siyasal iktidara katılması bir siyasal ilke olarak benimsenmiştir. Taşıdığı özellikler çerçevesinde Atina yönetiminin söz konusu dönemi, modern çağlarda "doğrudan demokrasi" olarak nitelendirilmiştir. Atina demokrasisinde yurttaşlar için temelde üç ilkeye yer verilmekteydi: *isonomia, isegoria ve isokratia. İsonomia* yasa önünde yurttaş eşitliğini, *isegoria* yurttaşın kamusal söz söylemede eşitliğini ve *isokratia* kamusal rol alma ve siyasal katılımdaki eşitliği ifade etmiştir. Bu ilkelerin Antik Yunan demokrasisinde gerçekleştiği mekân ise *Agora* olarak tezahür etmiştir (Ağaoğulları, 2014, s. 23-47). Kurumsallaştırılan demokratik ilkeler çerçevesinde yurttaş kabul edilen insanlar *Agora* meydanında toplanarak çeşitli şekillerde siyasete katılmışlardır.

Diğer taraftan, Atina'da siyasal katılım sadece yurttaşlara mahsus bir erdem olarak kabul edilmiş ve yurttaşlık hakkı bulunmayan geniş kitlelere yönetime katılım hakkı tanınmamıştır. Atina'da yurttaşlığın öncelikli temel şartı özgür olabilmektir. Özgür olan insanlar, yurttaş kabul edilmiş ve siyasal katılım haklarına sahip olabilmişlerdir. Buna göre Atina'da kölelere, kadınlara ve yabancılara(metoikos) yurttaş statüsü tanınmamıştır. Sadece özgürün yurttaş, yurttaşın özgür olduğu kabul edilmiştir. Demos 'un kapsamı Atina'da oldukça sınırlı bir çerçeve ile çizilmiş ve geniş kitleler demos kapsamına alınmadığı için demokrasinin öznesi olarak da bir rol oynamamışlardır (Ağaoğulları, 2014, s. 43-47). Atina'da nüfusun neredeyse yarısının kölelerden oluştuğu göz önünde bulundurulursa çok kısıtlı bir nüfusun siyasal katılım haklarına sahip olduğu çıkarımı yapılabilir (Tilly, 2014, s. 53-54).

Antik Yunan demokrasisi çalkantılı süreçler içerisinde iki yüz yıl yaşadıktan sonra muhtelif sebeplerle yıkılmıştır. Antik Yunan demokrasisine içkin bazı özellikler bilhassa Roma Cumhuriyeti başta olmak üzere farklı siyasal rejimler içerisinde kısmen varlığını sürdürebilmiştir. Demokrasi yüz yıllar sonra modern dönemde yaşanan gelişmeler ışığında Avrupa'da tarih sahnesine yeniden çıkmıştır. Avrupa'da ortaya çıkan coğrafi keşiflerin yarattığı bilgi ve servet birikimi, bireyi inşa yönünde Rönesans sürecinde atılan adımlar, Reform 'un sekülerizasyonu, ulus ve ulusal pazar ekonomisinin doğuşu, akıl-doğa ilişkisi çerçevesinde gerçekleştirilen bilimsel devrim, İngiliz (Püriten) Devrimi, Amerikan ve Fransız Devrimleri yeni bir sosyal ve siyasal konjonktürü beraberinde getirmiştir. Modernitenin gelişip serpildiği bu süreçte, Avrupa ülkelerinde yaşanan değişim, gelişim ve mücadelelerin sonucunda Antik Yunan'da varlığını tespit ettiğimiz demokrasi, modern haliyle tarih sahnesinde yeniden yerini almıştır (Özdemir, Şimşek, & Aktaş, 2010, s. 260-265). Antik Yunan'da ve Roma Cumhuriyeti'nde ortaya çıkan ilk demokrasi örnekleri ile modern demokrasi arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle 18. yüzyılda Avrupa'da ortaya çıkan siyasal fikirler ve uygulamalar daha sonraki dönemlerde modern demokrasinin temel unsurlarını oluşturmuştur (Dahl, 2021, s. 15-30).

Siyasal düşünce tarihinde demokrasinin tekrar tarih sahnesine çıkmasıyla birlikte demokrasinin modern dönemde uygulanabilirliği tartışma konusu yapılmıştır. Antik dönemlere göre yaşanan demografik ve coğrafi büyüme problemlerine çözüm

olarak *"temsil"* kavramı ortaya atılmış, temsil kavramı, kuvvetler ayrılığının sağlanması, halkın yönetime katılması için politik bir araç görevi üstlenmiştir. Seçimler aracılığıyla temsil mekanizması çerçevesindeki sınırlı ve halka karşı sorumlu devlet yönetimi anlayışı, hâkim kılınmaya çalışılmıştır. Söz konusu devlet anlayışı, liberalizm açısından da hâkim perspektifi oluşturmaktadır. Liberalizmin bu amacıyla demokrasi kavramı tarihsel süreçte eklemlenmeye başlamış ve modern demokrasi anlayışı, "*temsili demokrasi"* olarak ortaya çıkmıştır (Güzel, 2018, s. 215-226). John Stuart Mill, '*Demokratik Yönetim Üzerine Düşünceler*'de, halkın katılımının önemine vurgu yaparken aynı zamanda ideal olarak mükemmel olan yönetim şeklinin temsili yönetim olduğunu ileri sürmüştür (2017, s. 117). Liberalizm, önerdiği mekanizmalar çerçevesinde devletin veya iktidarın sınırlandırılmasını hedeflerken, demokrasi de yurttaşların siyasal katılımı ve siyasal eşitlik kavramları çerçevesinde sınırlı ve halka karşı sorumlu devlet anlayışına katkıda bulunmuştur. Bu birliktelik neticesinde modern dönemde demokrasi denildiğinde liberal demokrasi anlaşılmıştır. Liberal demokrasilerde temsil ve seçim kavramları önemli bir konuma sahip olmuştur (Güzel, 2018, s. 215-226).

Ülkeler kendi sosyo-ekonomik, siyasal ve hukuksal yapılarına göre demokrasiyi farklı biçimlerde yorumlayıp uyguladıklarından tarihsel süreçte pek çok demokrasi türü/teorisi ortaya çıkmıştır. Buna göre, Antik Yunan'dan modern döneme gelindiğinde 20 yy. itibariyle demokrasi hak ettiği değeri görmeye başlamış ve pek çok modern demokrasi teorisi ortaya konulmuştur. Söz konusu teoriler demokrasi literatüründe genellikle "modern demokrasi teorileri/kuramları veya modelleri" sınıflamaları altında ele alınmaktadır (Demir, 2010, s. 598-600). Demokrasinin kavramsal çerçevesini tamamlamak üzere diğer kavramlar bu sınıflamalar altında ele alınacaktır.

1.1.2. Demokrasi Teorileri Açısından Farklı Demokrasi Kavramlaştırmaları

Modern dönemde çeşitli demokrasi teorileri geliştirilmiştir. Bunlar, temelde, modern demokrasi teorileri ve egemenliğin kullanımına göre demokrasi teorileri olarak kategorileştirilebilir.

1.1.2.1. Modern Demokrasi Teorileri Çerçevesinde Demokrasi Kavramlaştırmaları

Bu başlık altında, modern demokrasi teorilerinden liberal demokrasi ve temelde liberal demokrasiye karşı eleştirel yaklaşımlardan ortaya konulmuş sosyal demokrasi, katılımcı demokrasi, müzakereci demokrasi ve agonistik demokrasi teorileri incelenmiştir.

1.1.2.1.1. Liberal Demokrasi

Modern dönemde ortaya çıkan demokrasi teorilerinden ilki liberal demokrasi olarak değerlendirilebilir. Liberal demokrasi, sınırlandırılmış devlet yönetimine olan bağlılık ve halkın yönetimine duyulan demokratik inancın bir potada eritildiği siyasi bir sistemdir. Liberal demokrasi teorisine göre yönetme hakkı, evrensel seçme hakkına dayanan düzenli ve rekabetçi seçimlerde başarı sağlama yolu ile elde edilir. Yönetim, anayasa çerçevesinde getirilmiş olan sınırlamalarla dengelenir ve bu yolla temel hak ve hürriyetler güvence altına alınır. Aynı zamanda liberal demokrasi özel girişime dayalı bir ekonomiyi ve fikirlerin serbestçe dolaşıma çıktığı bir sivil toplumu esas alır. Günümüzde liberal demokrasi, gelişmiş dünyada ve artan bir biçimde gelişmekte olan dünyada hâkim siyasi paradigmadır, denilebilir. Her ne kadar özellikle 19. yüzyılda liberallerin bir kısmı demokrasiye, çoğunluğun tiranlığı ve başka bazı gerekçelerle kuşku ile yaklaşıp karşı çıksalar da 20. yüzyılla birlikte liberallerin büyük çoğunluğu demokrasiyi bir erdem olarak görme noktasına gelmişlerdir (Heywood, 2016, s. 62-66).

Diğer taraftan, Francis Fukuyama "*Tarihin Sonu ve Son İnsan*" adlı eserinde liberal demokrasinin monarşi, faşizm ve son olarak komünizm gibi rakip egemenlik biçimlerine galip geldiğini, insanlığın ideolojik evriminin son gelişmiş noktasını ve nihai insani hükümet biçimini temsil ettiğini iddia etmiştir. Ona göre liberal demokrasi, *"tarihin sonu"* dur (2016, s. 11-26). Ancak liberal demokrasi, 19. Yüzyıldan başlayarak fakat özellikle son yıllarda yoğun eleştirilere maruz kalmış, söz konusu eleştirilerden hareketle çeşitli demokrasi teorileri ortaya konulmuştur.

Liberal demokrasiye eleştirel bir perspektiften yaklaşanlara göre bu kavram, Batılı değerlerin ya da kapitalist ekonomik süreçlerin siyasi bir ifadesidir (Heywood, 2016, s. 62-66). Barber' a göre liberal demokrasi, modern Batı tarihinde en güçlü siyasal sistemlerden biri olmuştur. Liberal demokrasi başat modern demokrasi biçimi olarak başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere başarılı bir biçimde pek çok siyasal rejimi biçimlendirmiş ve yol gösterici niteliğe sahip olmuştur. Ancak Barber, liberal demokrasinin temelde bireysel çıkar kavrayışı nedeniyle "cılız" bir demokrasi teorisi olduğunu iddia etmiştir (1995, s. 31-34).

1.1.2.1.2. Sosyal Demokrasi

1929 yılında ABD'de başlayıp tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik koşullarda ve İkinci Dünya Savaşı sonrası konjonktürde, eleştiriye uğrayan liberal demokrasi karşısında modern demokrasi teorilerinden "*sosyal demokrasi*", gelişme sahası bulmuştur. Bu yıllar, liberal ekonominin krize girdiği, ekonomik ve siyasi bunalımlara sebebiyet verdiği, üretimde düşüşün yaşandığı, işsizlik ve yoksulluğun derinleştiği, hâkim liberal politikalarla krize çözüm arayışlarında tıkanmaların yaşandığı ve bunların bir sonucu olarak Keynesçi *"refah devleti"* politika ve programlarının yürürlüğe konulduğu yıllardır. Liberal ekonomi politikalarının gelir ve servet eşitsizliği yarattığı ileri sürülmüş, ekonomik ve siyasal alanda daha adaletli bir dağılım politikası arayışına girişilmiştir. Böylesi bir siyasi ve ekonomik konjonktürde sosyal demokrasi teorisi gelişim göstermiş ve özellikle sanayileşmiş kapitalist ülkelerin merkezi olan Avrupa'da siyasi rejimleri etkisi altına almıştır. Sosyal demokrasi, sosyalizmi, liberal politikalarla ve kapitalist toplumla uzlaştırma girişimi olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda sosyal demokrasi, liberalizmi ve sosyalizmi temelde bir potada eriten melez bir siyasi anlayıştır (Çubukçu, 2021, s. 253-300).

Sosyal demokrasi, liberal demokrasinin aksine sosyal refahın yeniden dağıtım mekanizmaları aracılığıyla tabana yayılarak adaletin tesisi için devletin piyasaya müdahalesini öngören ve bir yandan da piyasa kapitalizmine işlerlik kazandırmaya çalışan siyasal bir tavrı temsil etmektedir. Sosyal demokrasi temelde liberal ekonomik düzeni ve onun toplumsal sonuçlarını ıslah etme ve insanileştirme arayışı çerçevesinde formüle edilmiştir. Sosyal demokrasiye göre kapitalizm zenginlik yaratmanın bir

aracıdır ancak yoksulluk ve eşitsizlik yönündeki eğilimi nedeniyle servetin ve refahın dağılımda kusurlu bir yapıya sahiptir. Bu durum, devletin ekonomik ve toplumsal alana müdahalesi çerçevesinde düzeltilebilir. Bu çerçevede, sosyal demokrasiye göre toplumsal değişme anayasal yollarla gerçekleştirilebilir. Heywood'a göre sosyal demokrasi doğası gereği bulanık ve teoriden yoksundur (2016, s. 256). 1970'li yıllarda sosyal demokrasi anlayışı çerçevesindeki refah devleti politikaları, kapitalizmin kendini yeniden üretmesi noktasında yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu yıllarda özellikle sosyal demokrasinin anavatanı olan Avrupa'da, hissedilir düzeyde görünürlük kazanan ekonomik durgunluk, işsizlik artışı, yüksek enflasyon gibi birçok soruna Keynesçi refah devleti politikaları cevap veremez duruma gelince neo-klasik iktisat anlayışına sahip *"Yeni Sağ"* siyaset gündeme gelmiş, neo-liberal ekonomik politikalar yürürlüğe konulmuş ve bu gelişmeler çerçevesinde sosyal demokrat politikalardan vazgeçilmiştir (Çubukçu, 2021, s. 253-300).

1.1.2.1.3. Katılımcı Demokrasi

Liberal demokrasi özellikle 20. yüzyılın sonlarına doğru anlamlılık ve tutarlılık açısından sorgulamaya tabi tutulmuş ve kurucu öğelerinin çoğulcu toplum anlayışıyla çelişkiler içerdiği iddia edilmiştir. Çözüm olarak liberal demokrasinin temsil mekanizmasının yanında siyasal katılım mekanizmalarının da devreye sokulması gerektiği ileri sürülmüştür. Liberal demokrasinin katılımcı bir yapıya kavuşturulması gerektiğini vurgulanmıştır (Üstüner & Keyman, 1995, s. 33-35). Tarihsel süreç çerçevesinde liberal demokrasinin kurumsallaştırdığı temsil sisteminin yetersizliği üzerine geliştirilen demokrasi teorilerinden biri de katılımcı demokrasidir. Temsil sisteminin demokrasi idealine ulaşılmasında yetersiz kaldığı eleştirisinden hareketle yurttaşların yönetimde daha fazla söz sahibi olabilmelerinin sağlanması ve seçimlerde oy vermekten daha kapsamlı bir siyasal katılım oluşturulması için arayışlar çerçevesinde *"katılımcı demokrasi teorisi"* geliştirilmiştir (Yaman, 2017, s. 134-140). Çoğulcu toplumun yeniden üretimi liberal demokrasinin işleyiş mekanizmasını temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru sürüklemektedir (Üstüner & Keyman, 1995, s. 39).

Katılımcı demokrasi, doğrudan demokrasi talebini mümkün olan en üst düzeyde karşılama ve var olan demokratik yapıları daha katılımcı bir düzleme eriştirme çabasıdır. Katılımcı demokrasi teorisi, fikri temellerini Antik Yunan demokrasisine dayandırmakta ve halk egemenliği, katılımcı yurttaşlık, uzlaşma temelli siyaset gibi değerlerin modern koşullarda yeniden harekete geçirilmesine odaklanmaktadır. Katılımcı demokrasi teorisine göre vatandaşların temsilcileri seçmek için oy kullanması ve temsilciler aracılığı ile siyasal katılım sağlaması yeterli değildir. Buna göre vatandaşlar, kendisini ilgilendiren politikalarda bizatihi söz sahibi olmalı ve çeşitli mekanizmalar aracılığıyla siyasete mümkün olan en geniş biçimde katılmalıdır (Yaman, 2017, s. 134-140). Katılımcı demokrasi teorisinde, yalnızca seçilmişlerin veya seçkinlerin değil, aynı zamanda vatandaşların tümünün siyasal katılımıyla sağlanacak demokratik siyasal bir kültürün oluşturulması amaçlanmaktadır (Nacak, 2014, s. 204). Katılımcı demokrasi anlayışına göre modern siyasal rejimlerin meşruluğu, vatandaşların siyasal katılımını en üst düzeye çıkarabilmelerine ve bunu yasal güvence altına almalarına bağlıdır. Çoğulcu demokrasi anlayışı çerçevesinde STK'ların etkinlik kazanması katılımcı demokrasiyi güçlendirirken katılımcı demokrasi de benimsediği değerler çerçevesinde çoğulcu demokrasi anlayışına ve sivil toplumun etkinliğine katkıda bulunmuştur (Yaman, 2017, s. 134-140). Böylece, katılımcı demokrasi, temsil sisteminin yetersizliğine, eşit yurttaşlık temelinde siyasal katılımın artırılması çerçevesinde çözüm arayan bir demokrasi teorisidir.

Çukurçayır (2021, s. 36), katılımcı demokrasiyi temsili demokrasiden farklılaştıran bazı genel çizgileri özetlemiştir. Buna göre katılımcı demokrasi şu yönleriyle temsili demokrasiden farklılaşmaktadır:

- Yurttaşlara kendilerini ilgilendiren meselelerde seçim dönemleri dışında da siyasal katılım sağlama olanağının tanınması,
- Ortak karar almanın seçimler dışında da siyasal katılım yöntemlerine başvurmayı gerektirmesi,
- Katılımın bireyleri eğitici bir işlev görmesi ve toplumsal alanın her düzleminde yurttaşın sürece dahil edilmesi,
- Açıklık gerektirmesi.

1.1.2.1.4. Müzakereci Demokrasi

Temsili demokrasilerin yaşadığı krizden hareketle birçok siyaset bilimi teorisyeni, söz konusu krizi aşmanın yöntemini demokrasiyi derinleştirmek, radikalleştirmek ya da demokratikleştirmek olduğunu öne sürmüştür. Bu açıdan, özellikle Jürgen Habermas, Seyla Benhabib ve John Rawls gibi teorisyenler, demokrasilerin yaşadığı krizleri aşmak amacıyla müzakereci modeller geliştirmişlerdir (Çelik, 2019, s. 1065). Böylece liberal demokrasinin içinde bulunduğu krizi aşmak amacıyla bir diğer demokrasi teorisi olarak karşımıza "*müzakereci demokrasi teorisi*" çıkmaktadır. Müzakereci demokrasi kavramı ilk defa Joseph Bessette tarafından kullanılmış, daha sonraları 20. yüzyılın ikinci yarısında Habermas ve Benhabib tarafından derinleştirilmiştir (Demirhan, 2017, s. 179). Siyasal katılımın niteliğini güçlendirmeyi amaçlayan müzakereci demokrasi, eşit ve özgür vatandaşların kamu müzakeresi süreçleri yoluyla meşru siyasal karar alması ve vatandaşların öz yönetimi olarak tanımlanabilir. Müzakereci demokrasi teorisyenlerine göre siyasal meşruiyet yalnızca seçimler yoluyla ya da çoğunluğu elde etmekle kazanılmak yerine rasyonel açıklamalar ve hesap verebilirlik gibi siyasal değerler çerçevesinde sağlanmalıdır. Müzakereci demokrasinin başlıca teorisyenlerinden olan Jürgen Habermas, liberal demokrasi krizinin nedenini, toplumun siyasal katılımında karşılaştığı engellenmelere bağlamıştır. Ona göre bu krizi aşmanın çözümü ise doğrudan siyasal katılım ve müzakere usullerine işlerlik kazandırmaktır. Habermas'ın ortaya koyduğu demokrasi modelinde kararların meşruiyeti, kamu müzakereleri neticesinde konsensüsün oluşumuna bağlıdır (Kanatlı, 2014, s. 115-123). Böylece müzakereci demokrasi modelinde kamu müzakeresi ve konsensüs/oydaşma kavramları kritik rol oynamaktadır.

Müzakereci demokrasi teorisinin temelinde "kamusal müzakere" kavramı yer almaktadır. Burada ifade edilen müzakere kavramı makul ve bilgiye dayalı kanaatler üretmeyi amaçlayan sistematik tartışmadır. Müzakere, bir topluluğun üyelerinin bir mesele hakkında karara varmadan önce argümanlar temelinde birbirlerini ikna etme süreçlerinden geçerek bir karara ulaşmak üzere dikkatlice istişare etmeleri süreci olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede, müzakereci demokrasi de bir toplumu ilgilendiren kolektif kararların böylesi bir tartışma ve istişare süreci sonunda alındığı bir demokrasi

modeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Müzakereci demokrasi teorisi, kamu yararına ulaşılmasında karşılıklı konuşma, tartışma ve istişare süreçlerinin gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu teoriye göre demokrasi, temsili demokrasiden farklı olarak bütün vatandaşların siyasal katılımına dayanan bir kamusal müzakere zeminine sahip olmalıdır. Toplumun temel kurumlarının bu tür müzakere süreçlerine uygun olarak yapılandırılması karşılaşılan toplumsal problemlerin çözüme kavuşturulmasında önem arz etmektedir (Erdoğan, 2012, s. 25-32).

Müzakereci demokrasinin başlıca teorisyenlerinden Habermas'a göre demokratik bir toplumda geçerli olacak normlar, ancak yurttaşlar arasında gerçekleşen bir kamusal müzakerenin çıktısı olabilir. Kamusal müzakere süreçleriyle geçerli normlara ulaşılabilmesi için eşit katılıma ve özgür iletişime imkân verecek kamusal alanın oluşturulması elzemdir. Bütün yurttaşlar aktif siyasal katılım sağlayabilecekleri haklara kavuşturulmalı ve karar alma süreçlerinde eşit statüde kabul edilmelidir. Neticede, müzakereci demokrasi teorisine göre demokrasinin amacı, normlar üzerinde rasyonel bir konsensüs sağlanmasına hizmet edecek gerçek siyasi müzakerenin sağlanması olmalıdır (Erdoğan, 2012, s. 25-32).

1.1.2.1.5. Agonistik Demokrasi

Her ne kadar modern demokrasi teorilerinde Benhabib ve Habermas ile birlikte anılsa da Chantal Mouffe, kendi yaklaşımı ile diğerlerini ayırır ve müzakereci demokrasi teorisinin liberal demokrasinin bir varyantı olduğunu ileri sürer. Aralarında metodolojik ve epistemolojik farklılıklar bulunsa da Habermas ve Benhabib tarafından geliştirilen müzakereci demokrasi teorisi ile Mouffe tarafından ortaya konulan "agonistik demokrasi" teorisi temelde aynı amacı taşır: liberal demokrasinin demokratikleştirilmesi ya da demokrasinin radikalleştirilmesi/derinleştirilmesi. Her iki demokrasi teorisinin de temel sorunu artan ve farklılaşan demokratik taleplerin, çoğullaşma çerçevesinde liberal bir tutumla tanınması ve farlılıkların ortak eylem alanlarını yaratma noktasında demokrasi geleneğinin geliştirilmesidir (Üstüner, 2007, s. 315-332). Diğer taraftan, aralarında birtakım benzerlikler olsa da radikal demokrasi teorilerinden agonistik ya da çekişmeci demokrasi teorisini ayrıca ele almakta fayda vardır.

Agonistik demokrasi teorisinin başlıca teorisyenlerinden Ernesto Laclau ve Chantal Mouffe, siyasetin, liberal siyaset teorisinde vurgulandığı gibi uyum, konsensüs veya uzlaşma çerçevesinde değil, dost ve düşman ayrımı çerçevesinde şekillendiğini iddia etmişlerdir. Bu minvalde, agonistik demokrasi teorisine göre demokrasi de dost ve düşman, iktidar ve karşı iktidar yapılanmasının üreteceği siyaset yoluyla kurumsallaştırılabilir. Buna göre, özel alanda olduğu gibi kamusal alanda da çoğulculuğa ve farklılıklara vurgu yapılır. Agonistik demokrasi teorisi çoğulcu bir toplumda tarafların birbirlerini yok etmeden siyasalı nasıl inşa edecekleri problemi üzerine odaklanır çünkü toplumsalın ve siyasalın temelini oluşturan antagonizmalar daha kudretli olanın zayıf olanı ortadan kaldırabileceği bir tür sosyal ayıklama sürecine varabilecek kadar radikal düzeylere ulaşabilme potansiyeline sahiptir. Bu durum ise siyasalın ve toplumsalın sonu olarak görülmektedir. Buradan hareketle, Laclau ve Mouffe'ün siyaset teorisi, çoğulcu bir toplumsal düzende tarafların dost ve düşman ilişkisi çerçevesinde birbirlerini ortadan kaldırma tehlikesine karşın siyaseti antagonistik (düşmanlar arasındaki) ilişkilerden arındırarak agonistik (hasımlar arasındaki) ilişkilere dönüştürecek bir siyasal düzenin nasıl tesis edileceği veya kurumsallaştırılacağı sorusuna cevap aramaktadır (Aykutalp, 2020, s. 53-64).

Özetle, agonistik demokrasi teorisinin temel sorunu, çoğulcu bir toplumsal düzende siyasalın çatışmalı doğasının siyasalı ortadan kaldırmadan nasıl muhafaza edileceğidir, denebilir. Agonistik demokrasi teorisi bu temel soruna cevap aramaktadır. Bu teoriye göre söz konusu sorunun çözümü, çoğulcu değerlerin hâkim olduğu bir toplumda farklılıkların kendini ifade edebileceği imkânları yaratmaktan geçmektedir. Bu görüşten hareketle agonistik demokrasi, konsensüse değil çatışmaya vurgu yapar ve mutlak çatışmasızlık durumunu mutlak bir siyasetsizlik durumu olarak ele alır. Laclau ve Mouffe, Habermas ve Benhabib'i siyaseti müzakereye indirgemekle, dolayısıyla siyasetin koşullarını ortadan kaldırmakla eleştirir. Agonistik demokrasi teorisine göre müzakereci demokrasinin liberalizm ve demokrasi arasındaki gerilimi uzlaştırma çabası, siyasetin sonunu getirme tehlikesini sinesinde barındırmaktadır. Onlara göre siyaset, ancak bir değerler çoğulluğu ve müzakereci değil antagonistik boyutlarıyla mümkündür. Mühim olan çatışmanın ortadan kaldırılması veya uzlaştırılması değil, "antagonizmaların" (düşmanlar arasındaki mücadeleler) "agonizma" (hasımlar arasındaki mücadele) biçimini almasıdır. Bu

açıdan demokratik siyasetin amacı iktidar ve çatışma üzerine kurulu antagonizmaları agonistik düzeye indirgemek olmalıdır. Agonistik demokrasi teorisi, demokratik siyaseti antagonizmaların agonizmalara dönüştürülmesi süreci olarak ele alır. Demokratik siyaset, düşmanların birbirlerini yok etmesine elverişli koşullardan arındırılmalı ve farklılık temelinde mücadeleye odaklanmalıdır (Aykutalp, 2020, s. 53-64).

Netice itibariyle, demokrasinin tarihsel sürecinde Antik Yunan doğrudan demokrasisinden modern döneme gelindiğinde liberal demokrasi, temsil ve seçim kavramları üzerinden temsili bir demokrasi inşa etmiş, daha sonra yaşanan temsil ve siyasal katılım krizleri çerçevesinde öteki modern demokrasi teorileri geliştirilmiştir. Tez kapsamında ele alınan modern demokrasi teorileri esasen liberal demokrasinin yetersiz kaldığı hususlara işaret edilerek yeni demokrasi teorileri veya modelleri geliştirilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, liberal demokraside çoğulcu anlayış çerçevesinde siyasal katılımın düşük düzeyde gerçekleşmesi ve bu minvalde halkın yönetimi olarak kavramsallaştırılan demokrasinin düşük bir düzeyde tecelli etmesi, bir siyasal problem alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Demokrasi, halkın yönetimi olarak kavramsallaştırıldığında kendisini doğrudan ilgilendiren meselelerde halkın eşit yurttaşlık temelinde siyasal katılımının sağlanması olmazsa olmaz bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.1.2.2. Egemenliğin Kullanımına Göre Demokrasi Biçimleri Çerçevesinde Demokrasi Kavramlaştırmaları

Egemenliğin kullanımına, dolayısıyla yurttaşların yönetime katılımına göre demokrasinin üç ayrı uygulama biçimi bulunmaktadır. Bunlar, “doğrudan demokrasi”, “temsili demokrasi” ve “yarı-doğrudan demokrasi” olarak sıralanabilir (Gözler, 2015, s. 272). Egemenliğin halk tarafından kullanım biçimi aynı zamanda yurttaşların siyasal katılımını da belirlemektedir. Bu bölümde sırasıyla doğrudan demokrasi, temsili demokrasi ve yarı-doğrudan demokrasi incelenecektir.

1.1.2.2.1. Doğrudan Demokrasi

Yurttaşların, sahip oldukları egemenliği aracısız ve temsilcisiz olarak doğrudan doğruya kullandığı demokrasi biçimi "doğrudan demokrasi"dir (Gözler, 2015, s. 273). Bu sistemde halk, sahip olduğu egemenliği doğrudan doğruya kullanır (Gözübüyük, 2000, s. 71). Doğrudan demokrasi, kamusal meseleler hakkında kararların doğrudan doğruya yurttaşlar tarafından alındığı ve onlar tarafından uygulamaya konduğu bir demokrasi biçimidir. Kanunları yapan, onları uygulayan ve hatta gerekli durumlarda yargılama fonksiyonunu yerine getiren bizatihi yurttaşlardır. Doğrudan demokraside aracı kurum veya kişilere, parlamento ve hükümete yer yoktur. Yurttaşlar sahip oldukları egemenliği bizatihi kullanmaktadır. Siyasi kararlar doğrudan yurttaşlar tarafından alınmakta, hayata geçirilmekte ve gerçekleştirilen faaliyetler yine yurttaşlar tarafından denetlenmektedir (Erdoğan, 2019, s. 186). Böylece doğrudan demokraside yasama, yürütme, yargı fonksiyon ve görevleri yurttaşlar adına temsilciler vasıtasıyla değil, bizzat yurttaşlar tarafından yerine getirilmektedir.

Doğrudan demokrasi, J.J. Rousseau'nun *"Sosyal Sözleşme"* doktrinine ve özellikle orada savunduğu *"halk egemenliği"* ve *"egemenliğin devredilemezliği"* teorilerine dayanmaktadır. Buna göre egemenlik, halka aittir ve devredilemez. Doğrudan demokrasi, normatif temelde idealize edilen bir form olarak ideal demokrasiye en yakın demokrasi biçimdir. Bu demokrasi biçiminde yöneticiler, bizzat yönetilenlerdir. Bu nedenle doğrudan demokrasiye *"saf demokrasi"* ve *"tam demokrasi"* de denilmektedir (Gözler, 2015, s. 273-277). Antik Yunan'daki Atina demokrasisi, doğrudan demokrasinin bir biçimdir ve yurttaşların *polis* yönetimine katılımını esas alır (Heywood, 2021, s. 273). Antik Yunan'da yurttaşlık kapsamının dar tutulması ve böylece siyasal katılım hakkının geniş kitlelere tanınmaması, Atina'da doğrudan demokrasinin uygulanmasını mümkün kılmıştır (Demir, 2007, s. 107).

Günümüzde ise doğrudan demokrasi oldukça nadir bir biçimde İsviçre'nin bazı küçük dağ kantonlarında uygulanmaktadır. Bununla birlikte, devletlerin nüfusunun artması ve birtakım kamusal işlerin teknik ve spesifik bilgiyi gerektirmesi, doğrudan demokrasinin ülkelerce uygulanmasını engellemektedir (Demir, 2007, s. 107-108). Ulusal düzeyden ziyade yerel düzeyde doğrudan demokrasinin

kurumsallaştırılabilmesinin daha mümkün olduğu tartışma konusu yapılmaktadır. Bu çerçevede Gözler, Türkiye'de 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun düzenlemiş olduğu Köy Derneği müessesesinin doğrudan demokrasiye yerel düzeyde örnek oluşturabileceğini öne sürmüştür (2015, s. 274-276). Gözübüyük'e göre de doğrudan demokrasi ancak çok küçük siyasal topluluklarda uygulanabilir. Ona göre nüfusu büyük miktarlara ulaşmış devletlerde, halkın egemenliğini aracısız olarak kullanması mümkün değildir (2000, s. 71). Bununla birlikte son dönemlerde doğrudan demokrasi kapsamında *E-demokrasi* uygulamaları tartışma konusu yapılmaktadır. E-demokrasi, kamusal karar alma süreçlerine yurttaşların aktif siyasal katılımının sağlanabilmesi amacıyla internet ağlarının kullanılmasıdır. E-demokrasi, demokratik süreçlerin internet platformuna taşınmasıdır. E-demokrasi, yurttaşların demokratik süreçlere doğrudan katılımını sağlayan önemli bir siyasal araçtır (Maraş, 2011, s. 130-132). Nüfusu milyonlara varan sadece ulus devletlerde değil, kent topluluklarında dahi doğrundan demokrasinin fiziksel toplanma ve karar alma bakımından yaratacağı güçlükleri aşma noktasında, internet ortamında karar süreçlerinin şeffaf biçimde vatandaşlara hem sunulduğu hem de vatandaş görüş, değerlendirme ve eleştirilerinin sanal tartışma ve oylama protokol ve prosedürlerinin aracılığıyla internet ortamında hayata geçirilmesi, doğrudan demokrasinin tasavvuri/ideal bir model olmaktan hayata geçirilebilir bir uygulama niteliği kazanmasını sağlayacak imkânlar vaat etmektedir.

1.1.2.2.2. Temsili Demokrasi

Geniş bir coğrafyaya yayılmış, çok kalabalık nüfus miktarlarına ulaşan bir toplumda, yurttaşların bir meydanda toplanarak doğrudan demokrasi süreçleri çerçevesinde karar vermesi imkânsızdır. Bu fiili yetersizliğe rağmen demokrasi idealinden vazgeçmeyenler, demokrasiyi uygulanabilir kılmanın yöntemini, temsili demokrasi modelini geliştirerek ortaya koymaya çalışmışlardır (Tekeli, 2011, s. 147). Halkın, seçmiş olduğu temsilciler marifetiyle yönetime katıldığı demokrasi uygulamasına, temsili demokrasi denir (Eren, 2020, s. 308). Temsili demokrasi, yurttaşların sahip olduğu egemenliği kendi seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullandığı demokrasi biçimdir. Temsili demokraside "temsilci" denilen kişileri halk seçmekte ve söz konusu temsilciler, egemenliği kendi adlarına değil, halk adına kullanmaktadır. Milli egemenlik fikri ile birleştirildiğinde, bu demokrasi biçiminde egemenliğin sahibi

millettir fakat kullanıcısı milletin seçtiği temsilcilerdir. Millet, sahip olduğu egemenliğin kullanımını belirli periyodlarla tekrarlanan demokratik seçimler aracılığıyla bir seçim dönemi için temsilcilere devreder. Burada egemenliğin değil, egemenliğin kullanımının devri söz konusudur (Gözler, 2015, s. 278). Böylece temsili demokraside yurttaşlar, egemenliği genel seçimler vasıtasıyla belirlemiş oldukları temsilciler aracılığıyla kullanmaktadır (Gözübüyük, 2000, s. 71).

Temsili demokrasi, temelde *"milli egemenlik ilkesine"* dayanmaktadır (Teziç, 2018, s. 280). Temsil olunan millet ve onu temsil eden temsilciler arasında bir vekalet ilişkisi olduğu kabul edilir. Bu vekalet ilişkisinin mahiyeti hakkında iki farklı görüş bulunmaktadır. *Emredici vekalet teorisi ve temsili vekalet teorisi*.

Emredici vekalet teorisine göre, millet egemenliğini devrettiği temsilcilere emir ve talimat verebilir ve istediği zaman onları *azil yetkisine* sahiptir. Bu çerçevede, temsilci, temsil ettiği yurttaşlara hesap vermek zorundadır. Bu vekalet teorisine göre temsilci, sadece seçim bölgesindeki yurttaşları temsil etmektedir. Buna karşılık temsili vekalet teorisine göre ise yurttaşlar ve temsilciler arasındaki ilişki emir ve talimat vermeyi kapsamaz, ayrıca yurttaşların temsilcileri azil yetkisi bulunmamaktadır. Temsili vekalet teorisine göre temsilciler, her ne kadar bir seçim bölgesinden seçilse de sadece o bölgede yaşayanları değil, bütün milleti temsil eder. Buna, *"bütün milletin temsili ilkesi"* denir (Gözler, 2015, s. 279-285). Ayrıca emredici vekalet teorisi *"halk egemenliği"*, temsili vekalet teorisi ise *"millet egemenliği"* ilkelerine dayanmaktadır (Erdoğan, 2019, s. 194-196).

Temsili demokrasiyi, kralın mutlak egemenliğinin sınırlandırılması olarak gören Montesquieu, J.J. Rousseau'nun doğrudan demokrasi düşüncesine karşı çıkmıştır. O, nüfusu çok yüksek miktarlarla ifade edilen toplumlarda doğrudan demokrasinin uygulanmasındaki zorluğa dikkat çekmiştir (Kocaoğlu A. M., 1998, s. 205). Ayrıca Montesquieu, temsil kavramını kuvvetler ayrılığı teorisi bağlamında ele almıştır. Buna göre doğrudan demokraside yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının halkta toplanması, temel özgürlüklerin korunması hususunda bir tehlikeyi de sinesinde barındırmaktadır. Doğrudan demokrasi kuvvetler birliğinin oluşmasına neden olmakta, bu durum ise temel hak ve hürriyetlerin korunmasını tehlikeye sokmaktadır.

Ona göre, bu tehlikeyi bertaraf ederek siyasal özgürlükleri güvence altına alabilmek için yasama gücünü halktan ayrı fakat halkı temsil eden bir meclise vermek gerekir (Demir, 2007, s. 111).

Diğer taraftan, temsili demokraside halkın kamusal işleri doğrudan doğruya kendisinin kararlaştıramaması, bu yönetimlerin demokratikliğine gölge düşürebilmektedir (Erdoğan, 2012, s. 191). Böylece temsili demokrasi, sınırlı ve dolaylı bir demokrasi biçimi olarak tezahür etmektedir. Yurttaşların, egemenliği doğrudan değil, seçim dönemlerinde seçtikleri temsilciler aracılığıyla kullanması, temsili demokrasinin dolaylı demokrasi biçiminde tezahür etmesine neden olmaktadır. Bu yönleriyle temsili demokrasi, Abraham Lincoln'ün yapmış olduğu demokrasi tanımında *"halk tarafından yönetimi"* tam olarak gerçekleştiremese de *"halk için yönetimi"* daha isabetli bir düzeyde sağlayabilir (Heywood, 2021, s. 277). Temsili demokrasiye yapılan eleştiriler neticesinde yarı doğrudan demokrasi anlayışı ve uygulamaları bir çözüm yolu olarak görülmüştür (Demir, 2007, s. 112).

1.1.2.2.3. Yarı-Doğrudan Demokrasi

Temsili demokrasinin *referandum, halk vetosu, halk girişimi* ve *temsilcilerin azli* gibi araçlar ve yöntemleri kapsayacak şekilde genişletilmesi, demokratik anlayışı, *yarı-doğrudan* ya da *yarı-temsili demokrasiye* dönüştürmüştür (Kaboğlu, 2009, s. 187). Bu kapsamda yarı-doğrudan demokrasi, egemenliğin kullanımının, halk ile temsilciler arasında paylaştırıldığı demokrasi biçimdir (Gözler, 2015, s. 289). Bu demokrasi biçimi, genel oy çerçevesinde parlamentoya gelen temsilcilerin halk adına yasama yetkisini kullanmasına ilaveten referandum veya başka yollarla halkın yasama yetkisini doğrudan kullanımının birleştirilmesini ve bu ikisi arasında bir denge ve uzlaştırmayı ifade eder. Bu demokrasi biçimde halk, sahip olduğu egemenliği hem temsilcileri aracılığıyla hem de çeşitli katılım yöntemleri çerçevesinde bizatihi kullanmaktadır. Böylece yarı doğrudan demokrasi, temsili demokrasi ve doğrudan demokrasinin bileşimi olarak tezahür etmektedir (Kaboğlu, 2009, s. 187).

Yarı-doğrudan demokraside halk, çeşitli araçlarla egemenliği doğrudan doğruya kullanmak suretiyle demokratik karar alma sürecine bizzat katılır. Bu araçlar;

referandum, halk vetosu, halk teşebbüsü ve *temsilcilerin azli* olarak sıralanabilir (Tunç, 2008, s. 1117). Halkoylaması olarak da adlandırılan referandum, parlamentonun bir yasayı çıkarmadan ya da bir karara varmadan önce halkın oyuna başvurması anlamına gelmektedir. Referandum, en sık kullanılan yarı-doğrudan demokrasi aracıdır. Referandumla halk, yalnızca seçimden seçime oy kullanan bir kitle olmaktan çıkarak yasama faaliyetine doğrudan katılmaktadır (Demir, 2007, s. 108-109). Halk vetosu ise parlamento tarafından kabul edilmiş olan bir kanunun, halkın inisiyatifi kapsamında düzenlenen kampanyalar çerçevesinde iptalinin sağlanmasıdır. Halkın kendiliğinden harekete geçerek parlamento tarafından kabul edilmiş olan bir kanuna 'hayır' diyebilmesi, halk vetosu olarak adlandırılır (Gözübüyük, 2000, s. 72-73). Halk vetosu, günümüzde İsviçre'de, İtalya'da ve ABD'nin federe devletlerinin bir kısmında vatandaşlara tanınmış bir haktır (Kaboğlu, 2009, s. 188).

Halk girişimi ise halkın, seçmiş oldukları temsilcilerden, bir yasanın hazırlanmasını, değiştirilmesini ya da ilga edilmesini istemesini sağlayan yarı-doğrudan demokrasi kurumudur. Temsili demokrasilerde kanun teklifinde bulunma hakkının genellikle milletvekillerine ve hükümete verilmesine karşılık yarı-doğrudan demokrasilerde halkın da kanun teklifinde bulunma hakkı tanınmıştır (Demir, 2007, s. 109). Temsilcilerin azli ise halkın, çalışmalarından memnun olmadığı temsilcilerini, seçim süresi dolmadan görevden almasına imkân tanıyan yarı-doğrudan demokrasi kurumudur. Bu yöntemde halk, çalışmasından memnun olmadığı temsilcinin görevden alınması ve yerine yeni bir temsilcinin belirlenmesi için imza toplar. İmza belirli bir oranı geçtiği taktirde ilgili temsilcinin görevden alınması ve yerine başka bir temsilcinin seçilmesi için seçim yapılır. Temsilcilerin azli kurumu, İsviçre'de ve ABD'de uygulanmaktadır (Gözler, 2015, s. 294-295). Temsili demokrasinin zayıf yönlerinin güçlendirilmesi ve halkın seçim dönemleri dışında da yönetime doğrudan katılımının sağlanması için geliştirilen söz konusu mekanizma ve kurumlar, yarı-doğrudan demokrasinin şekillenmesinde etkili olmuştur.

1.2. YEREL DEMOKRASİ

Tezin bu kısmında, yerel demokrasi kavramsal düzeyde ele alındıktan sonra küreselleşme ve yerelleşme olgularının birlikte değerlendirilmesini sağlayan

küyerelleşme kavramı çerçevesinde yerel demokrasi ve yerel yönetim tartışması yapılacaktır. Bu kısmın devamında, yerel demokrasiye işlerlik kazandıran çeşitli unsurlar irdelendikten sonra ayrı bir alt başlık çerçevesinde yerel yönetimler, demokrasi ve sivil toplum arasındaki etkileşim tartışma konusu yapılacaktır.

1.2.1. Kavram Olarak Yerel Demokrasi

Demokrasi kavramı için evrensel bir tanım ortaya konulamamasına paralel olarak yerel demokrasi kavramı üzerinde konsensüse varılmış bir tanım bulunmamaktadır. Bununla birlikte bazı düşünürlerce, kavram olarak *"yerel demokrasi"*nin yanlış ve eksik bir niteleme olduğu iddia edilmekte, bunun yerine *"demokratik yerel yönetimden"* bahsetmenin daha isabetli olacağı belirtilmektedir. Ancak demokratikleşme ve yerel yönetimler arasında güçlü bir bağın varlığı, yerel yönetimlerin siyasal katılım, temsil, özgürlük, eşitlik gibi pek çok demokratik ilkeyle birlikte anılması ve yerel yönetimlerin toplumun demokratikleşmesindeki tartışmasız etkileri, onların *"yerel demokrasi"* olarak tanımlanmasını haklı çıkarmaktadır (Görmez, 1997, s. 67-70). Yerel demokrasi için çeşitli bağlamlarda muhtelif tanımlamalar yapılmaktadır (Sisk, 2001, s. 12). Yerel demokrasi*, "halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayatında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu bir küçük ölçekli dünyadır"* şeklinde tanımlanabilir (Yıldırım, 1993, s. 90).

Yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması, vatandaşların karar alma süreçlerine doğrudan doğruya ya da temsilcileri marifetiyle katılmasıdır (Pustu, 2016, s. 102). Hambleton ve diğerlerine göre yerel demokrasi, yerel halkın demokratik olarak ifade edilmiş isteklerinin yerine getirilme kapasitesini temsil eder (Hambleton, Savitch, & Stewart, 2002, s. 9). Buna göre, halkın istek ve taleplerinin kent yönetimince dikkate alınması, vatandaşların doğrudan doğruya ya da temsilcileri marifetiyle yönetime siyasal katılımı yerel demokrasinin gerekleri olarak karşımıza çıkar. Yerel demokraside temel düşünce, belirli bir bölgede yaşayan vatandaşların, kendilerini doğrudan etkileyen kamusal meselelerde karar verme hak ve sorumluluğuna sahip olmalarıdır. İdeal olarak sivil toplum ve yerel yönetimler

sorunları belirlemek ve yenilikçi çözüm yolları bulmak için karşılıklı olarak güçlendirici bir ilişki içerisinde birlikte çalışır (Sisk, 2001, s. 11-12).

Smith, demokrasi kavramını ideal/normatif anlamda *"geleneksel, yerel ve doğrudan kendi kendini yönetmenin kendisidir"* olarak tanımlamaktadır (Tortop, Aykaç, Yayman, & Özer, 2014, s. 19). Bu tanımlamada demokrasinin ancak yerelde uygulanabileceğine vurgu yapılmaktadır. Dahl'a göre ise her demokratik ülke daha küçük birimlere ihtiyaç duyar. Ona göre bir ülke yüz ölçümü olarak ne kadar küçük olursa olsun demokratikleşme için çok farklı çeşitlerde bağımsız birliklere ve organizasyonlara ihtiyaç vardır. Bu durum çoğulcu bir sivil toplumun gereğidir. Dahl, küçük demokratik birimlerin gerekliliğini siyasal katılım olgusu ile açıklamıştır. Ona göre bir demokratik birim ne kadar küçükse siyasal katılım o denli yüksektir. Küçük birimlerde vatandaşlar, kararların alınmasında yetkisini temsilcilere daha az devreder (Dahl, 2021, s. 125-134). Diğer taraftan Montesquieu, ideal devletin ancak yerel topluluklarca kurulabileceğini iddia etmiştir (Tortop, Aykaç, Yayman, & Özer, 2014, s. 19). Bu çerçevede Abraham Lincoln 'ün demokrasiyi *"halkın, halk tarafından, halk için yönetimi"* (Lijphart, 2012, s. 46-47), şeklinde normatif anlamda tanımlamasına benzer bir biçimde yerel demokrasi tarafımızca 'yerel halkın, yerel halk tarafından, yerel halk için yönetimi' şeklinde tanımlanabilir. Ancak bu tanımlama, ampirik anlamda bir yerel demokrasi tanımlaması yapmayı da gerektirir. Tarafımızca, ampirik anlamda yerel demokrasi, 'yerel birimlerde/topluluklarda vatandaşların kendilerini doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren kamusal meseleler hakkında karar alma ve uygulama süreçlerine doğrudan veya temsilcileri marifetiyle katılımını esas alan yerel yönetişim biçimi' olarak tanımlanabilir.

Görmez tarafından Türkiye'de yerel demokrasi alanında gerçekleştirilen bir alan araştırmasında belediye başkanları ve mülki idare amirlerinden yerel demokrasiyi bir cümle çerçevesinde tanımlamaları istenmiştir. Yapılan tanımlamalar, yerel demokrasinin kavramsal çerçevesinin çizilmesinin yanı sıra yereldeki idarecilerin yerel demokrasiye bakış açılarını da yansıtması bakımından önemlidir. Belediye başkanları yerel demokrasi kavramı için şu tanımlamaları yapmışladır: *"yerel halkın kendi kendini yönetmesi"*, *"belde halkı ile belediyelerin ahenk içinde olması, kendi yağı ile kavrulması"*, *"demokrasinin tabanda halk ile bütünleşmesi"*, *"halkın*

iştirakiyle kendi kendini yönetimi", "halka aracısız hizmet etme imkânı", "halk için halk iradesi" ve *"halkın serbest irade ile idarecisini seçmesi"*. Diğer taraftan, merkezi idarenin taşradaki yetkilileri olarak kabul edilen mülki idare amirlerinin yerel demokrasi kavramı için bir cümle kapsamında yaptıkları tanımlamalar ise şöyledir: *"yerel halkın istek ve ihtiyaçlarının çözümünde söz sahibi olması", "yerel halkın, yerel sorunların çözümüne doğrudan katılması"* ve *"halkın yönetime temsilcileri vasıtasıyla katılması"* (1997, s. 191-192). Belediye başkanları ve mülki idare amirleri tarafından yapılan tanımlamaların büyük bir kısmı yerel halkın yönetime doğrudan veya dolaylı siyasal katılımına vurgu yaparken, bir kısmı ise temsilcilerin yerel halk tarafından seçilmesine dikkatleri çekmiştir. Bu minvalde, yerel demokrasi için temsilci seçimlerinin yeterli olmağı, adil ve dürüst seçim ve temsil mekanizmalarının yanı sıra yerel halkın doğrudan veya dolaylı siyasal katılımının da demokratik bir gereklilik olduğu ifade edilebilir.

Diğer taraftan, yerel demokrasi ve ulusal demokrasi arasındaki karşılıklı etkileşim literatürde tartışma konusu yapılmaktadır. Keleş'e göre yerel demokrasi ile ulusal demokrasi arasında karşılıklı bir ilişki söz konusudur. Ulusal demokrasi ve yerel demokrasinin iki ayrı fenomenmiş gibi ele alınması yapay bir analize sebebiyet verir. Ulusal demokrasinin temel taşlarını yerel demokrasi oluşturmaktadır (Keleş, 2021, s. 91-92). Ulusal düzeyde demokratik bir rejimin sağlıklı işleyebilmesi ve sürdürülebilir kılınması *"küçük demokrasiler"* olarak da adlandırılan yerel yönetimlerde demokratik süreç ve mekanizmaların tesis edilebilmesine bağlıdır. Yıldırım'a göre bu durum, yerel yönetimlerde siyasal katılım ile sağlanabilir (1993, s. 90). Demokrasi, yerel topluluğa özgü bir sistem olarak değerlendirilir. Demokrasinin en mükemmel biçimde yerel topluluklarca öğrenilip işletilebileceği ileri sürülmektedir. Yerel düzeyde demokratik mekanizmaların işletilebilmesi, ulusal düzeyde demokrasinin kurumsallaştırılabilmesi için önem arz eder. Dolayısıyla yerel demokratik yaşamın canlandırılması ve etkinleştirilmesi, demokratik siyasal bir rejimin başat görevleri arasındadır (Çukurçayır, 2021, s. 30).

Pratchett' e göre yerel demokrasi, güçlü ulusal demokratik kurumların ve uygulamaların temelini oluşturur. Ona göre yerel düzeyde kurumsallaştırılmış katılımcı bir demokrasi olmadan ulusal düzeyde demokratik bir rejim tesis edilemez.

Yerel demokrasi, demokratik bir toplumun temel taşıdır, temsil ve katılım çerçevesinde kapsamlı bir demokratik yönetim biçiminin kurumsallaştırılmasında kritik rol oynar. Ayrıca yerel demokrasi, *katılımcı vatandaşlık* kavramlarını inşa eder ve güçlendirir (Pratchett, 2004, s. 361). Smith'e göre de yerel demokrasi, ulusal demokrasinin istikrarını artırıcı bir etkiye sahip olabilir. Ona göre demokratik yerel yönetim, sivil toplumun gelişimine de katkıda bulunabilir. (1996, s. 174-175). Yıldız'a de göre ise yerel düzeyde demokrasinin tesis edilmesi ve demokratik katılım mekanizmalarına yerel düzeyde işlerlik kazandırılması, temsili demokrasinin içinde bulunduğu krizin aşılmasına katkı sunabilir (1996, s. 11-15). Sisk' e göre ise demokrasinin kalbinde yatan ve bazen *"sosyal sermaye"* olarak da adlandırılan vatandaşların karşılık *güven duygusu* ancak yerel düzeyde inşa edilir. Ona göre güçlü bir yerel demokratik kültür, sivil toplumun gelişimi, açık ve kapsayıcı yerel yönetimlerin tesisi ve ulusal demokrasinin uzun vadeli sürdürülebilirliği için esastır (2001, s. vii). Bunula birlikte, yerel düzeyde demokrasiden söz edebilmek için ulusal düzeyde demokrasinin tüm kurum ve kaideleriyle kurulmuş, işlerlik kazanmış ve kökleşmiş olması gerektiği unutulmamalıdır (Keleş, Erbay, & Görmez, 2020, s. 12).

1.2.2. Küyerelleşme Perspektifinden Yerel Demokrasi ve Yerel Yönetimler

Bir sosyo-ekonomik fenomenden daha fazlası olan küreselleşmenin yerel kültür, yerel politika ve kentsel yönetim/yönetişim süreçleri konusunda geniş kapsamlı sonuçları vardır. Küreselleşmenin yerel demokrasinin işlerlik kazanmasında önemli etkileri bulunmaktadır. Küreselleşme olgusu, beraberinde getirdiği yerelleşmenin de etkisi çerçevesinde yerel demokrasiyi güçlendirici bir etkiye sahiptir (Hambleton, Savitch, & Stewart, 2002, s. 4-8). Evrensel olanın yerelleşmesi ve yerel olanın evrenselleşmesi olarak tezahür eden küreselleşme (Kahraman, Keyman, & Sarıbay, 1999, s. 15), yerel demokrasi alanında önemli etkileri uhdesinde barındırmaktadır. Yerel demokrasi olgusunun ve söz konusu olgunun yerel yönetimle olan simbiyotik ilişkisinin daha ileri bir düzeyde kavranabilmesi için küreselleşme ve yerelleşme kavramlarına değinmekte fayda vardır.

Küreselleşme, sosyal bilimler literatüründe sıklıkla kullanılan fakat uhdesinde birçok belirsizliği barındıran ve net bir biçimde tanımlanamayan bir kavram olarak

karşımıza çıkmaktadır (İçli, 2001, s. 163). Heywood'a göre küreselleşme *"kaypak ve tanımlanması güç bir kavramdır"* (2021, s. 220). Bununla birlikte küreselleşme olgusu; ulaşım, haberleşme ve bilişim teknolojilerinde ortaya çıkan gelişmelerin, toplumsal ve kültürel yapılar üzerinde mekânsal uzaklıklardan kaynaklanan farklılıkları ortadan kaldırdığı bir süreç olarak tanımlanabilir (Gökdere, 2001, s. 72). Aynı zamanda küreselleşme, komplex ve karşılıklı birbirine bağlılık veya bağımlılık ağlarının ortaya çıkmasıdır. Bu minvalde, küreselleşme, homojenleşme çerçevesinde dünyanın her yerinde kendisini baskın bir biçimde hissettiren küresel bir sistemin kuruluşu olarak da tanımlanmaktadır. (Heywood, 2021, s. 221). Başka bir tanımlamaya göre ise küreselleşme, yerel-evrensel spektrumda her iki yöne doğru ilerleyen son derece dinamik bir süreci tarif etmektedir. Küreselleşme, çok aktörlü bir yapı içerisinde ulus-devlet, uluslararası kuruluşlar, devlet-üstü yapılar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının karşılıklı iletişimi ve etkileşimi sonucunda şekillenmektedir (Bayar, 2008, s. 25-26). Küreselleşme kavramı her ne kadar küresel bir homojeniteye vurgu yapsa da diğer taraftan toplumların veya toplulukların kendi farklılıklarını tanımlama ve ifade etme süreci olarak da ele alınmaktadır (İçli, 2001, s. 163). Buna göre küreselleşme, bir yandan küresel aynılaşma çerçevesinde ulus-üstü kimliklerin oluşumuna neden olurken, diğer taraftan paradoksal bir biçimde yerel kimliklerin canlılık kazanmasına katkıda bulunmaktadır (Şimşek & Ilgaz, 2010, s. 195). Böylece küreselleşme beraberinde yerelleşmeyi de getirmektedir. Günümüzde küreselleşme ve yerelleşme süreçlerinin karşılıklı ilişki içerisinde birlikte ilerlediği gözlemlenmektedir (Gelekçi, 2011, s. 270).

Çağdaş dönemde küreselleşmenin tamamlayıcısı olarak ele alınan, kişi, anlayış ve toplumları dönüştürme kapasitesinin küreselleşme kadar etkin olduğu kabul edilen bir diğer önemli eğilim ise yerelleşmedir (Tunçer, 2012, s. 135). Yerelleşme kavramı farklı perspektiflerden ele alınarak tanımlanmaktadır. Buna göre yerelleşme küresel ve ulusal boyuta fazla ihtiyaç duyulmaksızın, vatandaşların ve yerel birimlerin ortak birliktelik duygusu ve kültürü çerçevesinde kendi kendilerini yönetme yeteneğine kavuşmaları olarak tanımlanabilir (Koçak, 2009, s. 139). Böylece yerelleşmenin, küreselleşmenin getirdiği homojenliğe karşılık yerel kültürleri ve yerel farklılıkları vurguladığı iddia edilebilir. Diğer taraftan, yerelleşme kavramı, demokratikleşme çerçevesinde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde yetki ve kaynakların

yeniden dağılımını analiz etmek için de kullanılmaktadır (Güven, Karkacıer, & Şimşek, 2017, s. 194). Bu açıdan bakıldığında yerelleşme olgusunu açıklamak için literatürde *"desantralizasyon"* (yerinden yönetimleştirme/âdem-i merkeziyetçilik) kavramının kullanıldığı gözlemlenmektedir. Desantralizasyon, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde kritik öneme sahip anahtar bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz, 2021, s. 118).

Eryılmaz, *desantralizasyon* olarak kavramsallaştırdığı yerelleşmeyi kamu yönetimi açısından klasik anlamda "*merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımı"* olarak tanımlamaktadır (2021, s. 118). Yerelleşme, devlet otoritesinin ve kaynaklarının büyük ölçüde yerel birimlere aktarılması vasıtasıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olarak da tanımlanabilir. Yaşanan sosyal ve siyasal dönüşüm süreçleriyle birlikte yerelleşmenin mahiyeti değişmiş ve anlamı genişlemiştir. Günümüzde yerelleşme, yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesinin yanı sıra yerel sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerinin artırılması, yerel medya ve girişimcilerin desteklenmesi ve yerel halkın yönetime daha geniş ve etkin bir biçimde siyasal katılımının sağlanmasını kapsamaktadır (Tunçer, 2012, s. 135). Küreselleşmenin tetiklediği yerelleşme olgusu, yöneten ve yönetilenler arasındaki mesafeleri azaltmayı ve yerel halkın karar alma süreçlerine doğrudan veya dolaylı bir biçimde katılmasını garanti altına almayı hedeflemektedir. Bu perspektiften bakıldığında, yerelleşme olgusu, demokratikleşmeden ayrı düşünülemez ve yerel düzeyde demokratikleşmenin bir gereğidir. Küreselleşme ile karşılıklı etkileşim içerisinde giderek nüfuzunu artıran yerelleşme olgusu, günümüzde yaşanan temsili demokrasi krizinin aşılmasında ve yerel katılımın artırılması çerçevesinde katılımcı demokrasinin tesis edilmesinde analitik bir araç olarak düşünülmektedir (Önder, 2013, s. 312-314).

Küreselleşme ve yerelleşme olgularının karşılıklı etkileşimi toplumsal ve siyasal yaşamda kendisini derinden hissettirmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme olgularının aralarında bir eşgüdüm olduğu, söz konusu olgular çerçevesinde evrensel ile yerelin karşıtlık içerisinde değil, uyum içerisinde hareket ettiği ifade edilmektedir (İçli, 2001, s. 163). Bu noktada, karşılıklı etkileşim içerisinde olan küreselleşme ve yerelleşme olgularını harmanlamak için kullanılan *küyerelleşme (glocalization)* kavramı önem arz

etmektedir (Khondker, 2004, s. 14-16). Bu kavram, yerelin çoğul versiyonları olmadıkça küreselin küresel olamayacağına ve iki olgu arasında karşılıklı bir ilişki olduğuna vurgu yapmaktadır. (Beyer, 2007, s. 98). Küyerelleşme, küreselleşme ve yerelleşme olgularının kaynaştırılması ile oluşturulan bir kavramdır. Bu çerçevede, küyerelleşme kavramı, çağdaş sosyal, siyasal ve ekonomik sistemde hem evrenselleştirici hem de yerelleştirici eğilimlerin eşzamanlı ortaya çıkması olarak tanımlanabilir (Roudometof, 2016, s. 1-6).

Yerel demokrasi, yerelleşme olgusu kadar küreselleşme süreciyle de doğrudan ilişkilidir. Küresel sistemde yaşanan değişimlerin yerel düzeyi etkilemesine paralel olarak yerel düzeyde yaşanan gelişmeler de küresel sistemi etkilemektedir. Yerel demokrasi olgusunu böylesi bir perspektifle irdelemek gerekir (Karakılçık, 2013, s. 41). Toplumsal çelişkilerin, kimlik veya farklılık taleplerinin ve mekân üzerinde hak iddialarının gün geçtikçe kentselleştiği bir dönemde küyerelleşme sürecinin de etkisiyle yerel yönetim birimleri düzeyinde, temsili demokrasiden doğrudan demokrasi uygulamalarının hâkim olduğu katılımcı bir demokrasi anlayışına geçiş, konjonktürel bir zorunluluk haline gelmiştir (Kahraman, Keyman, & Sarıbay, 1999, s. 45). Bu durum ise yerel düzeyde demokratik katılımın önemine dikkatleri çekmiştir (Kocaoğlu, 2015, s. 20). Böylece, yerel demokratik siyasi kültür küresel bir öncelik haline gelmiştir (Hambleton, Savitch, & Stewart, 2002, s. 90).

Yerel demokrasi ve yerel yönetim ilişkisi tartışmasında küyerelleşmenin yerel demokrasi için ehemmiyeti bakımından "*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" (European Charter Of Local Self-Government)* önem arz etmektedir. Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (Çevikbaş, 2012, s. 34-35), küresel düzeyde yerel demokrasinin önemine dikkat çeken ve yerel demokrasinin çeşitli güvencelerle tesis edilip sürdürülebilir kılınması amaçlayan uluslararası bir belge olarak karşımıza çıkmaktadır. Şart, yerel idarelerin, vatandaşlara en yakın birimler olmasından kaynaklı siyasal katılıma en elverişli yapılar olduğu ve demokrasinin temelini oluşturan mihenk taşlarından biri olduğu perspektifi ile yerel yönetimleri, siyasal ve ekonomik yönlerden güçlendirmek amacıyla hazırlanmıştır. Bu çerçevede, siyasal katılımın en doğrudan biçiminin yerel yönetimlerde mümkün olduğu vurgulanarak yerelde

demokratikleşmeye dikkat çekilmiştir. Yerel idari özerkliğin anayasa veya kanunlar çerçevesinde tanınması, söz konusu birimlerin mali açıdan özerkliğinin tesis edilmesi, yerel temsilcilerin eşit ve genel oy çerçevesinde serbest ve gizli seçim ilkelerine dayalı olarak seçilmiş üyelerden oluşması ve yasal sınırlar içerisinde vatandaşlardan oluşan meclislerin, referandumun ve diğer doğrudan katılım mekanizmalarının yerelde işler hale getirilmesinin gerektiği vurgulanmıştır. Böylece, Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı, *"özerk yerel yönetim"* ilkesi çerçevesinde yerel demokrasinin kurumsallaştırılıp sürdürülebilir kılınması için küyerelleşme olgusunun etkisi ile hazırlanmış uluslararası bir belge niteliği taşımaktadır (Council of Europe, 1985). Şart, küyerelleşme çerçevesinde küreselin yerele hatta daha özelde yerel demokrasiye olan etkisine çarpıcı bir örnektir.

Benzer bir biçimde *"Avrupa Kentsel Şartı (European Urban Charter)"* da küyerelleşmenin siyasal katılım çerçevesinde yerel demokrasiye olan etkisine örnek gösterilebilir. Avrupa Kentsel Şartı, Türkiye Cumhuriyeti'nin de üye olduğu Avrupa Konseyi bünyesindeki Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nın 1992 yılında Strasbourg' da gerçekleştirilen toplantısında kabul edilmiştir (Çelebi, 2014, s. 140-141). *Kentsel haklar (yerel haklar)* ya da *kentli hakları* açısından bir başlangıç noktası olduğu kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı, sürdürülebilir bir kentsel yaşam için katılım hakkını da kapsayan pek çok kentli hakkına vurgu yapmıştır (Parlak, 2018, s. 27-31). Şart kapsamındaki *"Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi"* başlığı altında *katılım*, demokratik yönetimlere sahip kentsel yönetimlerde kırtasiyecilikten arınma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerini hâkim kılma olarak ele alınmıştır. Şart, karar verme mekanizmalarını merkezden çevreye yaymak ve karar verme süreçlerine yerel halkın katılımını sağlamak amacıyla dayanışma ve iş birliği ilkelerinin gereğini vurgulamaktadır. Ayrıca, *"Yerel Demokrasi"* başlığı altında özerk ve mali açıdan bağımsız yerel yönetimlerin siyasal katılım açısından önemine dikkat çekmektedir. Buna göre, kentsel gelişmenin temelinde, halkın doğrudan katılımına imkân sağlayan demokratik yerel yönetim anlayışının olduğu belirtilmiştir. Şart, yerel demokrasi ve kentli hakları arasında karşılıklı bir ilişki olduğunu vurgulayarak yerel demokrasinin gerçekleştirilmeden kentsel haklardan bahsetmenin anlamsız olacağını belirtmiştir. Şart' a göre yerel demokrasi çerçevesinde yerel politik yaşama halkın katılımın sağlanabilmesi için vatandaşların temsilcilerini özgür ve demokratik seçimler yoluyla

seçmesi ve halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olması gerekir. Şart, yerel demokrasinin kökenin halk olduğunu belirterek toplumun geleceğini şekillendirecek her türlü önemli projede vatandaşlara danışılması gerektiğini, bunun için de yönetimde açıklık ilkesinin sağlanmasına ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin, gençlerin toplum yaşamına katılımının sağlanmasında aktif rol üstlenmesi gerektiğinin altı çizilmiştir (Yener & Arapkirlioğlu, 1996).

Küyerelleşme olgusunun yerel demokrasi açısından sonuçları noktasında uluslararası boyutta çığır açıcı özelliklere sahip Avrupa Kentsel Şartı'ndan sonra 2008 yılında Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi *"Avrupa Kentsel Şartı-II: "Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto"* yu kabul etmiştir (Pektaş & Akın, 2010, s. 34). Aradan geçen sürede kent sorunlarının mahiyetinde yaşanan değişim ve gelişim, Avrupa Kentsel Şartı'nda revizelerin yapılmasını gerekli kılmıştır (Güler, 2011, s. 62). Bu kapsamda, ilk Şart' ta belirtilen birtakım ilkeler yeniden değerlendirilmiş ve güncellemeye tabii tutulmuştur. Yerel demokrasinin özü olduğu noktasında üzerinde konsensüse varılmış olan *'kentlilerin yönetime katılma hakkı'* söz konusu uluslararası metinde kendine yer bulmuştur. Uluslararası manifesto niteliğindeki bu belge, yerel yönetimlerden kamu politikalarında etik yönetişim, sürdürülebilir kalkınma ve daha ileri düzeyde dayanışma ilkelerini uygulamalarını istemektedir (Pektaş & Akın, 2010, s. 34-35).

Kentsel Şart II' de, katılım ve demokratikleşme taleplerini dikkate alan kentsel yönetişim modeli inşa etmenin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Kentler ve kasabalar demokratik yeniden canlanmanın merkezleri olarak görülmüştür. Kentlilerin kamusal meselelerde yerel katılımı ilkesinin günümüzde de geçerliliğini koruduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na atıfta bulunularak vurgulanmış ve katılımın en doğrudan, en etkin ve en başarılı biçimde yerel düzeyde sağlanabileceği deklare edilmiştir. Yerel demokrasinin, yerel yöneticiler için ulusal demokrasi okulu işlevi gördüğü ve kentlilerin demokrasi özlemini yeniden canlandırdığı belirtilmiş ve bu bağlamda halk meclisi, yerel referandum gibi vatandaşların doğrudan katılımını sağlayan mekanizmalara işlerlik kazandırmak için gerekli düzenlemelere dikkat çekilmiştir. Belge'de özellikle son yılarda yaygınlaşan depolitizasyon olgusuna değinilmiş, seçimlere katılım oranındaki düşüş ve depolitizasyonla mücadeleye yerel

düzeyden başlanması gerektiği belirtilmiştir. Son olarak, Belge'de yerel e-demokrasilere vurgu yapılması dikkat çekicidir. Buna göre kentler ve kasabalar yeni gelişen bilgi teknolojilerinden yararlanmalı ve yerel e-demokrasiyi tesis etmelidirler (Council of Europe, 2008). Netice itibariyle, Avrupa Kentsel Şartı I ve Avrupa Kentsel Şartı II, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'yla birlikte yerel ve ulusal yönetimlere yerel demokrasiyi kurumsallaştırıp sürdürülebilir kılmaları yolunda yol gösterici mahiyete sahip uluslararası belge niteliğindedir. Bu belgeler, yerel yönetimlerin demokratikleşmesinde uluslararası veya küresel/küyerel etkiye örnek gösterilebilir. Söz konusu belgeler, küyerelleşme çerçevesinde küreselin yerele, daha özelde ise yerel demokrasiye olan etkilerine çarpıcı örneklerdir.

Küyerel düzlemdeki tartışmalar ışığında da görüldüğü üzere, günümüzde yerel yönetimlerin toplumun demokratikleştirilmesinde ve demokratik düzenin sürdürülebilir kılınmasında önemli görevler ifa ettiği geniş çevrelerce kabul görmektedir (Görmez, 1997, s. 11). Bu çerçevede, yerel yönetimler ile demokrasi arasında sıkı bir bağ bulunduğu iddia edilmekte ve bu iddiadan hareketle yerel demokrasi kavramsallaştırması yapılmaktadır. Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki karşılıklı güçlü bağı vurgulamak bakımından Alexis de Tocqueville' nin şu sözleri önem arz etmektedir: *"özgür halkın gücünün bulunduğu yer bizzat kenttir. Özgürlük, kentin kurumlarına aitken; bilim ilkokullara aittir. (...) Kent kurumları olmaksızın, bir ulus özgür bir hükümet oluşturabilir, ama özgürlük tinine sahip olamaz"* (Tocqueville, 2016, s. 83). John Stuart Mill de her kentin kendine özgü ve kentin tüm sakinleri için geçerli menfaatleri olduğunu belirtilmiş, bundan dolayı her kentin kendine ait bir parlamentosu olması gerektiğini ifade etmiştir. Buradan hareketle J. S. Mill, özgürleşme yolunda ulusal parlamentoların yanı sıra yerel parlamentolara da ihtiyaç olduğunu iddia etmiştir (2017, s. 329-334). Buna göre J. S. Mill, demokrasinin temel erdemlerinden kabul edilen özgürlük için yerel parlamentolara ihtiyaç olduğunu belirterek, ulusal demokratikleşmenin yanı sıra yerel demokratikleşmeye de dikkatleri çekmiştir. Yerel demokratikleşme için temsili makamlara ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

Demokrasi tartışmaları kapsamında yerel demokrasi bağlamında yerel yönetimler önemli bir yer tutar. Yerel yönetimler kimilerince demokrasi okulu,

merkezi yönetim karşısında yerelleşmenin odağı, katılım ve temsilin en iyi gerçekleştiği kurumlar olarak gösterilirken kimilerince de Orta Çağ'da burjuvazi ve aristokrasinin ayrıcalık kazanmak amacıyla oluşturdukları birimler olarak görülmüştür (Görmez, 1997, s. 9). Yerel yönetimlerin demokrasiyle birlikte anılmasının kökeni Orta Çağ'daki *"komün"* birimlerine kadar dayanmaktadır. Tarihsel süreçte komünler iktidarlara karşı özgürlüğün, eşitliğin ve katılımın, özetle demokrasinin beşiği olarak anılmışlardır. Her ne kadar "komünler" günümüz anlamda yerel yönetimlerin başlangıcı sayılamasa da birçok düşünür tarafından komün geleneğinin demokrasinin temeli ve komünlerin ise demokrasinin hücreleri olduğu iddia edilir. (Görmez, 1997, s. 12-24). Tarihsel süreçte yerel birimlerle demokrasinin ve özgürlüğün özdeşleştirilmesine paralel bir biçimde günümüzde de neredeyse bütün demokratik ülkelerde yerel yönetimlerin demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olduğu noktasında konsensüse varılmıştır (Keleş, 2021, s. 87).

Tarihsel sürece benzer bir biçimde günümüzde yerel yönetimlerin, birçok ülkede demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak kabul edilmesinin başlıca nedeni yerel yönetimlerin halkın kendini yönetmesine imkân sunan kurumlar olmasıdır. Yerel halk bunu bizatihi seçmiş olduğu organlar aracılığıyla yapar. Yerel yönetim organlarının yerel halk tarafından seçimle belirlenmesi her ne kadar yerel demokrasi açısından önemli olsa da bu durum tek başına demokratikleşme için yeterli değildir. Seçim ve temsil mekanizmalarının yanı sıra yerel düzeyde demokratikleşmenin kurumsallaştırılabilmesi için aktif siyasal katılım süreç ve yöntemlerine işlerlik kazandırılması gerekir. Günümüzde demokrasi kavramının başlıca öğesi olarak kabul edilen yurttaş katılımı ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de kritik öneme sahiptir (Keleş, 2021, s. 87). Bu minvalde Karakılçık' a göre *"kentlerin yönetimine katılım, yerel demokrasi için bir gereklilik, kentsel yaşam kalitesi için bir zorunluluk sayılmalıdır"* (2013, s. 40). Denebilir ki yerel demokrasinin tesis edilebilmesi için adil ve dürüst seçimlerin yanı sıra halkın siyasal katılımına ihtiyaç vardır. Yerel düzeyde bu şartları sağlamaya en elverişli kurumlar ise yerel yönetimlerdir. Buradan hareketle yerel yönetimler aynı zamanda yerel demokrasiler olarak adlandırılabilir ve yerel yönetimlerde harekete geçen kentsel katılımın, kentsel yaşam kalitesini artıcı bir etkiye sahip olduğu iddia edilebilir.

Yerel yönetimlerin varoluşunun siyasal gerekçesinin temelinde demokratikleşme düşüncesi yatar. Yerel yönetimlerin, demokratik geleneğin oluşmasında, demokratik atmosferin tesis edilmesinde ve bir bütün olarak ulusal düzeyde demokrasinin derinleştirilmesinde katkıları yadsınamayacak derecededir. Bir toplumda demokrasinin gelişmesi ve derinleşmesi için elzem olan özgürlük, eşitlik, temsil ve siyasal katılım gibi koşulların kurumsallaştırılabilmesinde yerel yönetimler önemli görevler üstlenir. En temel anlamda halkın kendi kendini yönetmesi olarak kavramsallaştırılan demokrasinin tesis edilebilmesi küçük/yerel birimlerde daha mümkündür. Bu durum ise yerel birimlerde halkın yerel uğraşlara doğrudan siyasal katılımı ile gerçekleştirilebilir. Siyasal eğitim ancak siyasal katılım çerçevesinde uygulamalı olarak sağlanabilir. Siyasal katlım ise ulusal düzeylere kıyasla yerel yönetimlerde daha yoğun ve doğrudan biçimde tezahür etmektedir (Görmez, 1997, s. 50-52). Bir kentte yaşayan insanların demokratik siyasal katılım çerçevesinde yerel yönetimi etkilemeleri, merkezi yönetimi etkilemelerinden daha kolaydır. Kentte yaşayan insanların demokratik taleplerini kent yönetimine iletmesi, kentsel meselelerde karar alma süreçlerine dahil olması merkezi yönetime erişebilirliği ile kıyaslandığında daha mümkün görülmektedir (Keleş, 2021, s. 95). Buna göre küçük/yerel birimler, vatandaşların doğrudan veya dolaylı biçimde siyasal katılımına daha elverişli yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum ise yerel yönetimleri demokrasinin beşiği haline getirmektedir.

Yerel yönetimlerin var oluş gerekçelerinden bir diğeri de demokrasinin yerelde yaşatılmasıdır. Yerel yönetimleri demokratik açıdan değerli kılan etmen halkın kendi kendini yönetmesine veya siyasal katılım sağlamasına aracılık eden yapılar olmasıdır (Ekinci, 2020, s. 26). Yıldırım'a göre yönetime yoğun ilgi ve siyasal katılımın en elverişli koşulları yerel düzeydir (1993, s. 90). Buna göre, yerel yönetim ve demokrasi kavramlarının ortak paydası halkın idaresinin yönetime yansımasıdır (Yıldız, 1996, s. 4). Yerel yönetimleri demokratik toplumun oluşturulmasında vazgeçilmez kılan unsur söz konusu birimlerin siyasal katılmayı artıcı etkileridir. Vatandaşlar siyasal katılım süreç ve mekanizmaları ile merkezi yönetimi etkileyebilmek için sahip olmadığı pek çok imkâna, yerel birimlerde sahiptirler. Yerel birimler merkezi kuruluşlardan daha yakın ve görünür olduğu için vatandaşların onları etkileyebilme ümidi ve potansiyeli daha fazladır (Görmez, 1997, s. 54-57). Bu düşüncelere göre siyasal katılım için en

elverişli düzey yerel birimlerdir ve demokrasi halkın yönetimi olarak kavramsallaştırıldığında yerel yönetimlerin yerel demokrasi olarak nitelenmesini sağlayan etken siyasal katılım çerçevesinde halkın iradesinin kent yönetimine yansımasıdır.

Yerel demokrasiler olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin temel özelliklerinden bir diğeri ise halkın siyasal eğitiminin sağlanmasına aracılık eden kurumlar olmasıdır. Yerel yönetimler, vatandaşların siyasal ve demokratik eğitiminin gerçekleşti(rildi)ği temel birimlerdir (Pustu, 2005, s. 126). Sisk' e göre yerel demokrasiler politik eğitimi kolaylaştırır (Sisk, 2001, s. 13). Benzer bir görüşü paylaşan J. S. Mill, yerel yönetimlerin toplumun alt tabakalarına önemli bir siyasi eğitim imkânı sunduğunu belirtmiştir. Buna göre, yerel demokrasiler olarak adlandırılan yerel yönetimler halkın eğitimine ve yetişmesine katkı sunar (Mill, 2017, s. 330-331). Diğer taraftan, W. J. M. Mackenzie de "*Yerel Yönetim Kuramları"* adlı yapıtında onlarla benzer bir görüşü paylaşarak yerel yönetimlerin halkın siyasal eğitimini sağlayan bir araç olduğunu vurgulamıştır (Keleş, 2021, s. 90). Yerel yönetimler, insanın özgürleşmesinde, söz konusu birimlerin demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve vatandaşların demokratik eğitim kazanmasında ideal kuruluşlardır (Görmez, 1997, s. 62).

Yerel demokrasiler olarak nitelendirilen yerel yönetimler halkın politik eğitiminin sağlanmasının da ötesinde ulusal düzeyde politikacılar yetiştiren yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. J. S. Mill, Tocqueville ve James Bryce'a göre yerel yönetimler demokrasi öğrenimi için *"ideal okul"* görevi ifa eder. Bu görüşe göre yerel yönetimler halkın demokratik eğitimini sağlayan kurumlar olmaktan da öte ulusal siyaset için politikacı yetiştiren kurumlar olarak işlev görmektedir. Böylece yerel yönetimler için "*ulusal demokrasi okulu"* nitelemesi yapılmaktadır. Türkiye'de de olduğu gibi birçok ülkede önde gelen kentlerde belediye başkanlığı görevi yapmış şahsiyetlerin ulusal siyaset arenasında da etkin oldukları görülür. Willy Brandt, Jacques Chirac, Gaston Deferre, Ranold Regan, Ernst Reuter ve Richard von Weiszacker söz konusu duruma örnek gösterilebilecek şahsiyetlerden sadece birkaçıdır (Keleş, 2021, s. 95). Bu yönü ile yerel yönetimler, ulusal düzeye politikacı ve devlet adamı yetiştiren bir *fidanlık* hizmeti görevi görmektedir (Pustu, 2005, s. 126).

Böylece yerel demokrasi ve ulusal demokrasi arasında var olduğu iddia edilen sıkı ilişki bir kere daha kendisini hissettirmektedir. Netice itibariyle, vatandaşların siyasal eğitimine katkı sunan yerel demokrasiler, aynı zamanda ulusal düzeyde politikacıların yetişmesi için birer ideal okuldur.

1.2.3. Yerel Demokrasinin Dayandığı İlkeler

Demokratik bir yerel yönetim, demokratik bir toplum anlayışı içerisinde gelişim gösterebilir (Çukurçayır, 2008, s. 26). Buna göre halka en yakın hizmet sunucu olarak yerel yönetimlerin birtakım demokratik ilkelere riayet etmesi elzemdir. Denebilir ki yerel yönetimlerin yerel demokrasiler olarak nitelendirilebilmesi bazı ilkelerin tesis edilmesine bağlıdır. Günümüzde bu ilkeler, *"yerel demokrasi ilkeleri"* olarak nitelendirilmektedir (Çelik, Çelik, & Usta, 2008, s. 90). Yerel yönetim organlarının özerliğe sahip olmaları, vatandaşların karar alma süreçlerine katılabilmesi, mali ve idari anlamda şeffaflığın kurumsallaştırılması ve merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin demokratik bir perspektifle düzenlenmesi yerel demokrasinin temel gerekleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece, yerel demokrasi ilkeleri; yerel özerklik, temsil ve halk katılımı, şeffaflık ve hesap verebilirlik olarak kategorileştirilebilir (Yaylı & Pustu, 2008, s. 137).

1.2.3.1. Yerel Özerklik

Özerklik kavramı, yerel idarelerle özdeşleşmiş bir nitelik arz etmektedir. Özerk olmak, bağımsız karar almak ve söz konusu kararları bağımsız bir biçimde uygulayabilmektedir (Çukurçayır, 2021, s. 118). *Yerel özerklik (Local Autonomy)*, yerel bir topluluğun, yerel niteliğe sahip kamusal işleri kendi başına ve kendi organları eliyle görebilmesi ve buna imkân sağlayacak kaynaklara da sahip olması olarak tanımlanabilir (Keleş, 2021, s. 61). Başka bir tanımlamaya göre ise yerel özerklik, yerel niteliğe sahip kamusal işlerin daha verimli yerine getirilmesi, katılımcı demokrasinin işler kılınması, korunması ve geliştirilmesi doğrultusunda, yerel toplulukların, yerel nitelikteki kamusal işleri kendi sorumlulukları çerçevesinde özgürce seçtikleri organlar aracılığıyla yerine getirmesi ve bunu gerçekleştirebilecek imkânlarla donatılmasıdır (Çelik, Çelik, & Usta, 2008, s. 95). Buna göre yerel özerklik,

sadece yönetimlerin yerel nitelikteki kamusal hizmetleri daha iyi bir düzeyde görebilmesine imkân sağlanması değil, aynı zamanda yerel toplulukların kendi kendini idare etme/yönetme yeteneğine kavuşturulması, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçiminin yerelde tesis edilmesidir. Çağdaş özerk yerel yönetim düşüncesi, özgürlükçü ve demokratik temellere dayanan bir modelin hayata geçirilmesidir (Özel, 2013, s. 49-50).

Yerel idari özerklik ilkesi, yerel düzeyde demokrasiyi tesis edici, yerel topluluk üyelerinin yararlarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul edilmektedir (Yıldırım, 1993, s. 150). Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill ve Toulmin Smith gibi düşünürler tarafından özerlik, yerel yönetimleri değerli kılan bir nitelik olarak tasvir edilmiştir. Onlar, yerel özerkliğin gerçek bir demokrasi için zemin hazırladığını iddia etmişlerdir. Yerel özerklik, birçok uluslararası kuruluş tarafından da demokrasiyi garanti altına alan ve güçlendiren *"iyi yönetişimin"* temel taşı olarak savunulmuştur. Bu noktada, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel özerkliğin sağlanması için gerekli koşulları belirlemek üzere ortaya konulan uluslararası niteliğe sahip en belirgin çağdaş çabadır. Aynı zamanda yerel idari özerklik, Avrupa Birliği (AB) tarafından yapılan düzenlemelerde de vurgulanmaktadır. (Ladner, ve diğerleri, 2019, s. 4-9). Türkçeye "*yerellik ilkesi"* ya da *"hizmette yerellik ilkesi"* olarak çevrilen *"subsidiarity"* ilkesi AB hukukunda geçmişten günümüze önemli bir yer tutmaktadır (Metin & Altan, 2011, s. 132). Hizmette yerellik ilkesi, her ne kadar daha geniş bir anlama sahip olsa da daha çok merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımında kullanılır. Bu ilke, bir kamu hizmetinin, mümkün olan şartlarda, vatandaşlara en yakın birimlerce yürütülmesini esas alır. Buna göre, merkezi yönetim, yerel hizmetleri ancak yerel birimlerce yerine getirilemiyor ya da yerel birimlerce etkin bir biçimde yürütülemiyorsa üstlenebilir. Hizmette yerellik ilkesi, çeşitli gerekçelerle AB'nin gündeminde önemli bir konuma sahiptir. AB'nin kurucu unsuru olarak kabul edilen 1992 tarihli Maastricht Anlaşması'nda, hizmette yerellik ilkesine vurgu yapılmaktadır. Buna göre, subsidiarity ilkesi, ulus-altı birimlerin yetkilerini korumanın bir yöntemi ve yerel idari özerkliğin de garantisi sayılmaktadır (Eryılmaz, 2021, s. 121-122).

Yerel demokrasinin temel gereklerinden biri yerel birimlerde karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, ilgili organların bağımsız karar alıp uygulamaya yetkisini elinde bulundurması ve bunu gerçekleştirebilecek öz mali kaynaklara sahip olmasıdır (Görmez, 1997, s. 71-77). Yerel demokrasinin varlığından söz edebilmek için yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği haiz olmalarına, kendi gelir kaynaklarını yaratabilmelerine ve bağımsız bütçelere sahip olmalarına ihtiyaç vardır. Yerel demokrasinin tesis edilebilmesi için yetki ve kaynak bakımından güçlü yerel yönetimler elzemdir. Yerel özerklik çerçevesinden yetki ve kaynak bakımından güçlü yerel yönetimler yerel demokrasinin ön koşulu olarak kabul edilir (Pustu, 2005, s. 129). Böylece, yerel demokrasinin kurumsallaştırılmasında yerel özerklik temel bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel demokrasi ve yerel idari özerklik arasındaki karşılıklı ilişkin yanı sıra zaman zaman literatürde iki kavram birbiriyle eş anlamlı olacak şekilde kullanılmaktadır (Görmez, 1997, s. 71). Denebilir ki yerel demokrasinin varlığından söz edebilmek için merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde demokratik bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Merkezi yönetimler, yerel yönetimlere "*bağımlı alt kuruluş"* gözüyle değil, *"yerel topluluğun organik oluşumu"* perspektifiyle bakmalıdır. Bu durumun sağlanabilmesinde ise en temel analitik araç yerel idari özerkliktir (Yıldırım, 1993, s. 122). Yerel idari özerkliğin karşında yer alan merkeziyetçi ve bürokratik yönetim anlayışı; demokratik, güçlü ve özerk yerel yönetimleri, dolayısıyla yerel demokrasiyi dışlamaktadır. Günümüzde demokratik bir rejim tesis etmek, eski merkeziyetçi ve bürokratik yönetim anlayışının bir kenara bırakılmasını ve yerel düzeyde yönetim sistemine yeni bir perspektifle yaklaşılmasını gerektirmektedir. Söz konusu yeni perspektif yerel topluluklara, güçlü demokratik yerel yönetimler aracılığıyla yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisini vermek şeklinde olmalıdır (Tortop, Aykaç, Yayman, & Özer, 2014, s. 21-22).

1.2.3.2. Yerel Temsil ve Halk Katılımı

Yerel demokrasinin temel ilkelerinden biri, yerel karar organlarının demokratik seçimler yoluyla göreve gelmesi ve seçimle görevlerini devredebilmesidir. Bu durum, yerel düzeyde temsili demokrasiyi tesis etmektedir (Yaylı & Pustu, 2008, s. 138). Yerel temsilcilerin seçimle göreve gelmesi her ne kadar yerel demokrasi için ön şart olsa da tek başına yeterli değildir. Yerel temsilcilerin görevlerini özgür bir atmosferde

yerine getirebilmelerine, uygun statü ve maddi imkânlara kavuşabilmelerine ve ihtiyaç duydukları her türlü bilgiyi edinebilmelerine özen gösterilmelidir (Yıldırım, 1993, s. 151-152). Diğer taraftan, yerel temsilcilerin tarafsızlık ilkesi çerçevesinde temsil ettiği bölgedeki tüm vatandaşlara eşit düzeyde hizmet sunması, nepotizm ve kayırmacılığa yönelmemesi yerel demokrasi için önem arz etmektedir. Yerel temsilciler her ne kadar siyasi partilerin adayı olarak seçimlere katılsalar da seçildikten sonra yerel halkın tamamına tarafsızlık ilkesi çerçevesinde hizmet sunmalıdır (Çelik, Çelik, & Usta, 2008, s. 93). Buna göre sağlıklı işleyen bir temsil mekanizması olmadan yerel demokrasiden söz edilemez. Bununla birlikte, yerel düzeyde demokrasiye işlerlik kazandırılması ve sürdürülebilir kılınması için kurumsallaştırılmış bir temsil mekanizmasının yanı sıra halk katılımına da ihtiyaç vardır. Demokratiklik iddiasında bulunan yerel yönetimler, vatandaş katılımını sağlamakla yükümlüdür (Yaylı & Pustu, 2008, s. 138). Çağdaş demokrasilerin en önemli unsuru, halk katılımıdır. Yerel topluluklara, temsil ve katılım çerçevesinde kendi kendilerini özgürce yönetme olanağının verilmesi yerel demokrasinin temelidir (Çelik, Çelik, & Usta, 2008, s. 90).

Yerel yönetimlerin, yerel demokrasiler olarak nitelendirilmesinin ve demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak kabul edilmesinin başat sebebi söz konusu birimlerin, halkın kendi özgür iradesi çerçevesinde seçmiş olduğu organlar vasıtasıyla, kendi kendini yönetmesine imkân sağlayan kurumlar olmasıdır. Halk tabanına dayalı olarak ortaya çıkmış bu kurumlar yurttaşlık bilincinin gelişmesine katkıda bulunarak siyasal katılımın gerçekleşmesini sağlarlar. Yerel yönetimlerde vatandaşlar, yerel demokratik anlayış çerçevesinde kendilerini ilgilendiren birbirine bağlı birçok alanda, çeşitli mekanizmalarla karar alma süreçlerine katılırlar (Özer, 2000, s. 133-134). Yerel demokrasinin temel bir gereği olarak yerel yönetimler açısından katılım, kararlara ya da kararların oluşum sürecine katılım şeklinde olmaktadır. Buna göre, kararlara katılım genellikle yerel halk oylamaları (referandum) şeklinde tezahür ederken kararların oluşumuna katılım ise Kent Konseyleri gibi çeşitli müzakere platformlarında vücut bulmaktadır (Karakılçık, 2013, s. 39).

Yerel demokrasinin ilkelerinden olan halk katılımı, yerel yönetim kurumlarına demokratik nitelik kazandıran en önemli unsurdur. Yerel topluluklara, yerel birimlerin kararlarını etkileme imkânı sunan katılım süreci, halk denetiminin etkinliğini artırarak

yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktadır (Özer, 2000, s. 135). Netice itibariyle, halk tabanına dayalı olarak ihdas edilen, hemşerilik bilinci ve hukukuna katkı sağlayan ve halkın özgür iradesiyle seçtiği organlar aracılığıyla kendi yönetimini sağlayabildiği yerel yönetim kurumları, yerel demokrasinin en önemli ilkelerinden olduğu kabul edilen katılım süreç ve mekanizmalarına işlerlik kazandırılması için hayati öneme sahiptir (Kocaoğlu, 2015, s. 25). Denebilir ki yerel yönetimlerin yerel demokrasi olarak nitelendirilebilmesi için demokratik temsil mekanizmalarının yanı sıra halk katılımının bir ilke olarak kabul edilmesi gerekir.

1.2.3.3. Şeffaflık (Açıklık) ve Hesap Verebilirlik

Şeffaflık ya da açıklık, vatandaşların yönetim tarafından yürütülen iş ve işlemlerden haberdar olması, gerekli bilgi ve belgelere erişim sağlayabilmesi, karar alma ve uygulama süreçlerine katılabilmesi, gerçekleştirilen faaliyetleri denetleyebilmesi ve yanlışlardan hesap sorabilmesi gibi unsurları içeren demokratik yönetim anlayışını ifade etmektedir. Literatürde, zaman zaman açıklık veya şeffaflık kavramı yerine *"saydam yönetim", "şeffaf yönetim", "gün ışığında yönetim"* ve *"demokratik yönetim"* gibi kavramsallaştırmalar da kullanılmaktadır. Şeffaflık, demokratik yönetim anlayışının egemen kılınmasında oldukça önemlidir (Akpınar, 2011, s. 240-242). Bu çerçevede, şeffaflık aynı zamanda yönetenlerin yönetilenler aracılığıyla denetimini sağlayan etkili bir araçtır ve yönetilenlere karşı yönetenleri daha fazla hesap verebilir bir konuma getirmektedir (Eryılmaz, 2021, s. 242-244). Küyerel düzlemde açıklık ve demokratikleşme arayışları güçlü bir ivmeyle devam etmektedir. Günümüzde yönetimlerin halka açılmasını sağlayan modellerden biri de *"Açık Yönetim (Open Government)"* dir. Açık Yönetim Yaklaşımı, halkın yönetsel süreçlere daha fazla katılabilmesinde ve alınan kararlara katkı sağlayıp hesap sorabilmesinde analitik bir araçtır. Halka en yakın yönetsel birimler olarak yerel yönetimler ise açık yönetim felsefesinin uygulamaya koyulabileceği en uygun birimler olarak karşımıza çıkmaktadır (Çukurçayır, 2021, s. 296-313).

Yerel demokrasinin varlığı için yerel idari özerklik, temsil ve katılım ilkelerinin yanı sıra şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine ihtiyaç vardır (Karakılçık, 2013, s. 41). Yerel demokrasiler açısından halk katılımı ve denetimi, yerel yönetimlerin karar

alma ve uygulama süreçlerinin şeffaf olmasına sıkı sıkıya bağlıdır. Yerel düzeyde karar alma ve uygulama süreçleri ne kadar şeffaf bir biçimde gerçekleştirilirse halkın katılımı ve denetimi de o denli sağlanmış olacaktır. Şeffaflık çerçevesinde halk bilgi sahibi olmadığı sürece ne karar alma süreçlerine katılabilir ne de kararların uygulanmasını denetleyebilir (Çelik, Çelik, & Usta, 2008, s. 92). Halkın yerel yönetimlerin faaliyetlerinden haberdar olabilmesi için yerel birimlerin, gerçekleştirdikleri faaliyetleri açıklık ilkesi çerçevesinde vatandaşlara uygun vasıtalarla duyurması ve vatandaşların da gerektiğinde yönetim faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgelere erişme imkânına sahip olması gerekir (Çukurçayır, Özer, & Turgut, 2012, s. 7). Bu durum, yerel düzeyde demokratik bir kamuoyunun oluşması için ön şarttır. Açıklık ilkesi çerçevesinde doğru ve tam bilgilendirilmiş kamuoyunun katkısı ve görüşü olmadan demokratik yerel yönetimden söz etmek mümkün değildir. Yerel demokrasinin tesis edilebilmesi için vatandaşlar, yerel yönetim faaliyetleri hakkında bilgilendirilmelidir (Pustu, 2005, s. 130). Yerel yönetimlerde siyasal süreçlerin, gizli ve kapalı değil, şeffaf ve herkesin görebileceği bir biçimde tezahür etmesi yerel demokrasi açısından önem arz etmektedir (Keleş, 2021, s. 91). Şeffaflığın zıt konumunda yer alan gizliliğin amacı, halkı yönetim kararlarını etkilemesini engellemektedir. Dolayısıyla, günümüzde demokratik ülkelerin birçoğunda gizlilik istisna, şeffaflık ise genel kural haline gelmiştir (Eryılmaz, 2021, s. 241-242). Buna göre, yerel demokrasiden söz edebilmek için gizliliğin istisna durumlarda uygulanması, şeffaflığın ise genel kural haline getirilmesi elzemdir.

Netice itibariyle, yerel demokrasi açısından kilit öneme sahip halk katılımının ve hesap verebilirlik çerçevesinde halk denetiminin sağlanabilmesi için yerel birimlerin halka açılması, kamuoyunu doğru ve tam bilgilendirmesi temel bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Şeffaflığın sağlanamadığı ve gizliliğin hâkim olduğu bir atmosferde vatandaşlar, yerel birimlerin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olamadığı için karar alma ve uygulama süreçlerine siyasal katılım sağlayamaz. Böylesi bir anti-demokratik atmosferde, vatandaşlar uygulamalardan haberdar olamayacağı için hesap verebilirlik de tesis edilemez ve böylece şeffaflığın sağlanmadığı yerel birimlerde etkin bir halk denetiminden söz edilemez. Denebilir ki yerel demokrasi için şeffaflık ve bir uzantısı olarak görülebilecek hesap verebilirlik temel ilkelerdir.

1.2.4. Yerel Yönetim, Demokrasi ve Sivil Toplum

Günümüzde sivil toplum kavramı yerel demokrasi, yerel yönetim ve demokrasi ilişkisi tartışmalarında geniş yer bulmaktadır (Keleş, 2021, s. 95). *"Sivil"* sözcüğü genellikle askeri veya resmi olamayan anlamında kullanılırken, "*sivil toplum"* devlet dışındaki vatandaşların oluşturduğu bir toplumsal alan olarak tasvir edilir (Kaypak, 2012, s. 180). Ayrıca, Latince *"civis"* kökünden türetilen *"sivil"* kelimesi, *"yurttaş veya kenttaş"* anlamına gelirken, sivil toplum ise Fransızcadaki *"société civile"* nitelemesine dayanır *ve "yurttaşlar toplumu"* anlamını taşır (Talas, 2011, s. 389-390). Böylece, sivil toplum; kent, kentlilik ve yurttaşlık bilinciyle yakından ilişkilidir. Ernest Gellner tarafından yapılan tanımlamada sivil toplumun, devleti dengelemek için yeterince güce sahip çeşitli hükümet dışı kurumlar kümesi olduğu belirtilmiş ve demokratik veya liberal bir politik düzenin tesis edilmesinde sivil toplumun gerekliliğine vurgu yapılmıştır (McLaverty, 2002, s. 304-306). Sivil toplum, devletten bağımsız bir toplumsal alana işaret etmekte olup vatandaşların, devlet ya da aile tarafından temsil edilmeyen ortak çıkarlarının alanıdır. En genel anlamıyla sivil toplum, gönüllü, kendi kendini yaratan, kendi ayakları üzerinde duran, hukuki bir düzen veya bir ortak değerler kümesiyle sınırlı, devletten özerk, örgütlü bir toplumsal yaşam alanı olarak tanımlanabilir (Aslan, 2010, s. 360). Başka bir nitelemeye göre ise sivil toplum; temel hak ve özgürlüklerin maksimum düzeyde hedeflendiği, siyasal katılımın artırıldığı, bireylerin kendi kaderlerini tayin etme hakkına sahip olduğu demokratik bir toplum alanıdır. Böylesi bir toplumsal alanın ancak demokratik bir düzen içerisinde var olabileceği de unutulmamalıdır (Gümüş, 2014, s. 534). Yapılan tanımlamalarda genellikle sivil toplumun devletten ayrı özerk bir yapılar kümesini temsil ettiği vurgulanmıştır. Bu çerçevede, yerel demokrasiler olarak nitelendirilen yerel yönetim birimlerinin sivil toplum alanına dahil edilip edilemeyeceği literatürde tartışma konusu yapılmaktadır.

Hegel, "*Hukuk Felsefesi"* isimli eserinde, yerel yönetimlerin sivil toplumun bir parçası olduğunu iddia etmiş ve yerel özerkliğin devlet müdahalesine karşı korunması gerektiğinin altını çizmiştir. Tortop ve diğerleri ise yerel yönetimlerin halka kendi kendini yönetme imkânı veren kurumlar olmasına dikkatleri çekmiş ve bu nedenle söz konusu birimleri sivil toplum kurumu olarak nitelemiştir (2014, s. 20-21). Kazancı'ya

göre ise yerel yönetim anlayışı ve uygulaması, merkeziyetçi devlet anlayışına karşı sivil toplum gelenek ve göreneklerinin yaşatılması ve bunların sürdürülebilir kılınmasıdır. Ona göre bu durumun doğal bir sonucu olarak Batı'da yerel yönetimler halka dayanan ve halkla özdeşleştirilmiş kurumlardır (Kazancı, 1983, s. 50). Yerel yönetimleri, demokratik eğilimleri ve özerklikleri gerekçesiyle siyasal toplum karşısında sivil toplum alanına konumlandıran görüşler olduğu gibi çeşitli gerekçelerle söz konusu kurumların sivil toplum alanına dahil edilmeyeceğini ortaya koyan görüşler de mevcuttur.

Keleş'e göre yerel yönetimlerin sivil toplum kurumu mu yoksa siyasal toplum kurumu mu olduğu tartışmalı bir konudur. Ona göre, kamu tüzel kişisi olarak yerel yönetimlerin siyasal toplumun bir parçası olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Türkiye'de yerel yönetimler siyasal yapı içerisinde temel bir kurumdur. Keleş, Türkiye'de yerel yönetimlerin siyasal toplumun bir parçası olduğunu ve gerçek manada özerkliğe sahip olmadıkları için sivil toplum olarak kabul edilemeyeceğini iddia etmiştir (2021, s. 96). Yıldız'a göre de yerel yönetimler, benzer gerekçelerle sivil toplum kurumu değildir. Ona göre söz konusu kurumlar, kamu tüzel kişiliğini haiz olduklarından bir kamu kurumu olarak siyasal topluma dahildirler. Ayrıca, özerklikleri noktasında var olan sorun alanları ve karar organlarının oluşum biçimi sivil toplum olarak anılmalarına engeldir (Yıldız, 1996, s. 8). Diğer taraftan Çukurçayır, sivil toplumun, kent ve kentlilik ile olan ilişkisine dikkat çekmekle beraber yerel yönetimlerin sivil toplum alanına dahil edilemeyeceğini vurgulamıştır. Ona göre, kentler, ortaya çıktıkları dönemlerden günümüze kentlilere özgü birtakım temel hak ve yükümlülükleri beraberinde getirmiş, vatandaşlara kentsel otoritelerden isteklerde bulunma imkânını sunmuştur. Söz konusu kentsel şartlar, zaman içerisinde kent halkının siyasal toplum karşısında sivil toplum olarak belirginleşmesini sağlamıştır ancak yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar olarak devlet örgütünün içerisinde yer aldığından ve çalışma alanı devlet tarafından belirlendiğinden sivil toplumun dışında bir konumdadır (Çukurçayır, 2021, s. 197-198).

Diğer taraftan, yerel yönetimleri siyasal toplum karşısında ve sivil toplum alanında konumlandırabilmenin standart bir ölçüsü yoktur. Her ülkenin kendi tarihsel geçmişi ve siyasal kültürüne bağlı olarak bu durum farklılık arz edebilir. Bu minvalde,

Batı'da tarihsel gelişim süreci içerisinde yaşanan gelişmeler ve yerel özerklik ilkeleri çerçevesinde yerel yönetimler bir sivil toplum kurumu olarak ortaya çıkmıştır. Batı'da yerel yönetimler, yalnızca bir kentte yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılaması gereken birimler değil, aynı zamanda siyasal toplum anlayışına karşılık sivil toplumun geliştirilmesi ve sürdürülmesi olarak kavranmıştır. Bu çerçevede, Maqnusson, belediyelerin devletin değil, sivil toplumun bir parçası olduğunu vurgulamıştır. Günümüzde de sivil toplumun oluşması ve sivil toplum kurumu perspektifi ile yerel demokrasiler olarak nitelenen yerel yönetimlerin geliştirilmesi demokratik bir gereklilik olarak ele alınmaktadır (Görmez, 1997, s. 65). Böylece, Batı'da tarihsel sürecin de etkisiyle yerel yönetimlerin yerel demokrasiler olarak kentsel özerkliği temsil ettiği ve sivil toplum kurumu olarak gelişim gösterdiği iddia edilmektedir.

Türkiye'de ise tarihsel süreçte belediyelerin ve daha genel düzeyde yerel yönetimlerin sivil toplum kurumları olarak inşa edilmediği, merkezi yönetimce tepeden inme kurumlar olarak ihdas edildiği ve bunun bir neticesi olarak ilgili kurumların halka dayanmadığı iddiası hâkimdir. Bulut'a göre Türkiye'de yerel yönetimlerin sivil toplum içerisinde ele alınmamasının beş nedeni bulunmaktadır. Bunlar; ilgili kurumların Tanzimat sonrası Batılılaşma hareketinin bir sonucu olarak tepeden inmeci bir anlayışla ihdas edilmesi, Türkiye'nin geç kapitalistleşen bir ülke olmasından kaynaklı burjuvazinin devlet eliyle desteklenmesi, ilgili kurumların merkezi yönetimin vesayet denetiminde olan kamu tüzel kişileri olmaları, yerel yönetimlerin gerçek manada özerkliğinin sağlanamamış olması, yerel karar organlarında temsilin düşük düzeyde tezahür etmesi ve mali özerkliklerinin zayıf olması olarak sıralanabilir (Bulut, 2003, s. 225-229). Buna karşın, Karakılçık, bugünkü demokratik yönetim anlayışı çerçevesinde Türkiye'deki yerel yönetimlerin *"sivil ruhlu kurumlar"* olarak nitelendirilebileceğini belirtmiştir (2013, s. 41). Neticede her ne kadar tarihsel süreçte yaşanan gelişmelerin de etkisiyle ülkeler arasında farklılıklar mevcut olsa da sivil toplumun geliştirilmesinin yerel demokrasiler olarak nitelendirilen yerel yönetimler açısından önem arz ettiği açıktır. Buna göre, sivil toplum ve yerel demokrasi arasında karşılıklı bir etkileşim olduğu ve sivil toplumun gelişmediği birimlerde yerel demokrasinin de tesis edilemeyeceği iddia edilebilir.

Sivil toplum-yerel demokrasi/yerel yönetimler tartışmasında meselenin diğer bir boyutunu ise sivil toplum kuruluşları oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerde demokratikleşme ve yerel demokrasiyi kurumsallaştırma açısından çok ortaklı ve çok aktörlü yönetişim anlayışı çerçevesinde sivil toplum kuruluşlarının katılımına önem verilmektedir (Kaypak, 2012, s. 171). Sivil toplum kuruluşları, toplum yararına çalışan ve bu amaçla kamuoyu oluşturan, kâr amacı gütmeden toplumsal problemlerin çözümüne katkı sunarak çoğulculuk ve katılımcılık kültürünü geliştiren, demokratik işleyişe sahip, bürokratik mekanizmalardan yoksun ve gönüllü olarak bir araya gelen insanlardan teşekkül örgütlenmeler olarak tanımlanabilir (Aslan & Kaya, 2004, s. 216). "*Kar Amacı Gütmeyen Örgütler (Non Profit Organization)"* ve "*Hükümet/Devlet Dışı Örgütler (Non-Governmental Organization)"* olarak da nitelendirilen sivil toplum kuruluşları, siyasal alanın dışarısında yer alan sivil toplumun gönüllülük temelli oluşturduğu örgütlenmelerdir (Kaypak, 2012, s. 181). Sivil toplum kuruluşları, aynı zamanda kamu sektörü ve özel sektörün yanında tamamlayıcı bir alan olarak *"üçüncü sektör (third sector)"* olarak da adlandırılmaktadır. Söz konusu yapılar, bir bütün olarak toplum için değer yaratmayı amaçlayan ve kar etme güdüsüyle hareket etmeyen kuruluşlardır (Lettieri, Borga, & Savoldelli, 2004, s. 16).

Son yıllarda yaygınlaşan politik ve ekonomik liberalizasyon, teknolojik dönüşüm, bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, küreselleşme ve yerelleşme gibi olgular, yönetişim (governance) yaklaşımı çerçevesinde kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında sivil toplum kuruluşlarının rolünü güçlendirmektedir (Babaoğlu, 2015, s. 167-170). Diğer taraftan, günümüzde yaşanan temsili demokrasi krizinin aşılmasında ve aktif vatandaş katılımının sağlanmasında sivil toplum kuruluşlarına analitik bir araç olarak yaklaşılmaktadır (Özdemir, 2011, s. 35). Uluslararası konjonktürde demokratikleşmeye yönelik artan küresel eğilim, sivil toplum kuruluşlarının kamusal politikaları etkileme noktasındaki siyasal alanını genişletmektedir. Böylesi bir düzlemde, sivil toplum kuruluşları, politika oluşturma süreçlerine giderek daha fazla katılım imkânı bulmaktadır (Pasha, 2004, s. 17-18). Günümüzde sivil toplum kuruluşları, aktif vatandaşlık ve siyasal katılım temalarıyla özdeşleştirilmektedir (Babaoğlu, 2015, s. 175). Çoğulculuk, şeffaflık ve siyasal katılım çerçevesinde sivil toplum örgütleri, bireylerin kendilerini ifade etme alanı

olarak tezahür etmektedir (Bayhan, 2002, s. 10). Bu yönleriyle sivil toplum kuruluşları, kamuoyu oluşturma suretiyle vatandaşların taleplerini gündeme getirmekte, toplumda katılımcı ve çoğulcu bir kültürün oluşmasına zemin hazırlamaktadır (Talas, 2011, s. 392). Böylece, sivil toplumu kuruluşları hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde temsili demokrasiden katılımcı veya müzakereci demokrasiye geçişte etkin yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel demokrasinin temellerini, yerel yönetişim çerçevesinde yerel yönetim birimleriyle birlikte sivil toplum kuruluşları oluşturmaktadır. Sivil toplum kuruluşları, yerel düzeyde demokratik yerel yönetimin tesis edilmesinde aktif rol oynamaktadır. Vatandaşların, seçim dönemleri dışında da kamusal meselelerde siyasete aktif katılımı sivil toplum kuruluşları aracılığıyla sağlanmaktadır. Kamusal karar alma süreçlerinde yerel yönetişim çerçevesinde kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının karşılıklı etkileşimleri yerel demokrasiyi güçlendirmektedir (Kaypak, 2012, s. 192). Sivil toplum kuruluşları, vatandaş katılımına olan katkılarıyla yerel düzeyde demokrasinin sağlanmasında yardımcı mekanizmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Gönüllüğün esas olduğu bu kuruluşlar, halkın taleplerinin yönetime iletilmesinde önemli bir araçtır. Özellikle 1980 sonrasında küyerel düzlemde yaşanan gelişmeler sivil toplum kuruluşlarının önemini artırmış ve bu kuruluşlar yerel yönetimlerle birlikte demokrasinin vazgeçilmez yapıları arasında yerini almıştır. Montesquieu ve Machiavelli gibi düşünürlerce *"ara yapılar, ara tabaka ya da kuruluşlar"* olarak tasvir edilen STK'lar vatandaş ile yerel yönetimler arasında bir köprü rolü görmektedir (Oktay & Pekküçükşen, 2009, s. 173-175). Yerel yönetimler, halka en yakın yönetim kademesi olarak yerel demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından birisi iken, STK'lar da yerel düzeyde yönetişim çerçevesinde vatandaş taleplerini yönetimlere iletmede, siyasal katılım yoluyla yerel demokrasinin gelişimini sağlamada diğer bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Oktay & Pekküçükşen, 2009, s. 183). Böylece yerel düzeyde yönetişimin ve demokrasinin tesis edilmesinin, kamu sektörü ve özel sektörün yanı sıra sivil tolum kuruluşlarının katılımına da bağlı olduğu iddia edilmektedir (Özdemir, 2011, s. 35).

Yerel demokrasinin olmazsa olmazı olarak nitelendirilen siyasal katılım, tek tek bireylerin çabasından ziyade örgütlü topluluklar ile daha etkin gerçekleşebilir.

Kamuoyu oluşturulmasında örgütlü yapılar olan sivil topum kuruluşları bireylerden daha etkilidir. Yerel düzeye *kentsel yönetişim* veya *yerel yönetişim* olarak kavramsallaştırılan çok aktörlü ve çok ortaklı karar alma süreci olarak yönetişim, sivil toplum kuruluşlarının varlığına dayanmaktadır. Yerel düzeyde yönetişimin iki başat aktörü olan yerel yönetimler ve STK'lar karar alma süreçlerinde yerel demokrasiyi harekete geçirmektedir (Kaypak, 2012, s. 186). Buna göre, günümüzde yerel yönetimler, yerel demokrasinin sağlanmasında tek başına yeterli görülmemekte, bu yapıların yanı sıra vatandaş ile yönetim arasında ilişkileri geliştirecek olan sivil toplum kurumlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel demokrasinin tesis edilebilmesi, halka dayanan yerel birimlerin, ellerindeki gücü toplumsal kesimlerle paylaşmasına, kamusal karar ve uygulamalarda tepeden inmeci bir perspektif yerine yönetişimci bir anlayışa sahip olmasına bağlıdır. Günümüzde demokratiklik iddiasında bulunan her yerel yönetim birimi, sivil toplum kuruluşlarının görüş ve katkılarına önemle eğilmek ve bu saikle söz konusu örgütlü yapıların yerel düzeydeki karar alma süreç ve mekanizmalarında temsil edilmesini sağlamakla yükümlüdür. Denebilir ki yerel demokrasi, yerel gücün tek elde toplanmasını değil, yönetişim çerçevesinde merkezden çevreye yayılmasını gerektirir (Okutan, 2008, s. 94).

Diğer taraftan, sivil toplum kuruluşları, yerel birimler üzerinde denetim ağları kurulmasında, kamuya hâkim olan ağır bürokrasi ve hiyerarşik yükün azaltılmasında, toplumsal sorunlara hızlı çözümler üretilmesinde ve böylece kaynakların etkin ve üretken kullanılmasında önemli roller oynar (Karabıçak, 2008, s. 168). STK'lar, aynı zamanda yerel demokrasinin temel ilkeleri olarak kabul edilen şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında kurdukları denetim ağları vasıtasıyla halka yardımcı yapılardır (Oktay & Pekküçükşen, 2009, s. 183). Yerel siyaset arenasında aktif görünüm arz eden STK'lar, katılım ve denetim işlevlerinin yanı sıra bulundukları bölgelerde sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmakta, bu yönde sosyal müdahale projeleri hazırlayıp uygulamakta ve yerel halkı yönlendirici, bilgilendirici ve organize edici nitelikte faaliyetlere imza atarak yerel demokrasiyi güçlendirmektedir (Okutan, 2008, s. 94) Sonuç olarak, yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşu olarak ele alınıp alınamayacağı tartışması bir kenara bırakılırsa; yerel düzeyde demokratikleşmenin veya yerel demokrasinin tesis edilebilmesi için yerel yönetim birimleri tek başına yeterli görülmemekte, yönetişim yaklaşımı çerçevesinde yerel karar alma ve uygulama

süreçlerinin toplumsal kesimler arasında paylaştırılması gerektiği ve bu noktada sivil toplum kuruluşlarının etkinliğine ihtiyaç olduğu iddia edilmektedir. Buna göre, sivil toplum kuruluşları uhdelerinde barındıkları nitelikler marifetiyle yerel düzeyde katılımı, şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamakta, kamuoyu oluşturmak suretiyle vatandaş taleplerini yerel birimlere iletmekte, toplumda katılımcı ve çoğulcu bir siyasal kültürün oluşmasına katkı sunmakta ve üstlendikleri sorumluluk çerçevesinde yürüttükleri sosyal müdahale projeleriyle bulundukları kentsel birimleri geliştirmekte ve böylece yerel yönetimlerle birlikte yerel demokrasiyi harekete geçirmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. SİYASAL KATILIM VE YEREL SİYASAL KATILIM

Tezin bu bölümünde siyasal katılım ve yerel katılım kavramları çeşitli başlıklar altında incelenecektir. Bu kapsamda, öncelikle siyasal katılım kavramı, demokrasi ile olan etkileşimi çerçevesinde tartışma konusu yapılacaktır. Bölümün devamında, yerel katılım kavramsal düzeyde ele alınarak siyasal kültür ile ilişkisi ortaya konulacak ve son olarak Türkiye'de uygulanıp uygulanmadığına bakılmaksızın klasik ve çağdaş yerel katılım yöntemleri inceleme konusu yapılacaktır.

2.1. SİYASAL KATILIM VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Siyasal katılım kavramı için literatürde üzerinde konsensüs sağlanmış ortak bir tanım bulunmamaktadır (Akıncı, 2014, s. 36). Bununla birlikte siyasal katılım genel olarak yurttaşların siyaseti etkileyen faaliyetleri olarak tanımlanabilir (Deth, 2014, s. 351). Spesifik olarak incelenecek olursa katılım kavramının, yönetsel ve siyasal olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Yönetsel katılım, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması ve uygulanmasında söz konusu kararlardan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenecek olan yurttaşların süreçlere dâhil olmasıdır. Diğer taraftan siyasal katılım, yurttaşların veya yurttaş gruplarının ulusal ve yerel düzeyde siyasal yöneticileri seçmek, yönetimleri kendi istek ve çıkarları doğrultusunda etkilemek için gerçekleştirilen her türlü davranış ve eylemi ifade eder (Eryılmaz, 2021, s. 59). Bu tanıma göre siyasal katılımın yerel ve ulusal olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Kapani' ye göre siyasal katılım, yurttaşların siyasal sistem karşısındaki durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavramdır. Siyasal katılımı sadece seçimlerde oy kullanmaktan ibaret olarak ele almak hatalı bir perspektiftir. Ona göre siyasal katılım *"basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını kapsar"* (2016, s. 144).

Salisbury' e göre de kamusal kararları etkilemeyi amaçlayan tüm davranışlar siyasal katılıma dâhil edilmelidir (Salisbury, 1975, s. 325). Yapılan başka bir tanımlamaya göre katılım kavramı, *"vatandaşlar tarafından iktidarı kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları etkileme amacın yönelik tüm eylemleri"* ifade etmektedir (Kocaoğlu, 2015, s. 36). Parry, Moyser ve Day, "*İngiltere'de Demokrasi ve Siyasal Katılım"* adlı çalışmalarında, katılımı, "*kamu politikalarının formüle edilmesinde ve uygulanmasında bulunma"* olarak tanımlamışlardır (Parry, Moyser, & Day, 1992, s. 19). Verba ve Nie ise siyasal katılımı, "*yurttaşların hükümet yetkililerinin seçimini ve/veya onların eylemlerini az ya da çok doğrudan etkilemeyi amaçlayan aktiviteler"* olarak tanımlamışlardır (Verba & Nie, 1972, s. 2). Diğer taraftan, katılım kavramını geniş ve dar anlamda kategorileştirerek tanımlama çabaları da bulunmaktadır. Dar anlamda katılım, seçmenlerin seçimlere katılıp oy kullanmasını ifade ederken geniş anlamda katılım ise yurttaşların oy vermeden başlayıp siyasal ve bürokratik karar alma süreçlerinin tamamına müdahil olmasını içerir (Çukurçayır, 2021, s. 56-58).

Kapani, siyasal katılımın değişik düzeylerde ve muhtelif şekillerde gerçekleşebileceğini ve bunlar arasında hiyerarşik bir sıralama yapılabileceğini belirtir. Buna göre en alt kademede *"seyirci faaliyetleri"* olarak nitelendirilen siyasal katılım yer almaktadır ve temelde basın yayın yolu ile siyasal olayları izleme, mitinglere katılma ve günlük tartışmalarda siyasal meseleleri gündeme alma yer alır. Bu kademede yer alanlar genellikle siyasal sahnenin seyircileri olarak nitelendirilir. Orta kademede siyasal olaylar karşısında açıkça eyleme geçme yer alır. Kapani' ye göre siyasal katılımın en ileri kademesinde ise doğrudan bir biçimde siyasal meselelerin içerisine girerek aktif rol alma biçimde gerçekleştirilen faaliyetler yer alır (2016, s. 144-145). Buna göre katılım, siyasal alana ilgi duymaktan eyleme geçmeye kadar uzanan bir faaliyetler dizgesidir. Yapılan tanımlamalar ve kategorileştirmeler siyasal katılım kavramının literatürde zengin bir içeriğe sahip olduğunu ve farklı perspektiflerden muhtelif tanımlamalara tabi tutulduğunu göstermektedir.

Siyasal katılım noktasında katılımın hangi ölçekte gerçekleşeceği bir problem alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada siyasal katılımın, yerel ve ulusal ölçeklerin hangisinde kurumsallaştırılabileceği tartışma konusu yapılmaktadır.

Erdoğan'a göre siyasi karar alma süreçlerine katılım, yerel ölçek ve topluluklarda daha mümkündür fakat bu durum, siyasal katılımın normatif değerini azaltmaz. Ona göre demokratik siyasal katılımın geleceğini yeni gelişen teknolojiler ve toplumsal/siyasal ölçeğin küçültülmesi belirleyecektir (2019, s. 190). Bu minvalde, siyasal katılımın yerel ölçekte uygulanmasının daha mümkün gözüktüğü öne sürülmektedir. Siyasal katılım açısından bir problem alanı olarak karşımıza çıkan diğer bir mesele de yurttaşların bilinç düzeyidir. Demokratik bir toplumda vatandaşların siyasal katılımının ön koşulu, bilgi sahibi olmalarıdır. Bu durum ise temelde yönetimin açıklığına bağlıdır. Yönetimde açıklık veya şeffaflık tesis edilemezse yurttaş bilgi sahibi olamaz ve bu durumda siyasal sistemlerin giderek karmaşıklaşması da göz önünde bulundurulursa siyasal katılım istenilen düzeyde gerçekleştirilemez (Çukurçayır, 2021, s. 24). Böylece yönetimde şeffaflık ve siyasal katılım arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu ve şeffaflık sağlamazsa siyasal katılımın gerçekleşemeyeceği öne sürülebilir.

Siyasal katılım noktasında tartışma konusu yapılan problemlerden biri de yurttaşların siyasal katılıma olan inanç ve istekleridir. Yurttaşlar siyasal katılım noktasında gönülsüz bir eğilime sahip olabilir veya siyasal katılımın katkısına inanmayabilir. Diğer taraftan, yöneticilerin siyasal katılıma yönelik perspektifi de başka bir problem alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Keleş, siyasal katılımın sağlanmasında yurttaşların bu konuda istek ve arzuya sahip olmasının yanında yöneticilerin, katılımın yararına gerçekten inanmış bireyler olmaları gerektiğinin altını çizmektedir. Üstelik sadece üst yöneticilerin değil, aynı zamanda kurumlardaki hizmet birimlerinin de siyasal katılımın katkısı noktasında inanmış ve kararlı kimseler olması gerekmektedir (2020, s. 19). Buna göre, siyasal katılımın sağlanması için hem yönetenlerin hem de yönetilenlerin bu yönde istek, arzu ve inanca sahip olması gereklidir.

Her ne kadar totaliter rejimlerde de resmî ideolojiyi yaymak amacıyla mobilizasyon çerçevesinde siyasal katılıma rastlansa da katılım, demokratik rejimlerin esas belirleyicisidir. Halk tarafından yönetim olarak formüle edilen demokrasi, yurttaşların hür ve eşit iradeleri ile toplum yönetimine katılmalarına dayanır. Siyasal katılımın mobilize edilmeden gerçekleşmesi rejimlerin demokratiklik düzeyi ile

yakından ilişkilidir (Kapani, 2016, s. 150-157). Demokratik bir toplumda, siyasal katılımın katkısı yadsınamayacak derecede öneme sahiptir. Eryılmaz'a göre katılım, kamu programlarının ve bunların uygulamalarının kalite düzeyini artırmanın yanı sıra kararların meşruiyetinin de güçlendirilmesine katkı sağlar (2021, s. 59). Bu açıdan bakıldığında kararların meşruiyeti için siyasal katılım demokratik bir gerekliliktir. Keleş'e göre de katılımı gerekli kılan nedenlerin sayısı oldukça fazladır. Kamu hizmetlerinin üretilip sunulmasında etkinlik ve verimin sağlanması, halkın demokrasi eğitimine katkı sunması, kültür seviyesinin artırılması ve demokrasinin her düzeyde geliştirilmesi, etkileşim çerçevesinde kararların meşruiyet düzeyinin yükseltilmesi ve saydamlığın daha kolay sağlanabilmesi bunlardan sadece birkaçıdır (2020, s. 18-19).

Diğer taraftan, siyasal katılım yurttaşların eğitimine katkı sağlar. Siyasal katılım süreci, aynı zamanda yurttaşların toplumsala ilişkin bir eğitim sürecidir. Siyasal katılım bir yaparak öğrenme sürecidir, kentdaşlık ve yurttaşlık bilincinin gelişmesinde siyasal katılım temel demokratik bir gerekliliktir (Çukurçayır, 2021, s. 19-25). Siyasal katılım, sorumlu, rasyonel ve demokrat yurttaşların gelişmesine ve bireylerin toplulukla bütünleşmesine katkı sunar (Erdoğan, 2019, s. 189). Ayrıca, demokratik rejimlerde iktidarın denetlenebilmesi için yasama, yürütme ve yargı denetimi dışında kamuoyu denetimine de ihtiyaç duyulmaktadır. Kamuoyu denetiminin kurumsallaştırılabilmesi için gelişmiş bir sivil topluma, sivil toplumun geliştirilebilmesi için ise demokratik katılıma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çerçevede, demokratik rejimlerde katılım insan haklarının korunması ve garanti altına alınması açısında da kritik öneme sahiptir. Her düzeyde katılımın işlerlik kazanması demokrasinin güçlendirilmesine katkı sağlar (Çukurçayır, 2021, s. 19-25). Buradan hareketle siyasal katılım, sivil toplum ve insan hakları arasında sıkı bir bağ olduğu öne sürülebilir. Siyasal katılım mekanizma ve süreçlerinin kurumsallaşmadığı, bu çerçevede sivil toplumun gelişmediği bir ülkede iktidar üzerinde kamuoyu denetimi sağlanamaz. Kamuoyu denetiminden yoksun bir iktidarın varlığı insan haklarının güvence altına alınıp korunmasında risk teşkil eder.

Seçim ve temsil demokrasinin vazgeçilmez iki kurumudur fakat halkın yönetimi olarak kavramsallaştırılan demokrasinin kurumsallaşabilmesi için yeterli görülmemektedir. Temsili bir yönetim, güçlü bir demokrasinin tesis edilmesi ve

kurumsallaştırılmasında yeterli değildir. Demokratik bir rejimin tesis edilebilmesi için seçim ve temsil mekanizmaları dışında vatandaşların yönetsel-siyasal mekanizmalara etki edebileceği, alınan kararları ve uygulamaları şekillendirebileceği siyasal katılım mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Demokratik rejimlerde, siyasal gücün kaynağı halktır. Demokrasilerde halk gerçek egemen olarak kabul edilir. Bu ilke demokrasiyi diğer siyasal rejimlerden ayıran temel noktadır. Söz konusu ilkenin kurumsallaştırılabilmesi için temsil ve seçim mekanizmalarının yanında yurttaşların siyasal katılımına ihtiyaç vardır (Çukurçayır, 2021, s. 13-40). Siyasi kararlara kimin katıldığı sorusu demokrasinin doğasında bulunmaktadır. Söz konusu soruya verilen cevap demokrasinin niteliğini belirlemektedir. Alınan kararlara yurttaşların katılımı ile demokrasinin niteliği arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır (Verba & Nie, 1972, s. 1). Sonuç olarak siyasal katılımın var olmadığı, sadece temsil ve seçim mekanizmalarının uygulandığı bir demokrasi eksik bir demokrasidir.

Demokrasilerde anahtar bir öneme sahip olan halk egemenliğinin, tecelli edebilmesi için temsil ve seçim mekanizmalarının yanında demokratik siyasal katılım mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Siyasal katılım, demokratik rejimlerle özdeşleştirilen analitik bir kavramdır. Siyasal katılım, demokrasinin ruhudur ve yurttaşların kendilerini gerçekleştirebilmelerine imkân sağlar. Yönetim biçimi olarak demokrasi, siyasal katılım kavramından ayrı düşünülemez. Demokratik rejimi, diğer rejimlerden üstün ve ayrıcalıklı kılan yegâne unsur yurttaşların siyasal ve yönetsel süreç ve kararlara aktif katılımıdır. Siyasal katılımın amacı siyaseti ve yönetimi etkilemek ve böylece yurttaşların karar ve tercihlerini uygulanacak olan politikalarda işler kılarak demokrasiyi gerçekleştirmektir (Çukurçayır, 2021, s. 13-40). Katılım, demokrasi kavramının içerisinde kendiliğinden var olan temel bir unsurdur (Keleş, Erbay, & Görmez, 2020, s. 11) Keleş'e göre siyasal katılım, demokrasi kavramının özünde kendiliğinden yer almaktadır (2020, s. 15). Erdoğan'a göre ise demokratik rejimler siyasal katılıma dayanır (2019, s. 188). Çukurçayır'a göre *"siyasal katılım demokrasilerin can suyudur"* (2021, s. 49). Deth' e göre ise *"katılım, demokrasi için hayat iksiridir"* (2014, s. 350). Sonuç olarak yapılan nitelendirmelerde demokrasinin, siyasal katılımdan ayrı düşünülemeyeceği ve demokratikleşme için siyasal katılımın olmazsa olmaz bir gereklilik olduğu söylenebilir.

2.2. YEREL KATILIM

Tezin bu kısmında, sırasıyla yerel katılımın kavramsal çerçevesi, katkısı ve önemi, siyasal kültür ile olan ilişkisi ve klasik ve çağdaş yerel katılım yöntemleri alt başlıklar çerçevesinde incelenecektir.

2.2.1. Yerel Katılımın Kavramsal Çerçevesi

Demokratik katılım taleplerinin siyasal sistem değişimlerini zorladığı 21. yüzyılda demokratik ülkelerin merkezi yönetimlerinin, yerelleşme olgusu çerçevesinde giderek yetki ve sorumluluklarını daha geniş ölçüde yerel yönetim düzeyleri ile paylaştığı gözlemlenmektedir (Siverekli, 2001, s. 124). Yerelleşme olgusunun en önemli boyutu; siyasal/örgütsel yapılanmalarda ortaya çıkardığı dönüşüm vasıtasıyla demokrasi ve temsil sisteminde niteliksel değişimleri beraberinde getirmesidir. Yerelleşme olgusu, demokrasiyi yerel düzeyde işler hale getirmektedir. Küyerelleşmenin bir boyutunu ifade eden küreselleşme olgusunun beraberinde getirdiği yerelleşme olgusu, yerel demokrasi çerçevesinde katılım kavramını ön plana çıkarmaktadır. Yerel katılım, yerel yönetim ve yerel demokrasi kavramlarının ayrılmaz bir parçası haline gelmektedir. Bu çerçevede, yerel demokrasinin güçlendirilmesinde yerel katılımın önemine vurgu yapılmaktadır. Günümüzde temsili demokrasinin içinde bulunduğu krize karşılık yerelleşme olgusu, yerel katılımı güçlendirmeyi, böylece yerel düzeyde temsili demokrasi yerine katılımcı demokrasiyi tesis etmeyi teklif etmektedir (Önder, 2013, s. 311-313). Temsili demokrasi teorisine alternatifler sunan katılımcı demokrasi teorisi ise seçkinci demokrasi teorisinin aksine yönetme ve yönetilmeye aktif katılımı savunmakta, demokrasinin yalnız seçkinlerin değil, tüm yurttaşların demokratik siyasal bir kültür edinmesine izin vermesi gerektiğine işaret etmektedir. Bu modele göre yurttaşlar, siyasal katılım deneyimi çerçevesinde yurttaşlık sorumluluğunun bilincine varabilir, farklılıkları hoş görmeyi öğrenebilir, iş birliği ve uzlaşma kültürüne erişebilir (Göymen, 1999, s. 71-72). Günümüzde yaşanan gelişmeler çerçevesinde yerelleşme olgusu ve katılımcı demokrasi teorisi, yerel siyasal katılımın artırılmasına çağrı yapmaktadır, denebilir.

Siyasal katılım kavramı, tüm çağdaş demokratik yönetimlerin ortak amacı veya aracı olmasına rağmen üzerinde konsensüse varılmış bir tanıma rastlanmamaktadır (Görün, 2006, s. 164). Bununla birlikte siyasal katılım, siyasal sistem içerisinde vatandaşların doğrudan ve dolaylı bir biçimde yönetimlerin karar ve seçimlerini etkilemeyi amaçlayan eylemler bütünü şeklinde tanımlanabilir (Çam, 1999, s. 169). Siyasal katılım, ulusal ve yerel düzeylerde siyasete ve yönetime katılma, daha geniş bir perspektifle ise karar alma, kararları uygulama ve uygulamaları denetleme süreçlerine katılma olarak düşünülebilir (Önder, 2013, s. 314-315) Buna göre siyasal katılım, ulusal düzeyde katılım ve yerel düzeyde katılım (yerel katılım) olarak kategorileştirilebilir. Özellikle son yıllarda yerel yönetimler üzerinde yürütülen tartışmalarda yerel katılım geniş bir yer tutmaktadır. Yerel katılım, yerel halkın yerel siyasal yaşama katılmasıdır. Yerel katılım, yerel demokrasiler olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ve söz konusu hizmetlerin usulüne uygun olarak gerçekleştirilmesine yerel halkın katılımı şeklinde tanımlanabilir (Şinik, 2009, s. 2-3). Kentsel katılım ve hemşerilerin yönetime katılımı olarak da kavramsallaştırılan yerel katılım, yerel birimlerde vatandaşların kendilerini doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren toplumsal meselelerde karar alma süreç ve mekanizmalarına doğrudan veya dolaylı olarak katılımı şeklinde de tanımlanabilir (Bulut & Kurt, 2020, s. 22-23).

Yerel katılımın tezahür ettiği birimler yerel yönetim birimleridir. 21. yüzyılda yerel yönetim organlarının temsili demokrasi çerçevesinde seçimle oluşmasının bu kurumlara demokratik olma niteliğini kazandırmaya yetmediği konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Bu noktada, küreselleşme ve yerelleşme gibi gelişmelerin ışığında mevcut biçimsel koşulların ötesine geçilerek yerel yönetimlere halk katılımının sağlanması gerekliliği üzerinde durulmaktadır (Görün, 2006, s. 164). Benzer bir biçimde Keleş, 21. yüzyılda hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakıldığını, bunun başat nedeninin ise söz konusu birimlerin, halka, kendi seçmiş olduğu organlar marifetiyle kendi kendisini yönetmesine imkân tanıması olduğunu ancak katılım olmadan sadece yerel temsil mekanizmasının söz konusu kurumlara demokratik nitelik kazandırmaya yeterli olmayacağını vurgulamaktadır (2021, s. 87). Buna göre, yerel yönetimlerin birer yerel demokrasi olmasını sağlayan başat unsur yerel katılımdır.

Yönetime yoğun ilgi ve katılımın en uygun koşulları, yerel düzeyde bulunmaktadır. Yerel yönetimler, siyasal katılımın gerçekleşmesinde en uygun birimler olarak karşımıza çıkmaktadır (Yıldırım, 1993, s. 90). Yerel yönetimler, demokratikleşme ve katılımın yaşama geçirildiği birimlerdir. Yerel demokrasinin başat ilkesi kabul edilen yerel katılım çerçevesinde *"taban demokrasisinden"* ve yerel yönetimlerin *"demokrasinin beşiği ve okulu olma"* özelliğinden söz edilmektedir (Siverekli, 2001, s. 127-128). Yerel düzeyde, halkın kendi kendisini yönetmesine imkân sunan yerel demokrasinin kurumsallaştırılabilmesi, halkın yerel birimlerde karar alma ve uygulama süreçlerine en yüksek düzeyde katılımı ile mümkündür (Siverekli, 2001, s. 121). Yerel demokrasinin geliştirilmesinde en önemli ölçüt; yerel halkın, yerel karar alma süreçlerine yaptığı katkının düzeyidir. Yerel halk, yerel karar alma ve uygulama süreçlerine ne kadar yüksek düzeyde katkı sağlayabiliyorsa yerel demokrasi o denli gelişmiş ve kökleşmiş demektir. Böylece yerel katılımsız bir yerel demokrasiden söz edilemez (Yaşamış, 1993, s. 19). Yerel yönetimleri, siyasal açıdan önemli ve demokratik toplumun oluşmasında vazgeçilmez kılan işlev, yerel yönetimlerin siyasal katılımı artırıcı etkileridir (Görmez, 1997, s. 54). Gerçek bir demokrasi ancak yerel malzemelerle aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir model çerçevesinde halk tabanının demokratik katılımına dayalı bir biçimde oluşturulabilir ve sürdürülebilir (Yıldırım, 1993, s. 90).

2.2.2. Yerel Katılımın Katkısı ve Önemi

Yerel demokrasi çerçevesinde yerel yönetim birimlerinde harekete geçen yerel katılımın sağladığı katkılar geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Buna göre yerel yönetimlerin yerel katılımı güçlendiren bir perspektifle ihdas edilmesinin, ulusal ve yerel düzeylerde, demokrasinin temel nitelikleri olarak kabul edilen eşitliğin ve özgürlüğün sağlanmasına ve bireylerin inanç, tutum, davranış ve bilgi düzeylerinin geliştirilmesine katkı sunacağı açıktır (Görün, 2006, s. 164-165). Bununla birlikte vatandaşlar, kendilerinin iştirak ettiği kararları daha yüksek düzeyde benimseme eğilimine sahiptir. Yerel birimlerde kararların alınmasında toplumsal bir konsensüs ortaya çıkması, söz konusu kararların uygulanmasını kolaylaştırır. Aynı zamanda kararların alınmasına katılan vatandaşların, çevrelerine ve topluma karşı olan sorumluluk ve aidiyet bağı güçlenir. Bu çerçevede, yerel katılımın nicelik ve

niteliğinde sağlanan bir artış toplumsal sorumluluğun da artışını beraberinde getirir. Ortaya çıkan toplumsal sorumluluk bilinci çerçevesinde *"hemşerilik"* kavramı hukuki boyutun yanı sıra toplumsal gerçekliğe de kavuşmuş olur. Aynı zamanda yerel katılım, yöneten ve yönetilenler arasındaki mesafeleri minimize eder (Önder, 2013, s. 321-324).

Yerel katılım; vatandaşların, bölgelerindeki sorunları ve gereksinimleri tespit ederek bizzat çözüm bulmasına imkân sağlar (Görmez, 1997, s. 57). Siverekli' ye göre yerel düzeyde gerçekleştirilen demokratik katılım, sorun tespitinde isabetli analizleri sağladığı gibi çözümlerin de daha tutarlı olmasına katkı sunar (2001, s. 129). Benzer bir biçimde Önder, yerel katılımın, yerel düzeydeki toplumsal sorunlara gerçekçi çözümler üretebilecek bir öz kapasite gelişimi sağladığını belirtmiştir (2013, s. 322). Buna göre, etkin bir siyasal katılım, halkın yaratıcılığını harekete geçirir, toplumda dayanışma ve iş birliği kültürünün gelişmesine katkı sağlar. Siyasal katılımın yüksek olduğu birimlerde alınan kararların, vatandaşların istek ve taleplerine uygun olma ve kamu yararını tesis etme olasılığı da daha yüksektir (Eroğlu, 2006, s. 198).

Diğer taraftan yerel katılım; saydamlığı, hesap verebilirliği ve dolayısıyla kamuoyu denetimini de kurumsallaştırıcı bir etkiye sahiptir. Yerel halkın, yerel düzeyde kararlara katılabilmesi, şeffaflık çerçevesinde uygulamaları takip edebilmesi, özgürce oluşmuş kamuoyu çerçevesinde bilgilendirilmesi ve bu sayede yerel yönetimleri etkin bir biçimde denetleyebilmesi, çoğulcu ve katılımcı demokrasilerin temelini oluşturmaktadır (Önder, 2013, s. 321-324). Yerel topluluklara, yerel yönetim kuruluşlarının karar ve uygulamalarını etkileme olanağı sunan yerel katılımın amacı, halk denetiminin etkinliğini artırarak yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktır (Siverekli, 2001, s. 131). Buna göre yerel katılım, yerel düzeyde etkin bir halk denetiminin demokratik bir gereğidir. Ayrıca yerel siyasal katılım, yönetenler ve yönetilenler için sona ermeyecek bir eğitim sürecidir. Buna göre yerel katılım, yönetim ve vatandaşlar için sadece birtakım amaçları gerçekleştirmenin değil, aynı zamanda kendini olumlu yönde dönüştürmenin bir aracıdır. Denebilir ki yerel yönetimler ve vatandaşlar, yerel katılım vasıtasıyla sadece belirli amaçları gerçekleştirmemekte, aynı zamanda kendini olumlu yönde dönüştürme fırsatına erişmektedir. Katılım çerçevesinde yönetimler, toplumsal gerilim ve çatışmaların

ortaya çıkmasını engellerken, vatandaşlar ise kendi yazgısını şekillendirmeyle insan olma onurunu duyumsarlar (Güneş & Baykal, 2010, s. 26). Aynı zamanda yerel katılım, vatandaşların demokrasi kültürünü yükseltici bir etkiye sahiptir. Bu hususta Karakılçık *"yerel halkın demokrasi bilincini ve kültürünü yükselten yerel katılımın, yerel demokrasinin gelişmesini sağlayan en etkili yol"* olduğunu belirtmiştir (2013, s. 40).

Netice itibariyle, yerel demokrasiler olarak nitelendirilen yerel yönetimlerde halk katılımın sağlanması ve yerel katılım süreç ve mekanizmalarının harekete geçirilmesi, toplumların demokratik, sosyal, siyasal ve ekonomik yönlerden gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Yerel katılımın, topluluklar/vatandaşlar/hemşeriler ve yönetimler açısından ortaya koyduğu katkı, ilgili olgunun önemini gözler önüne sermektedir.

2.2.3. Yerel Katılım ve Siyasal Kültür

Yerel katılımın geliştirilmesi ve yerel halkın toplumsal karar alma mekanizmalarını etkileyebilmesi için hukuksal zeminin oluşturulması önem arz etmektedir. Yerel katılımın sağlanabilmesi için hukuk çerçevesinde gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Ancak yerel katılımın geliştirilmesi ve yerel halkın toplumsal karar alma mekanizmalarını etkiyebilmesi, hukuksal zeminin oluşturulmasının yanı sıra siyasal kültürle de ilişkidir (Önder, 2013, s. 324). Siyasal bir davranış biçimi olan siyasal katılım ile siyasal kültür arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır (Görmez, 1999, s. 13). Bu kapsamda siyasal kültür kavramının ve söz konusu kavramın yerel katılımla olan karışlıklı etkileşiminin irdelenmesinde fayda vardır.

Kültür en geniş anlamıyla bir halkın, yaşama biçimini ifade etmektedir (Heywood, 2020, s. 269). Toplumu oluşturan, bir arada yaşam süren insanlar, temel ihtiyaçlarının karşılanmasından başlayarak birbirleriyle girdikleri sosyal ilişki ve etkileşimlerde ortak yaşamlarına ilişkin bir dizi düşünce, inanç, tutum ve değer geliştirir. Sosyal ilişkiler ve etkileşimler çerçevesinde geliştirilen söz konusu ortak düşünce, inanç, tutum ve değerler kümesi kültür olarak adlandırılır. Kültür; bir toplum

veya topluluk içerisindeki insanların belirli olaylar veya olgular karşısında nasıl düşündüklerini ve nasıl harekete geçtiklerini/davranış biçimlerini belirlemektedir (Özer, 1996, s. 83). Siyasal kültür ise toplumsal kültürün bir alt sistemi olarak kabul edilmektedir ve bir toplumu veya topluluğu oluşturan insanların benzer siyasi tutum, düşünce ve davranışa sahip olmasıyla ortaya çıkar (Ünal Erzen & Eroğlu Yalın, 2012, s. 51). Başka bir tanıma göre ise siyasal kültür, bir toplumun siyasal düzenini biçimlendirmede rol oynayan inançlar, değerler ve tutumların oluşturduğu bütündür (Sitembölükbaşı, 1997, s. 254). Brown, siyasal kültürün, ulusların ya da grupların belirli tarihsel deneyimlerinin bir ürünü olduğunu, tarihin ve siyasetin öznel bir kavrayışı olarak anlamlandırılabileceğini belirtmiştir (1979, s. 1).

Siyasal kültür çalışmalarında alanın öncülerinden kabul edilen Almond ve Verba, siyasal davranış kalıpları çerçevesinde beş demokratik ülkenin (ABD, İngiltere, Almanya, İtalya ve Meksika) siyasal kültürünü karşılaştırdıkları *"Yurttaşlık Kültürü"* adlı yapıtlarında siyasal kültür ve siyasal toplumsallaşma kavramlarını tartışma konusu yapmışlardır (Almond & Verba, 1963, s. 12). Onlara göre siyasal kültür kavramı, spesifik olarak siyasal yönelimlere atıfta bulunur (1963, s. 13). Buna göre, bir ulusun siyasal kültürü, vatandaşlar arasında siyasi objelere yönelik davranış kalıplarının özel bir dağılımını ifade etmektedir (1963, s. 14-15). Ayrıca, onlar, katılım kültürü ve siyasal davranışı da kapsayan çeşitli parametreler ışığında siyasal kültürü üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutarak kategorileştirmişlerdir. Buna göre siyasal kültürün üç biçimi; "*Mahalli* veya *Dar Görüşlü Siyasi Kültür (Parochial Political Culture)"*, "*Tebaa Siyasi Kültürü (The Subject Political Culture)"* ve *"Katılımcı Siyasi Kültür (The Participant Political Culture)* olarak sıralanabilir (1963, s. 16-20).

Mahalli ya da Dar Görüşlü Siyasi Kültür; siyasi yönelimlerin parametreler açısından sıfıra yaklaştığı siyasi kültürdür. Bu siyasi kültür, tabandaki insanlar tarafından ortaya konulan değişim beklentilerinin ve siyasi sistem tarafından başlatılan değişimlerin yokluğunu ifade eder. Böylece, siyasal katılım, neredeyse yoktur, denilebilir (Almond & Verba, 1963, s. 17-18). Almond ve Verba, Coleman' a atıfta bulunarak Afrika kabile toplumlarının ve özerk yerel toplulukların siyasi kültürlerini bu kategoriye örnek göstermişlerdir. Bu toplumlarda uzmanlaşmış bir siyasi sistemden söz edilemez ve *Muhtarlık, Şeflik* ve *Şamanlık* yaygın siyasi rollerdir (Almond &

Verba, 1963, s. 17-18). Aynı zamanda bu siyasi kültür, bilişsel olmaktan ziyade duygusaldır (Almond & Verba, 1963, s. 19). Dar Görüşlü/Mahalli Siyasi Kültür, insanlar kendilerini yerellikle özdeşleştirdiklerinden ve siyasal katılım noktasında ne isteğe ne de desteğe sahip olduklarından yurttaşlık duygusunun yokluğuyla belirginleşmiştir (Heywood, 2020, s. 270). Bu minvalde ortaya konulan ifadelerden siyasal katılımın, yurttaş olmanın önemli bir ölçütü ve göstergesi olduğu tespit edilmektedir (Eroğlu, 2006, s. 192).

*Tebaa Siyasi Kültürü'*nde ise farklılaştırılmış bir siyasi sisteme ve sistemin çıktılarına yönelik yüksek bir yönelim sıklığı vardır fakat aktif katılımcılık sıfıra yaklaşık bir düzeydedir. Bu siyasal kültürde, siyasal ilişkiler yukarıdan aşağıya doğru tezahür etmektedir (Almond & Verba, 1963, s. 19). Heywood'a göre Tebaa Siyasi Kültürü, yurttaşların pasifliğinin yüksek düzeyde olmasıyla ve yurttaşların yönetimi etkileme konusunda sınırlı bir kapasiteye sahip olduklarını kabul etmeleriyle nitelendirilmektedir (2020, s. 270). *Katılımcı Siyasi Kültür* ise toplum üyelerinin bir bütün olarak siyasi ve idari yapı ve süreçlere; siyasi sistemin girdi ve çıktı yönlerine açıkça yönelim ve katılım sağladığı kültürdür. Katılımcı kültürün üyeleri çeşitli siyasi olgu ve objelere lehte veya aleyhte duruş sergileyebilir (Almond & Verba, 1963, s. 19-20). Katılımcı Siyasi Kültür, yurttaşların siyasal meselelere yakın ilgi duydukları, halkın siyasal katılımının hem arzu edilir hem de etkin görüldüğü bir kültürdür (Heywood, 2020, s. 270). Almond ve Verba tarafından gerçekleştirilen araştırma, siyasal kültür ve siyasal katılım arasındaki ilişki ve etkileşimi ortaya koymaktadır. Siyasal kültür, siyasal katılımın eylemsel doğasını hem kökleri hem de paradigmaları ile biçimlendirmektedir (Ünal Erzen & Eroğlu Yalın, 2012, s. 59).

Siyasal katılım ve siyasal kültür olguları arasındaki karşılıklı etkileşimden hareketle katılım kültürü kavramı tartışma konusu yapılmaktadır. Katılım kültürü, "*bir toplum içerisinde, belirli bir toplumsallaşma süreci sonucunda, o toplumun üyeleri tarafından oluşturulan, paylaşılan ve gelecek kuşaklara aktarılan; katılıma ilişkin maddi ve manevi her türlü siyasal/yönetsel sembol, değerler ile davranış, inanç ve varsayımlar bütünüdür"* şeklinde tanımlanabilir. Katılım kültürünün yerel düzeye yansıması ise belirli bir yörede yaşayan hemşerilerin siyasal katılıma ilişkin oluşmuş kültürel birikimlerinde hayat bulmaktadır. Yerel düzeyde oluşan kültürel birikim

içerisinde yerel katılım sürecine iştirak etmeyle ilgili demokratik bir bakış açısı çerçevesinde uygulamaya dönük talep ve beklentiler mevcutsa, ilgili yerel yönetim birimlerinde yerel katılım kültürünün oluşmasından bahsedilebilir (Kocaoğlu, 2015, s. 130-131). Buna göre, yerel düzeyde siyasal katılıma ilişkin kültürel bir birikim sağlanamadıysa gerçekçi bir yerel katılımdan bahsedilemez. Yerel katılımın tesis edilip sürdürülebilir kılınması, siyasal kültüre, daha spesifik olarak ifade edilecek olursa yerel siyasal katılım kültürüne bağlıdır.

Siyasal kültür ve yerel/siyasal katılım arasındaki karşılıklı etkileşimin diğer bir boyutu, yerel/siyasal katılımın siyasal kültürü geliştirici etkileridir. Siyasal kültürün demokratik açıdan katılımcılığa elverişli bir yapıya sahip olduğu topluklarda yerel katılım gelişim gösterirken, aynı zamanda karşılıklı etkileşim içerisinde yerel katılım da demokratik siyasal kültürü geliştirici bir etkiye sahiptir. Yerel katılım, vatandaşların, nesne konumundan çıkarılıp özne konumuna getirildiği siyasal bir kültür oluşturmaktadır. Yerel katılım, vatandaşların kendisini gerçekleştirebileceği ve gerçek anlamda demokrasinin uygulandığı bir sistemin parçası olduğunu hissetmesini sağlayacağı siyasal bir kültürün oluşumuna katkı sağlamaktadır. Böylece yerel katılım, vatandaşlık ruhunu besleyen bir siyasal kültürün oluşumuna imkân sağlamaktadır (Gürcüoğlu, 2020, s. 1054). Bir yandan yerel katılımın sağlıklı bir düzeyde gerçekleşebilmesi için demokratik katılımcı bir siyasal kültüre ihtiyaç duyulurken, diğer taraftan yerel katılım da demokratik siyasal kültürün oluşmasına katkı sunmaktadır. Bu durum, yerel katılım ile siyasal kültür arasındaki karşılıklı etkileşimi gözler önüne sermektedir.

Sonuç olarak yerel siyasetin makro problem alanlarından biri olan yerel katılım, yerel siyasal kültürden ayrı düşünülmemeli, yerel katılım siyasal kültür çerçevesinde de analiz edilmelidir. Her ne kadar siyasi ve idari bir süreç çerçevesinde gerçekleşse de yerel katılım, temelde bir siyasal kültür sorunudur. Demokratik katılımcı bir siyasi kültüre sahip olmayan topluluklarda, vatandaşların yerel katılım imkânları artırılsa da yerel katılım biçimsel olmaktan öteye geçemez. Yerel katılımın niteliğinin artırılması için yapılan çalışmalarda, yerel katılım noktasındaki siyasal kültür sorunlarının kâğıt üzerinde çözümlenemeyecek kadar karmaşık olduğu hesaba katılmalıdır. Yapılan çalışmalar biçimsel olmaktan öteye geçmeli, yerel topluluğun siyasal kültürünü de

dikkate almalıdır (Önder, 2013, s. 322). Neticede, siyasal kültürü analize dahil etmeyen yerel katılımı artıcı çabaların eksik ve hatalı olacağı öne sürülebilir.

2.2.4. Yerel Katılım Yöntemleri

Yerelleşme olgusu, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye yönelen ivme ve demokrasinin yerel demokrasi olarak yerele yansıması *"yerel katılım*" kavramını önemli kılmaktadır. Yerel katılım çerçevesinde, arzulanan demokratik yaşamın temellinin atılması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, yerel katılım yöntemlerinin çeşitlendirilmesi, sürdürülebilir kılınması ve her kesime açık olması demokratik yerel yönetimlerin/yerel demokrasilerin varlığı için esas teşkil etmektedir (Yaman & Küçükşen, 2018, s. 247-250). Çağdaş yerel demokrasilerde, yerel yönetimlerin yeterliliği ya da başarısı, özgürlüğü ve demokrasiyi siyasal katılım çerçevesinde harekete geçirmeleriyle test edilmektedir (Tekeli, 1983, s. 3).

Günümüzde üzerine yoğun tartışmalar yürütülen yerel demokrasi/demokratik yerel yönetim, yönetişim ve yerel yönetişim kavramlarının hayata geçirilmesi, yerel düzeyde katılım yöntemlerinin açık olmasına ve çeşitlendirilip sürdürülebilir kılınmasına bağlıdır (Yaman & Küçükşen, 2018, s. 250). Yerel düzeyde vatandaşlar, siyasal katılım vasıtasıyla birçok biçimde yerel karar alma ve uygulama süreçlerini etkileyebilir. Kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişleri görevden azletme, önemli konularda halka danışma ve kentsel toplumsal hareketler yerel katılım imkânlarından bazıları olarak sıralanabilir. Yerel düzeyde vatandaşların yönetime ya da siyasal alanın oluşumuna katılım gerçekleştirebileceği yollar, "klasik/geleneksel" ve "çağdaş/yeni" yerel katılım yöntemleri olmak üzere kategorileştirilebilir (Çukurçayır, 2021, s. 155). Araştırmanın bu kısmında klasik ve çağdaş yerel katılım yöntemleri irdelenecektir.

2.2.4.1. Klasik Yerel Katılım Yöntemleri

Klasik yerel katılım yöntemleri, "yerel seçimlerde oy kullanma" ve "yerel referandum" alt başlıkları çerçevesinde incelenebilir.

2.2.4.1.1. Yerel Seçimlerde Oy Kullanma

Klasik yerel katılım yöntemlerinden ilki ve en etkilisi *"yerel seçimlerde oy kullanma"* olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel seçimlere iştirak, vatandaşlar tarafından en sık kullanılan siyasal katılım yöntemidir. Seçimlere katılma, yerel düzeyde vatandaşlara anayasal güvenceyle tanınmış en temel yerel katılım hakkıdır. Seçimler, yerel düzeyde temsilcilerin demokratik mekanizmalar çerçevesinde belirlenmesine imkân sağlamanın yanı sıra liderlerin izledikleri politikaları, yerel halkın tercihine göre biçimlendirmektedir. Buna göre, seçimler yerel düzeyde uygulanacak politikaların temel belirleyicisidir. Yerel seçimlerde vatandaşlar tarafından oy kullanmanın önemi de bu noktada belirginleşmektedir. Yerel düzeyde vatandaşlar klasik yerel katılım yöntemi olan oy kullanma çerçevesinde yerel yönetsel birimler üzerinde söz sahibi olmaktadır (Kocaoğlu, 2015, s. 75-76). Oy kullanmanın, siyasal temsilcileri halka karşı daha bağımlı hale getirdiği ve diğer siyasal katılım yöntemlerine göre siyasal organları daha yüksek düzeyde etkilediği savunulmaktadır (Çukurçayır, 2021, s. 163). Buna göre, belirli periyotlarla yapılan yerel seçimler, yerel temsilcileri halka bağımlı hale getirmekte, tekrar seçilme arzusu taşıyan yerel yöneticiler halkın istek ve taleplerine daha fazla önem vermektedir.

Yerel seçimler, halkın karar alma sürecine katılımının ilk aşaması olarak kabul edilmektedir. Yerel seçimler, en çok tercih edilen yerel katılım yöntemidir (Yaman & Küçükşen, 2018, s. 251). Vatandaşların seçimlerde oy kullanarak temsilcilerini seçmesi kolay ve etkin bir katılım biçimidir. Oy kullanmak, diğer yerel katılım yöntemleriyle kıyaslandığında fazla çaba gerektirmeyen bir girişimdir. Vatandaşların siyasal katılımıyla ilgili birçok tartışmada, seçimlerde oy kullanmanın katılımla eşdeğer anlamda kullanıldığı tespit edilmiştir. Oysa seçimlerde oy kullanmak, yerel siyasal katılım yöntemlerinden sadece birisidir (Çukurçayır, 2021, s. 161-163). Sahip olduğu öneme rağmen seçimler/oy kullanma, günümüz demokrasilerinde yaşanan temsil ve siyasal katılım sorunlarını çözmekten uzaktır (Kocaoğlu, 2015, s. 75-76). Klasik yerel katılım mekanizması olan seçimlerde oy kullanma ve bu çerçevede yerel temsilcileri belirleme yerel demokrasiyi tesis etmede yetersiz kalmaktadır. Yerel halkın, seçimlerde oy kullanma marifetiyle temsilcilerini seçmesi, yerel yönetim organlarının demokratik seçimle belirlenmesi, bu kurumlara demokratik nitelik

kazandırmaya yetmez. Bunun yanı sıra biçimsel koşulların ötesine geçilerek, gerçek bir halk katılımını tesis etmek demokratik bir gerekliliktir (Keleş, 2021, s. 87).

2.2.4.1.2. Yerel Referandum

Referandum, seçmenlerin belirli bir kamu politikası hakkında görüş ifade edebildiği oylamadır. Referandum mekanizmasının tarihsel kökeni 16. yüzyıl İsviçre'sine kadar geriye gitmektedir. Bu sebepten referandum, klasik siyasal katılım yöntemi olarak kabul edilebilir. Referandumlar, siyasal katılımı artırma yoluyla seçmenlerin daha yüksek düzeyde eğitimli ve bilgili olmasına katkı sunmakta, seçimler dışında halkın taleplerinin yönetime yansımasını sağlamakta, çarpıtılmış görüşler yerine kamunun kendi adına konuşmasına imkân tanıyarak demokrasiyi güçlendirmektedir (Heywood, 2020, s. 251-252). Referandumlar vatandaşlara; meclisler, yetkili kurullar ve benzeri karar verme organlarının aldığı kararları, koydukları kuralları, önerdikleri belirli program ve politikaları kabul veya reddetme imkânı sağlar. Aynı zamanda referandumlar, temsili organlar tarafından çözümü güç ya da riskli bulunan sorunların üstesinden gelinmede analitik bir araç işlevi görür ve meşruiyeti artırır (Yıldırım, 1993, s. 166-167).

Referandumlar ulusal ve yerel düzeyde gerçekleştirilebilmektedir. Yerel düzeyde gerçekleştirilen referandumlar, klasik yerel siyasal katılım mekanizmalarındandır. Yerel referandum, yerele ilişkin konu ya da sorunlarda yerel halkın görüşlerine başvurulması olarak tanımlanabilir (Önder, 2013, s. 317). Referandum, yerel yönetim birimlerinin aldığı kararların, yerel topluluğu oluşturan seçmenler tarafından nasıl karşılandığını, hemşerilerin söz konusu kararlar hakkında ne düşündüğünü tespit etmek için de başvurulan bir yerel katılım yöntemidir. Yerel referandumlar; "*zorunlu referandum", "isteğe bağlı referandum", "protesto veya dilekçe"* ve *"ihtiyari referandum"* olmak üzere dört kategoriye ayrılabilir. Zorunlu referandum; sınır değişiklikleri, yerel vergi salınması ve yerel borçlanma gibi meselelerde yasal mevzuata dayalı olarak gerçekleşen mecburi bir referandumdur. İsteğe bağlı referandum; halkın oyuna başvurulacak kararın, yerel karar alma organıyla birlikte alınmasıdır. Protesto veya dilekçe de ise vatandaşlar, karar organının almış olduğu bazı kararların yürürlüğe girmesini engellemektedir. İhtiyari referandum ise

hemşerilerin sürekli olarak ihtilaf halinde oldukları meselelerde, politikaları belirleyebilmek için yerel karar organı tarafından seçmenlerin oyuna başvurulması olarak tanımlanabilir (Kocaoğlu, 2015, s. 77).

Diğer taraftan referandumlar, yerel halkın, belirli bir süre için seçmiş oldukları temsilcileri (genellikle belediye başkanı), görev süresi dolmadan görevden alabilmesine de imkân tanımaktadır. Bu mekanizma çerçevesinde yerel yönetim organlarının yöneticilerinin görevden alınabilmesi için öncelikle belirli bir oranın üzerinde imza toplanması gerekmektedir. Toplanan imza istenilen standartlarda bir oranı sağladığında yerel yöneticilerin görevden ayrılması için halkoylaması düzenlenmektedir. Bu yöntem, her ne kadar görevini kötüye kullanan yöneticilerin halk tarafından azledilmesine imkân sunsa da yerel düzeyde olumlu işlere imza atmak için köktenci adımlar atılmasını engelleyici bir etkiye sahip olabilir. Bununla birlikte, halk oylaması marifetiyle yerel seçilmişlerin azledilmesi yaygın bir yerel katılım yöntemi değildir, istisnaidir ve sadece ABD'nin bazı eyaletlerinde uygulanmaktadır (Çukurçayır, 2021, s. 165-166).

Avrupa Konseyi tarafından 1992 yılında kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'nda yerel referanduma dikkat çekilmiştir. Bu minvalde, yerel temsilcilerin, sadece genel bir yetkiye sahip olduklarına, özel bir sorun ya da politika söz konusu olduğunda referanduma başvurmaları gerektiğine vurgu yapılmıştır (Yener & Arapkirlioğlu, 1996). Buradaki temel problematik, yerel halkın karar alma süreçlerindeki etkisini artırmaktır (Önder, 2013, s. 317). Bu düzenlemeye uygun bir biçimde Türkiye'de de yerel düzeyde bazı meseleler için referanduma gidilme imkânı yasal olarak tanınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Birleşme ve Katılma"* kenar başlıklı 8. maddesinde yer alan düzenleme, Türkiye'de yerel referandum düzenlenebilmesinin önünü açmaktadır. Bu madde, belirli şartlar altında bir belde veya köyün, başka bir belediyeye katılması noktasında yerel halkın oyuna başvurulması gerektiğini belirtmektedir (Resmi Gazete, 2005). Buna ek olarak, Türkiye'de münferit olarak bazı belediyelerin çeşilti kamusal meselelerde halkın oyuna başvurduğu tespit edilmiştir. Örneğin, 16 Mayıs 2010 tarihinde Beykoz Belediyesi, bazı mahallelerde başlatılması planlanan hizmetlerin (yol çalışması, pazar yeri yapımı vb.) gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesine ilişkin kararı, yerel referandum marifetiyle halka bırakmış ve

ortaya çıkan sonuca göre söz konusu hizmetlere yön vermiştir. Bu nokada, her ne kadar nihai karar yetkisi belediye meclisine bırakılsa da bu şekilde halkın oyuna doğrudan başvurulması katılımcı bir kültürün tesis edilmesinde önemli bir gelişme olarak okunabilir (Kocaoğlu, 2015, s. 78). Türkiye'de yerel referanduma diğer bir örnek ise Burdur ilinin Bucak ilçesinde 28 Aralık 2018 tarihinde gerçekleşmiştir. Bucak Belediyesi *, "Kent Meydanı ve Çevresi Yayalaştırma, Kentsel Tasarım Projesi"*ni yerel halkın katılımına önem vererek referanduma sunmuştur (Erdoğan, 2019, s. 301).

Netice itibariyle yerel referandum, halkın tansiyonunu ölçen, halkın istek ve taleplerinin daha ileri düzeyde yönetime yansımasını sağlayan klasik yerel katılım yönetimidir. Halkın, yerel ihtiyaçlarını, şikayetlerini ve taleplerini aktardığı, yönetimin alacağı kararlarda belirleyici olduğu bu katılım yöntemi, esasında doğrudan demokrasinin, yerele yansımasıdır (Önder, 2013, s. 317). Yerel bilinç ve yerel kimliğin oluşması için gerekli olan çok yönlü iştişare ortamı referandum yoluyla sağlanacağı ve yerel halkın birçok konuda belirleyiciliği artacağı için bu katılım yöntemi sayesinde gerçek demokrasiyi/yerel demokrasiyi sağlamak mümkün olacaktır (Kocaoğlu, 2015, s. 79).

Diğer taraftan, günümüzde seçimlerde oy kullanma, siyasal partilerde ve sivil toplum kuruluşlarında görev alma, imza kampanyalarına katılma ve yöneticilere mektup yazma gibi klasik yerel katılım yöntemleri, demokratik yerel yönetimlerin tesis edilmesinde ve yerel katılımın istenilen standartlara ulaştırılmasında yetersiz kalmakta, hatta bir katılım yöntemi olarak çoğunlukla üzerinde bile durulmamaktadır (Çukurçayır, 2021, s. 161-166). Bu çerçevede, yerel halkın seçimler dışında da yönetsel etkinlikleri sürekli etkileyip denetleyebileceği ve yaşadığı birimi biçimlendirebileceği çağdaş yerel katılım yöntemlerinin geliştirildiği ve uygulandığı görülmektedir (Görün, 2006, s. 167). Temsili demokrasiyi aşıp katılımcı demokrasi teorisini temel alan yerel demokrasiler için çağdaş yerel siyasal katılım mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

2.2.4.2. Çağdaş Yerel Katılım Yöntemleri

Klasik yerel katılım yöntemlerinin, yerel düzeyde katılımcı demokrasiyi tesis etmeye yeterli görülmemesi üzerine çağdaş birtakım yerel katılım yöntemleri geliştirilmiştir. Bu başlık altında, söz konusu çağdaş yerel katılım yöntemleri alt başlıklar çerçevesinde incelenecektir.

2.2.4.2.1. Yurttaş Girişimleri

Yurttaş Girişimleri, vatandaşların doğrudan kendi girişimleriyle politika oluşturulmasına katılımı demektir. Yurttaş girişimleri aracılığıyla vatandaşlar, belirli kararlar, kurullar ve düzeleme taslakları hazırlar. Söz konusu dokümanlar, belirli sayıda imza içeren başvuru dilekçesiyle birlikte belirlenen oy verme gününde, diğer tüm vatandaşların onayına sunulur. Bu taslak öneriler, halkın çoğunluğu tarafından kabul edilirse bağlayıcı nitelik kazanır. Dünyanın birçok bölgesinde yurttaş girişimleri temel kentsel hizmetler, vergilendirme, çevre koruma gibi çeşitli alanlarda demokratik bir yerel katılım aracı olarak kullanılmaktadır. Yurttaş girişimleri, vatandaşlara kendilerini doğrudan ifade edebilme imkânı sunmasıyla yerel düzeyde doğrudan demokrasiyi tesis edici bir nitelik arz etmektedir (Yıldırım, 1993, s. 166-167). Burada yapılan açıklamalardan hareketle Yıldırım, *Yurttaş Girişimi*'ni daha çok birinci bölümde tartışma konusu yapılan yarı doğrudan demokrasinin bir aracı olan *"Halk Teşebbüsü/İnisiyatifi"* ne benzer bir nitelikte aktarmaktadır.

Halk Teşebbüsü/İnisiyatifi; fiilen belirli sayıda vatandaş tarafından imzalanmış dilekçe ile bir değişiklik ya da yasa teklifinin yasama meclislerine götürülmesi ve meclisin ilgili teklifleri gündeme alarak karara bağlamasıdır. Meclisin teklifi reddetmesi halinde anayasa, yasanın referanduma sunulmasını öngörebilir. Böylesi bir teklif usulü İsviçre'de ve ABD'de federe devletler düzeyinde kabul görmüştür (Çam, 1999, s. 404). Bu yöntem çerçevesinde halk, seçimler dışında da siyasal yönetime katılmakta ve politikaları belirleme sürecinde aktif konumda bulunmaktadır (Dursun, 2014, s. 195). Yıldırım'ın yurttaş girişimini, tezin birinci bölümünde demokrasinin kavramsal çerçevesinde sunulan Halk Teşebbüsü 'ne benzer bir perspektifle kavramsallaştırmasına karşılık literatürde ilgili yerel katılım yöntemi, *toplumsal*

hareketler bağlamında da ele alınmaktadır. Böylesi bir perspektif çerçevesinde Yurttaş Girişimleri; farklı düşünce yapısına, farklı toplumsal katmanlara, mesleklere veya siyasal partilere mensup insanların, yaşadıkları çevrede değişim yaratmak amacıyla ortak eylemde bulunmaları olarak tanımlanabilir (Kaplan, 1999, s. 66).

Çukurçayır da çağdaş yerel katılım yöntemlerinden olan Yurttaş Girişimini; *"kendiliğinden, sürekliliği olmayan, tek tek bireylerin bir araya gelmesiyle oluşan; genellikle kamusal planlar, kararlar ve diğer yönetsel etkinliklerle birlikte ortaya çıkan hoşnutsuzluklara karşı oluşan ve bunları değiştirmeye yönelik politik hareketler"* olarak tanımlamaktadır (2021, s. 170). Bu tanımlamada da toplumsal hareketlere vurgu yapılmaktadır. Toplumsal hareketler çerçevesinde kavramsallaştırılan yurttaş girişimleri özellikle 1970'li yıllarda çevre sorunlarına ilişkin eylemlerde görünürlük kazanmıştır (Kaplan, 1999, s. 66). Bu yönüyle yurttaş girişimleri, çağdaş yerel bir katılım yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Çevre sorunlarının yanı sıra siyasetten ekonomiye pek çok alanda faaliyet gösteren yurttaş girişimleri, amaçlarına ulaşmak için medyayı bir araç olarak kullanmaktadır. Bu çerçevede, yurttaş girişimleri medyanın gücünü kendi amaçları doğrultusunda kullanarak kamuoyunu etkilemeye çalışmaktadır. (Kılıç, 2009, s. 158).

Yurttaş girişimlerinin ortaya çıkması ve sonuçlanması için çeşitli aşamalar bulunmaktadır. Bu aşamalar şöyle sıralanabilir (Çukurçayır, 2021, s. 171):

1. Aşama: Vatandaşlar, bazı politikaların hatalı olduğu ve uygulanmaması gerektiği kanaatine varırlar ve bir araya gelerek izlenecek yöntemler hakkında karar alırlar,

2. Aşama: Yerel gazetelerde ilan ve yayın yöntemi kullanılır, bildiriler dağıtılır,

3. Aşama: Yerel meclislere, yöneticilere ve siyasal partilere mektuplar yazılır,

4. Aşama: Seçim çerçevesinde örgütsel bir yapı ihdas edilir, kamuoyu oluşturma çalışmaları yürütülür ve konunun uzmanlarıyla iletişime geçilir,

5. Aşama: Basın açıklamaları düzenlenir ve bunlara siyasal partilerin iştiraki sağlanır,

6. Aşama: Yönetim ve iktidar partisi ortakları yurttaş girişiminde yer alanlarla uzlaşma arayışına girer,

7. Mümkün olan her türlü uzlaşma yolu aranır, bu aşamada yurttaş girişimi, uzlaşıp uzlaşmayacağına karar verir.

2.2.4.2.2. Gelecek Atölyeleri

Yerel düzeyde vatandaşların kendilerini ilgilendiren meselelerde aktif siyasal katılımının sağlanması için geliştirilen bir diğer çağdaş katılım yöntemi de *"Gelecek Atölyeleri" dir* (Bozkurt, 2014, s. 232). Gelecek atölyeleri; farklı hemşeri gruplarının bir araya gelerek mevcut sorunların tespit edildikten sonra nasıl çözümlenebileceğinin tartışma konusu yapıldığı etkileşime dayalı yerel katılım yöntemidir (Kocaoğlu, 2015, s. 86). Etkileşimin yüksek olduğu çeşitli gruplarda yer alan katılımcılardan, beyin fırtınası toplantı tekniği kullanılarak sosyal ve çevresel konularda; fantezi, eleştiri ve uygulama şeklinde fikirlerini paylaşması istenir (Yılmaz & Telsaç, 2021, s. 250). Bu yerel katılım yönteminde, vatandaşların yaratıcı fikirlerinden ve perspektiflerinden yararlanma amaçlanır. Söz konusu yöntemin demokratik sosyalleşme işlevi de gördüğü ifade edilmektedir (DPT, 2001, s. 119).

Gelecek atölyeleri; yerel düzeyde geleceğe yönelik her türlü toplumsal ve kentsel konunun gündeme alınarak vatandaşlarca değerlendirildiği etkili bir katılım yöntemidir (Özer & Kartal, 2021, s. 513). Bununla birlikte söz konusu yöntemde ağırlık verilen konular; planlama, sosyal sorunlar ve gençlerle ilgili çalışmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu katılım yönteminde, üye sayısı 20-30 kişi arasında değişen gruplarda ilk aşamada mevcut sorunlar gündeme alınır ve beyin fırtınası toplantı tekniği çerçevesinde sorunlarla ilgili düşünceler ortaya konulur. Daha sonra birçok küçük grup tarafından tartışılan konulardan en önemlileri ayrıştırılır ve spesifik noktalar belirlenir. İkinci aşamada yerel birimlerde saptanan söz konusu sorunların başka yöntemlerle nasıl çözülebileceği tartışılır. Temel bulgular saptanır ve ortaya

çıkan sonuçlar herkese bildirilir. Son aşamada ise geliştirilen düşüncelerin uygulanabilirlik derecesi araştırılır. Sonuçlar uygulanabilir bulunduğu taktirde bunlarla ilgili yöntemler belirlenir ve uygulanır. Neticede, gelecek atölyeleri; yaratıcı ve yenilikçi çözümleriyle vatandaşların, demokratik süreçler çerçevesinde gelecek planlamasına katılmasını ve böylece siyasal katılım çerçevesinde çağdaş yerel demokrasilerin tesis edilmesini amaçlar (Çukurçayır, 2021, s. 177-178).

2.2.4.2.3. Yurttaş/Hemşeri Danışma Kurulları

Yurttaş Kurulları, siyasal katılımı artırmak amacıyla yerel meselelerle ilgili olarak seçilmiş veya atanmış yerel yönetim yetkilileri ile iş birliği içerisinde faaliyet gösteren, yerel kararların oluşum sürecine katkı sunan ve yerel halk tarafından seçilen topluluk üyelerinden oluşan kurullardır (Kocaoğlu, 2015, s. 85). Bu kurullar, genellikle toplumsal yapının ihmal ettiği dezavantajlı sosyal grup üyelerinden ihdas edilmektedir. Bu yöntem çerçevesinde, engelli, yaşlı, kadın, yoksul veya yabancıların yerel karar alma süreçlerine siyasal katılımı sağlanmaktadır (DPT, 2001, s. 119). Dünyanın pek çok ülke ve beldesinde faaliyet gösteren yurttaş danışma kurulları, yerel topluluğu doğrudan ilgilendiren meselelerde onları bilgilendirmek ve çıkarlarını savunabilmelerini sağlamak amacıyla kurumsallaştırılmıştır. Bu kurullar, yerel topluluğun genişçe bir kesiminin görüşlerini yerel yönetim yetkililerine iletmede önemli bir işlev görür (Yıldırım, 1993, s. 161).

Yurttaş kurulları temelde danışma niteliğine sahip olsa da söz konusu kurulların, yerel yönetim organları üzerinde güçlü bir etkiye de sahip olduğu belirtilmektedir. Halka dayanan yerel yönetimlerin, yönetişim yaklaşımı ile yerel demokrasiler olarak kurumsallaştırılabilmesinde çağdaş yerel katılım yöntemlerinin çeşitlendirilmesi kadar özellikle toplumsal yapıdan dışlanmış toplumsal kesimlerin yerel kamusal meselelerde karar alma süreçlerine iştirak ettirilmesi de önem arz etmektedir. Yurttaş kurulları, söz konusu demokratik gerekliliğin yerine getirilmesinde işlevsel bir çağdaş yerel katılım yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de yurttaş kurulları; dernekler, vakıflar ve kent konseyi gibi farklı yapılar içerisinde faaliyet yürütmektedir (Yaman & Küçükşen, 2018, s. 252).

2.2.4.2.4. Planlama Çemberleri

Yerel halkın politikaların oluşturulmasına aktif siyasal katılımının sağlanması amacıyla geliştirilen bir diğer çağdaş yerel katılım yöntemi ise "*Planlama Çemberleri"* dir (Bozkurt, 2014, s. 232). Planlama çemberleri; rastgele örnekleme yöntemiyle seçilen bir grup hemşerinin günlük uğraşlarından arta kalan bir zaman diliminde, planlama sorunlarına çözüm bulmak amacıyla uzmanlar eşliğinde oluşturulmuş çalışma gruplarına katılımını öngören çağdaş bir yöntemdir. Rastgele seçilen hemşeriler değerlendirme, kontrol ve planlama sorunları hakkında çalışmalar yürütür. Bu yöntemin amacı, kamusal kararların başarı düzeyini yükseltmek ve yeni katılım yolları oluşturmaktır (DPT, 2001, s. 119). Katılımcı bir planlama süreci ve kentsel sorunların çözümünde yerel halk desteği için planlama çemberleri işlevsel bir araç olarak değerlendirilmektedir. Demokratik siyasal katılım çerçevesinde planlama çemberleri; kentsel temizlik, kentsel gelişme, halk eğitim kurslarının yapısı, çevre koruma, kentsel ulaşım ve trafik, yerel iletişim ve yerel medya gibi çok çeşitli alanlarda uygulanabilmektedir. Planlama çemberleri, işlevsel bir yerel katılım yöntemi olmakla birlikte yerel yönetim birimlerinin halkın beklentilerine uygun hale gelmesi için de bir potansiyel niteliğindedir (Çukurçayır, 2021, s. 175-177).

Etkin bir yerel siyasal katılım yöntemi olan planlama çemberlerinin başarıya ulaşması için birtakım ilkeler belirlenmiştir. Söz konusu ilkelerin bir kısmı şöyle sıralanabilir (Çukurçayır, 2021, s. 174-175):

1. Planlama çemberleri grup çalışmalarına dayanır. Grup üyeleri arasında kaliteli bir ilişki ve etkileşimin sağlanabilmesi için üye sayısı 25 ile sınırlandırılmalıdır,

2. Grup üyeleri, üzerine çalışılacak konu hakkında öncelikle uzmanlarca bilgilendirilir ve yöntem grup çalışması ilkelerine göre dizayn edilir,

3. Grup üyelerinin rastlantısal örnekleme yöntemiyle seçilmesi; toplumsal tüm kesimlerin çalışmalarda temsil edilmesi ve örgütlü yapılarda görev almayan

insanların da çalışmalara katılımının sağlanması, çalışmanın demokratik katılım yönünü geliştirilmesi bakımlarından önem arz etmektedir,

4. Grup çalışanlarının güdülenmesi için gruba aidiyet hislerinin geliştirilmesinin yanı sıra mali birtakım olanaklarla da güdülenme artırılmalıdır,

5. Çalışma süresinin kısa dönemler olarak tasarlanması, ilgi düzeyinin yüksek tutulması bakımından önem arz etmekledir. Çeşitli deneyimler çerçevesinde bu süresinin en fazla 3 hafta sürmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

2.2.4.2.5. Halk Toplantıları, Halk Günleri ve Muhtarlar Toplantısı

Halk Toplantıları; yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri noktasında hemşerileri bilgilendiren, yerel karar ve uygulamaların vatandaşlar, uzmanlar ve yöneticiler tarafından tartışılmasını sağlayan çağdaş bir katılım yöntemidir. Bu toplantılar, genellikle yerel yönetimler tarafından düzenlenmektedir. Bu toplantılarda yerel halk, uzmanlar ve yerel yöneticiler bir araya gelmekte ve yerel meseleler hakkında etkileşime girmektedir (DPT, 2001, s. 117). Halk toplantıları, yerel yönetişim yaklaşımı çerçevesinde yerel halk ile yönetim arasındaki bürokrasiyi ortadan kaldırarak yerel demokrasiyi ve çoğulcu yönetim anlayışını güçlendirmektedir. Bu toplantılar sayesinde yerel halk sorunlarını aracısız olarak kent yöneticilerine aktarmakta, böylece mevcut sorunlar hızla tespit edilerek çözülebilmektedir (Kocaoğlu & Fural, 2018, s. 156). Yerel sorunların tartışma konusu yapıldığı bu toplantılar, aynı zamanda yerel halk ile yönetimi yerel yönetişim perspektifi ile bir araya getirdiği için yerel demokrasinin gelişimine katkıda bulunmaktadır (DPT, 2001, s. 117).

Halk toplantılarında görüşülen meselelerin veya alınan kararların herhangi bir yasal bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu toplantılarda görüşülen konular yalnızca danışma niteliğindedir (Kocaoğlu M. , 2015, s. 81). Bununla birlikte yerel meclislerin ve yöneticilerin alacağı kararlarda bu toplantıların etki düzeyi yüksektir. Yerel meclisler ve yöneticiler bu toplantılarda görüşülen meselelere ve alınan kararlara kayıtsız kalamamaktadır. Bunun yanı sıra bu toplantılar, yerel halk ve yönetim

arasında bilgi akışının sağlıklı bir düzeyde gerçekleşmesine hizmet etmektedir. Böylece, halk toplantıları yerel halk için *"sesini duyurma"* işlevi yerine getirirken yerel yönetimlere de doğru bilgi edinme noktasında bir potansiyel sunmaktadır (Çukurçayır, 2021, s. 183).

Türkiye'de belediyelerin en sık kullandığı yerel katılım yöntemlerinden biri de *Halk Günleri*'dir. Hemen hemen bütün belediyelerde halk günleri düzenlenmekte ve belediye başkanları belediyenin üst yöneticilerini de yanlarına alarak hemşerileri dinlemekte ve dile getirilen sorunlara çözüm aramaktadır. Halk günleri, çağdaş yerel katılım yöntemi olarak önemli olmakla birlikte yerel halktan alınan geri dönüşlere ne kadar cevap verilebildiği de bir o kadar önem arz etmektedir. Yerel halkın, bu toplantılarda istek, talep ve şikayetlerine çözüm bulabilmesi, katılımın düzeyini belirlemektedir (Yaman & Küçükşen, 2018, s. 252). Halk günlerine benzer bir biçimde belediyelerin yerel katılım açısından yaptığı başka bir girişim de *Muhtarlar Toplantısı*'dır. Yerel halkın sorunlarını en yakından gözlemleme fırsatına sahip olan muhtarlarla belirli periyotlarda toplantılar düzenlenmektedir (Önder, 2013, s. 321).

Muhtarlar, belediyelerin en önemli yardımcıları ve kırsal kesimde yer alan köylerde devletin temsilcileridir. Yerel birimlerde hemşeri sorunlarının tespit edilmesinde ve hizmetlerin kusursuz işlemesinde muhtarlara önemli görevler düşmektedir. Muhtarlar, belediye ve yerel halk arasında köprü görevi ifa etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, belediyelerin belirli periyotlarla düzenledikleri muhtarlar toplantısı yerel katılımda önem arz etmektedir. Neticede, muhtarlar toplantısı, halk günlerine benzer bir biçimde yerel yönetişim çerçevesinde tasarlanmış çağdaş bir yerel katılım yönetimidir (Kocaoğlu & Fural, 2018, s. 157-158). Ancak halk toplantıları, halk günleri ve muhtarlar toplantılarının yukarıdan aşağıya doğru bir model çerçevesinde yerel yönetim organlarınca tasarlanan pasif yerel katılım yöntemleri olduklarına ve bu toplantılarda alınan kararların bağlayıcılıktan yoksun oldukları için yeterince işlevsel olmadıklarına da değinmekte fayda vardır.

2.2.4.2.6. Yerel Meclis Toplantılarına Katılım

Hemşerilerin yerel meclis toplantılarına katılım sağlayarak dilek ve şikayetlerini yönetime ve meclise iletmesi, çağdaş bir yerel katılım yöntemidir. Bu yöntem çerçevesinde, bilgi eksikliğinin giderilmesine ve yerel konuların meclislere taşınmasına da imkân sağlanmaktadır (Çukurçayır, 2021, s. 184). Yerel meclislerin toplantıları kural olarak vatandaşlara açıktır. Hemşerilerin meclis toplantılarına katılması; kendilerini ilgilendiren yerel konularda gündeme alınan meseleleri ve alınan kararları bilmesi, sorunlarını birinci elden ilgili yetkililere iletmesi açılarından önem arz etmektedir. Hemşeriler, yerel meclis toplantılarında sordukları sorular çerçevesinde alınan kararları etkileyebilmektedir (Erdoğan, 2019, s. 300). Diğer taraftan, yerel düzeyde vatandaşlar her ne kadar bu toplantılara katılma hakkına sahip olsa da genellikle bu haklarını bilmemektedir. Bu yerel katılım yönteminin etkin olabilmesi için meclis toplantısının yer, zaman ve gündem bilgilerinin uygun araçlarla duyurulması ve katlımı artırıcı önlemler alınması gerekmektedir. Ayrıca yerel halkın bu toplantılara sadece pasif izleyici olarak katılması, bu yöntemin etkinliğini azaltmaktadır. Ancak yerel meclis toplantılarının son dönemlerde canlı yayınlar aracılığıyla halka açık hale getirilmesi, kamuoyu denetiminin gelişmesi açısından önemli bir adımdır (Özer & Kartal, 2021, s. 515).

Çağdaş yerel katılım yöntemlerinden biri olarak kabul edilen meclis toplantılarına katılım, Türkiye'de kanun koyucu tarafından yerel halka tanınmış bir haktır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 20. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 12. maddesi, meclis toplantılarının halkın katılımına açık olduğunu, istisnai olarak meclis başkanının veya meclis üyelerinden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine kapalı oturum yapılmasına oylama yöntemiyle karar verilebileceğini belirtmektedir. Bu Kanunlarda meclis gündeminin toplantılardan önce çeşitli yönetmelerle halka duyurulması emredilmektedir. Ayrıca mutat toplantı yeri dışında toplanılan durumlarda, toplantı yerinin ve zamanının mutat usuller çerçevesinde halka duyurulması gerektiği belirtilmektedir. Ek olarak, 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesine ve 5302 sayılı Kanun'un 15. maddesine göre belediye meclisi ve il genel meclisi tarafından alınan kararların özetlerinin, kesinleşme tarihinden itibaren

toplantıyı izleyen yedi gün içerisinde çeşitli yollarla halka duyurulması zorunludur (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005; 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2005).

2.2.4.2.7. Yuvarlak Masa Toplantıları/Forumları

Yuvarlak Masa Toplantıları/Formaları, çağdaş yerel katılım yöntemlerinden bir diğeri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu toplantılarda katılımcılar, daha çok bilim insanları ve sorun alanlarına göre belirlenen uzmanlardan oluşmaktadır. Kent yönetimine/yönetişimine dair pek çok sorun alanının tartışma konusu yapılabildiği bu toplantılarda çeşitli önceliklerin belirlenmesi ve bunların karar organlarına aktarılması amaçlanır. Bu toplantıların ortaya çıkışı demokratik kaygılar ve meşruiyet arayışı ile yakından ilişkilidir (DPT, 2001, s. 119). Bu toplantılar, kent yönetimine/yönetişimine yeni imkânlar sunan demokratik bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, bu toplantıların demokratik bir nitelik kazanmasında, genellikle uzmanlardan oluşan katılımcıların demokratik temsil yeteneğine sahip olması önem arz etmektedir (Çukurçayır, 2021, s. 179).

Yuvarlak masa toplantılarında uzlaşmacı bir perspektif hâkimdir. Seçkinci bir anlayış çerçevesinde katılımcı sayısının sınırlı tutulması, bu toplantıların diğer çağdaş yerel katılım yöntemlerinden önemli bir farkıdır. Bu çerçevede, yuvarlak masa toplantıları, siyasal çıkarların temsilini mümkün kılan bir yapılanma olarak tasvir edilmektedir. Bu noktada, organize çıkar gruplarının temsil edilmesine imkân veren bir yöntem olduğu ifade edilmektedir (DPT, 2001, s. 119). Yuvarlak masa toplantılarının, yerel katılım açısından daha cazip hale gelebilmesi için organize olmayan çıkar gruplarının da bu toplantılarda temsil edilebilmesi yönünde düzenlemeler yapılmalıdır (Çukurçayır, 2021, s. 180).

2.2.4.2.8. Kamuoyu Araştırmaları ve Kamu Anketleri

Bir çeşit halk oylamasına benzetilen *Kamuoyu Araştırmaları*, çağdaş yerel katılım yöntemlerindendir (Çukurçayır, 2021, s. 180-181). Kamuoyu kavramı, halkı ilgilendiren belirli bir konu hakkında, belirli bir zamandaki yargı veya kanaat olarak tanımlanabilir (Daver, 1993, s. 251). Kamuoyunun siyaset bilimi açısından başat

önemi, söz konusu olgunun siyasal karar alma süreçlerini etkileyen bir faktör oluşunda kendisini gösterir. Neredeyse bütün toplumlarda iktidarı elinde bulunduranlar uyguladıkları politikalar konusunda yönetilenlerin düşünce ve kanaatlerini bilmek isterler (Kapani, 2016, s. 159). Bu noktada kamuoyu yoklamaları önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamuoyu kavramının tanımından da hareketle kamuoyu araştırmaları; kamunun belirli zaman diliminde belirli konu ya da konular hakkındaki düşünce ve kanaatlerini ölçmeye yönelik araştırmalar şeklinde tanımlanabilir (Yıldırım, 1993, s. 110).

Kamuoyu araştırmaları kamu yararını ilgilendiren, yerel düzeydeki hizmetler hakkında karar verilmeden önce yerel halkın konu üzerindeki fikir ve kanaatlerini ölçmeyi amaçlayan önemli bir katılım yöntemidir. Bu araştırmalar, yerel kamuoyunu temsil etmek üzere belirlenen bir örneklem grubunu oluşturan hemşerilerle görüşülerek veya anket soruları gönderilerek belirli bir konu hakkında eğilimleri, kanaatleri, tutum ve davranışları belirlemek üzere yapılır. Yerel yönetimlerin gerçekleştireceği projeler ve uygulamadaki politikalar, araştırmalar kapsamında elde edilen verilere göre revize edilir. Bu bakımdan, kamuoyu araştırmaları, yerel yönetimler için bir pusula niteliğindedir. Yerel yönetişim çerçevesinde yönetimler, kamuoyunun fikir ve kanaatlerini dikkate alarak politikaları şekillendirmektedir (Kocaoğlu & Fural, 2018, s. 158). Kamuoyu araştırmaları, yerel halkın yönetime aktif siyasal katılımını sağlamasa da yerel yöneticilerin halkın kanaatlerine önem verdiğinin bir göstergesidir. Bu araştırmalar çerçevesinde yöneticiler hizmetlerin daha etkin ve verimli yapılmasını tesis edebilir. Bu bağlamda, yerel politikalar açısından kamuoyunun kanaatinin tespit edilmesi, yönetim açısından bilgilenme, yönetilenler açısından ise pasif siyasal katılım olarak değerlendirilebilir (Önder, 2013, s. 316-317).

Kamuoyu araştırmaları içerisinde en sık kullanılan yöntem *"kamusal anket çalışmaları"*dır. Kamu anket uygulaması; gerçekleştirilmesi planlanan bir karar tasarısı hakkında ilgililerin ya da kamunun tamamının görüşünün alınmasına imkân sağlayan bir yöntemdir (Kocaoğlu, 2015, s. 93). Kamu anketlerinin, yerel demokrasiyi güçlendirmeye katkı sağlayan demokratik katılım yöntemlerinden biri olduğu kabul edilmektedir. Almanya'da birçok eyalette "*yurttaş anketi"* ismiyle uygulanan kamu anketi, yerel topluluğun yaşadıkları çevreyle ilgili projelerde görüş beyan etmesine

imkân sunmaktadır. Kamu anketleri vasıtasıyla yerel halk, kendisini ilgilendiren belirli bir projede karar alma gücü verilmeksizin görüş bildirme imkânına kavuşmaktadır. Böylece kamu anketleri, yerel yönetim ile halk arasında diyaloğu artırarak kararların yerindeliğine katkı sunmaktadır (Şengül, 2007, s. 8-10).

Netice itibariyle, demokratik değerlere göre işleyen bir yerel yönetim yapılanmasında/yerel demokrasilerde yerel halkın fikir, kanaat ve taleplerinin dikkate alınması ve alınacak karar veya uygulanacak politikalarda halkın görüşlerinin esas kılınması önem arz etmektedir (Çukurçayır, 2021, s. 180-181). Bu gerekliliğin tesis edilmesinde kamuoyu araştırmaları ve kamu anketleri önemli katılım yöntemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Türkiye'de 5393 sayılı Belediye Kanunu 15. maddesinde, belediyelerin, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu araştırması yapabileceğini hüküm altına almıştır. Benzer bir düzenlemeye 5302 sayılı İl Özel Özel İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinde de yer verilmiş, ilgili idarelerin, kendi hizmetleriyle sınırlı olacak şekilde halkın talep ve beklentilerini ölçmek üzere kamuoyu araştırması yapabileceği belirtilmiştir.

2.2.4.2.9. Proje Demokrasisi

Proje Demokrasisi, belirli bir projeden etkilenecek olan herkesin, projenin her yönüne ve aşamasına, sadece takipçi veya seyirci olarak değil, yönetişim yaklaşımı çerçevesinde fiilen bir karar alıcı paydaş olarak katılmasıdır. Proje demokrasisinin temel amacı, yerel halka özellikle mega projeler hakkında bilgi aktarmak, onların ilgisini çekmek ve projelerin her aşamasında aktif katılımını sağlamaktır (Sobacı, 2007, s. 234). Böylelikle proje demokrasisi, yerel halkın aktif katılımını sağlayan çağdaş bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Çevre, yol, su, sağlık, konut gibi alanlarda yürütülen yerel projelerin, planlama ve uygulama aşamalarına yerel halkın aktif katılımının sağlanması, söz konusu projelerin başarı ve etkinlik düzeyini yükseltir. Proje demokrasi ise söz konusu başarının sağlanmasında etkin bir katılım yöntemidir. Proje demokrasisi, bir projenin planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarını içeren hayat süresi boyunca yerel topluluğun bu hayata katılabilmeleri anlamına gelmektedir (Yıldırım, 1993, s. 135).

Proje demokrasi, *Yerel Gündem 21*'in yansımaları şeklinde Türkiye'de yönetişim yaklaşımı çerçevesinde uygulanan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (Sobacı, 2007, s. 234). Türkiye'deki proje demokrasisi uygulamalarına, *"Dikmen Vadisi Projesi"* örnek teşkil etmektedir. Bu projede, Ankara Büyükşehir Belediyesi katılımcı bir planlama ve uygulama yaklaşımı benimsemiştir. Proje kapsamında katılımı sağlamak amacıyla *"ortak karar komitesi"* oluşturulmuştur. Komite; plancıları, teknokratları, belediye görevlilerini, ilçe belediye başkanını, mahalle muhtarlarını ve projede yer alan yapı kooperatiflerinin temsilcilerini içerek şekilde ihdas edilmiştir (Akçakaya, 2017, s. 114). Ek olarak, Mudanya Belediyesinin "*Yıldıztepe Sosyal Yaşam Merkezi Projesi"* de proje demokrasisine yaklaşan uygulamalara örnek gösterilebilir. Bu proje kapsamında halkın görüş ve düşüncelerini almak amacıyla ilgililerle toplantı düzenlenmiştir (Yaman & Küçükşen, 2018, s. 254).

2.2.4.2.10. İletişim Demokrasisi ve E-Belediye

Günümüzde hızla yaygınlaşan bilgi iletişim teknolojileri yerel katılım açısından çeşitli imkânlar sunmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojileri; toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel alanlarda bir paradigma değişimini beraberinde getirmektedir. Gelişen bilgi iletişim teknolojileri; gizli, dışa kapalı, katılımdan yoksun ve çevreyle düşük düzeyde etkileşime giren siyasal ve yönetsel otoriteleri *"Elektronik Devrim"* çerçevesinde hızla dönüşüme uğratmaktadır. Bu çerçevede, bilgi iletişim teknolojileri, günümüzde hızla hemşerileri yerel yönetimlere yaklaştırmakta, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılım yönünden karşılıklı etkileşimi güçlendirmektedir. Bu teknolojilerin katkısıyla demokrasinin esas ilkesi kabul edilen siyasal katılım herhangi bir aracı olmadan gerçekleşmektedir. Böylece hemşeriler, kamusal bilgilere kolayca erişebilme, kamusal uygulamaları öğrenip denetleyebilme, görüş, öneri ve şikayetlerini iletebilme imkânına kavuşmaktadır. Bu imkânlar çerçevesinde hemşeriler yönetimle direkt etkileşim kurabilmektedir (Önder, 2013, s. 319-320). Böylesi bir değişim çerçevesinde günümüzde *"İletişim Demokrasisi"* kavramsallaştırmasından söz edilmektedir (DPT, 2001, s. 120). Telefon ve internet teknolojisi, iletişim demokrasisi kapsamında yerel yönetimleri daha katılımcı bir yapıya büründürmektedir.

Katılımın özünü, yöneten ve yönetilen arasındaki karşılıklı etkileşim ve fikir sunma süreci oluşturmaktadır. Bu minvalde, *"telefon"* katılımı kolaylaştıran bilgi iletişim teknolojilerinin ilki olarak ele alınabilir. Telefon, hemşerilerin şikâyet ve taleplerini yönetime aktarabilmesinde ve yönetimin şeffaflık çerçevesinde yerel halkı bilgilendirebilmesinde önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Telefonun bir katılım yöntemi olarak kullanılmasının zaman ve maliyet açısından önemli avantajları bulunmaktadır. Telefon, hemşerilerin kilometrelerce yol gidip vakit harcamadan yönetimle etkileşime geçebilmesine imkân sağlamaktadır. Türkiye'de belediyeler başta olmak üzere pek çok yerel yönetim birimi, telefonu bir katılım yöntemi olarak etkin bir biçimde kullanılmaktadır (Kocaoğlu, 2015, s. 96). 1994 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından başlatılan ve sonraki yıllarda birçok belediyenin de faaliyete geçirdiği *"Beyaz Masa"* uygulaması, telefonun bir katılım yöntemi olarak Türkiye'deki kullanımına örnek gösterilebilir. Beyaz Masa uygulamasının temel amacının, yöneten-yönetilen arasındaki mesafeleri ortadan kaldırmak olduğu belirtilmektedir (Aksoy, 2006, s. 57-58).

Günümüzde bilgi iletişim teknolojileri çerçevesinde gelişen diğer bir etkin çağdaş yerel katılım yöntemi de *"internet"* dir (Yaman & Küçükşen, 2018, s. 253). Küyerelleşme bağlamında dünyanın küçük bir köye dönüşmesini mümkün kılan temelde internettir. Getirdiği imkânlar bakımından İnternet, günümüzde "*Antik Yunan'daki Agoraya dönüş*" olarak nitelendirilmekte, bu çerçevede *"Elektronik Demokrasi*" den söz edilmektedir. Bu minvalde, kimilerince internetin doğrudan demokrasiyi uygulamaya imkân sağlayacak bir araç olabileceği iddia edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde internetin bilhassa yerel yönetimlerce etkin bir yerel katılım aracı olarak kullanıldığı gözlemlenmektedir (Çukurçayır, 2021, s. 185-187). *E-Oylama* ve *Çevrimiçi* imkânlar, internetin yerel katılıma kazandırdığı yeni boyutlara örnek gösterilebilir. E-oylama, hemşerilerin evlerinden internete bağlanarak pek çok konuda oy kullanabilmelerine imkân sağlayan çağdaş bir yerel katılım yöntemidir. Diğer taraftan, hemşeriler internet vasıtasıyla çevrimiçi ortamlarda yerel yönetimlerle etkileşime geçebilmekte, yerel düzeyde yapılan toplantılara katılım sağlayabilmekte ve bu platformlarda örgütlenerek baskı grubu faaliyeti yürütebilmektedir (Kocaoğlu, 2015, s. 98).

İnternetin yerel katılıma kazandırdığı boyutlardan bir diğeri de *"E-Belediyecilik"* uygulamalarıdır. E-Devlet projesinin yerel yönetimlere uygulanmış hali olan E-Belediye; belediyelerin görev ve hizmetlerinin internet platformunda hemşerilere sunulması olarak tanımlanabilir. Teknoloji tabanlı kentsel yönetişim sürecinin önde gelen uygulamalarından olan E-belediye, kamusal hizmetlerin internet platformunda hemşerilere sunulduğu, kurum içi bilgisayar entegrasyonunun sağlandığı ve hemşerilerle online etkileşime geçilmesine imkân sağlayan çağdaş bir platform olarak da tanımlanabilir (Erdoğan, 2019, s. 556). E-Belediye, bilgi ve iletişim teknolojileri vasıtasıyla şeffaf ve yerel katılıma açık bir yönetişimi ifade etmektedir. E- Belediye uygulamaları ile karar alma süreçleri şeffaflaşmakta, yerel halkın kent yönetimine katılımı sağlanmakta ve bu çerçevede daha katılımcı ve demokratik bir yerel yönetim/yönetişim anlayışı inşa edilmektedir (Çakır, 2015, s. 1-8). Neticede, E-Belediye uygulamaları, bilgi iletişim teknolojilerinin çağdaş yerel katılıma kazandırdığı bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.4.2.11. Bireysel Başvurular ve Bilgi Edinme Hakkı

Bireysel başvurular ve *bilgi edinme hakkı* hemşeriler tarafından sıklıkla kullanılan yerel katılım yöntemleridir (Özer & Kartal, 2021, s. 513). Bireysel başvurular; bilgi edinme, sorunları yönetime iletme ya da çeşitli meseleler hakkında görüş ve öneri bildirme şeklinde gerçekleşebilmektedir. Bireysel başvurularda, hemşeriler sözlü veya yazılı olarak yerel birimlerle iletişime geçmektedir. Hemşeriler, talep ve düşüncelerini yönetime iletmek ve bireysel başvuruda bulunmak amacıyla sıklıkla dilekçe hakkını kullanmaktadır (Kocaoğlu, 2015, s. 88-89). Hemşeriler, dilekçe hakkıyla yönetim karşısında çıkarların savunmaktadır. Yerel meseleler hakkında çeşitli konuları, şikayetleri ve problemleri gündeme getiren dilekçeler; yerel yönetim birimlerinin kendilerini kontrol etmeleri, yapılan hataları düzeltmeleri ve hemşerilerin çıkarlarını korumaları için önemli bir işlev görmektedir. Ancak bu yöntemin başarı sağlaması, yerel birimlerin dilekçelere olumlu bir perspektifle yaklaşmasına bağlıdır. Eğer bu dilekçelerde ifade edilenler önemsenmiyor veya dikkate alınmıyorsa yönetimin, bu katılım yönteminden fayda sağlaması mümkün değildir (Çukurçayır, 2021, s. 192).

Türkiye'de de dilekçe hakkı hemşeriler tarafından sıklıkla kullanılan bir yerel katılım yöntemidir (Kocaoğlu, 2015, s. 88-89). Nitekim, dilekçe hakkı Türkiye'de anayasal düzeyde tanınarak güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasa'nın 74. maddesi siyasal haklar kapsamında tutulan dilekçe hakkını düzenlemektedir. Bu madde kapsamında, vatandaşların ve mütekabiliyet ilkesi çerçevesinde Türkiye'de ikamet eden yabancıların, kendileriyle ve kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları ve bu başvurulara ilgili makamlarca gecikmeksizin yazılı cevap verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Aynı zamanda, yerel katılımda hemşeriler tarafından etkin bir biçimde kullanılan bu hakkın ayrıntılarını, esas ve usullerini belirmek amacıyla 1984 yılında *"Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun"* çıkarılmıştır (Dilekçe Hakınının Kullanılmasına Dair Kanun, 1984).

Diğer taraftan, Türkiye'de bireysel başvuru çerçevesinde katıım yöntemlerinden bir diğeri de *"Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi" (CİMER)* uygulamasıdır. CİMER uygulaması katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve vatandaş odaklılık ilkerine dayanmaktadır. CİMER uygulaması vasıtasıyla vatandaşlar, çok geniş bir yelpazeye yayılan kamusal hizmetlerle ilgili yaşadıkları problemleri yöneticilere aktarmakta, böylece hem yerel hem de ulusal düzeyde politika belirleme süreçlerinde etkili olmaktadır (Darıcı, 2020, s. 107-108). Bu çerçevede, CİMER uygulaması, bireysel başvurular vasıtasıyla vatandaşların katılımını sağlayarak iyi yönetim ilkelerinin gelişmesine hizmet etmektedir. Türkiye'de vatadaşların katılımına imkân sağlayan bir başka bireysel başvuru mekanizması ise İçişleri Bakanlığı tarafından uygulamaya geçirilen *"Açık Kapı Projesi"*dir. Açık Kapı Projesi, vatandaş ile devlet arasındaki iletişimin güçlendirilmesi, vatandaşlardan gelen istek ve taleplerin hızlı ve etkin bir biçimde sonuçlandırılması amacıyla uygulama geçirilmiştir ve vatandaşların aktif katılımının sağlanmasına katkı sunmaktadır (Erdoğan, 2019, s. 301).

Son olarak, yerel katılım açısından önemi haiz *"bilgi edinme hakkına"* değinmekte fayda vardır. Yerel katılımın sağlanabilmesinde öncelikli şart, hemşerilerin yönetim ve politikalar hakkında bilgi sahibi olmasıdır. Bilgiden yoksun bir yerel topluluk yönetim faaliyetlerine katılım sağlayamaz, hak ve yükümlülüklerini bilmediği müddetçe bunları kullanamaz. Bu nedenle, yerel katılımın istenilen

düzeylere erişebilmesi, halk denetiminin etkinleştirilmesi, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için hemşerilerin bilgi edinme hakkı tanınmalıdır (DPT, 2001, s. 111). Bilgi edinme hakkı çerçevesinde yönetimler şeffaf bir yapıya kavuşmakta, geleneksel gizlilik eğilimini bir kenara bırakıp yönetilenlerin bilgilendirilmesi yoluyla katılıma imkân sağlayan bir yapıya dönüşmektedir (Şengül, 2005, s. 215-217). Bu çerçevede, bilgi edinme hakkı, yerel katılımı ve dolayısıyla yerel otoritelerin kararlarını etkileyen siyasal/yönetsel bir gelişmedir. Bilgi edinme hakkı, yerel yönetimlerin şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulmasında ve yerel demokrasinin gerçekleştirilmesinde bir araç işlevi görmektedir. Bilgi edinme hakkı çerçevesinde hemşeriler, belirtilen yasal sınırlar içerisinde yönetim faaliyetleri ve yerel politikalar hakkında bilgi sahibi olabilmekte ve yerel katılım vasıtasıyla bunları etkileyebilme imkânına kavuşmaktadır (Önder, 2013, s. 314-318).

Nitekim, önemine binaen Türkiye'de de bilgi edinme hakkı anayasal ve yasal düzeyde tanınmış bir haktır. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 74. maddede herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğunu deklare etmektedir. 2003 yılında Resmî Gazete' de yayımlanan *"Bilgi Edinme Hakkı Kanunu"* ise 7. maddesinde kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, belirtilen istisnalar hariç her türlü bilgi ve belgeyi başvuranların yararına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırılmakla yükümlü kılmıştır. Buna göre, yerel yönetimler de faaliyet alanlarını ilgilendiren meselelerde hemşerilerin bilgi edinme başvurularını ilgili Kanun'un 11. maddesinde belirtildiği üzere on beş iş günü içerisinde sonuçlandırmak zorundadır (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 2003). Böylesi bir düzenleme, hemşerilerin yerel yönetim faaliyet ve politikaları hakkında bilgi edinmesini sağlayarak yerel katılıma, dolayısıyla yerel demokrasi idealinin gerçekleştirilmesine katkı sunmaktadır.

2.2.4.2.12. Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri

Küyerelleşmenin yerel demokrasiye olan etkilerine örnek teşkil eden ve yerel işlerin, halkın katılımına dayanması gerektiğini uluslararası düzeyde deklare eden *"Gündem 21"* anlayışı, 1992 yılında Brezilya'nın Rio kentinde gerçekleştirilen *Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı*'nda karara bağlanmıştır (Adıgüzel,

2003, s. 46-48). *"Yeryüzü Zirvesi"* olarak da adlandırılan bu konferansta; eşitsizlik, yoksulluk, hastalık, cehalet ve ekosistem tahribi gibi kötü gelişimler çerçevesinde dünyanın tarihsel bir dönüm noktasında olduğu beyan edilmiş ve sürdürülebilir kalkınma kavramı tartışma konusu yapılmıştır. Konferans neticesinde aralarında Gündem 21'in de bulunduğu beş uluslararası belge kabul edilmiştir. Kısa süre içerisinde Birleşmiş Milletlerin en meşhur belgelerinden biri haline gelen Gündem 21, sürdürülebilir kalkınmanın yaşama geçirilmesinde bir eylem planı niteliği arz etmektedir (Emrealp, 1998, s. 27-28).

Çevre ve sürdürülebilir kalkınma konularında yeni yüzyılın gündemini oluşturmayı amaçlayan Gündem 21, yöntem olarak *"küresel ortaklık"* stratejisini ön palana çıkarmaktadır. Bu bağlamda ilgili belge, geleneksel yönetim anlayışı yerine merkezi yönetimlerin yanı sıra yerel yönetimleri, sivil toplum kuruluşlarını ve diğer yerel aktörleri yönetişim yaklaşımı çerçevesinde topluluğun ortakları olarak nitelendirmekte ve özellikle yerel yönetimlere ayrı bir başlıkta vurgu yapmaktadır (Kestellioğlu, 2011, s. 126-127).

Toplamda kırk bölümden oluşan bu uluslararası belgenin 28. bölümü, *"Gündem 21'in Desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin Girişimleri"* başlığını taşımaktadır. Halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerin sürdürülebilir gelişmedeki kritik rolüne vurgu yapılan bu bölümde *"Yerel Gündem 21"* kavramsallaştırılması yapılmaktadır. Bu başlık çerçevesinde ortaya konulan perspektif "katılımcılık" anlayışına dayanmaktadır. Bu minvalde, Yerel Gündem 21; sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Gündem 21 hedeflerini harekete geçirmeyi amaçlayan çok aktörlü ve katılımcı bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Emrealp, 1998, s. 27-28).

Yerel Gündem 21, küyerelleşme çerçevesinde yerel düzeyde yönetişimin kurumsallaştırılmasına yönelik küresel bir çağrıdır. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin bulundukları beldelerde katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentlerine özgü Yerel Gündem 21 projeleri tasarlamaları istenmekte; yerel yönetimlerin hedeflerine giden yolda hemşerilerle, yerel aktörlerle ve özel sektör kuruluşlarıyla diyalog halinde olmalı gerektiği vurgulanmaktadır. Bu durum, yerel düzeyde katılımcı mekanizmaları

içeren ortaklıklara dayalı "yönetişim" stratejisinin yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Böylece, sürdürülebilir yerel kalkınmayı hedefleyen Yerel Gündem 21'in aynı zamanda yerel demokrasiyi güçlendiren bir proje olduğu da açıkça görülmektedir (Kestellioğlu, 2011, s. 127).

Yerel Gündem 21, ortaya koyduğu stratejik yaklaşım çerçevesinde yerel katılımın, yerel demokrasinin ve yerel yönetişimin geliştirilmesini hedefleyen bir projedir (Kara & Şimşek, 2016, s. 245). Tüm dünyada yerel yönetimler; yerel yönetişim perspektifi çerçevesinde hemşeriler, yerel kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarıyla diyalog içerisinde kendi Yerel Gündem 21 proje ve programlarını geliştirmeyi hedeflemektedir. 1992 yılından günümüze Yerel Gündem 21, dünyanın birçok ülkesinde binlerce kentte harekete geçirilmiştir (Karakuzulu, 2010, s. 403). Türkiye'de de Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1996 yılında gerçekleşen Birleşmiş Milletler İstanbul Habitat II Konferansı'nın ortaya çıkardığı konjonktürel yapı neticesinde 1997 yılı sonunda başlatılmıştır (Emrealp, 2005, s. 7).

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997'den günümüze Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) desteği çerçevesinde Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı'nın koordinasyonunda sürmektedir. Bu koordinasyon çerçevesinde 1997 yılında *"Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi"* projesi başlatılmıştır. BM tarafından oldukça başarılı bulunan bu proje Aralık 1999'da sona erdirilip 2000 yılı Ocak ayı içerisinde ikinci aşama olarak nitelendirilen *"Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması"* projesine başlanmıştır. Bu aşamada çeşitli alt proje ve katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısı 50'yi aşmış ve Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları proje çerçevesinden çıkarılarak uzun soluklu bir programa dönüştürülmüştür. Daha sonra başlatılan üçüncü aşamada ana projesinin başlığı, *"Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi"* olarak kararlaştırılmıştır. Bu proje çerçevesinde, küresel hedeflerin yerelleştirilmesinde dünya çapında örnek oluşturacak uygulamalar sergilenmesi amaçlanmış, bu kapsamda *"Yerel Projelere Destek Programı"* başlatılmıştır (Emrealp, 2005, s. 30).

Yerel Gündem 21 uygulamalarıyla Türkiye'de yerel yönetimlerin, güçlendirilip halkın katılımına açık demokratik bir yapıya kavuşturulmaları ve yerel yönetişim çerçevesinde sivil toplum kuruluşları ile çok yönlü iş birliği sağlamaları hedeflenmektedir. Bu çerçevede, Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamalarının yerel düzeyde yaşanan temsili demokrasi krizinin aşılmasına katkı sunacağı ve yeni ortalıklar vasıtasıyla katılımcı demokrasiyi yerel düzeyde güçlendireceği varsayılmaktadır (Güneş & Beyazıt, 2012, s. 21).

Türkiye'de başarılı bir süreçten geçen Yerel Gündem 21 uygulamalarının merkezinde, yerel düzeyde katılımın ve yerel yönetişimin temel aracı kabul edilen kent konseyleri yer almaktadır. 1996 yılında BM tarafından düzenlenen İstanbul Habitat II *"İnsan Yerleşimleri Konferansı-Kent Zirvesi"* sonucunda yerel yönetimlerde katılımcı demokrasiyi güçlendirmek amacıyla *"Yerel Gündem 21 Meclisleri"* ihdas edilmiştir. Bu meclisler, yerel düzeyde yönetişimi harekete geçiren kent konseylerinin temelini oluşturmaktadır. Yerel Gündem 21 çerçevesinde tasarlanan projelerle uygulamaya konulan kent konseylerinin hukuki nitelik kazanması ise 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir. 2006 yılına gelindiğinde ise Kent Konseyleri Yönetmeliği çıkarılmış, ilgili düzenleme 2009 yılında değişikliğe uğramıştır (Erkul, Baykal, & Kara, 2013, s. 85-89).

Netice itibariyle kent konseyleri; Yerel Gündem 21'in Türkiye'deki en somut uygulama örneği olarak yerel yönetişimi harekete geçiren, aktif vatandaş katılımını sağlayan ve karar alma süreçlerine yerel yönetimlerin yanı sıra kentte bulunan diğer aktör ve toplumsal kesimleri de dahil eden yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, ilgili yapılar, yerel düzeyde temsili demokrasinin aşılıp katılımcı demokrasinin kurumsallaştırılmasına hizmet etmektedir. Böylece, çağdaş bir yerel katılım yöntemi olarak nitelendirilebilecek kent konseyleri, yerel demokrasiyi güçlendirmektedir. Kent Konseyleri hakkında daha ayrıntılı bilgilere tezin dördüncü bölümünde *"Belediyelerde Yerel Katılım"* başlığı altına yer verilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YEREL KATILIM ÇERÇEVESİ OLARAK TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİM YAPISI VE BÜYÜKŞEHİR DÖNÜŞÜMÜ

Bu bölümde, ilk olarak, yerel demokrasiler olarak adlandırılan yerel yönetimlerin, idari teşkilatlanma açısından konumunu netleştirmek amacıyla merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramları incelenecektir. Bölümün devamında, Türkiye'deki yerel yönetim yapısı ve bu yapıya dahil olan yerel yönetimlerin organları, yerel demokrasi ve yerel katılım kavramları çerçevesinde incelemeye tabi tutulacaktır. Ayrıca, Türkiye'deki büyükşehir belediye modelinin, kuruluşundan günümüze geçirdiği dönüşüm çeşitli dönemselleştirmeler ışığında ele alınacak ve 2012 yılında 6360 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen büyükşehir reformu ayrıntılı bir biçimde aktarılacaktır.

3.1. MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM

"Merkezde yönetim" ve "yerinden yönetim" idarenin kuruluşuna esas teşkil eden iki hâkim ilkedir (Gözler & Kaplan, 2016, s. 30). Nitekim 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir.

3.1.1. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim ilkesi, devlet tüzel kişisinin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini ilgilendiren kararların, *"merkezden (başkentten)"* alınmasını ifade etmektedir (Canatan, 2020, s. 21). Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü tesis etmek amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve uygulamalarda, merkezi hükümetin ve onun hiyerarşik yapısı içerisinde konumlanan örgütlerin yetkili

olmasıdır. Merkezden yönetim ilkesi, siyasi ve idari olmak üzere iki kategoride incelenebilir. Siyasi merkezden yönetim, bir ülkede yasama ve yürütme organlarının tek olmasını ve siyasi otoritenin merkezdeki iktidarda toplanmasını ifade etmektedir. Siyasi merkezden yönetimin hâkim olduğu devletlerde hukuki birliği tesis etmek amacıyla bölgelere veya farklı idari birimlere yasama hakkı verilmez. *Siyasi merkeziyetçilik* ilkesinin hâkim olduğu devlete *"üniter devlet"* denir. Türkiye, Fransa ve Japonya üniter devletlere örnektir (Eryılmaz, 2021, s. 102-103).

Üniter devletlerde her ne kadar yerel ve bölgesel yönetimler var olsa da bu ikincil yapılar, ayrı bir egemenlik veya otorite yapısı teşkil etmez. Bütün yetkiler devletin merkezinde toplanmış olup yerel ve bölgesel birimlerle paylaşılmaz. Üniter devletlerde yerel ve bölgesel yönetimler, merkezi yönetimin uzantısı konumundadır. Bu devletlerde, yönetimdeki tekliğin bir yansıması olarak tekçi bir sadakat ilişkisi ve tek bir yurttaşlık söz konudur (Erdoğan, 2019, s. 52).

Siyasi merkeziyetçiliğin bir sonucu olan idari merkeziyetçilik ise daha dar bir anlama tekabül etmektedir. İdari merkeziyetçilik, kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme ve karar alma yetkisinin, söz konusu kararların yürütülmesine ilişkin inisiyatiflerin merkezde toplanmasını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2021, s. 103). İdari merkeziyetçilik bütün idarenin tek bir merkezden yönetilmesidir. İdari merkeziyetçiliğin zaman içerisinde muhtelif sakıncaları olduğu kanısına varılmıştır. Bu sistemde, merkezdeki yetkililerin, yeterince hızlı karar alıp söz konusu kararları uygulamaları mümkün değildir. Diğer taraftan, merkezi yönetimce alınan kararlar, yöre halkının istek ve ihtiyaçlarıyla uyuşmayabilir (Çağdaş, 2011, s. 393). Ayrıca, idari merkeziyetçilik halkın kamusal meselelere ilgisini ve katılımını azaltabilir. Böyle bir sistemde halk, kendisini ilgilendiren konularda görüşüne başvurulmadığından pasif kalmaktadır. Bu durum, yönetime katılmayı zayıflattığından demokrasi anlayışına ters düşmektedir (Eryılmaz, 2021, s. 105).

Merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek amacıyla bir ara çözüm olarak *"yetki genişliği"* ilkesi geliştirilmiştir (Derdiman, 2005, s. 9). Eski adı *"tevsî-i mezuniyet"* olan yetki genişliği; merkezi idarenin, daha hızlı ve isabetli karar alınıp uygulanmasını sağlamak amacıyla sahip olduğu bir kısım yetki ve görevleri kendi

hiyerarşisindeki yüksek dereceli memura devretmesidir. Yetki genişliği ilkesi ile taşrada görev yapan vali, merkezi idareyi ilgilendiren kamusal meselelerde merkeze danışmadan, merkez adına karar alıp uygulamaya geçebilmektedir. Ancak yetki genişliğinde kamu tüzel kişiliği veya idari özerklik söz konusu değildir. Merkez adına icrai nitelikte karar almaya yetkili kılınan kişi, tamamıyla merkezi yönetimin içindedir, merkezi yönetimi temsil eder, onun adına uygulamalarda bulunur ve merkezin hiyerarşik denetimine tabidir (Kalabalık, 1999, s. 63-64).

Türkiye'de yetki genişliği anayasal bir ilke olarak kabul edilmiştir. 1982 Anayasasının 126. maddesinde illerin idaresinin, yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmiştir. Bununla birlikte yetki genişliği illerde sadece valilere tanınmıştır. Kaymakamlara, il veya ilçe müdürlerine bu yetki verilmemiştir. Türkiye'de sadece valiler, sadece merkezi yönetimin görev alanına giren kamusal meselelerde merkezin hiyararşisi içerisinde merkez adına ve ona danışmadan icria karar alabilmektedir (Canatan, 2020, s. 22).

Yetki genişliği/tevsî-i mezuniyet ilkesi her ne kadar yerelde karşılaşılan problemlerin aşılmasında işlevsel bir ilke olarak karşımıza çıksa da yeterli görülmemiştir. Bu ilkenin, yerel halkın başlıca ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmaması üzerine bir çözüm olarak *"yerinden yönetim"* ilkesi geliştirilmiştir (Çağdaş, 2011, s. 393).

3.1.2. Yerinden Yönetim

"Adem-i merkeziyet" olarak adlandırılan *"yerinden yönetim*", birtakım kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Merkezden yönetim ilkesinin tersine yerinden yönetim ilkesi, kamu hizmetlerinin bir bölümünün merkezi idare teşkilatı ve onun hiyerarşisi dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir (Gözler & Kaplan, 2016, s. 33). Yerinden yönetim, yetki genişliğiyle kıyaslandığında daha demokratik ve daha katılımcı bir ilkedir. Yerinden yönetim, yerelde karşılaşılan problemlerin merkezin hiyerarşisi dışında, yerinde, süratli ve yöre halkının katılımına açık bir süreçle aşılmasını öngörmektedir. (Derdiman, 2005, s. 9).

Yerinden yönetimde vatandaşlar, kendilerini doğrudan ilgilendiren kamusal meselelerde sorumluluk alarak karar alma süreçlerine katılırlar. Bu durum, yerel düzeyde katılımı ve demokrasiyi güçlendirici bir etkiye sahip olabilir. Diğer taraftan, yerinden yönetim politik eğitim için uygun bir zemin hazırlar. Yerel meselelere ilgi duyan vatandaşalar, ulusal meseleleri daha iyi analiz etme yetisine sahip olur. Ayrıca yerinden yönetim, merkezi yönetim karşısında denge işlevi görür, hizmetlerin daha rasyonel bir biçimde yerine getirilmesine katkı sağlar (Şengül, 2020, s. 11-12). Yerinden yönetim bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmada da işlevseldir (Canatan, 2020, s. 23).

Yerinden yönetimde kamu hizmetlerini yürütecek idareye kamu tüzel kişiliği, personel bağımsızlığı ve bağımsız bütçe hak ve yetkileri tanınır, bu kuruluşlar üzerinde merkezi yönetimin hiyerarşik denetiminden söz edilemez (Gözler & Kaplan, 2016, s. 33-34). Yerinden yönetim ilkesinde devlet tüzel kişiliği dışında kalan kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarında kamu hizmetleriyle ilgili karaları idari açıdan özerk bir biçimde alabilmektedir (Canatan, 2020, s. 23). Ancak yerinden yönetimlere verilen özerklik, geniş anlamda bir bağımsızlığı ifade etmemektedir (Nadaroğlu, 2001, s. 20). Özerlik, kendi kendine yeterlik ve yönetimde serbestiyi ifade etmekte, bağımsızlık veya dokunulmazlık anlamına gelmemektedir (Eryılmaz, 2021, s. 112). Ülke bir bütündür ve devlet, yönetimde birliği sağlamak zorundadır (Nadaroğlu, 2001, s. 20).

Yerinden yönetimin aşırı güçlenmesi ulusal birliği zedeleyebilir, partizanca uygulamaların yaygınlaşmasına ve hizmet sunumunda ulusal açıdan eşitsizliğe sebebiyet verebilir (Şengül, 2020, s. 12). Yerinden yönetimin başlıca sakıncası, devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin tutarlılığını bozabilme potansiyelini sinesinde barındırmasıdır. Kamu otoritesini birden fazla kamu tüzel kişisi kullansa da bunların arasında birlik sağlanmasına ihtiyaç duyulur. Bu noktada, *"idarenin bütünlüğü"* ilkesi karşımıza çıkar. Merkezden ve yerinden yönetimin birlikte uygulandığı ülkelerde *"hiyerarşi"* ve *"idari vesayet"* idarenin bütünlüğünü sağlamada iki önemli işlevsel araçtır (Derdiman, 2005, s. 6).

Hiyerarşi, bir kamu tüzel kişisinin kendi bünyesinde ve merkezi yönetim kapsamındaki başkent ve taşra teşkilatları arasında idarenin bütünlüğünü sağlar. İdari

vesayet ise merkezi yönetim kuruluşları ile yerinden yönetimler arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik geliştirilmiş hukuki bir araçtır. İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınmış olan idari özerkliğin bir istisnasıdır. Bununla birlikte, merkezden yönetim ile yerinden yönetimler arasında ilişkilerde söz konusu olan idari vesayet sınırlı bir yetkidir, kanunla çerçevesi çizilmiş olmalıdır. Aksi taktirde, dışarıdan yapılan müdahaleler, yerinden yönetimlerin idari özerkliğini zedeler veya ortadan kaldırır. Bu sebeple idari vesayet istisnai bir yetki olarak tasarlanmış ve ancak kanunla öngörüldüğü taktirde kullanılabileceği kabul edilmiştir (Canatan, 2020, s. 25-30). İdari özerkliğin yerel demokrasi açısından önde gelen unsurlardan biri olduğu göz önünde bulundurulursa yasal olarak idari vesayet yetkisinin sınırının çizilmemesi, uygulamada keyfiliğe neden olarak yerinden yönetimi ve yerel demokrasiyi zedeler veya ortadan kaldırır.

Türkiye'de de idarenin bütünlüğü anayasal bir ilke olarak kabul edilmiş ve idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik idari vesayet yetkisi anayasada düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği anayasal güvence altına alınmıştır. Diğer taraftan, 127. madde kapsamında merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usullere uygun olarak idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Anayasada idari vesayetin amaçları; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli hizmetlerin gereği gibi karşılanması olarak sıralanmıştır.

Ademi merkeziyetin idari boyutunun yanı sıra siyasi boyutu da bulunmaktadır. Bu kapsamda yerinden yönetim, siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Nadaroğlu, 2001, s. 23-24). Bu duruma bağlı olarak farklı idari ve siyasi yapılar ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2021, s. 112).

3.1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi otoritenin, merkezi yönetim ve yerel idareler arasında paylaşımı siyasi yerinden yönetime tekabül etmektedir. Bu sistemde, siyasi otorite merkezde

toplanmaz, çeşitli birimler arasında paylaştırılır. Yasama ve yürütme yetkisi, merkezi yönetimin yanı sıra yerel birimlere de tanınarak söz konusu birimlerin kısmi bağımsızlığı kabul edilmiş olur. Böylece yerel idareler, merkezi yönetim karşısında ikincil dereceden egemen yapılar haline gelir (Gül, 2015, s. 10). Siyasi yerinden yönetim ilkesi, daha çok federal devletlere özgü bir yapılanma biçimidir. Siyasi yerinden yönetim, federasyonlarda somutlaşmaktadır (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 60). Bu sistemde, ikincil derecede egemenliğe sahip olan yerel idarelerin/eyaletlerin yetkileri federal bir anayasa tarafından belirlenir. Özerk yönetimlerin, özerklikleri, kendi rıza ve onayları olmadığı müddetçe sınırlandırılamaz (Gül, 2015, s. 10).

Üniter devletlerde temel örgütlenme merkezi idare ve yerel idare olarak düzenlenirken, siyasi yerinden yönetime göre anayasa çerçevesinde kurulmuş federal devletlerde ise merkezi idare ve yerel idare arasında başka bir kademe olan eyalet yönetimine/federe yönetime yer verilmiştir. Bu çerçevede, federalizm, çok merkezli bir yapıya tekabül etmektedir. Bu sistemde egemenliğin bir parçasını kullanan eyaletler, anayasal düzeyde merkezi hükümetin müdahalesi karşısında koruma altına alınmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş federal sistemlerin başlıca avantajı, yerel ihtiyaç ve sorunlara cevap verebilecek farklı formülasyonlara sahip olmasıdır. ABD, Rusya ve İsviçre siyasi yerinden yönetim ilkesinin hâkim olduğu devletlere örnektir (Eryılmaz, 2021, s. 112). Türkiye'de ise siyasi yerinden yönetim ilkesi değil, idari yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır (Önen, 2010, s. 170). Nitekim 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

3.1.2.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, yerel niteliğe sahip kamu hizmetleri ile bazı teknik, ticari ve kültürel nitelikteki hizmetlerin, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında teşkilatlanmış kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar tarafından yürütülmesi olarak tanımlanabilir (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 60). İdari yerinden yönetim, merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikteki ortak yararları gereği gibi koruyamaması neticesinde ortaya çıkmış bir yönetim sistemidir (Nadaroğlu, 2001, s. 24). Bu sistemde, yerel yönetimlere

birtakım yetkiler tanınır. İdari yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimler; yerel çıkarları korumak amacıyla yerel hizmetleri yerine getirecek organları kurma, bu organlarda yerel hizmetler hakkında icrai kararlar alma ve bu kararları uygulama yetkileriyle donatılır (Gül, 2015, s. 10).

Siyasi yerinden yönetimin aksine idari yerinden yönetimde, yasama ve yargı konusundaki tüm yetkiler merkezi idareye aittir (Nadaroğlu, 2001, s. 24). Bu sistemde, devlet dışında egemenlik kullanan başka yönetsel birimlere yere verilmez. Devlet ile yerel yönetimler arasında güç ve sorumluluk paylaşımı yasama organının çıkaracağı kanunlar çerçevesinde düzenlenir. İdari yerinden yönetimde, yasama gücünü elinde bulunduran merkezi yönetim, yönetimler arası sınırları ve içeriği belirlemede asli yetkiye sahiptir. Yerel yönetimlerin yürütmeye ilişkin yetki ve sorumluluklarının genişliği, yasama organınca çıkarılan kanunlarla belirlenir. Yerel yönetimler ise kanunlarla çizilen çerçevede karar alma ve uygulama serbestisine sahip olur. Bu sistemde, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde anayasadan veya kanunlardan kaynaklanan idari vesayet yetkisini kullanır (Şengül, 2020, s. 9).

İdari yerinden yönetim, merkezden yönetimin olumsuz ve eksik yönlerini gidermek ve kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak amacıyla muhtelif siyasal rejime sahip birçok devlette yaygın bir biçimde uygulanan bir ilkedir. Bununla birlikte, idari yerinden yönetim, yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 61).

3.1.2.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim/Yerel Yönetim

Yer yönünden yerinden yönetim ilkesi, bir bölgede yaşayan halka, yerel ve müşterek niteliği haiz ihtiyaçlarını karşılayabilmesi ve kendisinden neşet eden organlar aracılığıyla ortak yararını koruyabilmesi amacıyla idari özerklik tanınması esasına dayanır (Gül, 2015, s. 12). Bu çerçevede, idari birtakım görevlerin yürütme yetkisi, merkezi yönetim dışında teşkilatlanmış ayrı bir kamu tüzel kişiliğini haiz bölge, il, belediye veya köy gibi faaliyetleri belirli bir coğrafyayla sınırlı olan yönetimlere verilir. Böylece, mahalli idareler olarak da adlandırılan yerel yönetimler,

yer yönünden yerinden yönetim ilkesinin bir sonucudur. Yer yönünden yerinden yönetimde, mahalli müşterek hizmetler için karar alma ve uygulama yetkisi; organları yerel halk tarafından demokratik usuller gözetilerek seçilmiş, il, belediye ve köy gibi yerel yönetimlere verilmiştir (Eryılmaz, 2021, s. 112). Yer yönünden yerinden yönetimde, alan veya coğrafya kıstası önemlidir çünkü yerel yönetimler, görev alanına giren belirli bir coğrafi alanda mahalli müşterek hizmetleri yürütmektedir (Tortop, Aykaç, Yayman, & Özer, 2014, s. 86).

Tarihsel süreç çerçevesinde köy, kasaba ve kentlerde bir arada yaşayan insanlar, müşterek ihtiyaçlarını bizatihi kendileri gidermeye çalışmışlardır. Zamanla köy, kasaba ve kentlerde yaşayan insanlar söz konusu müşterek ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla yerel düzeyde kendi kendilerine örgütlenmiş, çeşitli teşkilat ve kurullar ihdas etmişlerdir. Devlet, kendisinden önce teşekkül eden köy, kasaba ve kent yönetimlerini birer kamu tüzel kişisi olarak tanımış ve söz konusu birimlerin, tarihsel süreçte yürütmüş oldukları hizmetlere devam edebilmelerine imkân sağlamıştır. Böylece, tarihsel süreçte yaşanan gelişmeler ışığında yer yönünden yerinden yönetim ilkesi doğmuş ve kurumsallaşmıştır (Gözler & Kaplan, 2016, s. 34).

Türkiye'de de yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliği, anayasal düzeyde tanınmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi mahalli idareleri; *"il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri"* olarak tanımlamaktadır. Buna göre Türkiye'de yerel yönetim kuruluşları; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak sıralanabilir (Tortop, Aykaç, Yayman, & Özer, 2014, s. 86). Diğer taraftan, 1982 Anayasası, yine 127. maddede, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimi öngörülebileceğini belirterek büyükşehir belediyelerinin yasal zeminini ortaya koymaktadır.

3.1.2.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesi, teknik ve uzmanlık gerektiren niteliklere haiz birtakım görevlerin, merkezi yönetim dışında teşkilatlanan kamu kuruluşları tarafından yürütülmesi esasına dayanır. Hizmet yönünden yerinden

yönetim ilkesi çerçevesinde ihdas edilmiş kamu kuruşlarına, *"hizmet veya fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları"* denilmektedir. Yer yönünden yerinden yönetim ilkesinde, idari özerklik belirli bir bölgede yaşayan hemşerilere tanınırken hizmet yerinden yönetim ilkesinde idari özerklik, hizmetin kendisine özgülenmektedir. Bu sebeple, hizmet yönünden yerinden yönetimde demokratik gereksinimlerden ziyade hizmetin teknik ve uzmanlık gerektiren yapısı dikkate alınmaktadır (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 62-63). Hizmet yönünden kendisine idari özerklik verilmiş bu kurumlar, görevleriyle ilgili meselelerde karar alma ve uygulama yetkisine sahiptir (Nadaroğlu, 2001, s. 24). Türkiye'de üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek gösterilebilir (Önen, 2010, s. 170).

3.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye'de yerel yönetim yapısı temel olarak belediye, il özel idaresi ve köy tüzel kişiliğinden oluşmaktadır (Urhan, 2008, s. 85). İlgili yapıların tüzel kişilikleri, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde tanınmıştır. Ayrıca 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabileceği öngörülmüştür. Bu kapsamda, büyükşehir belediyeleri de Türkiye'de yerel yönetim yapılanmasının özel bir formudur (Resmi Gazete, 2004). Tezin amacı 2012 yılında 6360 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen büyükşehir reformu kapsamında tüzel kişilikleri kaldırılıp mahalle statüsüne geçirilen köylerde yerel katılımı incelemek olduğundan, bu kısımda yerel yönetimler daha çok yerel katılım, yerel demokrasi ve bunların bir uzantısı konumunda kabul edilebilecek yerel temsil açısından irdelenecektir. Tez yönetimden ziyade yönetişime, hizmet kalitesinden ziyade yerel demokrasiye odaklanmaktadır.

3.2.1. İl Özel İdaresi

Türkiye'nin yerel yönetim yapılanmasında etkili bir birim olan il özel idareleri, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras bir kurumdur ve ilk defa 1864 Vilayet Nizamnamesi ile teşekkül ettirilmiştir. Başlangıçta tüzel kişilik verilmeyen bu yapılar, 1913 tarihli

Kanuni Muvakkate ile yasal ve kurumsal bir yapıya kavuşmuş, 1987 yılına kadar ilgili düzenleme bu yapılara hâkim olmuştur (Karakılçık, 2013, s. 135-136). 1987 yılında Resmî Gazete ’de yayımlanan 3360 sayılı Kanunla söz konusu yerel yönetim birimi yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme, yerel katılımın etkinleştirilmesi ve yerel demokrasinin tesis edilmesi açısından oldukça zayıftır. 3360 sayılı Kanun’un 10. maddesine göre il özel idaresinin karar organı statüsünde olup demokratik seçimle teşekkül eden il genel meclisine, merkezi yönetim tarafından atanan valinin başkanlık etmesi ise yerel demokrasinin başat unsuru kabul edilen yerel idari özerkliğe ket vurmuş, vesayet denetimini artırarak yerel demokrasiyi işlevsiz kılmıştır. Tezin “Siyasal Katılım ve Yerel Katılım” başlığı altında irdelendiği üzere vatandaşların en sık kullandığı demokratik katılım türü olan yerel seçimle temsilcilerin belirlendiği il genel meclisine, valinin başkanlık etmesi demokratik değerlerle örtüşmemektedir, denebilir (Resmi Gazete, 1987).

Diğer taraftan, 3360 sayılı Kanunla il özel idarelerine verilen görevler, zamanla merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeye başlanmış, bu durum il özel idarelerinin varlığını tartışma konusu yapmış ve kamuoyunda bilgi kirliliğine neden olmutur. Öyle ki vatadaşlar yerel yönetim birimi olan il özel idaresi ile merkezi yönetim birimi olan il genel idaresini birbirinden ayıramaz duruma gelmiştir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından finanse edilen bir araştırmada katılımcıların %52,4’ü il özel idaresi kavramını duymadıklarını belirtmiştir. Böylelikle, çağın gereklerine ayak uyduramayan, merkezi yönetim tarafından ihmal edilen il özel idarelerinin, küyerelleşmenin bir boyutunu ihtiva eden yerelleşme eğilimleri ve adem-i merkeziyetçi anlayış çerçvesinde daha etkin, özerk, vatandaş katılımına açık ve demokratik bir yapıya kavuşturulması hasıl olmuş ve bu gerekliliğe binaen 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Bu düzenleme ile il özel idarelerinin yerelleşme, yerel idari özerklik, yerel demokrasi ve yerel katılım çerçevesinde reforme edildiği ve güçlendirildiği gözlemlenmiştir (Parlak, 2020, s. 262-268).

5302 sayılı Kanun’un 3. maddesinde il özel idareleri; *“İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”*

olarak tanımlanmıştır. Tanım kapsmında anayasal düzenlemeye de paralel bir biçimde karar organının demokratik katılım yolu olan seçimlerle belirlenmesi, kamu tüzel kişiliğinin yanı sıra idari ve mali özerkliğinin de vurgulanması yerel katılım ve yerel demokrasi açısından kilit öneme sahiptir (Resmi Gazete, 2005).

3.2.1.1. Yerel Katılım Perspektifinden İl Özel İdaresinin Organları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde il özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak sıralanmıştır.

3.2.1.1.1. İl Genel Meclisi

5302 sayılı Kanun'un 9. maddesine göre il genel meclisi, il özel idaresinin karar organı konumunda olup ilgili kanunda gösterilen esas ve usuller dairesinde ildeki seçmenler tarafından seçilen üyelerden teşekkül etmektedir (Resmi Gazete, 2005). Mahalli idarelerin seçim usul ve esaslarını belirleyen 2972 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre, ildeki her bir ilçe, il genel meclisi üyeleri seçiminde bir seçim çevresidir. Söz konusu yasal düzenlemenin 5. maddesine göre il genel meclisi üyelerinin seçiminde, son genel nüfus sayımı dikkate alınır. Buna göre, her beş yılda bir nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde 2, 25.001'den 50.000'e kadar olan ilçelerde 3, 50.001'den 75.000'e kadar olan ilçelerde 4 ve 75.001'den 100.000'e kadar olan ilçelerde 5 asil ve aynı mikatrda yedek üye seçilir (Resmi Gazete, 1984). Yerel seçimlerin, vatandaşlar tarafından en sık kullanılan demokratik katılım yöntemi olduğu göz önünde bulundurulduğunda; il özel idaresinin karar organı konumundaki il genel meclisi üyelerinin, yerel halkça seçilmesi Türkiye'de yerel demokrasiyi güçlendirmektedir. Vatandaşlar, yerel seçimlerde temsilcilerini seçmek marifetiyle alınan kararlara dolaylı biçimde katılırlar.

Diğer taraftan, 5302 sayılı Kanun'un 11. maddesinde meclis başkanlık divanında yer alan meclis başkanı, meclis başkanvekilleri ve katip üyelerin seçim usulüne yer verilmiştir. Buna göre, il genel meclisi seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiğinden toplanmakta, bu toplantıya en yaşlı meclis üyesi başkanlık yapmaktadır. Bu toplantıda meclis, üyeleri arasından gizli oyla il genel meclisi başkanıını,

başkanvekillerini ve katip üyelerini seçmektedir (Resmi Gazete, 2005). Böylelikle, 5302 sayılı Kanun, yerel demokrasi anlayışıyla uyuşmayan bir uygulama olan, atanmış bir yönetici pozisyonundaki valinin, il genel meclisi başkanlık sıfatına son vermiştir. Bu düzenlemeye göre atanmış valinin yerine il genel meclisi başkanlığına, yerel halk tarafından demokratik usuller çerçevesinde seçilmiş bir üyenin getirilmesi düzenlenmiştir (Parlak, 2020, s. 275).

İl genel meclisinin, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını belirlemede asli karar organı olduğu dikkate alındığında, söz konusu merciin seçimine ve oluşumuna ilişkin usul, esas ve yenilikler yerel yönetimlerin halkın temsilcileri vasıtasıyla kendi kendini yönetmesinin bir pratiği olarak okunabilir. İl genel meclisi üyelerinin mahalli ihtiyaçları belirlemede kimseden emir ve talimat almadan harekete geçmesi ve kamusal işleri uygulamaya geçirmesi, yerel demokrasi açısından oldukça önemli bir husustur (Şahin, 2019, s. 63-64). Söz konusu düzenleme, il halkının kendi kendini doğrudan veya dolaylı/temsilcileri marifetiyle yönetmesine imkân tanımaktadır.

Diğer taraftan, il genel meclisi, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının asli belirleyicisi olduğuna göre yerel halkın, meclis toplantılarına katılımı demokratik bir gerekliliktir (Şahin, 2019, s. 65). Nitekim, meclis toplantılarına katılım, bu tezin ikinci bölümünde tartışıldığı üzere etkin bir çağdaş yerel katılım yöntemidir. 5302 sayılı Kanun, söz konusu çağdaş demokratik gerekliliğe kayıtsız kalmamış, yerel halkın il genel meclisi toplantılarına katılımını düzenlemiştir. Buna göre, 12. madde kapsamında, il genel meclisi toplantılarının yer, zaman ve gündem bilgisinin mutat usuller çerçevesinde halka duyurulacağı ve toplantıların genel kural olarak herkese açık olacağı belirtilmiştir. Söz konusu maddede toplantıların halk katılımına kapalılığı istisnai bir durum olarak ele alınmış, teklif ve oylama şartına bağlanmıştır (Resmî Gazete, 2005). Yerel halkın, yerel yönetimlere katılımı, yerel demokrasiyi koruyucu bir rol oynamaktadır. Çağdaş bir yerel katılım yöntemi olarak yerel halkın il genel meclisi toplantılarına katılımının sağlanması, halkın taleplerinin yönetime iletilmesini temin etmekte ve toplantılara katılım sağlayan vatandaşlar yerel meseleler hakkında bilgi eksikliğini gidermektedir (Görün, 2006, s. 162-168).

Her ne kadar 5302 sayılı Kanun, yerel katılımı güçlendirmek ve demokratik yapıyı yerel düzeyde tesis etmek amacıyla halkın meclis toplantılarına katılım sağlamasını mümkün kılsa da Görün tarafından 2006 yılında Ağrı, İzmir ve Konya İl Genel Meclisleri özelinde gerçekleştirilen araştırma, yerel halkın bu konudaki eksikliğini ortaya koymaktadır. Nicel yöntemle gerçekleştirilen araştırmanın sonuçlarına göre il meclisi üyeleri yerel halkın %91,8'inin il genel meclisi toplantılarına ilgi duymadığını belirtmektedir. Bu durumun nedeni, il genel meclisi üyelerine sorulduğunda; %31,7'sinin halkın meclisten haberdar olmadığını beyan etmesi, yerel demokrasi açısından çarpıcı bir sonuçtur (2006, s. 162-168). Yerel demokrasiyi ve yerel katılımı tesis etmek amacıyla yerel halkın meclis toplantılarına katılımının sağlanması için yasal düzenlemelerin yanı sıra yerel halkın bu toplantılara katılımı muhtelif sosyal araçlarla teşvik edilmelidir.

Son olarak, yerel katılım açısından halkın bilgilendirilmesi önemli bir husustur. Nitekim, yerel katılımı sağlamada halkın bilgilendirilmesinin önemli olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda deklare edilmiştir (Yener & Arapkirlioğlu, 1996). Açıklık ilkesi kapsamında doğru ve tam bilgilendirilmiş kamuoyunun katkısı olmaksızın yerel demokrasi ve yerel katılımdan söz edilemez (Pustu, 2005, s. 130). 5302 sayılı Kanun, söz konusu çağdaş demokratik gerekliliğe kayıtsız kalmamıştır. İlgili düzenlemenin 15. maddesine göre kesinleşen il genel meclisi kararlarının özetleri, toplantıyı izleyen yedi gün içerisinde çeşitli yollarla halka duyurulmak zorundadır. Benzer bir biçimde, 5302 sayılı Kanun'un 16. maddesinde, il genel meclisi üyelerinden oluşan ve çeşitli alanlara göre düzenlenen ihtisas komisyonlarının hazırlamış oldukları raporların da aleni olduğu ve çeşitli yollarla halka duyurulacağı belirtilmiştir. Ek olarak, söz konusu yasal düzenlemenin 12. maddesinde il genel meclisi toplantılarının, meclis kararıyla görüntülü veya sesli cihazlar marifetiyle kaydedilebileceği belirtilmiştir (Resmî Gazete, 2005). Söz konusu düzenlemede, yerel halkın bilgilendirilmesi açısından çeşitli yolların öngörülmesi, yerel katılımı ve yerel demokrasiyi güçlendirmektedir.

3.2.1.1.2. İl Encümeni

Eski adı il daimî encümeni olan il encümeni, il özel idaresinin karma niteliğe haiz diğer bir organıdır. İl encümeninin karar, yürütme veya danışma organı niteliği taşıdığı tartışma konusu yapılmıştır. 5302 sayılı Kanun döneminde, Anayasa Mahkemesi, il encümeninin karar organı olmadığını ve il genel meclisince alınan kararların uygulayıcısı pozisyonunda bulunduğunu belirtmiştir (Şengül, 2020, s. 80-81). 3360 sayılı Kanun döneminde karar organı olma niteliği ön plana çıkan söz konusu organ, 5302 sayılı Kanun döneminde salt bir yürütme organı olarak ihdas edilmiştir (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 62-63).

5302 sayılı Kanun'da il genel meclisinin seçilmiş ve atanmış üyelerden teşekkül ettirildiği görülmektedir. Söz konusu düzenlemenin 25. maddesine göre il encümeni; valinin başkanlığında, il özel idaresi genel sekreteri ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden teşekkül etmektedir (Resmî Gazete, 2005). Buna göre, il encümeni merkezi yönetim tarafından görevlendirilen vali başkanlığında üç seçilmiş ve üç atanmış üyeden oluşmaktadır. Birim amirlerinin encümene dâhil edilmesiyle uzmanlık niteliği artırılmak istenmiştir (Parlak, 2020, s. 281). Ancak 3360 sayılı Kanun döneminde, söz konusu düzenlemenin 14. ve 15. maddelerinde belirtildiği üzere il daimî encümeninin vali başkanlığında sadece il genel meclisinden seçilen beş üyeden oluştuğu gözlemlenmiştir (Resmî Gazete, 1987). Yeni yasayla il özel idaresinin temel uygulayıcı organı olarak kabul edilen il encümeninde, atanmış üyelere ağırlık verilmesi yerel demokrasi ve yerel katılım açısından bir gerileme olarak okunabilir.

5302 sayılı Kanun'un 26. maddesinde il encümenine verilen kamulaştırma kararı alma, öngörülemeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirleme ve stratejik plan, bütçe ve kesin hesap konularında il genel meclisine görüş bildirme görevleri incelendiğinde, söz konusu organın seçilmiş üyelerden oluşması yerel demokrasi açısından önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. 5302 sayılı Kanun'un 27. maddesine göre haftada en az bir defa toplanıp kendisine verilen görevlerle ilgili konuları karara bağlayan bu organın yerel meselelerde etkinliği göz önünde bulundurulduğunda atanmış üyeler yerel katılımı olumsuz etkilemektedir, denebilir

(Resmî Gazete, 2005). Nitekim tezin ikinci bölümünde vurgulandığı üzere yerel halk tarafından en sık kullanılan yerel katılım yöntemi yerel seçimler vasıtasıyla temsilcileri belirlemektir. Yerel seçimler, uygulanacak olan temel politikaların belirlenmesinde yerel halkın söz sahibi olmasını mümkün kılmaktadır (Kocaoğlu, 2015, s. 75-76). Ancak il encümeni yapılanmasında görüldüğü üzere seçilen temsilcilerin, yerel yönetim organlarında belirleyiciliğinin azaltılması yerel katılıma ket vurmaktadır.

Yerel katılım ve yerel demokrasi perspektifinden il encümeni özelinde diğer önemli bir husus ise söz konusu organ üzerindeki idari vesayet denetimidir. İdari vesayet, her ne kadar merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idarenin bütünlüğünün sağlanmasında işlevsel bir araç olsa da denetimin ölçüsüz olması yerel demokrasiyi zedeler. Bu noktada, idari vesayetin yerel demokrasiyle bağdaşmadığı ve yerel halkın katılımını olumsuz etkilediği muhtelif gerekçelerle ileri sürülmektedir (Çelik, Çelik, & Usta, 2008, s. 99-100). Nitekim, yerel idari özerklik, yerel demokrasinin yegâne unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır (Yıldırım, 1993, s. 150). 5302 sayılı Kanun'un 27. maddesinde valiye, belirli şartlarda il encümeni kararlarının uygulanmasını durdurma ve on gün içerisinde yürütmeyi durdurma kararı için Danıştay'a başvurma yetkisi verilmiştir. Bu durum, her ne kadar il encümeni kararları üzerinde vesayet denetimine örnek teşkil etse de kanun koyucu söz konusu maddede bu yetkiyi belirli şartlara tabi tutarak sınırlandırmıştır. Nitekim, söz konusu düzenlemeye göre vali, her türlü kararın değil, mevzuat hükümlerine ve il genel meclisi kararlarına aykırı bulduğu encümen kararlarının, uygulanmasını durdurma yetkisine sahiptir. Bu durum, yerindelik denetimi yerine hukukilik denetimini sağlamaktadır. Diğer taraftan, 5302 sayılı Kanun'un 27. maddesine göre nihai kararın yargı mercii olan Danıştay tarafından verilmesi, bu konuda bir denge gözetildiğini göstermektedir (Kaplan , 2005, s. 149-153). Netice itibariyle, yeni düzenleme ile yerel demokrasi perspektifinden yerel idari özerklik ve idari vesayet arasında bir denge gözetildiği gözlemlenmektedir (Çelik, Çelik, & Usta, 2008, s. 101).

3.2.1.1.3. Vali

5302 sayılı Kanun'un 29. ve 30. maddelerine göre il genel meclisi ve il encümeninin kararlarını uygulayıcı bir konumda olan vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir (Resmî Gazete, 2005). İlin genel yönetiminden en üst düzeyde sorumlu olan ve il özel idaresinin yürütme organını oluşturan vali, konumu itibariyle ikili bir görev yapısına tabidir (Şengül, 2020, s. 80-81). İdari açıdan özerk bir yerel yönetim statüsünde olan il özel idarelerinin yürütme organı konumundaki valinin, merkezi yönetimce atanması, yerel idari özerkliği zayıflattığı gerekçesiyle tartışılmaktadır. 5302 sayılı Kanunla valinin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilse de il encümeni başkanlığı devem etmektedir. Diğer taraftan, vali tarafından önerilen konular, il genel meclisinin ilk toplantısında gündeme alınmakta ve valiye gönderilmeyen il genel meclisi kararları yürürlüğe girememektedir. Buna göre, yerel demokrasinin unsurlarından olan yerel idari özerklik noktasında, yeni düzenlemede olumlu adımlar atılsa da il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetimi merkezi yönetim tarafından atanmış valiler aracılığıyla önemli ölçüde devam etmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 215-216). Bu noktada, Türkiye'de yerel demokrasinin daha ileri bir düzeye taşınması ve yerel katılımın etkinliğinin artırılması için yerel yönetimlerde seçilmişlerin hâkim kılınması gerektiği çıkarımı yapılabilir.

3.2.2. Belediye

Belediyeler, Türkiye'de yerel yönetimler dünyasının temel bir birimi olarak yerelleşme, yerel siyaset ve yerel demokrasinin gelişimi açısından ana fenomendir. Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kurumlar olarak belediyelerin geçmişi, 1854 yılına dayanmaktadır. Bu tarihte ilk defa İstanbul'da *"İstanbul Şehremaneti"* adında, başında *"Şehremini"* bulunan belediye teşkilatı kurulmuştur. Atama ile gelen görevlilerin olduğu ve halk katılımının sağlanamadığı bu yapılar, zamanla kanuni düzenlemelere tabi tutulmuş, ilgili düzenlemeler 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar geçerliliğini korumuştur (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 195-201). 1580 sayılı Kanun, belediyelerin özerkliğini tanımış ve halkın katılımına uygun birtakım düzenlemeler getirmiştir. Söz konusu düzenleme 2004 yılına kadar

uygulanmış, 2005 yılında halen yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir (Şengül, 2020, s. 94-96).

5393 sayılı Belediye Kanunu, küyerelleşmenin bir boyutunu ihtiva eden yerelleşme kapsamında gerçekleştirilen reformların bir ürünüdür (Emini, 2009, s. 35). Söz konusu düzenleme, belediyelerin kuruluşunu, organlarını, görev, yetki ve sorumluklarını, çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir. 5393 sayılı Kanun'un 3. maddesinde belediye, *"Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"* olarak tanımlanmaktadır (Resmî Gazete, 2005). Yapılan tanımlamada, Anayasaya uygun olarak karar organlarının yerel halk tarafından seçileceğinin vurgulanması ve söz konusu birimlerin idari ve mali açıdan özerkliklerine dikkat çekilmesi, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından önemli bir husustur.

5393 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen belediye reformu, yerel katılım ve yerel demokrasiye ilişkin çeşitli düzenlemeleri beraberinde getirmiştir (Şinik, 2009, s. 5). Bu kapsamda, belediyelerin yerel demokrasi açısından öneme haiz olan idari ve mali açıdan özerkliğe sahip olduğunun ulusal mevzuatta ilk defa vurgulandığı Kanun; hemşerilik hukuku, gönüllü katılım, denetim komisyonları aracığıyla halk katılımı ve yerel demokrasi açısından önemli adımlara imza atmıştır (Görmez, 2020, s. 178).

3.2.2.1. Yerel Katılım Perspektifinden Belediyenin Organları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesine göre beleyenin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak sıralanmıştır.

3.2.2.1.1. Belediye Meclisi

5393 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre belediye meclisi, belediyenin karar organı olup kanunda gösterilen esas ve usuller dairesinde seçilmiş üyelerden oluşur. Söz konusu yasal düzenlemenin 38. maddesine göre belediye meclisinin başkanı, belediye başkanıdır. Yerel yönetimlerin seçim usul ve esaslarını belirleyen 2972 sayılı

Kanun'un 3. maddesine göre, belediye başkanı ve belediye meclisi üyelerinin seçimi için her belde, bir seçim çevresidir. 2972 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre belediye meclisi üye seçiminde, son nüfus sayımı dikkate alınır. Nüfusa göre en az 9, en fazla 55 asil ve aynı miktarda yedek olmak üzere belediye meclis üyesi, 8. maddede belirtildiği üzere her beş yılda bir Mart ayının son Pazar günü yerel halk tarafından seçilir. Söz konusu düzenlemelerde yerel demokrasinin bir gereği olarak yerel halka, temsilcilerini belirleme hakkı tanınmıştır. Buna göre, yerel halk her beş yılda bir yapılan mahalli idare seçimlerine katılarak temsilcilerini belirlemektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 20. maddesine göre belediye meclisi, her yıl kendisinin belirleyebileceği bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası, önceden belirlenen günde toplanmaktadır. Söz konusu düzenleme, yerel hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir biçimde yerine getirilmesinin ve meclisinin denetiminin daha etkin bir düzeyde yapılmasının zeminini hazırlamaktadır (Parlak, 2020, s. 225). Diğer taraftan, söz konusu düzenlemenin 20. maddesinde belediye meclisi toplantılarının genel kural olarak halk katılımına açık olduğu hükme bağlanmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 20. ve 21. maddelerine göre meclis toplantısının yer, zaman ve gündem bilgisi mutat usullerle halka duyurulmaktadır. Bu bilgilerin çeşitli araçlarla halka duyurulması, yerel temsilcilerin ve yerel halkın meclis toplantılarına hazırlıklı katılabilmesini sağlamaktadır (Görmez, 2020, s. 179). Bu düzenlemelerle yerel halkın, meclis toplantılarına katılımının sağlanması ve "gün ışığında yönetim" ilkesi çerçevesinde yerel halkı ilgilendiren meselelerin kapalı kapılar ardında konuşulmasının engellenmesi amaçlanmaktadır (Şahin, 2019, s. 111). Yerel meclis toplantılarına katılımın, bu tezin ikinci bölümünde tartışıldığı üzere çağdaş bir yerel katılım yöntemi olduğu dikkate alındığında söz konusu düzenleme, Türkiye'de yerel demokrasi ve yerel katılım açısından önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Kanun'un 21. maddesinde belediye meclisi gündeminin, belediye başkanı tarafından belirleneceği ancak meclis üyelerinin de gündem teklif edebileceği hükme bağlanmıştır. Böylelikle demokratik seçimler çerçevesinde belirlenmiş yerel temsilcilere de halkın istek, şikâyet ve önerilerini meclis gündemine taşıma olanağı verilmektedir (Parlak, 2020, s. 225). 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesine göre belediye meclisi tarafından alınan kararların özetleri,

yedi gün içinde halka duyurulmak zorundadır. Benzer bir biçimde belde halkını ilgilendiren birçok meselede önemli çalışmalar yürüten ihtisas komisyonlarının raporları, söz konusu düzenlemenin 24. maddesine göre alenidir ve çeşitli yollarla halka duyurulmaktadır. Buna göre, ilgili raporları talep edenler, maliyetini aşmamak üzere belediye meclisince belirlenmiş tutar karşılığında söz konusu raporları edinebilmektedir. Yerel demokrasinin yerel katılım çerçevesinde işler kılınmasında, şeffaflık ve hesap verebilirliğin yerel düzeyde sağlanmasında, halkın bilgilendirilmesi kritik düzeyde öneme sahiptir (Çukurçayır, Özer, & Turgut, 2012, s. 7). Demokratik ülkelerde halkın katılımına olanak sağlayan şeffaflık, genel kural haline gelmiştir (Eryılmaz, 2021, s. 241-242). Dolayısıyla, Belediye Kanunu'nda halkın bilgilendirilmesini düzenleyen kurallar, yerel katılım açısından olumlu gelişmelerdir.

Yerel katılım ve yerel demokrasi açısından bir diğer önemli husus, belediye meclisleri üzerindeki vesayet denetimidir. 5393 sayılı Kanun, belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi noktasında 1580 sayılı Kanun'daki yerel demokrasiye aykırı hükümleri mülga etmektedir. 1580 sayılı Kanun'da yer alan belediye meclisi kararlarının mülki idare amiri onayından geçmesi şartı kaldırılmıştır (Parlak, 2020, s. 226). 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesine göre her ne kadar belediye meclisi kararlarının en geç yedi gün içerisinde mülki idare amirine gönderilmesi gerektiği ve gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyecek olması belirtilse de artık mülki idare amirinin onayı aranmamaktadır. Bu düzenleme ile belediye meclisi üzerindeki idari vesayetin içeriği daraltılmıştır (Görmez, 2020, s. 179). Tezin ikinci bölümünde irdelendiği üzere yerel idari özerkliğin, yerel katılım ve yerel demokrasi açısından önemi dikkate alındığında, söz konusu düzenleme, belediyelerin demokratik bir yapıya kavuşmasında kritik öneme sahiptir. Bu açıdan belediye meclisinin düzenlenmesinde yerel demokrasi ilkelerine riayet edildiği yönünde değerlendirme yapılabilir.

3.2.2.1.2. Belediye Encümeni

Belediyenin diğer bir organı olan belediye encümeninin, karar organı mı yoksa yürütme organı mı olduğu tartışma konusudur. Anayasa Mahkemesi, ilgili konuya istinaden almış olduğu kararın gerekçesinde, belediye encümeninin yürütme organı olarak düzenlendiğine işaret etmiştir (Şengül, 2020, s. 124-125). 5393 sayılı Kanun'un

33. maddesine göre belediye encümeni; belediye başkanın başkanlığında il belediyelerinde ve nüfusu 100.000' i aşan belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği üç üye, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği üç üye olmak üzere bir başkan ve altı üyeden teşekkül etmektedir. Diğer belediyelerde ise belediye meclisi, encümene kendi üyeleri arasından iki üye seçmekte, belediye başkanı ise biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye birim amirleri arasından iki üye seçmektedir. Buna göre belediye encümeni, atanmış ve seçilmiş üyelerin bir arada olduğu bir organ niteliğindedir. Belediye encümeninde atanmış üyelerin yer alması, yerel demokrasinin önde gelen unsuru kabul edilen yerel idari özerkliği olumsuz etkilemektedir (Çelik, 2013, s. 22-26).

5393 sayılı Kanun'un bilhassa 34. maddesi incelediğinde, söz konusu organın, yerel halkı doğrudan ve önemli düzeyde ilgilendiren konularda icrai nitelikte kararlar aldığı tespit edilmektedir. Buna göre, söz konusu organ öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemekte, bütçe ve kesin hesap için belediye meclisine görüş bildirmekte, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmakta ve kamulaştırma kararı alıp uygulamaktadır. Söz konusu görevlerden hareketle belediye encümenin, yerel halkı yakından ilgilendiren idari ve mali konularda karar alıp uyguladığı söylenebilir. Encümene verilen görevler dikkate alındığında söz konusu organda atanmış üyelerin bulunması, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından olumsuzluk arz etmektedir. Belediye encümenin karar ve uygulamaları yöre halkını yakından ilgilendirmektedir. Bu saikle söz konusu organın tüm üyelerinin seçilmiş yerel temsilcilerden oluşması, demokrasinin yerelde realize edilebilmesi için önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır (Yıldız, 2012, s. 239).

5393 sayılı Kanun'un 31. maddesinde, meclisin Danıştay tarafından feshedilmesi veya çalışmaz hale gelmesi durumunda, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılıncaya kadar söz konusu organın görevlerinin, belediye encümeni memur üyeleri tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. Öncelikle, yerel halkın oylarıyla göreve gelen belediye meclisinin feshedilmesi olağanüstü bir uygulama olarak demokrasiye aykırıdır. Demokrasilerde seçimle belirlenen yerel yönetim organlarının, yine seçimle görevden alınması esastır (Şengül, 2020, s. 123).

Diğer taraftan, böylesi bir durumda, meclis görevlerinin atanmış yöneticiler tarafından sürdürülmesinin, yerel demokrasi ve yerel katılıma ket vuracağı çıkarımı yapılabilir. Denebilir ki, belediye encümeninde atanmış üyelerin bulunmasının yanı sıra söz konusu üyelerin, belirli istisnai durumlarda meclis görevini üstlenmesi, yerel halkın en temel hakkı olan temsilcileri marifetiyle yönetime katılmasını zedelemektedir.

3.2.2.1.3. Belediye Başkanı

5393 sayılı Kanun'un 37. ve 38. maddelerine göre belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi olarak belediye meclisi ve belediye encümeni tarafından alınan kararların uygulayıcısı konumundadır. Bu yönüyle belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır (Şahin, 2019, s. 127). Belediye başkanı, yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı Kanun'a göre demokratik usuller gözetilerek seçilmektedir. Söz konusu düzenlemenin 3. maddesine göre belediye başkanı için her bir belde seçim çevresidir ve 9. maddede 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşının belediye başkanı seçilebileceği belirtilmiştir. Belediye başkanı, doğrudan yerel halk tarafından beş yıl için seçilmektedir. 1963 yılına kadar belediye meclisi tarafından seçilen söz konusu merciin, bu tarihten itibaren yerel halkça doğrudan seçiminin kararlaştırılması yerel demokrasi, yerel katılım, yerel temsil ve yerel idari özerklik açısından olumlu bir gelişme olarak okunabilir (Tortop, Aykaç, Yayman, & Özer, 2014, s. 339).

Diğer taraftan, belediye başkanı, 5393 sayılı Kanun'a göre istisnai bir kural olsa da belirli durumlarda atamayla görevlendirilebilmektedir (Resmî Gazete, 2005). Bu durum her ne kadar 1982 Anayasası'na aykırılık teşkil etmese de yerel demokrasiyi olumsuz etkilemektedir. Nitekim 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin sadece karar organlarının halk tarafından seçimi düzenlenmiş, bu kapsamda yürütme organına yer verilmemiştir.

5393 sayılı Kanun'un 46. maddesinde, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkanvekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına, büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı tarafından, diğer belediyelerde ise vali tarafından

belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip kişiler arasından görevlendirme yapılacağı belirtilmiştir. Her ne kadar aynı Kanun'un 45. maddesinde, belediye başkanı seçiminin öncelikle, vali tarafından 10 gün içerisinde toplanması sağlanan belediye meclisine bırakıldığı görülse de söz konusu düzenleme, yerel demokrasi, yerel katılım ve yerel idari özerkliği olumsuz etkilemektedir. Belediye başkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkanvekilinin seçilememesi durumunda atama usulünün devreye sokulması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen, yürütme organının demokratik usullere bağlı kalınarak özgürce seçilmiş temsilcilerden oluşması hükmüyle de bağdaşmamaktadır (Çelik, 2013, s. 22). Bu durumda, yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve yerel katılımın esas kılınması için belediye başkanlığı makamı boşalmış belediyelerde, meclisin feshini beklemeksizin belediye başkanlığı için Yüksek Seçim Kurulu tarafından ilgili beldede seçim yapılması önerilebilir.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Kanun'un 37. maddesinde belediye başkanının görev süresi boyunca siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacağı belirtilmiştir (Resmî Gazete, 2005). Söz konusu hükmün, tarafsızlığı sağlamada ve yerel halkın eşitlik çerçevesinde temsil edilmesine zemin hazırlamada etkili olacağı öne sürülebilir. Bu durum, yerel demokrasi ve yerel katılımı güçlendirici bir etki ortaya koyabilir.

3.2.3. Büyükşehir Belediyesi

Metropolis kavramı, Yunanca *metro (ana, asıl)* ve *polis (kent)* sözcüklerinin bileşiminden oluşup "büyükşehir" veya "anakent" anlamına gelmektedir. Büyükşehir, bir merkezi kent ve merkezle arasında sosyo-ekonomik ilişkiler bulunan kent yerleşimlerinin meydana getirdiği bütün olarak tanımlanır (Şahin, 2019, s. 153). Dünyada ve Türkiye'de metropollerin nasıl bir modelle yönetileceği sorunsalı hizmet kalitesi ve yerel demokrasi parametreleri ışığında tartışılmıştır. Ölçek sorunu tartışmalarında söz konusu iki parametre arasında ters ilişki kurulmuştur. Ölçeğin büyümesinin, hizmet kalitesini artırırken yerel demokrasiyi zedeleyeceği varsayılmıştır (İzci & Turan, 2013, s. 117-122).

Türkiye'de de İstanbul, Ankara ve İzmir gibi anakentlerin yönetimi konusu, tarihsel süreçte merkezi hükümetleri yakından ilgilendirmiştir (Toksöz, 2016, s. 8). Türkiye'de 1950'li yıllardan itibaren ivme kazanan hızlı kentleşme olgusunun neden olduğu düzensiz ve plansız kentleşme, gecekondulaşma, kentlerin ölçüsüz ve aşırı bir biçimde büyümesi, kent yönetiminde bürokratik engellenmeler ve etkisini şiddetli bir biçimde hissettiren çevre sorunları gibi makro problemler, anakentlerin yönetimi için özel model arayışına 1980'li yıllarda güncellik kazandırmıştır (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 333-339).

1982 Anayasası'nda büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin ihdas edilebileceği hükmüne yer verilmesi, büyükşehir belediyesi serüveninin esas başlangıç noktasını oluşturmuştur (Özgür & Savaş Yavuzçehre, 2016, s. 910). Söz konusu maddeye dayanılarak 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile ilk defa İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri ihdas edilmiştir (Arıkboğa, 2016, s. 54-57). Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile mevcut nihai yapısına kavuşmuştur (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 339).

3.2.3.1. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi ve Dönüşümü

Türkiye'deki büyükşehir belediye yapılanmasının tarihsel gelişimi çeşitli dönemselleştirmeler ışığında incelenebilir. Arıkboğa tarafından Türkiye'nin büyükşehir serüveni, *"kuruluş*", *"genişletme"* ve *"bütünleştirme"* olmak üzere birbirini izleyen üç dönemde irdelenmiştir. Tez kapsamında büyükşehirlerin gelişimi, bu kavramsallaştırma kullanılarak aktarılacaktır (Arıkboğa, 2016, s. 54-57).

3.2.3.1.1. Kuruluş Dönemi

Büyükşehir yönetimine geçiş hakkındaki uygulama deneyimleri, Osmanlı Devleti'ne kadar dayandırılabilir. Nitekim, 1854 yılında ihdas edilen Şehremaneti, bir büyükşehir yönetimi olarak tasvir edilebilmektedir (Toksöz, 2016, s. 4-6). Ancak bu konudaki esas tartışma ve uygulamalar, 1980'li yıllara denk gelmektedir. 1980'li yıllar büyükşehir belediye serüveninin başlangıç noktasıdır (Özgür & Savaş Yavuzçehre,

2016, s. 910). 1982 Anayasası'nın mahalli idareleri konu edinen 127. maddesinde, kanun çerçevesinde büyük yerleşim merkezleri için özel yönetimlerin öngörülebileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu hükme istinaden çeşitli uygulamalarda bulunulmuş, nihayetinde 1984 tarihli ve 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilk defa İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Kılınç, 2010, s. 71-72).

195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yerini almak üzere aynı yıl 3030 sayılı Kanun çıkarılmıştır (Şengül, 2020, s. 143). Büyükşehir belediye yönetimlerinin hukuki altyapısını oluşturan 3030 sayılı Kanun ile bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması veya öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçe kurulması öngörülmüştür. Böylece, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetimi ihdas edilmiştir (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 340). Nitekim, 3030 sayılı Kanun'un 3. maddesinde büyükşehir, *"belediye sınırlan içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler"* olarak tanımlanmıştır (Resmi Gazete, 1984).

Türkiye'de anakent yönetimine geçilirken hizmetlerin etkinliğini ve yerel demokrasiyi sağlamak amaçlanmıştır. Ancak yerel idari özerklik sağlanamamış ve yerel demokrasi hedefine tam olarak ulaşılamamıştır (Görmez, 1997, s. 143-144). Yapılan düzenlemede demokratik katılım ikinci planda kalmış ve daha ziyade hizmet verimliliğine odaklanılmıştır. Büyükşehir belediyesinin encümen yapısı ve büyükşehir belediye başkanına tanınan veto yetkisi yerel demokrasiyi zedelemiştir. Seçilmiş üyelerin yer almadığı encümene, meclisin toplantı halinde bulunmadığı dönemlerde onun yerine bağlayıcı karar alma yetkisi tanınmıştır (Parlak, 2020, s. 157). Nitekim 3030 sayılı Kanun'un 13. maddesinde, büyükşehir belediye encümeninin, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, atanmış olan belediye birim amirlerinden teşekkül ettiği görülmektedir (Resmi Gazete, 1984). Diğer taraftan, yerel idari özerklikle bağdaşmayan bir biçimde büyükşehir belediye başkanına, büyükşehir ve ilçe belediye meclisleri tarfından alınan kararları veto yetkisi verilmiştir (Parlak, 2020, s. 226). Böylece, 3030 sayılı Kanun, yerel katılım ve yerel demokrasi açısından yetersiz bulunmuştur.

Diğer taraftan, kuruluş döneminde İstanbul, Ankara ve İzmir'den sonra "metropoliten" olduğu tartışmalı merkezlerde de büyükşehir yönetimleri kurulmaya başlanmıştır. Böylece büyükşehirler için öngörülen ölçek, giderek daraltılmıştır (Arıkboğa, 2016, s. 55). Bu çerçevede, çeşitli yasal düzenlemelerle 1986 yılında Adana; 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya; 1988 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun; 2000 yılında ise Adapazarı büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Şahin, 2019, s. 157). Böylece büyükşehir deneyiminin kuruluş dönemi olarak irdelenen 1984-2004 yılları, niteliksel değişimlerden ziyade niceliksel değişimlerin yaşandığı bir döneme tekabül etmiştir. Nitekim büyükşehir modeline ilişkin bir değişimden ziyade büyükşehir sayısı artırılmıştır. Ancak 2004 yılından itibaren başlayan genişletme dönemi, modele ilişkin önemli niteliksel değişimleri beraberinde getirmiştir (Arıkboğa, 2016, s. 58).

3.2.3.1.2. Genişletme Dönemi

Demokratikleşme taleplerinin arttığı 2000'li yıllarda, kamu yönetimi reformu gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, yerel yönetimler bilhassa katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde yeniden düzenlenmiştir. Yerel yönetimler reformu kapsamında çıkartılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, bu düzenlemelerden biridir. Söz konusu Kanun çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlukları yeniden tanımlanmıştır (Kayan, 2015, s. 199).

2004 yılında 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Kanun, iki düzeyli büyükşehir modelini korumuştur (Şengül, 2020, s. 143). Ancak söz konusu düzenlemeyle birtakım niteliksel değişimlere imza atılmıştır. Buna göre büyükşehir belediyesinin sınırları, İstanbul ve Kocaeli hariç olmak üzere nüfus ve yarıçap ilişkisi üzerinden genişletilmiştir. 5216 sayılı Kanun, *"pergel düzenlemesi"* ile yirmi, otuz ve elli kilometre olarak sınıflandırdığı yarıçapa ve nüfusa göre büyükşehir belelediye sınırlarını belirlemiş ve böylece genişletme sürecini başlatmıştır (Ekinci, 2020, s. 78-83). Ayrıca büyükşehir kurulabilmesi için en az 3 ilçe veya alt kademe belediyesinin varlığı şartı getirilmiştir (Çöpoğlu, 2017, s. 18). Diğer taraftan, 5216 sayılı Kanun, Geçici Madde 2 kapsamında İstanbul ve Kocaeli illeri için farklı hükümler getirmiştir.

Söz konusu hükme göre İstanbul ve Kocaeli yarıçap ve nüfus kriterinden istisna tutulmuş ve bu illerde büyükşehir belediye sınırı, il mülki sınırı olarak belirlenmiştir.

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan belde belediyelerini, büyükşehirlerin *"ilk kademe belediyesi"* olarak nitelemiştir (Ekinci, 2020, s. 78-83). Ayrıca, 5216 sayılı Kanun'da yer alan Geçici Madde 2'de büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan köylerin tüzel kişiliğine son verildiği ve bu birimlerin mahalleye dönüştürülerek belediyelere katılacağı belirtilmiştir. Orman köyleri, bu düzenlemeden muaf tutulmuştur. Söz konusu hükme göre İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir sınırı, il mülki sınıırı kabul edildiği için orman köyleri hariç tüm köylerin tüzel kişiliğine son verilmiş ve bu birimler mahalleye dönüştürülmüştür.

Genişletme döneminde, büyükşehir belediyesinin ihdas edilebilmesi için getirilen en az 750.001 nüfus kriteri, 2012 yılında gerçekleştirilecek olan radikal yasal düzenlemenin temelini oluşturmuştur (Arıkboğa, 2016, s. 59). Ayrıca, büyükşehir belediyesi ve diğer belediyeler arasındaki ilişkilerde değişiklik yapılarak büyükşehir belediyesinin diğer belediyeler üzerindeki denetim ve koordinasyon yetkisi güçlendirilmiştir (Toksöz, 2016, s. 10). 5216 sayılı Kanun'da yapılan tanımlamada büyükşehir belediyesinin, belediyeler arasında koordinasyonu sağladığı vurgulanmış ve böylece hiyerarşik bir yapı ve etkin br kontrol mekanizması ihdas edilmiştir (Ekinci, 2020, s. 78-83).

5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin hizmet sunacağı alan, belirsizleşmiş ve aynı mekânda görevli çok sayıda belediye ortaya çıkmıştır (Çöpoğlu, 2017, s. 21). Genişletme döneminde oluşturulan yeni büyükşehir modeli, sürdürülebilir olmaktan uzak bir yapı sergilemiştir. Az sayıda eski "büyük" belediye ve çok sayıda yeni "küçük" belediyenin bulunduğu büyükşehir sisteminde koordinasyonun sağlanması ve etkin bir yönetimin tesis edilmesi zorlaşmıştır. Genişletme döneminde ortaya çıkan söz konusu sürdürülemez yapı, 2008 yılındaki bütünleştirme çabalarının ana saiklerinden birini oluşturmuştur (Arıkboğa, 2016, s. 61).

3.2.3.1.3. Bütünleştirme Dönemi

"Bütünleştirme" döneminde, yürürlüğünü koruyan 5216 sayılı Kanun'a 2008 ve 2012 yıllarında olmak üzere iki önemli müdahalede bulunulmuş ve büyükşehir modelinde çeşitli niteliksel değişimlere imza atılmıştır (Çöpoğlu, 2017, s. 21-23). Bu müdahalelerden ilki, 2008 yılında 5747 sayılı *"Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"* ile gerçekleşmiştir. Söz konusu düzenlemede, ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiş ve böylece yıllar sonra büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli modele geri dönülmüştür (Zengin, 2014, s. 101).

5747 sayılı Kanun'un gerekçesinde küçük belediyelerin problemlerine değinilmiş ve bu yapıların hizmet üretmekten ziyade borç ürettiğine dikkat çekilmiştir. Bu perspektifle 242 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliğine son verilerek büyükşehirlerde toplamda 43 yeni ilçe oluşturulmuştur. Ayrıca, Türk yerel yönetim sisteminde başat problemlerden biri olan küçük belediye sorununa çözüm üretmek amacıyla 862 belde belediyesinin tüzel kişiliğine son verilmiş ve söz konusu birimler köye dönüştürülmüştür (Canpolat, 2010, s. 93-95).

5747 sayılı Kanun, düzenleme kapsamına giren ve statüsü değiştirilen belediyeleri sayma yöntemini kullanmıştır. Bu düzenlemenin 1. geçiçi maddesinde köye dönüştürülen belediyelerin, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesine mahalle statüsünde katılma talebinde bulunabileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu talep için belediye meclisi kararı gerektiği belirtilmiştir. Katılma işlemi ise katılınacak belediye meclisinin olumlu kararına bırakılmıştır (Resmi Gazete, 2008). Ancak köyler yerel yönetim birimi olarak kamu tüzel kişiliğini haizken (Çağlayan, 2016, s. 377), mahalle statülü birimler tüzel kişilikten yoksundur (Karakaya, 2020, s. 463). Bu çerçevede, gerekçesinde yerel birimleri demokratikleştirme amacına yer verilen 5747 sayılı Kanun'un (Kaymal, 2017, s. 1139), yerel idari özerkliğin ortadan kalkmasına sebebiyet verebilecek böyle bir serbestiye yer vermesi, yerel demokrasi açısından bir çelişki olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak bütünleştirme süreci kapsamındaki 5747 sayılı Kanun, 2004 yılında getirilen büyükşehir sisteminin olumsuz yönlerini azaltmayı ve ölçek reformu yapmayı amaçlamıştır. Öngörülen düzenlemelerle sadece büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe beledeyilerinden oluşan ve kent yönetiminde bütünlüğü esas alan sade bir idari yapı oluşturulmaya çaşılmıştır (Dağlı, 2018, s. 65-66).

Bütünleştirme döneminde diğer önemli bir müdahale, 6360 sayılı *"On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"* ile yapılmıştır (Çöpoğlu, 2017, s. 21-23). Bu düzenlemeyle büyükşehirler için yeni bir yönetim modeli tasarlanmış ve kentlerin büyümesinden kaynaklı tezahür eden sorunlara, çözüm üretmek amaçlanmıştır (Çelikyay, 2014, s. 7).

Weberyan düşünce perspektifinin de etkisiyle pek çok ülkede, metropoliten alanları bütünleştirme girişimleri önemli bir yer tutmaktadır. 6360 sayılı Kanun, bu anlayış üzere Türkiye'deki büyükşehirleri yeniden dizayn etmekte ve büyükşehir modeline ilişkin radikal değişimleri beraberinde getirmeketdir. Söz konusu düzenleme çerçevesinde, büyükşehir belediyelerinin sınırları ile il mülki sınırları; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ile ilçe mülki sınırları eşleştirilmiştir (Parlak, 2020, s. 183-184). Böylece, 5216 sayılı Kanun ile İstanbul ve Kocaeli illeri için başlatılan pilot uygulama, tüm büyükşehir belediyelerine yansıtılmıştır (Üçer, Yenigül, & Varol, 2013, s. 36). 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerini, il mülki sınırlarının tamamında yetkili ve görevli kıldığı için *"bütünşehir yasası"* (Keleş, 2021, s. 360), olarak adlandırılmış ve geliştirilen modele *"bütünşehir modeli"* denilmiştir (Apan, 2016, s. 5).

Diğer taraftan, Arıkboğa "bütünşehir" nitelemesini yerinde bulmamakta ve bu nitelemeye eleştiri getirmektedir. Ona göre, 6360 sayılı Kanun'un belirlediği modelde büyükşehir belediyeleri oldukça geniş kırsal alanlara sahiptir. Söz konusu kırsal alanlar, yakın ve orta gelecelekte kırsal nitelikte kalmaya devam edecektir. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun, kırsal alanları da kapsayarak esasında "bütünşehir modelini" bitiren bir düzenlemedir. Ayrıca Arıkboğa, *"Eyalet Yasası"* nitelendirmesine de federal sistemlerin özelliklerine dikkat çekerek eleştiri getirmektedir. O, 6360 sayılı

Kanun'u yaklaşım açısndan *"Merkeziyetçi Yerelleşme Yasası"*; kuruluş yöntemi açısından ise "*Alansal Yönetim Yasası"* olarak adlandırmaktadır. Merkeziyetçi yerelleşme nitelemesiyle yerelde merkezileşmeye dikkat çekilmektedir. Diğer taraftan, bu yasa ile yerleşim esaslı yönetimden alan esaslı yönetime geçilmiştir (2016, s. 70-76).

6360 sayılı Kanun'da, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için gerekli 750.000'den fazla nüfus kriteri için ilin toplam nüfusunun baz alınacağı belirtilmiştir (Muratoğlu, 2015, s. 64). Nitekim 5216 sayılı Kanun'un 2012 yılında değiştirilen 4. maddesinde, toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerde, il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede, 6360 sayılı Kanuna kısmi değişiklikler getiren 2013 tarihli 6447 sayılı Kanunla beraber 14 ilde büyükşehir belediyesi ihdas edilerek büyükşehir belediye sayısı, 30'a çıkarılmıştır. Ayrıca söz konusu düzenlemeyle 27 yeni ilçe kurulmuştur. (Parlak, 2020, s. 183-184).

Bütünleştirme döneminde 6360 saylılı Kanunla getirilen diğer önemli bir yenilik, 30 büyükşehirde ilçelerin mülki sınırları içerisinde kalan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi ve söz konusu birimlerin mahalleye dönüştürülmesidir. 6360 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre büyükşehir olan illerde köyler mahalle olarak, belde belediyeleri ise ilgili beldenin ismiyle tek mahalle olarak bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Böylece İstanbul ve Kocaeli illerindeki orman köyleri de dahil olmak üzere 16.000'den fazla köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Özer, 2013, s. 113). Neticede, Türkiye'deki köy sayısı 34.283'den 17.720'ye düşürülmüştür (Dağlı, 2018, s. 66).

Büyükşehir olmayan 51 ilde, nüfusu 2.000'in altında kalan belde belediyelerinin kamu tüzel kişiliğine son verilerek söz konusu birimler köye dönüştürülmüştür (Dağlı, 2018, s. 66). Diğer taraftan, söz konusu düzenleme, belediye sınırları içerisinde mahalle kurulmasına nüfus şartı getirmiştir. Buna göre, nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamamaktadır (Parlak, 2020, s. 183-184). Böylelikle, 6360 sayılı Kanun ile Kamu Tercihi Okulu'nun *"küçük olan iyidir"* yaklaşımı benimsenmemiş, metropoliten alanları bütünleştirme girişiminde bulunmuştur (Apan, 2016, s. 6). Nitekim, küçük yerel yönetimler kaldırılarak bu alanlarda büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe

belediyesi hâkimiyeti sağlanması, yerel düzeyde bir bütünleştirmeye tekabül etmektedir, denebilir.

6360 sayılı Kanun, belediyeler arası ilişkilerde de birtakım düzenlemlere imza atmıştır. Söz konusu yasal düzenleme, büyükşehir kapsamındaki belediyelerce sunulan kamu hizmetlerinin koordinasyon ve uyum görevini, büyükşehir belediyelerine tevdi etmiştir (Parlak, 2020, s. 185). Buna göre, 5216 sayılı Kanun'un 3. maddesinde 2012 yılında yapılan değişiklikle büyükşehir belediyeleri; *"Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"* olarak tanımlanmıştır (Resmi Gazete, 2004). Böylece 2012 yılında gerçekleştirilen reform kapsamında ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesinin altında konumlandırılmış, yetkileri kısıtlanarak idari açıdan özerk yapıları zedelenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet yetkisi, imar uygulamalarını da kapsayacak bir biçimde genişletilmiştir (Toksöz, 2016, s. 11).

1. maddesinde hükme bağlandığı üzere 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği, bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Karar organı yerel halkça seçilen, idari ve mali özerkliği haiz olan il özel idarelerinin yerine büyükşehir olan illerde valiye bağlı "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" (YİKOB) kurulmuştur. Söz konusu düzenleme ile Türkiye'deki il özel idaresi sayısı 51'e düşürülmüştür (Önez Çetin, 2015, s. 248-249). Yerelleşme amacını taşıyan bir düzenleme, yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin yerine merkezi yönetimin taşradaki uzantısı biçimde dizayn edilen YİKOB'ları ihdas ederek çelişkili bir biçimde yerelde merkezileşmeyi pekiştirmiştir (Taşcıer, 2018, s. 650). Valiye bağlı olarak il düzeyinde kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerine yönelik pek çok görev ifa eden YİKOB'lara, başlanıçta kamu tüzel kişiliği verilmemiş, 2016 yılında gerçekleştirilen yasal düzenlemeyle söz konusu birimlerin kamu tüzel kişiliği tanınmıştır (Akman & Kalender, 2018, s. 1030).

Neticede 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun, Türkiye'nin yerel yönetim sistematiğinde birçok yeniliğe imza atmış ve büyükşehir modeline ilişkin radikal değişimleri beraberinde getirmiştir. Söz konusu düzenlemeler, bir yandan büyükşehirleri *"bütünşehirlere"* dönüştürmüş, diğer yandan yerelde merkezileşmeye neden olmuştur. Böylece, bu yıllarda gerçekleştirilen reformlar, Türkiye'de büyükşehirlerin gelişimi açısından bütünleştirme dönemi olarak adlandırılmıştır.

3.2.3.2. Yerel Katılım Perspektifinden Büyükşehir Belediyesinin Organları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinde büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak sıralanmıştır.

3.2.3.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

5216 sayılı Kanun'un 12. maddesine göre büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organı olup ilgili kanunda gösterilen esas ve usuller dairesinde seçilmiş üyelerden oluşur. Türkiye'deki diğer yerel yönetim meclislerinin aksine büyükşehir belediye meclisleri, doğrudan halkoyuyla teşekkül etmemektedir. Söz konusu yerel meclislerin oluşumunda *"dolaylı temsil sistemi"* uygulanmaktadır (Arıkboğa, 2014, s. 38). 5216 sayılı Kanun'un 12. maddesi ve 2972 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında doğal üye kabul edilen ilçe belediye başkanları ve ilgili büyükşehir belediyesi hudutlarında kalan her bir ilçe belediye meclisinin beşte bir oranındaki üyesinden teşekkül etmektedir.

Büyükşehir belediye meclisi demokratik temsil ve yerel katılım açısından birtakım sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmemesi bu sorunlardan ilkidir. Bu durum, *"doğrudan temsili"* engellemektedir. Nitekim Bursa Büyükşehir Belediyesi özelinde yerel demokrasiye odaklanan bir araştırmada, katılımcılardan bir kısmı, meclis üyelerinin doğrudan yerel halkça seçilmesi gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca, her iki mecliste de aynı kişinin görev

alması, demokratik temsilin yüksek bir performansta gerçekleşmesini engellemektedir (Çetinkaya, 2016, s. 135-136).

Büyükşehir belediye meclislerinde yerel katılıma ve yerel temsile ilişkin diğer önemli bir husus, ilçelerden gelen üyeler arasındaki adaletsiz dağılımdır. Büyükşehir kapsamındaki ilçelerin nüfusu arttıkça oransal olarak daha az üyeyle temsil edildikleri gözlemlenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediye meclislerinde büyük/merkez ilçeler *eksik temsil* edilirken küçük/çevre ilçeler *aşkın temsil* edilmektedir. Büyükşehir belediye sınırlarının, 2012 yılında il mülki sınırlarına genişletilmesi sonucunda ilçe belediyeleri arasındaki temsil adaletsizliği artış göstermiştir (Arıkboğa, 2014, s. 38-40). 2012 tarihli büyükşehir reformunda nüfus ve nüfuz arasında denge kurulamamış ve büyükşehir belediye meclisinde küçük belediyelerin egemen konuma gelmesine sebebiyet verilmiştir (Oktay, 2016, s. 117-119).

Temsil adaletsizliği noktasında kır-kent dağılımı da sorun alanlarından biridir. Büyükşehir belediye meclislerine seçilen üyelerin genellikle kent merkezlerinde ikamet ettikleri gözlemlenmiştir. Bu durum, 2012 yılında kent sakini kabul edilerek büyükşehire dahil edilen kırsal nüfusun, büyükşehir belediye meclislerinde eksik temsil edilmesine sebebiyet vermektedir (Çetinkaya, 2016, s. 135-136). Buna göre 2012 yılında köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan temsiliyet kaybını (Kut Görgün & Yörür, 2017, s. 16), telafi edici bir yönteme başvurulmamıştır. Türkiye'deki yerel yönetimlerin "*güçlü başkan- zayıf meclis"* sistemine dayandığı (Kesgin, 2015, s. 169), da göz önünde bulundurulursa büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliği yerel demokrasinin çoğulcu bir biçimde hâkim kılınmasını olumsuz etkilemektedir (Arıkboğa, 2016, s. 61).

Yerel katılım açısından bir diğer önemli husus, büyükşehir belediye meclis toplantılarıdır. Büyükşehir belediye meclisi, 5216 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre bizzatihi belirleyebileceği bir aylık tatil hariç her ayın ikinci haftasında önceden belirlenen günde ve mutat toplantı yerinde toplanmaktadır. İlgili düzenlemeye göre mutat toplantı yerinin dışında toplanılması durumunda, toplantı yeri ve zamanı belde halkına duyurulmak zorundadır. Ayrıca, söz konusu meclis toplantılarının, canlı

yayınlar aracılığıyla halka sunulması, şeffaflık ve yerel katılım açısından önem arz etmektedir (Çelik & Mardinli, 2020, s. 186-187).

Son olarak, kavramsal çerçevede tartışıldığı üzere yerel yönetimler/meclisler üzerindeki idari vesayet, yerel katılım açısından önemli bir husus olarak değerlendirilmektedir. Büyükşehir modeline ilişkin bir diğer önemli husus da büyükşehir kapsamındaki belediyeler arası ilişkilerdir. 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye meclisi, imar ve bütçe konularında ilçe belediye meclislerinin vesayet makamı konumunda düzenlenmeştir Bu durum, yerel demokrasinin asli unsuru kabul edilen yerel idari özerklik ile bağdaşmamaktadır (Çelik & Taş, 2020, s. 300). Nitekim, 5216 sayılı Kanun'un 25. maddesinde, büyükşehir ilçe belediyesi tarafından hazırlanan bütçelerin, büyükşehir belediye meclisine sunulacağı ve aynen veya değiştirilerek kabul edileceği belirtilmiştir. Benzer bir durum, 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinde imar planları için de düzenlenmiştir.

3.2.3.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümenine ilişkin hususlar 5216 sayılı Kanun'un 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre büyükşehir belediye encümeni; büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile büyüşehir belediye başkanının biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden teşekkül etmektedir. Böylece, büyükşehir belediye encümeni seçilmiş ve atanmış üyelerden teşekkül karma bir yapıya sahiptir (Şengül, 2020, s. 162).

3030 sayılı Kanun döneminde söz konusu organ, büyükşehir belediye başkanı dışında tamamı atanmış üyelerden oluşmaktaydı. Encümenin bu dönemde karar organı niteliğinde düzenlendiği de dikkate alındığında söz konusu durum yerel idari özerklik ve yerel demokrasiyi zedelemekteydi. Yerel yönetim reformları kapsamında büyükşehir belediye encümeninin karar organı olma özelliğine son verilmiş, birtakım tali kararlara hükmekte dışında encümen, yürütme ve danışma organı niteliğinde düzenlenmiştir. Ayrıca, yürürlükteki mevzuata göre atanmış üye oranında seçilmiş üyeler encümenin yapısına dahil edilmiştir. Söz konusu gelişmeler, yerel katılım ve

yerel demokrasi açısından olumlu değerlendirilebilir. Bununla birlikte, yerel halkı yakından ilgilendiren birçok meselede icrai kararlara imza atan ve meclisin feshi durumunda sadece memur üyeleri ile meclis görevi ifa eden büyükşehir belediye encümeninde, atanmış üyelere yer verilmesi yerel katılımı zedelemektedir (Üzmez, 2012, s. 306-313).

3.2.3.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

5216 sayılı Kanun'un 17. ve 18. maddelerine göre Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi olarak büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni tarafından alınan kararların uygulayıcısı konumundadır. Söz konusu hükme göre büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usuller dairesinde büyükşehir belediye sınırlarındaki halk tarafından doğrudan seçilmektedir. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla eşitlendiğinden (Usta, Akman, & Kocaoğlu, 2018, s. 224), büyükşehir belediye başkanlığında seçim çevresi ilin tamamıdır. Buna göre orman köyleri dâhil büyükşehirde ikamet eden tüm seçmenler mahalli idareler seçimlerinde büyükşehir belediye başkanlığı için oy kullanmaktadır (İzci & Turan, 2013, s. 136). Büyükşehir belediye meclis üyelerinin aksine büyükşehir belediye başkanının, doğrudan yerel halkça seçilmesi yerel katılım açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Nitekim, tezin ikinci bölümünde de vurgulandığı üzere yerel halkın en temel katılım yöntemi, yerel seçimler marifetiyle temcilcilerini belirlemesidir.

Diğer taraftan, büyükşehir belediye başkanı, diğer organlara kıyasla büyükşehir yönetiminde daha fazla etkinliğe sahiptir. Türkiye'deki mevcut yerel yönetim sistematiği, *güçlü başkanlık* modeline dayanmaktadır. Türkiye'de yerel siyaset başkan merkezli bir yapı ve uygulamaya sahiptir. Bu durum, başkan karşısında *zayıf meclis* modeline neden olmaktadır (Arıkboğa, 2016, s. 60). Buna göre, belediye başkanının, meclis kararları üzerinde hâkimiyete sahip olmasının yanı sıra atamaya yetkli olduğu bürokratlar da büyükşehir yönetimine dair karar almada etkin bir konuma sahiptir (Çam, 2016, s. 112). Zayıf meclis modeline neden olan söz konusu durum, *"yerel düzeyde başkanlık sistemi"* olarak nitelendirilmektedir (Suğur, 2016, s. 172). Elbette

yerel seçimlerde halk tarafından doğrudan seçilen büyükşehir belediye başkanının, büyükşehir yönetiminde hâkim konumda olması gerekir ancak bu durum güçlü meclis sistemiyle desteklenmelidir. Aksi taktirde, dolaylı temsil mekanizması ile seçilmiş olan meclis üyelerinin iradesine ket vurulmuş, dolayısıyla yerel katılım zedelenmiş olur.

Son olarak, 5216 sayılı Kanun'un 17. maddesinde büyükşehir belediye başkanının görev süresi boyunca siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacağı belirtilmiştir. Söz konusu hükmün tarafsızlığı sağlamada ve yerel halkın eşitlik çerçevesinde temsil edilmesine zemin hazırlamada etkili olacağı ileri sürülebilir. Bu durum, yerel demokrasi ve yerel katılımı güçlendirici bir etki ortaya koyabilir.

3.2.4. Köy

Kamu idarelerinin en küçüğü ve mahalli idarelerin en eskisi kabul edilen köyler (Kavruk, 2004, s. 16), Türkiye'deki kamu tüzel kişiliğini haiz yerel yönetimlerden biridir (Yeter, 1992, s. 13). Nitekim 1982 Anayasası'nın mahalli idareleri konu edinen 127. Maddesinde, il özel idareleri ve belediyelerin yanı sıra köylerin tüzel kişiliği haiz mahalli idare birimi olduğu hükme bağlanmıştır. Köyler, Türk toplumunun siyasi, sosyal, idari ve mali ihtiyaçlarını karşılamak üzere gelişim gösteren doğal bir oluşumdur (Kavruk, 2004, s. 5-6). Köyler, Türkiye'nin tarihi sürecinde kendiliğinden oluşmuş tek mahalli idaredir (Kavruk, 2004, s. 16).

Köy birimleri, yönetsel, sosyal, demografik, ekonomik nitelikleri ile coğrafi ve fiziki yerleşim yerlerinin özellikleri esas alınarak farklı açılardan tanımlanmaktadır. Türkiye'de köy tüzel kişiliklerini düzenleyen 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda üç farklı köy tanımına yer verilmiştir. Buna göre, söz konusu yasal düzenlemenin 1. maddesinde demografik nitelikler dikkate alınarak köy, *"nüfusu iki binden aşağı yurtlar"* olarak tanımlanmıştır. Köy Kanunu'nun 2. maddesinde ise coğrafi ve fiziki yerleşim esaslı bir perspektifle *"cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalariyle birlikte bir köy teşkil ederler"* hükmüne yer verilmiştir. Diğer taraftan, 442 sayılı

Kanun'un 7. maddesinde köy; "*bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemiyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık"* olarak tanımlanmıştır (Resmi Gazete, 1924).

Köyler, diğer yerel yönetimlerden farklı geleneksel bir yapıya sahiptir. Bu nedenle, Kanun'da ifade edilenlerden farklı köy tanımlamaları yapmak da mümkündür. Bu çerçevede köyler, kırsal kesimde bulunan az nüfuslu yerleşim yerleri olarak tanımlanabilir (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 377). Köylerin kırsal kesim/yerleşim ile eş tutulduğu gözlemlenmektedir (Kavruk, 2004, s. 16). Genel olarak belediye sınırları içerisindeki nüfus kente dahil edilirken, bu sınırların dışında kalan yerleşim yerlerine köy denilmektedir. Diğer taraftan, köyün tek bir kriter üzerinden tanımlanması, yanıltıcı sonuçlara sebebiyet verebilir. Bu sebeple farklı kriterleri esas alan tanımlamalara ihtiyaç vardır (Tezcan, 1970, s. 152-153).

Kent ve köy ayrımı, nüfustan ziyade fonksiyonel farklılıklara dayanmaktadır. Buna göre, köyün ve kentin kendine özgü sosyolojik bir yapısı vardır. Sosyolojik açıdan köy kısaca *"kırsal topluluk"* olarak tanımlanabilir. Benzer bir perspektifle köy, ayrı bir coğrafi ve ekolojik noktada yerleşik, kendine özgü bir iş-güç biçimine, toplumsal örgüte, kültüre, özel isme ve tarihe sahip genellikle az nüfuslu bir insan topluluğu olarak tanımlanabilir (Tezcan, 1970, s. 152-156). Ekonomik faktörleri esas alan tanımlamalarda ise tarımsal faaliyetlere odaklanıldığı görülmektedir. Buna göre, köyler ve köy topluluğu genellikle tarımsal faaliyetlerle özdeşleştirilmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 377-378).

Tez açısından köyün hukuki tanımının da yapılmasında fayda vardır. Bu noktada, köyün idari özerkliğe sahip yerinden yönetim kuruluşu olma özelliği ön plana çıkmaktadır. Tezin ikinci bölümünde irdelendiği üzere yerel idari özerklik, yerel demokrasinin ön şartlarındadır. Türkiye'deki en küçük ve en yaygın yerinden yönetim kuruluşu olmaları nedeniyle köylerin, yerel idari özekliği haiz oluşu önemli bir husus olarak değerlendirilmektedir. Hukuki açıdan köyler, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları, köy halkı tarafından seçilerek oluşturulan, kamu tüzel kişiliğini haiz yerinden yönetim kuruluşları olarak tanımlanabilir (Gözler & Kaplan, 2016, s. 93).

İnsanların bir arada yaşam sürme ihtiyacının bir sonucu olarak gelişim göstermiş köy idarelerinin ortaya çıkışı, insanlık tarihi kadar eskidir (Erat, 2016, s. 89). Geleneksel bir yerleşim birimi olan köy idarelerinin varlığı, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de köklü bir geçmişe sahiptir. Köyler, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan günümüze sosyal bir birim olarak varlığını sürdürmüştür (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 377-379).

Doğal bir yerleşime ve geleneksel bir yönetime haiz köy idareleri, köklü bir geçmişe sahip olsa da köylerin *"muhtarlık"* kurumu çerçevesinde yönetsel bir birim olarak ortaya çıkmaları, 19. yüzyıla rastlamaktadır. İlk defa İstanbul'un mahallelerinde 1829-1830 yıllarında ihdas edilen muhtarlık kurumu, birkaç yıl sonra taşrada yaygınlaşmıştır (Kavruk, 2004, s. 5-7). Anadolu'da muhtarlık kurumu, ilk defa 1833 yılında Kastamonu'nun Taşköprü ilçesinde ihdas edilmiş ve birkaç yıl sonra padişah II. Mahmut'un buyruğu üzere tüm ülkeye yaygınlaştırlmıştır (Çadırcı, 1993, s. 5). Bu birimlerde, *"muhtar-ı evvel"* (birinci muhtar) ve *"muhtar-ı sani"* (ikinci muhtar) olmak üzere seçilen kişiler, imamların idari görevlerinden sorumlu tutulmuştur (Parlak, 2020, s. 306).

Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dönemlerinden son dönemlerine kadar varlığını sürdüren ve Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan köylerin, yerel yönetim birimi olarak kamu tüzel kişiliğini haiz kılınması ise 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu düzenleme ile köy idarelerine kamu tüzel kişiliği verilmiş ve köyler hukuki açıdan yerel yönetim birimi olarak tanınmıştır (Parlak, 2020, s. 305-307). Türkiye'de köy idaresini düzenleyen 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanun'u yürürlülüğünü korumaktadır (Gözler, 2019, s. 426-427). Günümüzde köy tüzel kişiliklerinin yönetimi, söz konusu yasal düzenlemeye dayanmaktadır (Derdiman, 2005, s. 111).

3.2.4.1. Yerel Katılım Perspektifinden Köy Tüzel Kişiliğinin Organları

Köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve köy muhtarı olmak üzere köy tüzel kişiliğinin üç organı bulunmaktadır (Nadaroğlu, 2001, s. 245). Nitekim, 442 sayılı Kanun'un 20. maddesinde her köyde, bir köyde derneği, bir köy muhtarı ve bir ihtiyar

meclisinin bulunacağı hükme bağlanmıştır. Muhtar, köyün yürütme organı iken köy derneği ve köy ihtiyar meclisi ise karar ve danışma organıdır (Karakılçık, 2013, s. 212). Söz konusu organlar, 2972 sayılı Kanun hükümlerine göre seçilmektedir (Şengül, 2020, s. 174).

3.2.4.1.1. Köy Muhtarı

Yürütme organı niteliğindeki köy muhtarı, 442 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre köy idaresinin başıdır. Söz konusu maddede muhtar, köy işlerinde emir vermek ve emrin yerine getirilmesini sağlamak hakkına sahipken Kanun'da köye verilen işleri görmekle de vazifelendirilmiştir. Diğer taraftan, muhtar, yerel yönetim birimi olan köy idaresinin başı iken aynı zamanda merkezi idarenin köydeki görevlisidir (Nadaroğlu, 2001, s. 245). Nitekim, 442 sayılı Kanun'un 10. maddesinde muhtarın devlet memuru olduğu hükme bağlanmış ve buna binaen 11. maddede yolsuzlukları anlaşıldığı taktirde köy muhtarı ve onunla birlik olanların devlet memuru gibi muhakeme edilip cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca, söz konusu yasal düzenlemenin 35. maddesinde muhtarın göreceği işler, köy ve devlet işleri olarak iki kategoriye ayrılmış ve tek tek sıralanmıştır.

Köy idaresinin temsilcisi (Derdiman, 2005, s. 118) ve ihtiyar meclisinin başı olan köy muhtarı, 442 sayılı Kanun'un 20. maddesine göre doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilmektedir. 2972 sayılı Kanun'un 31. maddesine göre en az 6 aydan beri ilgili köyde yaşamak şartıyla 18 yaşını doldurmuş okur- yazar her Türk vatandaşı, köy muhtarı seçilebilmektedir. Köydeki seçmenlerce/köy derneğince seçilen muhatarların görev süresi 5 yıldır. Ayrıca, muhtarların siyasi partilerce aday gösterilmesi yasaklanmıştır (Gözler, 2019, s. 95).

Tezin ikinci bölümünde irdelendiği üzere yerel yönetim organlarının demokratik yerel seçimlerde belirlenmesi, yerel demokrasinin kurumsallaştırılmasında önemli bir husus olarak değerlendirilmektedir. Köy tüzel kişiliğinin başı, temsilcisi ve yürütme organı konumundaki muhtarın seçimlerle belirlenmesi, Türkiye'deki yerel demokrasi açısından olumlu bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, yerel halkın

en sık kullandığı siyasal katılım yöntemi, seçimlerde oy kullanmadır. Buna göre yerel halk, muhtarı belirlemekle yaşadığı birimin yönetiminde dolaylı biçimde söz sahibi olmaktadır. Diğer taraftan, yerel demokrasinin işler kılınmasında, organların yerel halk tarafından seçimi kadar ilgli organların yerel idari özerkliğe sahip olması da kritik derecede öneme sahiptir. Köy yönetiminin idari özerkliği ve organlar üzerindeki idari vesayet yekileri, "*Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım Açısından Köy Yönetimi ve Köy Topluluğu"* başlığı altında incelenecektir.

3.2.4.1.2. Köy İhtiyar Meclisi

Köy ihtiyar meclisi, köyün danışma ve karar organlarından biridir. İhtiyar meclisi, köye ait işlerin yerine getirilmesini görüşüp düzenleyen, bu amaçla yürütmeye ilişkin kararlar alan ve uygulamaları denetleyen bir organdır (Nadaroğlu, 2001, s. 245-247). İhtiyar meclisinin bu niteliği Köy Kanunu'nun 44. maddesinde vurgulanmıştır. Buna göre, ihtiyar meclisi köylüye ait işleri konuşur ve hangi işlerin köylü tarafından bizatihi, hangilerinin ise ücreti karşılığında işçi tutularak görülebileceğine karar verir. Ayırca, 44. maddede hükme bağlandığı üzere ihtiyar meclisi köyde imece ve salmaya karar verir.

442 sayılı Kanun'un 42. maddesinde ihtiyar meclisinin en az haftada bir defa toplanıp konuşacağı belirtilmiştir. İhtiyar meclisinin başı olan muhtar, ihtiyar meclisini toplantıya çağırmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, köy muhtarının toplantıya çağırmadığı ve meclisin toplantı günü olmadığı zamanlarda bile ihtiyar meclisinin, muhtara haber vererek kendi isteği üzere toplanabileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu yasal düzenlemenin 43. maddesinde hükme bağlandığı üzere ihtiyar meclisi köy işlerini en acil olandan başlayarak bir düzene yerleştiren ve sıra gözeterek hepsini köylüye gördüren bir organdır.

İmece ve salmaya karar vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, köy bütçesini kabul etmek ve kamulaştırma kararı almak gibi köylerde yerel halk adına önemli kararlara hükmedebilen ihtiyar meclisi, seçilmiş ve doğal olmak üzere iki tür üyeden oluşmaktadır (Karakılçık, 2013, s. 212). İhtiyar meclisi azaları, 442 sayılı

Kanun'un 20. Maddesine göre doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilmektedir.

2972 sayılı Kanun'un 30. maddesine göre köy ihtiyar meclisine son nüfus sayımı sonuçları dikkate alınarak, nüfusu 1.000'e kadar olan köylerde 8; 1.001-2.000 arası olan köylerde 10 ve nüfusu 2.000'in üzerinde olan köylerde ise 12 üye seçilmektedir. Söz konusu seçimler, 2972 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre beş yılda bir Mart ayının son Pazar günü gerçekleşmektdir. 2972 sayılı Kanun'un 31. maddesine göre en az altı aydır ilgili köyde ikamet etmek şartı ile 18 yaşını doldurmuş okur-yazar her Türk vatandaşı ihtiyar meclisi üyesi seçilebilmektedir. Diğer taraftan, 442 sayılı Kanun'un 23. maddesine göre köyün imamı ve öğretmen veya başöğretmeni ihtiyar meclisinin her zaman üyesidir. İmam ve öğretmen *"doğal üye"* olarak adlandırılmaktadır (Tortop, Aykaç, Yayman, & Özer, 2014, s. 406).

Köyün idaresinde önemli kararlar almaya yetkili bir organ olan ihtiyar meclisinin, köylüler arasından ve yine köylüler tarafından belirlenmesi köylerdeki yerel katılım ve yerel demokrasinin niteliğini ortaya koymaktadır. Köylerin en küçük yerel yönetim birimi olduğu (Gözler & Kaplan, 2016, s. 93), ve bu birimlerde her beş yılda bir yerel halkın kendi yöneticilerini seçtiği dikkate alınırsa söz konusu yerel oluşumlar, yerelde demokrasi idealinin gerçekleştirilebilme potansiyeline sahiptir. Ancak yerel halkın temsilcilerini belirlemesi, yerel demokrasinin tesis edilmesinde yeterli değildir. Tezin ikinci bölümünde irdelendiği üzere çağdaş katılım yöntemlerinin uygulamaya konulmasının yanı sıra seçimle belirlenen organların yerel idari özerkliği haiz oluşu da bu hususta gerekli şartlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel katılım ve yerel demokrasi açısından kritik olan bu hususlar, tezin ilerleyen kısmında *"Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım Açısından Köy Yönetimi ve Köy Topluluğu"* başlığı altında irdelenecektir.

3.2.4.1.3. Köy Derneği

442 sayılı Köy Kanunu'nun 20. maddesine göre köy derneği, köy muhtarını ve köy ihtiyar meclisi üyelerini doğrudan doğruya seçmeye yetkili kadın ve erkek tüm köylünün oluşturduğu bir topluluktur. Köy derneği, köyün, seçmen statüsüne haiz

kadın ve erkek tüm üyelerinden meydana gelen bir kuruldur (Derdiman, 2005, s. 115). Köy derneği, köydeki tüm seçmenlerin oluşturduğu yerel bir topluluk olarak da ifade edilebilir (Nadaroğlu, 2001, s. 246).

Köy derneği, köy tüzel kişiliğinin karar organlarından biridir ve Türkiye'deki doğduran demokrasi uygulamalarına örnek gösterilmektedir (Yeter, 1992, s. 16). 442 sayılı Köy Kanunu'nda köy derneğine çeşitli konularda karar alma yetkisi verilmiştir. Buna göre, köy derneğinin en önemli yetkisi, köy muhtarını ve köy ihtiyar meclisi üyelerini köylü arasından doğrudan doğruya seçmektir. Nitekim Köy Kanunu'nun 20. maddesinde bu husus hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 12. maddesinde köyün işleri, mecburi ve köylülün isteğine bağlı işler olarak kategorileştirilmiştir. Köylünün isteğine bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesinde, köy derneği yetkili kılınmıştır. Buna göre 12. maddede, isteğe bağlı bir köy işinin zorunlu hale getirilmesinde, köy derneğinin üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ve mülki amirin onayı gerektiği hükme bağlanmıştır. Bu noktada mülki amir onayı aranması, merkezi idarenin köy tüzel kişiliği üzerideki idari vesayet denetimine örnek gösterilebilir.

442 sayılı Köy Kanunu'nda köy derneği, belirli durumlarda köy tüzel kişiliği adına temsilci seçmekle de görevlendirilmiştir. Söz konusu düzenlemenin 33. maddesinde köy tüzel kişiliği ile davacı veya davalı olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin, söz konusu davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edemeyeceği hükme bağlanmıştır. Bu durumda, ilgili hükme göre köy tüzel kişiliği adına yekili temsilci, köy derneği tarafından seçilmektedir. Ayrıca, 442 sayılı Kanun'un 83. maddesinde köy imamlarının, köy derneğinin seçimi ve müftünün emri üzere göreve başlayacağı belirtilmiştir. Köy derneğinin doğrudan demokrasi ve yerel demokrasi çerçevesinde detaylı analizi tezin dördüncü bölümünde yer alan *"Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım Açısından Köy Yönetimi ve Köy Topluluğu"* başlığı altında yapılacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. 6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA BÜYÜKŞEHİRLERDEKİ ESKİ KÖY/YENİ MAHALLE BİRİMLERİNDE YEREL KATILIM

Tezin bu bölümünde, 6360 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen 2012 tarihli büyükşehir reformu sonrası kamu tüzel kişiliğine son verilip köyden mahalleye dönüşen birimlerde yerel katılım, literatürdeki olumsuz perspektifin yanı sıra olumlu bir perspektif çerçevesinde de tartışma konusu yapılacak, reform sonrası yerel demokrasi ve yerel katılım açısından ortaya çıkan güçlük ve potansiyeller incelenecektir.

4.1. YEREL YÖNETİMLERDE YEREL KATILIM

İl mülki sınırında büyükşehir modeli ile köyden mahalleye dönüşen birimlerin yerel katılım açısından kayıplarının ve yeni kazanımlarının/potansiyellerinin tartışılabilmesi için Türkiye'deki diğer yerel yönetim birimlerinin yerel katılım açısından incelenmesinde fayda vardır. Tezin bu kısmında, Türkiye'deki yerel katılım yöntem ve süreçleri, il özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediye özelinde irdelenecektir. Tezin odak noktasını köy ve mahalle düzeyindeki yerel katılım oluşturduğundan bu husus, bu bölümde özel bir kesim altında spesifik olarak incelenecektir.

4.1.1. İl Özel İdarelerinde Yerel Katılım

İl özel idaresinin karar organı konumunda olan il genel meclisi, 5302 sayılı Kanun'un 9. maddesinde hükme bağlandığı üzere yerel halk tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Bu Kanun, 11. madde kapsamında, atanmış bir yönetici olan valinin il genel meclisi başkanlığı görevine son vermiş, il genel meclisi başkanının

seçilmiş üyeler arasından meclis üyelerince seçimini sağlamıştır. Böylelikle il genel meclisi başkanlığı da yerel seçimler yoluyla belirlenmiş temsilcilerin seçimi aracılığıyla belirlenir duruma gelmiş ve il özel idaresi üzerindeki merkezi yönetimin idari vesayeti azaltılmıştır. Uçar'a göre bu durum, il genel meclisinin daha demokratik ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasına zemin hazırlamıştır (2011, s. 616-617). Yerel halkın en sık kullandığı yerel katılım yöntemi olan yerel seçimlerde oy kullanma ile belirlenen temsilcilerin yönetimde etkinliğinin artırılması, yerel demokrasi açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Her ne kadar vatandaşların yerel seçimler vasıtasıyla temsilcilerini belirlemesi, yerel demokrasi açısından önemli olsa da tek başına yeterli görülmemektedir. Bu bağlamda, yerel meclis toplantılarına halkın katılımı, çağdaş bir yerel katılım yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır (Çukurçayır, 2021, s. 184). Demokratik ülkelerde yerel meclislerin toplantıları kural olarak halkın katılımına açıktır (Erdoğan, 2019, s. 300). Yerel halkın il genel meclisi toplantılarına katılım hakkı 5302 sayılı Kanunda tanınmıştır. (Kocaoğlu, 2015, s. 83). 5302 sayılı Kanun'un 12. maddesine göre il genel meclisi toplantıları halk katılımına açıktır. Bu kapsamda toplantıların zaman, yer ve 13. maddede belirtildiği üzere gündem bilgisinin uygun araçlarla halka duyurulması gerekmektedir. Bununla birlikte söz konusu hakkın, tanınmış olmasına karşın il genel meclisine yerel halkın katılımının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir. Ağrı, İzmir ve Konya İl Genel Meclisleri özelinde yapılan bir çalışmada, meclis üyelerinin sadece %4,4'ü, yerel halkın il genel meclisi toplantılarına ilgi duyduğunu belirtmiştir (Görün, 2006, s. 174). Söz konusu hakkın kanuni düzeyde tanınmasının yanı sıra yerel halkın yerel meclis toplantılarına katılımını teşvik edici yöntemlerin geliştirilmesine ihtiyaç vardır, denebilir.

Yerel halkı ilgilendiren birçok meselede önemli çalışmalara imza atan il özel idaresi ihtisas komisyonları toplantılarına ildeki çeşitli aktörlerin katılımının öngörülmesi, yerel demokrasi açısından olumlu bir gelişmedir. Nitekim 5302 sayılı Kanun'un 16. maddesinde, yerel halkın seçtiği temsilcilerden teşekkül eden ihtisas komisyonlarının toplantılarına kaymakamların, ildeki kamu kuruluşu amirlerinin, ildeki kamu meslek kuruluşlarının, üniversite ve sendikaların, gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarlarının ve STK temsilcilerinin kendi görev ve faaliyet

alanlarına giren konularda, oy hakkı olmaksızın katılıp görüş bildirebilmeleri hükme bağlanmıştır. Bu durum, ildeki çeşitli aktörlerin, katılım marifetiyle yönetimi etkilemesine imkân sağlayarak yerel yönetişim kanallarını genişletici bir katkıda bulunmaktadır.

Meclis toplantılarına katılımın yanı sıra yerel birimlerde katılımın bir başka biçimi, vatandaşların yerel hizmetlere gönüllü katılımı olarak karşımıza çıkmaktadır. Demokrasinin yerel düzeyde geliştirilmesinde, halkın yerel faaliyetlere bireysel ya da örgütsel düzeyde gönüllü katılımı, yerel katılımın önemli bir yöntemidir. Nitekim demokrasinin geliştiği ülkelerde demokratik bilince sahip gönüllüler, günlük yaşamda pek çok alanda çeşitli görevler üstlenmekte; Palabıyık'ın da belirttiği üzere gönüllü katılım, yerel halkın demokratik sivil becerilerini geliştirmede önemli roller üstlenerek yerel demokrasiye katkı sağlamaktadır (2011, s. 83-102). Bu kapsamda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, illerde gönüllü katılımı geliştirmeye yönelik düzenlemeler getirmiştir. Söz konusu Kanun'un 65. maddesi, il özel idaresinin sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlı, kadın, çocuk, engelli, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde il düzeyinde dayanışma ve katılımı sağlamak üzere gönüllü vatandaşların katılımına yönelik programlar uygulanmasını hükme bağlamıştır.

5302 sayılı Kanuna dayanılarak 2005 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yerel hizmetlere gönüllü katılımı düzenlemek amacıyla *"İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği"* çıkarılmıştır. Söz konusu yönetmeliğin 6. maddesine göre yerel hizmetlere katılım sağlamak isteyen gönüllüler, çalışabilecekleri alanları da beyan ederek ilgili il özel idaresi ve belediyeye müracaat etmektedir. Müracaatları uygun görülen gönüllüler, ilgili birimin gözetimi ve bilgisi dâhilinde sorumluluk alanlarında herhangi bir ücret talep etmeden çalışabilmektedir (Resmi Gazete, 2005). Gönüllü katılımın, birey ve toplulukların özgür, özerk ve bağımsız iradeleri üzerine temellendiği, yönetimi kontrol etmede ve katılım sağlamada işlevsel olduğu dikkate alındığında il özel idarelerinde söz konusu çağdaş yerel katılım yönetimine yer verilmesi, Türkiye'de yerel demokrasinin güçlendirilmesi açısından oldukça öneme sahip bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır (Kocaoğlu, 2015, s. 89-91).

İl özel idarelerinde yerel katılım açısından bir başka önemli husus, kamuoyu yoklamalarıdır. Bu tezin ikinci bölümünde irdelendiği üzere kamuoyu yoklamaları, çağdaş yerel katılım yöntemlerindendir. 5302 sayılı Kanun, 7. maddede, il özel idarelerinde söz konusu yerel katılım yönetiminin uygulanmasına imkân tanımaktadır. Buna göre, il özel idareleri, hizmet alanlarıyla sınırlı olmak üzere halkın görüş ve kanaatlerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmektedir. Diğer taraftan, kamuoyunun demokratik bir biçimde oluşabilmesi için yerel halkı bilgilendirme kanallarının iyi organize edilemesine ihtiyaç vardır. Halkın yerel yönetim uygulamaları hakkında bilgi sahibi olabilmesi için yerel birimlerin gerçekleştirdikleri faaliyetleri şeffaflık ilkesine uygun olarak vatandaşlara duyurması ve vatandaşların da ihtiyaç duyulduğunda yönetim faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgelere erişim imkânına sahip olması gerekir (Çukurçayır, Özer, & Turgut, 2012, s. 7). Yerel hizmet ve faaliyetler hakkında bilgi sahibi olmak, yerel düzeyde demokratik bir kamuoyunun oluşması için bir ön gerekliliktir. Açıklık ilkesi çerçevesinde, doğru ve tam bilgilendirilmiş bir kamuoyunun katkısı olmaksızın yerel demokrasiden söz edilemez (Pustu, 2005, s. 130).

Çağdaş yerel katılım yöntemi olan kamuoyu araştırmasının amacına ulaşmasında kilit öneme sahip demokratik kamuoyu oluşumuna, 5302 sayılı Kanun kayıtsız kalmamıştır. Söz konusu düzenleme, yerel halkın bilgilendirilebilmesi için çeşitli hükümlere yer vermiştir. Buna göre, 12. ve 13. maddelerde hükme bağlandığı üzere il genel meclisinin toplantı yeri, zamanı ve gündemi uygun araçlarla halka duyurulmaktadır. Vatandaşların ilgili meclis toplantılarına katılımının sağlanmasında söz konusu duyuru önem taşımaktadır. Yine bu kapsamda ilgili düzenlemenin 15. maddesi, kesinleşen il genel meclisi karar özetlerinin, toplantıyı izleyen yedi gün içinde halka duyurulmasını zorunlu tutmuştur. Benzer bir biçimde, yerel halkı ilgilendiren birçok meselede geniş kapsamlı çalışmalar yürüten ihtisas komisyonu raporları da söz konusu yasal düzenlemenin 16. maddesine göre çeşitli yollarla halka duyurulmak zorundadır. Böylece, il özel idarelerinde doğru ve tam bilgilendirilmiş kamuoyunun oluşması, bu çerçevede çağdaş yerel katılım yöntemlerinden olan kamuoyu araştırmasına etkinlik kazandırılması için zemin hazırlanmaktadır. Bu yönüyle il özel idaresi, yerel demokrasiyi ve katılıma temel oluşturucu bir niteliğe sahiptir.

Netice itibariyle, il özel idareleri için 2005 yılında gerçekleştirilen yenilikler, söz konusu birimlerin idari açıdan daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşmasını sağlamış, yerel katılımı güçlendirecek çeşitli düzenlemelere yer vermiştir. Diğer taraftan, il genel meclisi toplantılarının hangi şartlar dahilinde halk katılımına kapalı olacağının düzenlenmemesi, keyfiliğe açık kapı bırakarak tezin birinci bölümünde tartışılan yerel demokrasinin açıklık unsurunu zedelemektedir. Ayrıca valinin, il genel meclisi başkanlığı görevine son verilse de il özel idaresinin yürütme organı olarak güçlü bir konumda olması ve il özel idaresinin uluslararası faaliyetlere katılımının, İçişleri Bakanlığı onayına tabi tutulması söz konusu yerel yönetim birimlerinin idari özerkliğini azaltmaktadır. Söz konusu düzelemeler, yerel temsil ve yerel katılımın gerçek manada sağlanabilmesini güçleştiren unsurlar olarak kabul edilmektedir (Görmez, 2020, s. 188-190).

4.1.2. Belediyelerde Yerel Katılım

5393 sayılı Kanun, belediyeleri yerel katılıma daha açık bir statüye kavuşturmuştur (Çukurçayır, 2021, s. 226). 2972 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hükme bağlandığı üzere belediye meclis üyelerinin ve belediye başkanının yerel halk tarafından demokratik seçimlerde belirlenmesi, yerel demokrasinin gerçeklik kazanmasında önemli bir adımdır. Buna göre yerel halk, yerel seçimlere katılım yoluyla temsilcilerini belirlemekte ve dolaylı olarak yönetimde söz sahibi olmaktadır. Yerel katılım açısından seçimlerde oy kullanmak, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi açısından bir gerek şarttır ancak yeterli değildir. Başka bir ifadeyle, yerel yönetim organlarının seçimle göreve gelmesi, bu yapılara demokratik bir nitelik kazandırılması açısından yeterli görülmemektedir. Biçimsel koşulların ötesinde gerçek bir yerel katılımın fiilen hayata geçirilmesi gerekmektedir (Aksu & Kurtuluş, 2011, s. 117). Bu noktada, 5393 sayılı Kanun çerçevesinde yerel halkın belediye meclisi toplantılarına katılım hakkının tanınması, daha demokratik bir gelişme olarak okunabilir. Nitekim, kanun koyucu söz konusu düzenlemenin 20. ve 21. maddelerinde, bu durumu sağlayabilmek için belediye meclisi toplantılarının yer, zaman ve gündem bilgisinin, uygun araçlarla halka duyurulacağını hükme bağlamıştır. Ancak gerçekleştirilen bir araştırmada, Sivas Belediyesi meclis üyelerinin %80,8'inin halkın

meclis toplantılarına ilgisiz olduklarını belirtmesi, Türkiye'deki yerel katılım açısından çarpıcı bir sonuçtur (Yıldırım, Öner, Aksu, & Tatlı, 2011, s. 520).

Belediye meclisi toplantılarına halk katılımının yanı sıra belediye ihtisas komisyonu toplantılarının da yerel halka açık olması prensibinin benimsenmesi, yerel yönetim işleyişini katılımcı demokrasiye açan bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 24. maddesine göre mahalle muhtarları, ilde görevli kamu kuruluşlarının amirleri ve meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, kendi görev ve faaliyet alanlarındaki konularda ihtisas komisyonu toplantılarına oy hakkı olmaksızın katılıp görüş beyan edebilmektedir. Bu durum, karar alma süreçlerinin hazırlık aşamasına, yerel düzeydeki farklı kesimlerin katılımını sağlamakta, böylece yerel yönetişimi geliştirmektedir. Benzer bir biçimde, söz konusu düzenlemenin 41. maddesinde hükme bağlandığı üzere stratejik planın hazırlanması sürecinde üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşünün alınması, yerel yönetişim kanallarını genişletmektedir.

Yerel halkın doğru ve tam bilgilendirilmesi, yerel düzeyde demokratik bir kamuoyunun oluşumuna ve yerel katılıma zemin hazırlamaktadır (Pustu, 2005, s. 130). 5393 sayılı Kanun'da yerel halkın bilgi edinme hakkına yönelik hükümlere yer verilmiştir (Çukurçayır, 2021, s. 226). Söz konusu düzenlemenin 23. maddesine göre belediye meclisinin kesinleşen karar özetlerinin, en geç yedi gün içinde halka duyurulmasına benzer bir biçimde 24. maddeye göre ihtisas komisyonu raporları da alenidir ve yerel halkı yakından ilgilendiren birçok kamusal meselede önemli çalışmalara imza atan ihtisas komisyonu raporları çeşitli yollarla halka duyurulur ve ilgilisine ücreti karşılığında verilebilir.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Kanun'un 15. maddesinde belediyelerin, belde halkının beledi hizmetlerle ilgili görüş ve kanaatlerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma yetkisi de tanınmıştır. İl özel idarelerine kamuoyu yoklaması yapma yetkisi tanınmasına benzer biçimde 5393 sayılı Kanunda şeffaflığı ve bilgi edinmeyi sağlamaya yönelik hükümler, aynı zamanda belediyeler düzeyinde

de kamuoyu yoklamasının çağdaş yerel katılım yöntemi olarak katılıma temel oluşturucu gerçekçi çıktılar üretmesine zemin oluşturmaktadır.

Kamuoyu yoklamalarının yanı sıra 5393 sayılı Kanun, belediyelerin kuruluşunu düzenleyen 4. maddesinde, belediyelerin kurulması ve birleşmesi noktasında yerel referanduma/halkoylamasına benzer bir uygulama öngörmektedir. Buna göre, bir veya daha fazla köy ihtiyar meclisi kararı veya seçmenlerin yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurması veya valinin re'sen buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzere yerel seçim kurulları 15 gün içinde köy ve köy kısımlarındaki köy derneği üyesi seçmenlerin/köylülerin oylarına başvurur ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. Belediye kurulmasına dair işlem dosyası, valinin görüşü de eklenerek Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı Kararı ile o birimde belediye kurulur. Benzer bir yerel referandum uygulaması, söz konusu yasal düzenlemenin 8. maddesinde belediyelerin birleşmesi işlemi için de öngörülmüştür.

Belediye kurulması ve birleşmesine ek olarak, Türkiye'de münferit olarak bazı belediyelerin çeşitli kamusal meselelerde halkın oyuna başvurduğu bilinmektedir. Örneğin, 16 Mayıs 2010 tarihinde Beykoz Belediyesi, bazı mahalleler için planlanan hizmetlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesine ilişkin kararı, yerel referandum yapmak suretiyle halka bırakmış ve ortaya çıkan sonuca göre söz konusu hizmetleri karara bağlamıştır (Kocaoğlu, 2015, s. 78). Türkiye'deki yerel referandum uygulamaları, yerel kamuoyu yoklamasından daha demokratik bir sürece işaret etmektedir. Söz konusu hükümler, her ne kadar nihai kararı merkezi idareye bıraksa da yerel yönetimlerin kurulmasında, yerel halkı karar verici konumuna getirerek yerel demokrasiyi hayata geçirmekte ve yerelde doğrudan demokrasiye yaklaşılmasına imkân tanımaktadır.

Belediye meclisi ve ihtisas komisyonu toplantılarına halk katılımının sağlanması, yerel kamuoyu yoklamalarının yanı sıra yerel referandum uygulamalarına zemin hazırlayan yasal düzenlemelere ilaveten belediyeler düzeyinde yerel katılım hususunda, Kent Konseylerinin kurulması da bu birimlerde yerel katılıma kanal oluşturan ilave bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel Gündem 21

çerçevesinde 5393 sayılı Kanun ile yürürlüğe konulan kent konseyleri, yerel demokrasi, yerel temsil ve katılıma ilişkin önemli adımlardan biridir (Görmez, 2020, s. 179). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde kent konseyleri, kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma, dayanışma, saydamlık, hesap verebilirlik, katılım ve yerinden yönetim ilkelerine işlerlik kazandırmaya yönelik yapılar olarak tanımlanmaktadır.

2006 yılında çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 4. maddesinde ise kent konseyleri; merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşerilik hukuku çerçevesinde bir araya geldiği; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının ve vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde tespit edildiği, tartışıldığı ve çözümlerin üretildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetişim mekanizmaları olarak tanımlanmıştır (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006). Kent konseyi, yönetim anlayışından yönetişim anlayışına geçmenin bir gereği olarak ihdas edilmiştir (Şahin, 2019, s. 143).

Kent konseyleri, müzakereci demokrasi modelinin uygulamaya konulduğu, katılımcılık, demokrasi ve yerel yönetişim perspektifiyle yerel demokrasiyi güçlendirmeye yönelik bir yerel katılım mekanizmasıdır. Kent konseyleri, yerel yönetimleri, hemşerileri ve sivil toplum örgütlerini etkileşime sevk ederek yerel yönetişimi güçlendirmektedir. Toplumun farklı kesimlerinden temsilcilerin de katılımıyla teşekkül ettirilen bu yapıların en önemli işlevi, tavsiye kararları almak ve bu kararları yerel yönetimlerin meclislerine sunarak halk katılımı çerçevesinde yerel düzeyde doğrudan demokrasi idealine hizmet eden bir katkı sağlamaktadır (Bozkurt, 2014, s. 235). Nitekim 5393 sayılı Kanun'un 76. maddesinde *"Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir"* hükmüne yer verilmektedir (Resmî Gazete, 2005). Ancak ilgili kararların bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ayrıca, söz konusu yapıların bağlı statüde olması, kendilerine ait bütçelerinin olmaması, süreçlere katılımın kentteki bazı örgütlü grupların sınırlı katılımı şeklinde cereyan edip daha yoğun bir toplum

katılımına imkân vermemesi gibi hususlar söz konusu yapıları, yerel demokrasiyi güçlendirme noktasında işlevsiz kılabilmektedir (Görmez, 2020, s. 181-182).

Belediyelerde yerel katılım açısından diğer önemli bir husus, e-katılımdır. Belediyeler, yerel katılımı artırmak amacıyla internet başta olmak üzere pek çok teknolojik gelişmeyi kullanmakta ve e-Belediyecilik uygulamalarını hayata geçirmektedir. Tezin ikinci bölümünde de irdelendiği üzere e-Belediyecilik gibi internet tabanlı uygulamalar, belediyeleri halka yakınlaştırmakta, şeffaflık, bilgi edinme, hesap verebilirlik ve yönetişim ilkeleri çerçevesinde yerel demokrasi ve yerel katılıma etkinlik kazandırmaktadır (Yıldırım & Öner, 2004, s. 49-55). İnternetin sağladığı imkânlar vurgulanarak, bu uygulamaların *"elektronik demokrasi"* olarak kavramsallaştırıldığı görülmektedir (Çukurçayır, 2021, s. 185-187).

Türkiye'de *"elektronik demokrasi"* çerçevesinde yerel katılımı güçlendirme girişimlerinin gelişme kaydetmekte olduğu söylenebilir. Bu kapsamda, 2018 yılında 5393 sayılı Kanun'a e-Belediye hakkında ek madde eklendiği görülmektedir. 5393 sayılı Kanun'un ek 3. maddesine göre belediyeler, kendilerine mevzuat çerçevesinde verilen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesinde ve yerel halkça yapılan başvuruların sonuçlandırılmasında her türlü idari iş ve işlemin yürütüldüğü e-Belediye sistemini kullanır. Nitekim Çakır, e- Belediye uygulamalarının, Türkiye'de demokratik yerel yönetişime katkı sağladığını dile getirmiştir (2015, s. 1-8).

Önceki bölümlerde tartışıldığı üzere belediye birimlerine *"telefonla erişim"* de gelişen iletişim teknolojisinin mümkün kıldığı bir yerel katılım yöntemidir. Vatandaşla yönetim arasındaki mesafelerin aşılmasında etkin bir bireysel başvuru aracı olan telefon, birçok belediye tarafından yerel katılım yöntemi olarak kullanılmaktadır (Kocaoğlu, 2015, s. 96). Bu kapsamda belediyelerde *"Beyaz Masa"* birimlerinin faaliyete geçilmesi, yerel katılımı güçlendirmektedir (Aksoy, 2006, s. 57-58). Yerel halk ile yerel idare arasında etkileşimi güçlendiren diğer bir bireysel başvuru aracı da dilekçedir. Yerel katılım yöntemlerinin tartışıldığı bölümde vurgulandığı üzere vatandaşların veya mütekabiliyet ilkesi çerçevesinde yabancıların dilekçe hakkı, 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde tanınmıştır. Dilekçe kapsamında bireysel başvuru,

belediyeler düzeyinde yerel halk tarafından sıklıkla kullanılan pasif yerel katılım yöntemlerindendir (Kocaoğlu, 2015, s. 88-89).

Gelişen internet teknolojisi, dilekçe yöntemini elektronik boyuta taşımıştır. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), vatandaşların bireysel başvuru yapabildikleri, katılımcılık, şeffaflık ve vatandaş odaklılık ilkelerine dayanan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır (Darıcı, 2020, s. 107-109). Buna göre, mahalli yerleşmelerde ikamet eden vatandaşlar, CİMER aracılığı ile bireysel başvuru yaparak belediyelerle ilgili istek, şikâyet ve önerilerini iletebilmektedir (Kocaoğlu & Fural, 2018, s. 161). Ayrıca, internetin sağladığı imkânlar bağlamında belediyelerin web sitelerinin de yerel siyasal katılıma katkı sağladığı, bilgi edinme ve müracaat noktasında yerel halka alternatif bir kanal oluşturduğu söylenebilir (Yağmurlu, 2011, s. 203). Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin web sitesi ve geliştirmiş olduğu *"E-Kocaeli"* uygulaması buna örnek gösterilebilir (KBB, 2021).

İl özel idaresindeki düzenlemelere benzer bir biçimde, Belediye Kanunu'nun 77. maddesinde, sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve sosyal kesimlere yardım gibi konularda sunulan hizmetlere yerel halkın gönüllü katılımının düzenlenmesi, belediyelerde yerel katılıma katkı sağlamaktadır. Bu durum, beldede dayanışma ve katılım kültürünü geliştirmektedir. Ayrıca, hemşerilik hukukuna da Kanun'un 13. maddesinde yer verilmesi, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Düzenlemeye göre herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir. Buna göre, hemşerilerin belediye karar veya hizmetlerine katılım ve belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme hakları kabul edilmiştir. Ayrıca 9. maddede hükme bağlandığı üzere mahalle muhtarları, mahalle sakinlerinin katılımları çerçevesinde ortak ihtiyaçları belirlemekle görevlendirilmiştir. Ancak, mahalle yönetimleri, yerel yönetim birimi olarak kabul edilmediğinden tüzel kişilikleri, kendilerine ait bağımsız bütçe ve personeli bulunmamaktadır (Güneş, 2009, s. 121). Bu durum ise Türkiye'de mikro düzlemde doğrudan yerel demokrasi ve doğrudan yerel katılımı işlevsiz bırakmaktadır.

Son olarak Türkiye'de belediyeler tarafından uygulanan halk günleri, halk toplantıları ve yurttaş kurulları yerel katılımı güçlendiren yönetişim mekanizmalarıdır

(Yaman & Küçükşen, 2018, s. 250). Tezin ikinci bölümünde, yerel katılım yöntemleri çerçevesinde tartışıldığı üzere belediyelerde halk toplantılarına benzer bir uygulama da muhtarlar toplantısıdır. Yerel halkın sorunlarına yerinde tanıklık ederek yönetimlere iletme imkânına sahip olan muhtarlarla belirli aralıklarla toplantılar düzenlenmektedir (Önder, 2013, s. 321). Kent konseyi üyesi olmalarının yanı sıra muhtarlara belediyeler tarafından düzenlenen toplantılarda mahallesini temsil etme fırsatı sağlanması, yerel demokrasi açısından olumlu bir gelişmedir (Atvur, 2010, s. 234). Ancak halk toplantıları, halk günleri ve muhtarlar toplantılarının yukarıdan aşağı bir model ile yerel yönetim organlarınca işletilen pasif yerel katılım yöntemleri olduğuna ve bu toplantılarda alınan kararların bağlayıcılıktan yoksun oldukları için yeterince işlevsel olmadığına da değinilmelidir.

4.1.3. Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Katılım

Büyükşehir belediyelerini belediyecilik kavramı çerçevesinde değerlendirmek mümkündür (Kavruk, 2004, s. 1). Büyükşehir belediyeleri, 5393 sayılı Kanunla düzenlenen belediyelerle yerel katılım açısından pek çok noktada aynı mekanizma ve süreçleri barındırmakta ve dolayısıyla belediyeler için geçerli yerel katılım yöntemlerinin, büyükşehir belediyeleri düzeyinde de geçerli olduğu görülmektedir. Bu nedenle, tezin bu başlığı altında, büyükşehir belediyelerine özgü hususlar ve 6360 sayılı Kanun çerçevesinde ortaya çıkan yeni statüko yerel katılım perspektifiyle irdelenecektir.

İlk defa 1984 yılında, merkeziyetçi ve ilçe belediyelerini hiyerarşinin alt basamağında güçsüz konuma yerleştiren bir yapıda ihdas edilen büyükşehir belediye sistemi, 2004, 2008 ve 2012 yılında gerçekleştirilen reformlarla daha demokratik bir yapıya kavuşturulsa da yerel demokrasi, yerel katılım ve yerel idari özerklik gibi hususlarda çeşitli belirsizlik ve problemleri sinesinde barındırmaktadır (Görmez, 2020, s. 198).

Büyükşehir belediye sisteminde yerel demokrasi ve yerel temsil açısından temel problem alanlarından biri, büyükşehir belediye meclisinin oluşumuna ilişkindir. Büyükşehir belediye meclis üyelerinin dolaylı bir seçimle belirlenmesi, yerel temsil

ve katılımı olumsuz etkilemektedir. Bu durum, büyükşehirlerde doğrudan temsile engel olurken, aynı kişinin iki farklı yerel mecliste görev alması sebebiyle yerel temsilin yüksek bir performansta gerçekleşmesini de güçleştirmektedir (Çetinkaya, 2016, s. 135-136). Ancak Keleş'e göre bu durum doğaldır ve bütünlüğü sağladığı için olumlu bir simgesel anlamı vardır fakat *"çift kimlik sorunu"* meclis çalışmalarında aksaklıklara da sebebiyet verebilir (2021, s. 357).

Büyükşehir belediye meclisine ilişkin yerel demokrasi açısından diğer önemli bir husus, mevcut yapının temsil adaletsizliğine neden olmasıdır. 6360 sayılı Kanunla 2012 yılında gerçekleştirilen büyükşehir reformu, yerel temsil ve yerel katılım süreçlerinde önemli değişiklikleri yürürlüğe koymuştur. Söz konusu reform, büyükşehir modelinde temsilde adaleti olumsuz etklemiştir (Güneş, 2017, s. 48-55). İl mülki sınırında büyükşehir modeli, küçük ilçe belediyeleri lehine temsil adaletsizliğine neden olmuştur (Ekinci, 2020, s. 153-154). Buna göre, söz konusu düzenleme büyükşehir belediye meclislerinde büyük/merkez ilçelerin *eksik temsil* edilmesine ve küçük/çevre ilçelerin ise *aşkın temsil* edilmesine yol açmıştır (Arıkboğa, 2014, s. 38-40). Neticede, büyükşehir belediye meclislerinde, küçük/az nüfuslu ilçe belediyeleri egemen konuma gelmiştir (Oktay, 2016, s. 117-119).

Temsil adaletsizliğinin diğer bir boyutu, kır-kent farklılığına dayanmaktadır. Büyükşehir sınırları kırsal alanları da kapsayacak şekilde genişletilmiş (Yaman & Kutlar, 2017, s. 1295), ancak bu kesimin büyükşehir belediye meclisinde eksik temsil edilmesini engellemeye yönelik düzenlemelere yer verilmemiştir (Çetinkaya, 2016, s. 135-136). Türkiye'deki yerel yönetimlerin büyükşehir belediyelerine de yansıyan *"güçlü başkan- zayıf meclis modeline"* dayandığı (Kesgin, 2015, s. 169), da göz önünde bulundurulursa büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliği (Arıkboğa, 2016, s. 61), sayıca fazla olduklarından küçük ilçe belediye temsilcilerinin nüfuslarına oranla çoğunluğu oluşturması ve büyükşehir belediye başkanlarının güçlü konumu nedeniyle kararlarda dengesizlik ve çarpılmalara yol açmak biçiminde somutlaşmaktadır.

Yerel katılım ve yerel demokrasiye ilişkin bir diğer husus, büyükşehir kapsamındaki belediyeler arası ilişkilerdir. Yerel katılım kavramının teorik düzeyde

ele alındığı bölümlerde de irdelendiği üzere yerel yönetimler/meclisler üzerindeki idari vesayet, yerel katılım açısından kritik derecede öneme sahiptir. Türkiye'de yerinden yönetimin güçlendirilmesine ilişkin çabalara karşın merkezi yönetim vazgeçtiği vesayet yetkisini yerelde büyükşehir belediyelerine aktarmıştır (Parlak, 2020, s. 157). Bu çerçevede, büyükşehirlerde ilçe belediyeleri üzerindeki vesayetin kendisi değil, vesayet makamı değişmiştir (Keleş, 2021, s. 352). 6360 sayılı Kanun da yerelleşmeyi amaçlarken paradoksal bir biçimde "*yerelde merkezileşmeye"* sebebiyet vermiş (Öztürk, 2019, s. 146), büyükşehir belediyelerini ilçe belediyeleri üzerinde vesayet makamı konumuna getirmiştir (Alıcı, 2016, s. 129).

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye meclisi, imar ve bütçe konularında ilçe belediye meclislerinin vesayet makamı olarak düzenlenmiştir (Çelik & Taş, 2020, s. 300). Nitekim, 5216 sayılı Kanun'un 2012 yılında son şeklini almış olan 11. maddesi ile büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili kılınmıştır. Diğer taraftan, aynı düzenlemenin 14. maddesinde büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından imara ilişkin alınan kararların aynen veya değiştirilerek kabul edilme yetkisi, büyükşehir belelediye meclisine verilmiştir. İl sathında imar bütünlüğünü sağlamayı amaçlayan bu düzenleme (Parlak, 2020, s. 188), yerel idari özerklikle ve dolayısıyla yerel demokrasiyle bağdaşmamaktadır (Çelik & Taş, 2020, s. 300).

2012 yılında gerçekleştirilen büyükşehir reformu, büyükşehir statülü illerde yerel yönetimlerin yapılanmasında bazı unsurları ortadan kaldırmıştır. 6360 sayılı Kanun'un 1. maddesinde hükme bağlandığı üzere büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Karar organı yerel halkça seçilen, idari ve mali özerkliği haiz olan söz konusu yerel yönetim birimlerinin yerine büyükşehir olan illerde, valiye bağlı *"Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları"(YİKOB)* kurulmuştur. İlgili düzenleme ile Türkiye'deki il özel idaresi sayısı 51'e düşürülmüştür (Önez Çetin, 2015, s. 248-249). 5302 sayılı Kanun'un 9. maddesinde hükme bağlandığı üzere il özel idaresinin karar organı konumundaki il genel meclisi üyelerini, yerel halkın seçtiği, göz önünde bulundurulursa büyükşehir belediyesi olan illerde yerel temsil sınırlandırılmış olmaktadır (Toksöz, 2016, s. 11).

6360 sayılı Kanun ile yerel idari özerkliği haiz bir kurumun yerine 30 ilde mülki makama bağlı idari bir yapı ihdas edilmiştir. Söz konusu düzenleme, yerel temsil ve katılıma ket vurmakla berbaber Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da aykırılık teşkil etmektedir (Önez Çetin, 2015, s. 621-262). Nitekim Şart'ın 4. maddesinde, yerel yönetimlere verilen yetkilerin, merkezi veya bölgesel makamlarca sınırlandırılamayacağı belirtilmiştir. Fakat burada, 2012 tarihli büyükşehir reformuyla mevcut bir yerel yönetim birimine ait yetkilerin sınırlandırılmasının ötesinde, bu yetkilerin merkezi idarenin yereldeki temsilcisi olan vali başkanlığındaki bir kuruma (YİKOB'a) devredilmesi öz konusudur (Karakılçık & Küçük, 2019, s. 90). Paradoksal bir biçimde yerelde merkezileşmeye neden olan bu yapılara, 2016 yılında kamu tüzel kişiliği tanınarak ortaya çıkan bazı problemlerin etkileri azaltılmaya çalışılmıştır (Dağlı, 2018, s. 79).

6360 sayılı Kanun'un 1. maddesinde hükme bağlandığı üzere ortadan kaldırılan yerel yönetim yapıları arasında köy ve belde belediyeleri yer almış, nitekim bu düzenlemeyle 30 büyükşehirde ilçe mülki sınırları içindeki kalan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Söz konusu yasal düzenlemeye göre büyükşehir olan illerde köyler mahalle olarak, belde belediyeleri ise ilgili beldenin ismiyle tek mahalle olarak bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Böylece İstanbul ve Kocaeli'deki orman köyleri de dahil olmak üzere 16.000'den fazla köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Özer, 2013, s. 113).

Mahalle yönetimleri kamu tüzel kişiliğini haiz olmayan idari yapılardır. Yerel düzeydeki en küçük birim olan mahalleler, sorumluluk ve hizmet yönünden mülkî makamlara bağlı olduklarından yerel idari özerkliğe sahip değildir (Karakaya, 2020, s. 463). Nitekim, kamu tüzel kişiliğinden yoksun olan mahalle yönetimleri, yerel yönetimler arasında sayılmamaktadır (Çağlayan, 2016, s. 377). Böylece, köyler, kamu tüzel kişiliğini haiz olmakla yönetsel açıdan mahalle yönetimlerinden farklılaşmaktadır (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 377). Büyükşehirlerde köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesi, bu birimlerde yerel katılım açısından çeşitli değişikliklere neden olmuştur (Toksöz, 2016, s. 11). Tüzel kişiliği kaldırılıp mahalle statüsüne geçirilen eski köy birimlerindeki yerel katılım, tezin temel sorunsalını oluşturduğundan bu husus ayrıca *"6360 Sayılı Kanun Kapsamında Kırsal*

Alanın Dönüşümü ve Eski Köy/Yeni Mahallelerde Yerel Katılım" başlığı altında irdelenecektir.

4.2. KÖY VE MAHALLE BİRİMLERİ KARŞILAŞTIRMASI

Türkiye'deki en küçük ve en yaygın toplumsal birimler olarak köy ve mahalleler çeşitli açılardan karşılaştırılabilir. Bu tezde, Kavruk tarafından yapılan karşılaştırma kısmi olarak kullanılacaktır. Bu kısımda, köy ve mahalleler, tarihsel gelişimleri, fiziksel ve coğrafi yerleşimleri, kurumsal ve yönetsel yapıları, hemşerilik bilinci ve dayanışma kültürleri açısından karşılaştırılacaktır (2004, s. 223-240). Köy ve mahallelerdeki yerel katılım ve yerel demokrasi olgusu, tezin odağını oluşturduğundan, söz konusu husus bu bölümde ayrı bir kısım altında irdelenecektir.

4.2.1. Tarihsel Gelişim Açısından

Türk yerel yönetim tarihinde köyler ve mahalleler geleneksel olarak kendiliğinden teşekkül etmiş sosyal yerleşim birimleridir (Kavruk, 2004, s. 223). Köklü bir geçmişe sahip olan köy ve mahallelerin yönetsel bir birim olarak ortaya çıkmaları ise muhtarlık kurumunun 19. yüzyılda ihdas edilmesiyle gerçekleşmiştir (Kavruk, 2004, s. 5-7). İl özel idaresi ve belediye sisteminin, Tanzimat Dönemi sonrası reform hareketlerinde Fransa'dan alınarak tatbik edilmesine karşın, köy ve mahalle muhtarlıkları Türk toplumunun siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarına istinaden gelişim göstermiş ilk mahalli yönetimlerdir. Bu nedenle, köy ve mahalle muhtarlıkları, Türk yerel yönetim sisteminin çekirdiğini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 1988, s. 465).

Osmanlı Devleti döneminde köy ve mahalle muhtarlıklarının ortaya çıkmasında güvenliğin sağlanması (Şahin & Asarkaya, 2019, s. 26), ve Âyanların halka zulmetmesinin engellemesi amacı etkili olmuştur (Eryılmaz, 1988, s. 467-469). Muhtarlık teşkilatı, halk ile devlet arasındaki ilişkileri yürüten Âyanlık müessesenin bozulması sonrası onun yerine ihdas edilmiştir. Tanzimat Dönemi öncesinde *"muhtar-ı evvel"* ve *"muhtar-ı sani"* olmak üzere seçilen muhtarların en önemli iki görevi, halkla devlet arasındaki ilişkilerde aracılık yapmak ve bölgedeki asayişi tesis etmek olmuştur. Bu dönemde, *"1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi"* ve "*1871 Tarihli İdare-*

i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" gibi yasal düzenlemelerle köy ve mahalle muhtarlıklarının mahalli yönetim olma özellikleri belirginleştirilmiş ancak 1913 tarihli *"İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Mavakkatı"* ile söz konusu düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece hukuki dayanaktan yoksun kalan köy ve mahalle muhtarlıkları, hükümetin izniyle faaliyetlerine fiilen devam etmiştir (Eryılmaz, 1988, s. 467-473).

Günümüzde geçerliliğini koruyan 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girinceye kadar yasal dayanaktan yoksun kalan köy idarelerinde (Ünal, 2011, s. 245), Cumhuriyet'in ilanından sonra yeni düzenlemelere gidilmiştir (Şahin & Işık, 2011, s. 228). Söz konusu Köy Kanunu ile köylerin kamu tüzel kişiliği tanınmış ve köyler hukuki açıdan yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir (Parlak, 2020, s. 307). Osmanlı Devleti'nde mülkî, beledî ve adlî teşkilatın ilk basamağını teşkil eden mahallelerin (Güneş, 2009, s. 121), fiilen sürmekte olan varlıklarına ise 1934 yılında son verilmiş, söz konusu birimlerin görevleri belediyelere ve devlet dairelerine taksim edilmiştir. Belediyeler ve devlet daireleri kendilerine devredilen söz konusu görevleri yerine getirmekte yetersiz kalmış ve sonuçta kamu kurumlarıyla halk arasındaki ilişkilerde aksamalar meydana gelmiştir. Konu hakkında İçişleri Bakanlığı'nın yürüttüğü inceleme sonucunda mahalle muhtarlıklarının yeniden ihdas edilmesine karar verilmiştir. Günümüzde geçerliliğini koruyan 10 Nisan 1944 tarih ve 4541 sayılı *"Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun"* ile mahalle teşkilatı tekrar kurulmuştur. Köy idarelerinin aksine mahalle yönetimlerine kamu tüzel kişiliği verilmemiştir (Eryılmaz, 1988, s. 474).

4.2.2. Fiziki ve Coğrafi Yerleşim Açsından

Köyler, kırsal alanalarda kurulu ve yer yer dağınık bir yapı sergileyen yerleşim birimleridir. Kırsal alanlarla özdeşleştirilen köyler, tarla, bağ, bağçe, mera, otlak, yaylak ve bataklık gibi alanlara sahiptir. Köylerdeki yapılaşmanın dağınıklığına karşın mahalleler, fiziki olarak birbirine yakınlık sergileyen yapıların bulunduğu birimlerdir. Köylerin kırsal alanlarla özdeşleşirilmesine karşın mahalleler, kentsel bütünlüğü sağlayan birimler olarak nitelenmektedir (Kavruk, 2004, s. 225-226). Nitekim tarihsel olarak mahalle yönetimleri, kentsel alan yönetiminin çekirdiğini oluşturmuştur. Söz

konusu işlevi, günümüzde belediye yönetimleri devralmıştır (Yılmaz & Mecek, 2019, s. 771). Neticede, köyleri kırsal alanlardaki, mahalleleri ise kentsel alanlardaki birimler olarak nitelemek yanlış olmayacaktır.

Fiziki ve coğrafi olarak köy ve mahalle birimlerinin karşılaştırılmasında iki farklı tanım rol oynamaktadır. Buna göre, köyler, kırsal kesimde bulunan seyrek nüfuslu yerleşim birimleri olarak tanımlanabilir (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 377). Nitekim, 442 sayılı Köy Kanun'un 1. maddesinde, nüfusu 2.000'den aşağı olan yurtlar, köy olarak adlandırılmıştır. Aynı düzenlemenin 89. maddesinde bir yerleşim yerinin köy olabilmesi için nüfusun en az 150 olması gerektiği vurgulanmıştır. Diğer taraftan, kentsel alanlarla özdeşleştirilen mahalleler ise 5393 sayılı Kanun'un 3. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre mahalle, *"belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim"* olarak tanımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan değişiklikle son şeklini alan 5393 sayılı Kanun'un 9. maddesinde, belediye sınırları içerisinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacağı hükme bağlanmıştır. İlgili hükümler, mahallerin belediye sınırları içerisinde olduğunu vurgulamaktadır. Neticede, mahalleler, insanların kentsel alanlarda topluluk halinde yaşamlarını sürdürdükleri küçük yerleşim birimleridir (Yılmaz & Mecek, 2019, s. 771).

4.2.3. Kurumsal ve Yönetsel Yapılar Açısından

Köy ve mahalle birimleri kurumsal yapıları açısından oldukça farklıdır (Kavruk, 2004, s. 227). Nitekim, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde köyler; il özel idareleri ve belediyelerle birlikte yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzel kişiliğini haiz mahalli idare birimi olarak sıralanmıştır. Buna göre, köyler anayasal düzeyde tüzel kişilik verilen mahalli idare birimleridir. Mahalleler ise kamu tüzel kişiliğini haiz mahalli idare birimleri arasında sayılmamış, idari bir birim olarak belediyeler altında düzenlenmiştir (Erdagöz, 2012, s. 63). Mahalle muhtarlığı, hem yerel yönetimlerin/belediyelerin hem de merkezi yönetimin yardımcısı ve temsilcisi olarak düzenlenmiş geleneksel bir birimdir (Koçberber, 2005, s. 105). Yerel idari özerkliği bulunmayan mahalle yönetimleri daha çok merkezi idareye ilişkin hizmetleri yürütmektedir (Kavruk, 2004, s. 227).

Mahalle ve köylerin, kamu tüzel kişiliğini haiz olmak noktasında ayrışması önemli farklılıklara tekabül etmektedir. Köyler, bir kamu tüzel kişisi olarak, tüzel kişi olmaktan kaynaklanan hak ve borç altına girmek, mahkemeler önünde davacı ve davalı olmak gibi muhtelif hak ve yetkileri haizdir. Ayrıca köyler, kamulaştıma yapmak, kamu gücü ölçütüne dayanarak ceza kesmek, silahlı kolluğa sahip olmak, vergi salmak ve kamusal alacakları cebri yöntemle tahsil etmek gibi yetkileri kullanabilmektedir (Derdiman, 2005, s. 227). Ek olarak köyler, kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları için kendilerine ait malvarlıkları ve bütçeleri olan, uzmanlaşmış personele sahip, yerel meclisleri ile karar alıp uygulayabilen idari açıdan özerk yerel yönetimlerdir (İsbir, 2009, s. 1591).

Kentsel alanlarda insanların topluluk olarak yaşadığı en küçük birimler olan mahalleler ise kamu tüzel kişiliğini haiz olmadıkları için birtakım kamusal hak ve yetkilerden yoksundur (Erdagöz, 2012, s. 60-79). Buna göre mahalle muhtarlıkları, hukuki işlem yapamaz, hak ve borç altına giremez, mahkemeler önünde davacı veya davalı olamaz ve kamulaştıma işlemi yapamaz (Göküş, Bayrakcı, & Alptürker, 2013, s. 35). Mahallelerin temsil yetkileri de sınırlıdır ve bu birimler belirsiz bir hukuki statüye sahiptir (Kavruk, 2004, s. 227).

İdari ve mali açıdan özerk olmayan mahalle muhtarlıkları, kendilerine ait bir bütçeleri olmadığından köyler gibi icrai nitelikte hizmet sunamamaktadır (Erdagöz, 2012, s. 60-79). Mahalle muhtarlıkları, ayrı personele de sahip değildir (Koçberber, 2005, s. 105). Köyler üzerinde idari vesayet denetimi söz konusu iken (Çağdaş, 2011, s. 407), mahalle muhtarlıkları daha ziyade hiyerarşik denetime tabidir (Göküş, Bayrakcı, & Alptürker, 2013, s. 35). Mülki idare amirleri olan valiler ve kaymakamlar, köyler üzerinde idari vesayet yekileri kullanırken (Mehmetbeyoğlu, 2020, s. 234), mahalle yönetimleri üzerinde hiyerarşik yetkilere sahiptir (Güneş, 2009, s. 125).

Kuruluşları açısından da köy ve mahalle birimleri birbirlerinden farklılaşmaktadır. Köylerin kurulmasında İçişleri Bakanlığı yetkilendirilmiş iken (Kavruk, 2004, s. 228), 5393 sayılı Kanun'un 9. maddesinde mahallelerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi konularında yerel yönetim birimi olan belediyeler

yetkilendirilmiştir. Söz konusu hükme göre mahalle kurulabilmesi için belediye meclisi kararına istinaden kaymakamın görüşü ve valinin onayı aranmaktadır.

Kuruluş ve yerel idari özerklik bakımından ayrışan köy ve mahalle birimleri, örgütsel yapıları açısından benzer bir yapı sergilemektedir. Buna göre, her iki birimde de muhtarlık ve meclis/heyet bulunmaktadır. Köy idarelerinde, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi yetkili organlarken, mahallelerde de mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti mevcuttur. Ayrıca ilgili organlar, seçim usulleri, siyasi partilerin aday gösterememesi ve seçim süreleri açısından da benzer niteliklere sahiptir (Kavruk, 2004, s. 227-228). Nitekim, hem köy hem de mahalle muhtarlıklarının seçim usul ve esasları, 2972 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemenin 8. maddesine göre köy muhtarı, köy ihtiyar meclisi, mahalle muhtarı ve mahalle ihtiyar heyeti seçimleri 5 yılda bir Mart ayının son Pazar günü yapılmaktadır. Ancak mahalle ve köyler yerel organlar açısından temel bir farklılığı da bünyelerinde barındırmaktadır. Buna göre, köyler, seçmen statüsünü haiz tüm köylüden oluşan karar organı niteliğindeki köy derneğine sahipken (Ünal, 2012, s. 267), mahalle yönetimlerinde böyle bir organ bulunmamaktadır (Güneş, 2009, s. 122).

4.2.4. Hemşerilik Bilinci ve Dayanışma Açısından

Türk yerel yönetim tarihinde demokratik açıdan katkısı yadsınamayacak olan (Çadırcı, 1993, s. 5), köy ve mahalle birimleri, hemşerilik bilinci, aidiyet bağı ve dayanışma açısından benzer bir yapı sergilemektedir. Osmanlı Devleti'nden günümüze, dayanışmacı bir toplumsal yaşamın sembolü olan mahalleler, sivil toplumun çekirdiğini oluşturmuşlardır. Kentlerin sosyal bir bütünlük arz etmemesine karşın mahalleler; sosyal birlikteliğin ve dayanışmanın daha fazla olduğu, aidiyet bağlarının daha kuvvetli bir yapı sergilediği birimlerdir. Bu nitelikler çerçevesinde mahalleler, yerel kimliklerin oluşmasına katkı sağlamıştır. Ancak hızlı kentleşme olgusu söz konusu yerel kimliklerin giderek çözülmesine sebebiyet vermiştir (Kavruk, 2004, s. 233-235). Hızlı kentleşme olgusu, yerel kimlikleri zedelemenin yanı sıra yeni kurulan mahallelerde aidiyet bağının gelişmemesine ve katılımın sınırlı düzeyde gerçekleşmesine yol açmıştır. Diğer taraftan, söz konusu olumsuzluklara rağmen

mahalleler, halkın demokratik katılımına elverişli bir konumdadır (Geray, 1995, s. 36-38).

Mahallelere benzer bir biçimde köyler, dayanışmacı bir yapı sergileyen toplumsal birimlerdir. Köyler, genellikle aidiyet bağı ve hemşerilik bilincinin son derece yüksek olduğu toplumsal yapılardır (Kavruk, 2004, s. 233-235). Söz konusu aidiyet bağı ve hemşerilik bilinci, kente göçlerde de etkisini hissettirmiştir. Nitekim, köyden kente göçen taşra delikanlılarının yaşantısını anlatan Türk filmlerinde, çalınan ilk kapı genellikle hemşerinin evi olmuştur. Öyle ki, göçle gelen ve geldiği kentte tutunmak için coğrafi bir referans çerçevesinde gruplaşan hemşeriler, sivil toplum kuruluşu haline gelerek yerel siyaseti etkileyen bir boyut kazanmışlardır. Böylece, toplumsal bir olguya tekabül eden hemşerilik, yerel değerlere dayalı bir örgütlenme aracılığıyla somutluk kazanmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak köyden kente göçen vatandaşlar, sosyal dayanışma sağlamanın da ötesinde kendilerini ilgilendiren siyasi kararlara katılım sağlayabilmek için hemşeri derneklerine yönelmiştir. Neticede, hemşeri dernekleri, köyden kente göç eden insanlar için siyasal katılımın bir aracı haline gelmiştir (Köse, 2008, s. 223-225). Bu gelişmeler, köylerdeki hemşerilik bilinci ve aidiyet bağının kente yansıması olarak da değerlendirilebilir.

4.3. YEREL DEMOKRASİ VE YEREL KATILIM AÇISINDAN KÖY, MAHALLE VE ESKİ KÖY/YENİ MAHALLE

Tezin bu kısmında, sırasıyla köy, mahalle ve il mülki sınırında büyükşehir reformu ile statüsü değiştirilen eski köy/yeni mahallelerdeki yerel demokrasi ve yerel katılım yöntem ve süreçleri çeşitli perspektiflerden irdelenecek ve bu birimlerde söz konusu reform sonrası ortaya çıkan güçlükler veya engellenmeler ve potansiyeller veya kazanımlar üzerinde durulacaktır. Büyükşehirlerde, il mülki sınırında büyükşehir belediyesi reformunun belirlediği statüko açısından eski köy/yeni mahallelerdeki yerel katılımın, literatürdeki hâkim olumsuz değerlendirmelerin yanı sıra olumlu yönlerinin de ortaya konulmasının ve mevcut potansiyelleri realize edebilecek öneriler geliştirilmesinin, bu birimlerde yerel demokrasi ve yerel katılım hususunda ortaya çıkan problemlere gerçekçi çözümler üretilmesinde katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

4.3.1. Yerel Demokrasi Ve Yerel Katılım Açısından Köy Yönetimi Ve Köy Topluluğu

Yerel demokrasi ve yerel katılım tartışmalarında *"ölçek sorunu"* önemli bir yer tutmaktadır. Bu tartışmalarda ortaya konulan iddialar ışığında köylerin yerel katılım ve yerel demokrasi açısından durumunu incelemekte fayda vardır. Ölçek tartışmaları kapsamında, hizmet kalitesi ve yerel demokrasi parametreleri arasında ters ilişki olduğu iddia edilmektedir. Ölçeğin büyümesinin hizmet kalitesini artırırken yerel demokrasi ve yerel katılımı olumsuz etkileyeceği varsayılmaktadır. Buna göre, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının küçültülmesi, halkın yönetime katılmını kolaylaştırmaktadır (İzci & Turan, 2013, s. 117-122). Benzer bir biçimde, bir yerleşim yerinin ölçeği büyüdükçe yerel katılım düzeyi azalmaktadır (Keleş, 2021, s. 363-364).

Ölçek ve yerel demokrasi arasında kurulan ilişkiden hareketle Türkiye'deki en küçük ve en yaygın yerel yönetim birimi olan köylerin (Gözler & Kaplan, 2016, s. 93), ölçeğin bu aşırı küçüklük düzeyinde yerel katılımın en yüksek düzeye çıkması potansiyelini barındırdığı söylenebilir. Nitekim 442 sayılı Kanun'da köylünün, köy tüzel kişiliği yönetimine doğrudan katılımına imkân sağlayan mekanizmlara yer verilmiştir. Bu noktada, köy tüzel kişiliğinin organlarından olan *"köy derneği"* yerel katılım açısından önemli bir organ niteliğindedir. Türkiye'de diğer yerel yönetim birimi tiplerinin aksine, köyler, köy derneği sayesinde doğrudan demokrasi uygulamalarına imkân tanıyan bir organa sahiptir (Çukurçayır, 2021, s. 169).

Tezin birinci bölümünde yer alan yerel demokrasi tartışmasında irdelendiği üzere yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkinin temel dayanağı, halkın *"kendi kendini yönetebilmesi"* ilkesidir. Halkın yerel demokrasi çerçevesinde kendi kendini yönetmesi, yerel katılım ile mümküm olmaktadır. Bu çerçevede, halkın kamusal hayata katılımını esas alan doğrudan demokrasinin, yerel düzeyde uygulanması daha mümkün bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Doğrudan demokrasi, aktif yurttaşlık temelinde vatandaşların kamusal kararların nesnesi değil öznesi; izleyicisi değil, aktörü olmasını sağlamaktadır. Bu açıdan, Türkiye'de köy tüzel kişiliğinin karar organlarından biri olan köy derneği, köyce yürütülecek işlere dair kararların topluca

alınması ve birlikte uygulanması yoluyla sınırlı bir doğrudan demokrasi mekanizması oluşturmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 81-82).

442 sayılı Kanun'un çeşitli hükümlerinde düzenlenen karar kurulu niteliğindeki köy derneği, tüm köylünün yönetime katılabildiği bir arenadır ya da (Karakılçık, 2013, s. 212) Şengül'ün ifadesiyle, köy işlerinin karara bağlanacağı bir forum niteliğindedir (2020, s. 178). Köy derneği, köylünün doğrudan yönetime katılmasını ve topluca karar vermesini sağlamaktadır (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 386). Bu çerçevede köy derneği, Türkiye'de doğrudan demokrasi uygulamalarına örnek gösterilebilmektedir. Bununla birlite, sahip olduğu yetkiler ve karar verme usulü açısından köy derneği, doğrudan demokrasiye yatkınlığı bakımından çeşitli tartışmaların konusu olmaktadır (Derdiman, 2005, s. 115).

Gözler, doğrudan demokrasi tartışmaları bağlamında köy derneğine dikkatleri çekmiş ve bu konuda bir araştırmaya rastlanmadığını vurgulamıştır. Ona göre Türkiye'deki binlerce köy içerisinde, doğrudan demokrasiyi uygulayan birçok köyün olması mümkündür ve köy derneği bir nevi doğrudan demokrasi uygulamasıdır (2015, s. 276). Benzer bir biçimde Karakılçık, köy derneğini doğrudan demokrasiye örnek göstermiştir (2013, s. 212). Parlak ise köylünün doğrudan yönetime katılmasına imkân tanıması sebebiyle köy derneğinin, yerel yönetimler düzeyinde doğrudan demokrasiye örnek teşkil ettiğini ifade etmiştir. Ayrıca, köy derneğinin işlem ve eylemlerinin kural olarak idari vesayete tabi olmadığını vurgulamıştır (Parlak, 2020, s. 185). Yeter de köy derneğinin doğrudan demokrasi uygulamasına nitelikli bir örnek teşkil ettiğini ifade etmiştir (1992, s. 16).

Doğrudan demokrasi, halkın karar alma süreçlerine doğrudan katılımını gerektirmekte ve bu bakımdan köy derneğinin, doğrudan demokrasiye uygun bir nitelik sergilediği kabul edilmektedir (Çukurçayır, 2021, s. 169). Nitekim, köy derneği, köylünün köy idaresine katılımını mümkün kılan bir yapı niteliğindedir (Nadaroğlu, 2001, s. 246). Çukurçayır, Türkiye'deki köy derneğinin, birtakım kararları topluca alması ve ilgili kararların uygulanmasını sağlaması açısından sınırlı bir doğrudan demokrasi uygulamasına örnek gösterildiğini belirtmiştir. Ona göre, sınırlı da olsa diğer yerel yönetim birimlerinde böyle bir uygulama söz konusu değildir ve

bunun sağlanması için de herhangi bir girişime şimdiye kadar rastlanmamıştır (2021, s. 169).

Diğer taraftan, doğrudan demokrasiye örnek gösterilen köy derneğinin günümüzdeki işlevselliği tartışma konusu yapılmaktadır. Ulusoy ve Akdemir, köy derneğinin doğrudan demokrasiye uygun bir örnek teşkil ettiğini fakat söz konusu yapıların pratikte işlerliğini yitirdiğini belirtmişlerdir. Onlara göre, köy derneğinin günümüz şartlarında işlerliği bulunmamaktadır. Onlar, köy derneğinin doğrudan demokrasi işlevinin ortadan kalkması konusunda mahalli idareler seçimine atıfta bulunmuşlardır. Buna göre, önceleri köy derneğinin toplanıp muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçme usulü geçmişte kalmıştır. Günümüzde söz konusu seçimler, seçim kanunlarına göre yapılmaktadır. Bu durum, köy derneğinin geçmişteki işlevini kaybetmesine neden olmuştur (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 386). Usul ve uygulamalardaki yasal değişiklikler sonucunda, köy muhtarı ve köy ihtiyar meclisi üyelerinin seçimi, köy derneği çatısı altında yapılmasa da köyde yaşayan tüm erkek ve kadın seçmenler tarafından seçildiği için doğrudan demokrasinin işlerlikten kaldığını söylemek aşırı bir yorum olarak da değerlendirilebilir.

Şengül, forum olarak nitelendirdiği köy derneğinin günümüzde fonksiyonel etkinliğini yitirdiğini belirtmiş, ilgili organın toplanma ve karar alma esas ve usullerine ilişkin kanunda açık düzenlemelere yer verilmediğini vurgulamıştır. Ona göre köy derneği, seçim çevresi özelliği ve köy tüzel kişiliğinin diğer organları olan muhtar ve ihtiyar meclisi üzerinde gerçekleştirdiği denetim ile ön plana çıkmaktadır (2020, s. 178-179). Tortop ve diğerleri de köy derneğini, günümüzde işlevini yitirmiş bir kuruluş olarak nitelendirmiştir (2014, s. 405).

Köy derneğinin işlevselliği nüfus artışı çerçevesinde de tartışma konusu yapılmaktadır. Buna göre Keleş, köy derneğinin doğrudan demokrasi uygulamalarına örnek teşkil etmesi konusunda hızlı nüfus artışı olgusuna dikkatleri çekmiştir. Ona göre, köy derneği pratikte işlerliğini yitirmiştir. O, hızlı nüfus artışının, söz konusu kurullarda, doğrudan demokrasi yöntemlerinin işletilmesine engel olduğunu iddia etmiştir (2021, s. 231). Bu noktada, halkın köy yönetimine katılımını sağlayan köy derneğinin günümüz şartlarında işlevselleştirilmesine yönelik öneriler bulunmaktadır.

Uygulamada yeterince işlevsel olmadığı iddia edilen köy derneğinin yerine daha geniş yetkilere sahip bir *"köy meclisinin"* kurulması önerilmektedir (Ünal, 2012, s. 267).

Köy derneğinin, günümüz şartlarında işlevselliği bulunmadığı ileri sürülse de doğrudan demokrasi mekanizması olması nedeniyle bu tür kurulları topyekün kaldırmak, bir yerel demokrasi mekanizmasını tümden gözden çıkarmakla sonuçlanacaktır. Yerel yönetim reformları kapsamında köy dernekleri günümüz şartlarına uygun, daha işlevsel ve çağdaş bir yapıya kavuşturulabilir. Nitekim Ünal, köy halkının yönetime ve kararların alınmasına doğrudan katılımını sağlayan köy derneklerini tamamen kaldırmak yerine reforme ederek tekrar işler hale getirmenin yerel demokrasiyi güçlendireceğini belirtmektedir (2012, s. 267).

Diğer taraftan, yerel yönetimlerde halk katılımı, hizmetlerin benimsenmesini ve dayanışmayı artırmaktadır (Özkiraz & Zeren, 2009, s. 232). Yerel katılım için en uygun yapıya sahip olan köy idaresi, eski bir toplumsal katılma ve dayanışma modelidir (Çukurçayır, Negiz, & Yemen, 2014, s. 9). Bu noktada, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerinde düzenlenmiş olan *"imece"* ve *"salma"* usulleri önem arz etmektedir. İmece; köy topluluğunun, köy işlerini, gönüllü veya zorunlu olarak işbirliği içerisinde yapmasıdır (Kara, 2016, s. 379). Anadolu insanının uzun yıllardır uyguladığı bir yardımlaşma ve dayanışma yöntemi olan imece; köyün zorunlu işlerini görmek amacıyla köylülerin eşit şartlarda müşterek ve mecburi çalışmasına dayanan bir sistemdir (Tortop, Aykaç, Yayman, & Özer, 2014, s. 417-418). Nitekim, 442 sayılı Köy Kanun'un 15. maddesinde, *"köy işlerinin bir çoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır"* hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca, aynı düzenlemenin 44. maddesinde, köylünün kaç gün çalışacağını belirleme yetkisi ihtiyar meclisine verilmiştir.

Köyün gelir kalemlerinden olan salma ise köy halkından hane başına alınan bir vergidir (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 395). Salmadan elde edilen gelir, köyün zorunlu işlerinde veya köy işlerini görenlerin aylık veya yılllıklarının ödenemediği durumlarda kullanılmaktadır (Nadaroğlu, 2001, s. 246). Nitekim, 442 sayılı Kanun'un 16. maddesinde köy gelirinin yetmediği belirli durumlarda, ihtiyar meclisi kararına istinaden köyde oturanlara ve köyle maddi alakası bulunanlara en fazla 20 Türk Lirası

salma salınabileceği hükme bağlanmıştır. Neticede, dayanışma ve katılım kültürünün bir örneğini oluşturan imece ve salma usullerinin köylerde uygulanabileceği yasal olarak hükme bağlanmıştır. İmece ve salma gibi dayanışma temelli uygulamalarla köyler, katılımcı yönetimin hayat bulduğu birimlerdir (Günal, Atvur, & Okudan Dernek, 2014, s. 62). Ancak önemli olan imece ve salma gibi katılım yöntemlerinin günümüz şartlarında ne kadar etkin uygulandığıdır. Nitekim Tortop ve diğerleri, salmanın çağın koşullarına uygun olmayan bir vergi türü olduğunu ve yeniden düzenlenemesi gerektiğini belirtmişlerdir (2014, s. 405). Bu noktada, romantik köy yaklaşımı aşılarak söz konusu usullerin etkinliğini ölçmek amacıyla ampirik durumu tespit eden saha araştırması yapılabilir.

Köy yönetimi ve topluluğunda yerel demokrasi ve yerel katılım açısından diğer önemli bir husus, şeffaflık ve hesap verebilirliktir. Tezin birinci bölümünde demokrasi tartışmalarında irdelendiği üzere şeffaflık ve hesap verebilirlik, yerel demokrasinin de temel unsurlarındandır. Yerel demokrasilerde hesap verebilirliğin (Karakılçık, 2013, s. 41), bir türü de mali hesap verebilirliktir. Mali hesap verebilirlik; kurumların ya da kurumlarda görev yapanların, sorumlulukları dâhilinde bulunan kaynakları rasyonel kullanıp kullanmadıklarına dair hesap vermesidir (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011, s. 27). Bu çerçevede, 442 sayılı Köy Kanun'un 37. maddesinde, mali hesap verebilirliğe ilişkin hükümler kapsamında muhtar, bir ay içerisinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek ay başında ihtiyar meclisine hesabını vermekle yükümlendirilmiştir. Söz konusu düzenleme, köy tüzel kişiliklerinde mali hesap verebilirliği sağlayarak "gün ışığında yönetimi" ve yerel demokrasiyi güçlendirmektedir.

Köy yönetimi ve topluluğuna ilişkin demokratik mekanizmalardan bir diğeri de belediyeleşme başvurusudur. 5393 sayılı Kanun'un 4. maddesinde köy yönetimlerine ve köy topluluklarına belediyeleşme başvurusu yapma hakkı tanınımıştır. Buna göre, bir veya birden fazla köy ihtiyar meclisi kararı veya seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ile belediyeleşmeye ilişkin süreç başlatılabilmektedir. Belediyeleşmeye ilişkin başvuru, valinin bildirimi üzerine yerel seçim kurulları tarafından 15 gün içerisinde köy derneğinin/ilgili köydeki seçmenlerin oylarına sunulmaktadır. Neticede, işlem dosyası valinin görüşüyle birlikte

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na sunulmakta ve Cumhurbaşkanı Kararı ile ilgili birimde belediye kurulabilmektedir. Söz konusu hüküm, her ne kadar nihai kararı merkezi idareye bıraksa da yerel yönetimlerin kurulmasında yerel halka, irade beyanı hakkı tanıyarak doğrudan demokrasi idealine yaklaşılmasına hizmet etmektedir.

Köylerde yerel demokrasi ve yerel katılım açısından bir diğer önemli husus, söz konusu yönetimlerin idari ve mali açıdan özerklikleridir. 442 sayılı Kanun, yerel idari özerkliği zedeleme potansiyelini bünyesinde barındıran bazı hükümlere sahiptir. İlgili yasal düzenlemenin 40. maddesinde *"köy muhtarının köylü faydasına olmıyan kararlarını kaymakam bozabilir"* hükmüne yer verilmiştir (Resmi Gazete, 1924). Söz konusu düzenleme, Türkiye'de merkezi idarenin yerel organlar üzerindeki ölçüsüz idari vesayetine örnek gösterilebilmektedir (Çağdaş, 2011, s. 407). Ancak, aynı maddenin devamında kaymakamın, muhtar yerine geçip kendiliğinden karar veremeyeceği belirtilmiş, bu noktada kararın halk tarafından verileceği hükme bağlanmıştır. Yerel idari özerklik ve idarenin bütünlüğü ilkeleri arasında bir denge kurulması gerektiği ve ilgili durumda, son kararın halka bırakıldığı göz önünde bulundurulursa, söz konusu düzenlemenin yerel demokrasiye zarar vermediği ve yerel hizmetlerin gereği gibi karşılanmasına katkı sağladığı da ileri sürülebilir.

Köy yönetiminin idari özerkliği konusunda diğer önemli bir husus, muhtarların görevden uzaklaştırılmasına ilişkindir. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesinde muhtarın görevlerini yapmadığı taktirde il merkezlerine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde ise kaymakamlarca yazılı ihtar çerçevesinde uyarılacağı, buna rağmen iş görmeyen muhtarın ise *"yetkili idare kurulu kararıyla"* görevden uzaklaştırılacağı hükme bağlanmıştır. Bu husus, merkezi idarenin köyler üzerindeki idari vesayetinin oldukça fazla olduğunu göstermektedir (Çağdaş, 2011, s. 407). Nitekim, mülki idare amiri olan vali ve kaymakam, belediye başkanını görevden uzaklaştırmaya yetkili değilken köy muhtarını görevden uzaklaştırmaya yetkilidir. Bu durum, Türkiye'de diğer yerel yönetim kurumlarına kıyasla köy tüzel kişilikleri üzerinde idari vesayetin daha yoğun olduğunu göstermektedir (Mehmetbeyoğlu, 2020, s. 230). İdari kurullarca muhtarın görevden uzaklaştırılabilmesi, köyün idari özerkliğine ket vurması nedeniyle yerel demokrasiyi olumsuz etkilemektedir. Yerel halk/köy derneği tarafından seçilmiş

olan bir yönetcinin, ilgili topluluğunun rızasına dayanmadan görevden el çektirilebilmesi yerel katılımı da olumsuz etkilemektedir.

Diğer taraftan, Köy Kanunu'nun 33. maddesinde, belirli durumlarda köy muhtarının ve köy ihtiyar meclisinin görevine il ve ilçe idare kurulu kararı ile son verilebileceği düzenlenmiştir. Bu durum, Türkiye'deki diğer yerel yönetimlerle köy tüzel kişilikleri arasında farklı bir uygulamaya tekabül etmektedir. Nitekim, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimde yargı organları görevlendirilmiştir. Anayasal düzenlemeye istinaden 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde, belediye ve il özel idarelerinin seçimle belirlenen organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki istemleri karara bağlama görevi, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'a verilmiş, ilgili maddede köy tüzel kişiliklerinden söz edilmemiştir (Resmi Gazete, 1982b).

Türkiye'deki diğer yerel yönetimlerin seçimle belirlenmiş organları, organlık sıfatını yargı denetimiyle kaybederken köy tüzel kişiliklerinin seçilmiş organları idari kurulların kararıyla görevden alınabilmektedir. Bu durum, yerel halkça seçilmiş organlar üzerindeki idari vesayetin, son derece kapsamlı olduğu biçiminde yorumlanabilir. Yerel idari özerklik ve yerel demokrasi arasındaki karşılıklı etkileşim dikkate alındığında söz konusu uygulama, yerel idari özerkliği azalttığı için yerel demokrasiyi olumsuz etkilemektedir. Diğer taraftan, köy derneğince seçilmiş organların görevine idari makamlarca son verilebilmesinin, yerel katılımı etkisizleştirdiği söylenebilir.

Köy yönetimi ve topluluklarında yerel demokrasi ve yerel katılım açısından idari özerkliğin yanı sıra mali özerkliğin de yerel demokrasinin kalite göstergelerinden biri olduğu belirtilmiştir (Yontar & Özer, 2018, s. 99-108). Nitekim, tezin birinci bölümünde akademik açıdan tartışma konusu yapıldığı üzere küyerelleşmenin yerel demokrasilerdeki etkisine örnek gösterilen Avrupa Kentsel Şartı'nda, demokratik yerel yönetimler için mali özerkliğin önemine vurgu yapılmıştır (Yener & Arapkirlioğlu, 1996). Yerel demokrasinin işlerliği açısından kendi gelir kaynaklarını yaratabilen ve mali açıdan özerk yerel yönetimlere ihtiyaç vardır (Pustu, 2005, s. 129).

Bu çerçevede, kamu tüzel kişiliğini haiz olan köy idarelerinin de kendilerine özgü gelir, gider ve bütçeleri mecvuttur (Nadaroğlu, 2001, s. 248). Nitekim, 442 sayılı Kanun'un 17. maddesinde köy tüzel kişiliği gelirleri sıralanmıştır. Ancak söz konusu gelirlerin yetersiz olduğu iddia edilmektedir (Erat, 2016, s. 91).

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hükme bağlanmıştır. Anayasal düzeyde mahalli idare olarak tanınmasına rağmen köy tüzel kişilikleri, genel bütçe vergi gelirlerinden herhangi bir pay almamaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belirli oranda pay alan ve yerel bazı vergi gelirlerine sahip diğer yerel yönetimlerin dahî yeterli mali kaynaklara sahip olmadığı dikkate alınırsa köylerin gelirleri, kendilerine Köy Kanunu ile verilmiş birkaç sembolik kalemden ibarettir. Köy idarelerinin, yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaması, köyde mahalli hizmetlerin giderek merkezileşmesine neden olmaktadır (Ulusoy & Akdemir, 2019, s. 393-394). Merkezi idare ve il özel idarelerinden yardım alabilen köy idareleri, gelir yetersizliği içinde varlıklarını sürdürmeye çalışmaktadır (Nadaroğlu, 2001, s. 249-251). Bu durum, köy tüzel kişiliklerinin mali özerkliğini zedelemesi nedeniyle yerel demokrasi açısından bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

Neticede köy yönetimi ve topluluğu yerel demokrasi ve katılım açısından hem avantajlı hem de dezavantajlı bir konumdadır. Köy idareleri, vatandaşların doğrudan yönetime katılımı için uygun birimler olmakla birlikte demokratik açıdan birtakım problemleri de bünyelerinde barındırmaktadır. Ölçek ve demokrasi arasında olduğu iddia edilen ters orantılı ilişkiden hareketle köyler, doğrudan demokrasi idealine yaklaşılmasında uygun yönetim birimleri olarak nitelendirilmektedir. Nüfusu, yönetim biçimi ve karar organı konumundaki köy derneği özelliğiyle köyler, doğrudan demokrasi uygulamalarına benzetilmektedir. Bununla birlikte, yukarıda tartışıldığı üzere köyler, mevcut yapısı ile demokrasinin uygulanabilirliğini azaltan ve yerel katılımı etkisizleştiren birtakım kısıtlamalara tabi bulunmaktadır.

Son olarak, köy yönetimi ve köy topluluğu yerel katılım açısından değerlendirilirken mevcut uygulamalar dikkate alınmalı ve gerçeklikten uzaklaşılmamalıdır. Bu konuda, deyim yerindeyse köy romantizmine kapılmadan

mevcut uygulamalar incelenmeli, söz konusu topluluklarda yerel katılım gerçekçi bir perspektifle irdelenmelidir. Köy yönetimi ve toplulukları, idari, mali, fiziki, demografik, sosyal ve kültürel pek çok sorunu bünyelerinde barındırmaktadır (Kavruk, 2004, s. 241-250). Tezin önceki kısımlarında da vurgulandığı üzere yerel siyasette katılmcı mekanizmaların var olması ile işler olması aynı anlama gelmez. Bu nedenle, söz konusu birimlerde var olan yerel katılım mekanizma ve yöntemlerinin ne derece uygulandığı, saha araştırmalarına dayanılarak tartışılmalı ve bu çerçevede uygulamaların etkinliği saptanmalıdır.

4.3.2. Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım Açısından Mahalle Yönetimi ve Mahalle Topluluğu

6360 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre büyükşehir belediyesi olan illerde, ilçe mülki sınırlarında yer alan köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bu birimler mahalle statüsüne dönüştürülerek bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. 5216 sayılı Kanun'un 5. maddesinde hükme bağlandığı üzere büyükşehir statülü illerde ilçe belediyelerinin sınırları, ilçe mülki sınırı olduğundan bu ilçelerdeki köylerin tümü mahalleye dönüştürülmüştür. Dolayısıyla, tezin odağını oluşturan büyükşehirlerdeki eski köy/yeni mahalle birimlerinde geçerli olan yerel katılımı değerlendirebilemek için mahalle düzeyinde yerel katılımı irdelemek önem arz etmektedir. Nitekim, büyükşehirlerin kırsal alanlarında yer alan eski köyler, 6360 sayılı Kanun'la mahalle kabul edilerek kente dâhil edilmiş ve bu birimlerde ikamet eden vatandaşlar ise kent sakinleriyle benzer bir statüye sahip kılınmıştır.

Tezin ilk iki bölümünde kavramsal düzeyde irdelendiği üzere vatandaşların yerel düzeyde aktif siyasal katılımı, yerel demokrasinin işler kılınmasında önemli bir adımdır. Bu konuda temel problem ise siyasal katılımın hangi düzlemde veya ölçekte hayata geçirileceğidir (Çakırer Özservet, 2019, s. 1). Önceki kısımda ölçek tartışmalarında demokrasi ile ölçek arasında ters ilişki olduğuna ve ölçek küçüldükçe demokrasinin uygulama alanı bulduğuna ve katılımcı demokrasi teorisi temelinde yerel katılımın işler hale geldiğine değinilmişti (Korkmaz, 2017, s. 453-456). Bu noktada, tıpkı kırsal alandaki köyler gibi kentlerde insanların topluluk halinde yaşadığı en küçük birimler olarak mahalleler (Erdagöz, 2012, s. 60), yerel demokrasi ve yerel

katılımın işler kılınması potansiyeline sahip birimler olarak görülmüştür (Çakırer Özservet, 2019, s. 1). Vatandaşların yönetime katılabileceği en alt birimler olan mahallelerde, demokrasinin başlıca aracı kabul edilen katılımın, geniş ölçekli birimlere nazaran daha kolay sağlanabileceği kabul edilmektedir (Erdagöz, 2012, s. 60).

Vatandaşların yönetime katılmasında fiziksel mesafelerin belirli bir önemi bulunmaktadır. Yerel katılım, toplumsal ve mekansal uzaklıkla yakından ilişkilidir. Yerel birimlerde yöneten ve yönetilen arasındaki mesafe en aza inmektedir. Bu durum, yerel halkın siyasal katılımına uygun bir zemin hazırlamaktadır. Bu açıdan, yönetsel sistemin en küçük birimini oluşturan mahallelerin, kentlerde yerel katılım açısından en ideal birimler (Özgül & Aydoğdu, 2019, s. 117-119) ya da siyasal katılım açısından elverişli bir yapıya sahip olduğu ileri sürülmüştür (Bulut & Akın, 2019, s. 47).

Muhtar ve ihtiyar heyetinden müteşekkil mahalle yönetimleri, belediyeler ve mülki makamlar ile mahalle arasında hem katılımı hem de denetimi kolaylaştıran bir köprü görevi ifa etmektedir. Ancak mahalle muhtarlarının yasal konumlarına ilaveten bu birimlerin belediye ve mülki makamlarla ilişkileri mevzuatta açıkça düzenlenmemiştir. Çeşitli yasal düzenlemelerde mahalle yönetimlerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. 2972 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun söz konusu yasal düzenlemelere örnektir (Gül, 2019, s. 36-37).

2972 sayılı Kanun'un 30. maddesine göre mahalle ihtiyar heyetine, yerel halk tarafından dört asil ve dört yedek olmak üzere sekiz üye seçilmektedir. Aynı yasal düzenlemenin 31. maddesine göre mahalle muhtarı, 18 yaşını doldurmuş ve en az altı aydan beri o mahallede ikamet eden okur-yazar Türk vatandaşları arasından yerel halkça seçilmektedir. Tezde yerel katılımın incelendiği ikinci bölümde kavramsal açıdan tartışıldığı üzere yerel halkın, yöneticilerini belirlemesi ve bu çerçevede yönetimde söz sahibi olması, klasik bir yerel katılım yöntemidir. Mahalle yönetim organlarının yerel halkça seçilmesi, Türkiye'deki yerel demokrasi uygulamalarını güçlendirmektedir. Nitekim Çadırcı, muhtarların doğrudan doğruya seçimle belirlenmesinin, Türkiye'nin demokrasi geçmişinde önemli bir merhaleyi temsil ettiğini vurgulamaktadır (1993, s. 3).

Diğer taraftan kentler, mahalllerden müteşekkil bütünlerdir (Kavruk, 2004, s. 10). Kentsel katılımda mahalle birimleri tartışılmaz bir öneme sahiptir (Erkan, 2019, s. 60). 5393 sayılı Kanun'un 3. maddesinde mahalle tanımı yapılırken bu birimlerin belediye sınırları içerisinde olduğu vurgulanmıştır. Başka bir ifadeyle, mahalleler daha çok kentsel alan özelliği taşıyan birimlerde/belediye sınırları içerisinde varlık kazanmaktadır (Karakaya, 2020, s. 470). Bu açıdan, *"Belediyelerde Yerel Katılım"* başlığı altında irdelenen belediyeler düzeyindeki yerel katılım yöntem ve mekanizmaları, mahalle sakinleri için de geçerlidir. Dolayısıyla vatandaşların yönetime katılabileceği en küçük birimler olan mahalleler, kentsel katılım çerçevesinde irdelenmelidir. Buna göre, mahalle sakinleri kent düzeyinde mevcut olan katılım yöntem, süreç ve mekanizmalarını kullanma potansiyeline sahiptir, denebilir.

Kentlerde, vatandaşların yerel karar alma ve uygulama süreçlerine katılımı konusunda pek çok yol, yöntem ve mekanizma bulunmaktadır (Gül, 2019, s. 19-26). Tezin ikinci bölümünde ayrıntılı olarak irdelenen bu yöntemler; yerel seçimler, referandum, kent konseyleri, mahalle meclisleri, halk toplantıları, meclis ve komisyon toplantılarına katılım, proje bazlı anket ve uygulamalar/proje demokrasisi, yurttaş girişimleri, gelecek atölyeleri, yuvarlak masa toplantıları, kamuoyu yoklamaları, muhtarlar toplantısı, telefonla başvuru, dilekçe ve sanal iletişim araçları gibi kentsel katılım yöntemleri olarak sıralanabilir. Ayrıca gelişen bilgi, iletişim ve internet teknolojileri, kent düzeyinde katılım imkânlarını ve alternatif katılım yöntemlerini geliştirici bir etkiye sahiptir. Kent yönetimlerinin dijital dönüşümü, karar alma süreçlerinin her aşamasına halk katılımını ve uygulamaların halk tarafından takibini kolaylaştırmaktadır. Kent düzeyinde vatandaşların kullanabileceği dijital katılım yöntemleri; web sayfaları, e-anket, e-istek ve şikayet formları, çevrimiçi anketler, e-mail, e-dilekçe, e-sorgulama, belediye meclis toplantılarının e-yayını olarak sıralanabilir. Kentsel yerleşimleri oluşturan temel birimler olduklarından mahalleler, söz konusu siyasal katılım yöntem ve mekanizmalarını kullanma potansiyeline sahiptir. Bu nedenle mahalleler, kamu tüzel kişiliğini haiz olmasalar da kent yönetimine ilişkin söz hakkına sahip topluluklardır (Gül, 2019, s. 19-35).

5393 sayılı Kanun'un mahalle yönetimlerine ilişkin hükümleri, yerel katılım ve yerel demokrasiyi güçlendirici bir potansiyel ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu

Kanun'un 9. maddesinde mahalle muhtarına, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımı çerçevesinde ortak ihtiyaçları belirleme ve mahallenin yaşam kalitesini yükseltme görevi verilmiştir. Bir başka hüküm, mahallelinin belediye düzeyinde temsiline ilişkindir. Buna göre, 5393 sayılı Kanun'un 24. maddesinde mahalle muhtarlarının oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılım sağlayıp görüş bildirebileceği hükme bağlanmıştır. Benzer bir hükme, 5302 sayılı Kanun'un 16. maddesinde de yer verilmiştir. Buna göre mahalle muhtarları, il özel idaresi ihtisas komisyonu toplantılarına aynı şartlarda katılım sağlayabilmektedir. Söz konusu düzenlemeler, her ne kadar mahalle muhtarlarına oy hakkı tanımasa da belediye ve il özel idaresi ihtisas komisyonu toplantılarında mahallenin temsiline imkân sağlamaktadır.

Yerel katılım açısından 5393 sayılı Kanun'da mahalleleri yakından ilgilendiren bir diğer husus, kent konseyleridir. Yerinden yönetim ve katılım ilkelerini yönetişim çerçevesinde uygulamaya geçiren kent konseyinin üyeleri söz konusu düzenlemenin 76. maddesinde sıralanmıştır. Buna göre, mahalle muhtarları veya temsilcileri kent konseyine katılım hakkına sahiptir. Diğer taraftan, 5393 sayılı Kanun'un 9. maddesinde belediye yönetimleri, mahallelilerin ortak isteklerini gözetmekle yükümlendirilmiştir. Buna göre belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçları için gerekli ayni yardım ve desteği bütçe imkânları ölçüsünde sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini dikkate alır ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun olmasını temin eder.

Tezin ikinci bölümünde irdelendiği üzere belediye yönetimleri, mahalle halkının isteklerini tespit edebilmek için halk günlerinin yanı sıra muhtarlar toplantılarını çağdaş bir yerel katılım yöntemi olarak kullanmaktadır. Buna göre belediye yönetimleri, yerel halkın sorunları hakkında doğrudan bilgi sahibi olma imkânına sahip muhtarlarla belirli aralıklarda toplantılar düzenlemektedir (Önder, 2013, s. 321). Bu durumun, mahalle halkının belediye düzeyinde temsilini güçlendirdiği öne sürülebilir. Diğer taraftan, muhtarlar toplantısı, özellikle son yıllarda merkezi yönetim düzeyinde de gerçekleştirilmekte ve bu çerçevede muhtarlar kamuoyu nezdinde görünürlük kazanmaktadır (Gül, 2019, s. 37). Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, muhtarların yerel ve merkezi otoritelerle olan ilişkilerini de

etkilemiştir. Bu konuda, *"Muhtar Bilgi Sistemi"* yerel katılım açısından işlevsel bir öneme sahiptir. Söz konusu sistem, Türkiye'deki tüm köy ve mahalle muhtarlarının İçişleri Bakanlığı ile doğrudan iletişime geçmesini mümkün kılmaktadır (Eren & Doru, 2021, s. 86). Muhtar Bilgi Sistemi, yerel düzeyde seçilmiş olan muhtarların temsil gücüne de katkı sağlamaktadır.

Yerel demokrasi ve yerel katılım açısından mahalle toplulukları ve yönetimleri olumlu birtakım mekanizma ve süreçlere bünyesinde barındırmanın yanı sıra pek çok olumsuzla da karşı karşıyadır. Yerel yönetim reformları kapsamında spesifik olarak mahalle yönetimlerinin yeniden düzenlenmemesi, kentsel yerleşmenin temelini teşkil eden söz konusu yönetimlerde birçok probleme yol açmaktadır. Yerel demokrasinin saçağını teşkil eden bu birimler, yarım asrı aşkın süredir yüyürlükte olan yasal düzenlemelere göre yönetilmektedir. Bu kapsamda, halka en yakın hizmet birimi olarak mahallelerin yerel demokrasiyi güçlendirecek şekilde reforme edilerek kamu tüzel kişiliğini haiz kılınması tartışılmaktadır (Karakaya, 2020, s. 461-464).

Mahalle yönetimleri, hem yerel yönetimlerin hem de merkezi idarenin bir parçası olarak dizayn edilmiştir. Bu durum, söz konusu yönetimlerde kimlik krizini beraberinde getirmektedir. Mahalle yönetimleri, yerel düzeyde yönetsel bir birim olmanın yanı sıra merkezi yönetimin hâkimiyetinde olan ve yerel yönetimlerle sürekli bir ilişki içinde bulunan statüsüz bir yapı olarak tasavvur edilmektedir (Karakaya, 2020, s. 461-472). Arıkboğa, bu durum için mahalle muhtarlığını, *"boşluk doldurucu ve aracı kurum"* olarak nitelemiştir (2000, s. 167-176).

Mahalle yönetimlerinin ne olduğu veya ne olmadığı problemini dile getiren kimlik krizinin yanı sıra bu birimlerde dengesiz nüfus dağılımı da yerel katılım açısından bir problem konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile mahalle kurulabilmesinin alt limiti 500 olarak belirlenmiş, üst limit ile ilgili bir sınırlama getirilmemiştir. Bu durum, oldukça farklı ölçeklerde mahalle birimlerinin teşekkül etmesine sebebiyet vermektedir. Üstelik farklı ölçeklerdeki mahalleler aynı mevzuat çervesinde yönetilmektedir. 2012 yılında gerçekleştirilen reform çerçevesinde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan köy birimleri de mahalleye dönüştürülünce söz konusu nüfus dengesizliği problemi daha şiddetli bir

biçimde tezahür etmiştir (Karakaya, 2020, s. 474-476). Üstelik köylerin mahalle statüsüne geçirilerek belediyelere bağlanması, mesafe problemlerini de artırıcı bir etki göstermiştir. Birçok kent merkezi, köylerden yüz kilometreyi aşan bir mesafede yer almaktadır. Bu durum, tezin diğer bölümlerinde kavramsal düzeyde irdelenen subsidiarite ilkesine de ayrıkırılık teşkil etmektedir (Çukurçayır, Negiz, & Yemen, 2014, s. 9).

Yerel katılım açısından mahalle düzeyinde mevcut problemlerden bir diğeri de temsiliyete ilişkin sorunlardır. *"Köy ve Mahalle Birimleri Karşılaştırması"* başlığı altında tartışıldığı üzere mahalleler, köylerin aksine tüzel kişiliği haiz olmayan (Erdagöz, 2012, s. 63), yerel idari özerklikten yoksun (Kavruk, 2004, s. 227), geleneksel idari birimlerdir (Koçberber, 2005, s. 105). Bu nedenle, mahalle yönetimleri, birtakım kamusal hak ve yetkilerden yoksundur (Erdagöz, 2012, s. 60-79). Bu birimler, icrai karar alıp uygulama yetkisini haiz olmamakla birlikte (Göküş, Bayrakcı, & Alptürker, 2013, s. 35), temsil yetkisi açısından da oldukça yetersiz bir görünüm sergilemektedir (Kavruk, 2004, s. 227).

Mahalle yönetimlerinin tüzel kişiliği haiz olmamaları, bu birimlerin temsiliyet gücünü zedelemektedir. Temsiliyet sorunu, mahalle yönetimlerininin bünyesinde bulunan kimlik bunalımını da artırıcı bir etki göstermektedir. Ayrıca, 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte mahallenin temsiline ilişkin problemlerde artış görüldüğü iddia edilmektedir. Buna göre, kentsel mekan bütünlüğü içinde yer almamasına rağmen büyükşehirlerdeki eski köy birimleri mahalleye dönüştürülerek kente dâhil edilmiş, bu durum mahallenin temsiline ilişkin sorunlara, bu kırsal mahallelerde yenilerinin eklenmesine sebebiyet vermiştir (Karakaya, 2020, s. 476-478).

Neticede, mahalle yönetimi ve topluluğu yerel katılım açısından hem avantajlı hem de dezavantajlı bir konumdadır. Buna göre, mahalle yönetimi ve topluluğu kentsel alanlarda yer aldıklarından kentsel katılım kapsamında değerlendirilebilir. Bu çerçevede, mahalleler belediye sınırlarında bulunduklarından büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi düzeyinde işler bulunan yerel katılım mekanizma ve yöntemlerini kullanma potansiyelini haiz birimlerdir. Diğer taraftan, söz konusu birimler, köy

yönetim ve topluluklarının aksine tüzel kişilikten ve yerel idari özerklikten yoksun oldukları için kimlik ve temsil bakımından yerel demokrasiyle uyumlu bir yapıdan mahrumdur. Bu durumun, mahalle düzeyinde yerel katılımı etkisizleştirdiği öne sürülebilir.

4.3.3. 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Kırsal Alanın Dönüşümü ve Eski Köy/Yeni Mahallelerde Yerel Katılım

6360 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen büyükşehir reformu, sadece büyükşehir belediyeleri üzerinde etkili olmamış, aynı zamanda Türkiye'deki tüm yerel yönetim birimlerini etkilemiştir (Adıgüzel, 2012, s. 159). 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırına kadar genişletilmiş ve büyükşehir sınırlarındaki tüm köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak en yakın ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır (Karasu, 2013, s. 5-15). Böylece, söz konusu büyükşehir reformuyla mevcut köylerin yaklaşık yarısı hem tüzel kişiliğini hem de yönetsel birim olma niteliğini kaybederek mahalleye dönüştürülmüştür (Çiner & Zengin, 2019, s. 451).

Büyükşehirlerde köylerin tüzel kişiliğine son verilmesinin bu birimlerde idari, mali, siyasi, sosyal ve kültürel açıdan pek çok probleme neden olduğu iddia edilmektedir (Karasu, 2013, s. 5-15). Küreselleşme sürecinde uluslararası sermaye açısından kaldıraç işlevi gören kentleri, bütünleştirme çabaları yoğunluk kazanmıştır. Uluslararası sermayenin dolaşım merkezi olmaları açısından kentlerin parçalı yapısı, kimi zaman eleştilere maruz kalmış kimi zaman da demokratikleşmenin gereği kabul edilmiştir. Bu bağlamda, Türkiye'deki büyükşehirlerin kırsal alanları kapsayacak şekilde genişletilmesi, sadece alansal ölçeğin yönetilebilirliği açısından değil, aynı zamanda sosyolojik özellikler dikkate alınarak demokratikleşme açısından da incelenmelidir (Dik, 2014, s. 97-98). Bu noktada, 2012 tarihli büyükşehir reformunun eski köy birimlerine olan etkisi, idari ve mali açıdan olduğu kadar yerel demokrasi, yerel katılım ve demokratik temsil açısında da irdelenmelidir.

6360 sayılı Kanun ile 2012 yılında gerçekleştirilen büyükşehir reformunun eski köy birimlerindeki yerel demokrasi ve yerel katılımı olumsuz etkilediği iddia edilmektedir. Buna göre, köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile bu birimlerin hizmet

sunduğu yerel toplulukların siyasi varlıkları son bulmuştur. Yerel halk, demokratik seçimlerde belirlediği temsilcileri marifetiyle kendi sorunlarını çözme imkânını kaybetmiştir. Bu illerde köyün geleneksel-tarihi özerk statüsü yok edilerek yerel demokrasiden vazgeçilmiştir. Yerelde merkezileşmeye neden olan söz konusu düzenleme, köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son vererek büyükşehir statülü illerde yerel katılıma ve yerel demokrasiye ket vurmuştur (Toksöz, 2016, s. 11).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarında ikamet eden vatandaşların tümü hukuken kent sakini kabul edilmiştir. İnsanların kent sınırlarında yaşadığını yasal düzenlemeler çerçevesinde varsaymanın, onları kentli kimliğine kavuşturmadığı iddia edilmektedir. Buna göre, kır-kent ayrımı sosyolojik bir gerçekliktir. Köy ve kent birimleri, farklı kimlik bileşenlerine sahiptir. Mahalle topluluğunun kente has bir aidiyet bağına dayandığı ileri sürülmektedir. Sosyolojik farklılıklar dikkate alındığında köyde yaşayan insanları, yasal düzenleme ile kentli haline getirmenin mümkün olmadığı yönünde iddialar bulunmaktadır. Buna göre, büyükşehirlerin kırsal alanlarında yaşayan vatandaşlar kentli olmamış, kent sakini kabul edilmiştir (Karasu, 2013, s. 7-16). Benzer biçimde 2012 yılında gerçekleştirilen büyükşehir reformu, kırsal alanları kentsel alan haline getirmemiş, bu alanların kente dâhil olduğunu hukuken kabul etmiş/varsaymıştır (Karakaya, 2020, s. 478). Neticede, 6360 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen il mülki sınırında büyükşehir belediyesi reformu, büyükşehir statülü illerde kır-kent ve köylü-kentli ayrımını muğlaklaştırmıştır.

Kent ölçeğini genişleten düzenleme, doğrudan demokrasinin en uygun ölçeği kabul edilen köylerin, kendini yönetebilme statüsüne büyükşehir belediyesi olan illerde son vermiştir. Muhtariyet sahibi köy tüzel kişilikleri, mahalleye dönüştürülerek hukuki olarak yerel yönetim olmaktan kaynaklanan hak ve yetkilerden yoksun kalmıştır. Bu durum, söz konusu birimlerin yerel organları incelendiğinde daha fazla netlik kazanmaktadır. Buna göre, köy muhtarları, anayasal bir yerel yönetim biriminin yürütme organı olarak pek çok yetkiye ve temsil gücüne sahiptir. Buna karşın, mahalleler, tüzel kişiliği haiz olmadıklarından mahalle muhtarları yerel temsil ve yönetsel yetki bakımından zayıf bir statüdedir (Dik, 2014, s. 75-94).

Diğer taraftan, "Köy ve Mahalle Birimleri Karşılaştırması" başlığı altında değinilen hususlardan biri de köy ihtiyar meclislerinin, bir yerel yönetim karar organı olduğundan kamulaştırma kararı alma, dava açma, icrai karar alma ve uygulatma yetkisine sahip birimler oluşu idi. Mahalle ihtiyar heyetleri ise hukuki açıdan icrai karar alma ve uygulama yetkisine sahip değildir. Dik'in belirttiğine göre 6360 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehirlerdeki köylerin tüzel kişiliğine son verilmesi ile bu birimlerin anayasal güvenceleri sona erdirilmiş ve bu birimlerde yaşayan toplamda çok büyük bir nüfusun, kendi yönetimini seçme hakkından mahrum kalmasına yol açılmıştır (2014, s. 75-94).

İl mülki sınırında büyükşehir belediyesi reformu ile köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasının yerel demokrasi ve yerel katılım açısından bir diğer sonucu, Türkiye'de doğrudan demokrasiye örnek gösterilen köy derneğinin varlığına, büyükşehir statülü illerde son verilmesidir. *"Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım Açısından Köy Yönetimi ve Köy Toplululuğu"* başlığı altında irdelendiği üzere köy derneği, köyün organlarından biri olup seçmen statüsünü haiz köyde yaşayan vatandaşların tümünden oluşmaktadır. Köylünün yönetime katılabildiği bir arena olduğunu belirttiğimiz (Karakılçık, 2013, s. 212), yerel yönetim düzeyinde doğrudan demokrasiye örnek teşkil ettiği iddia edilen (Yeter, 1992, s. 16), köy derneği, mahalle yönetimlerinde bulunmamaktadır (Güneş, 2009, s. 122). Böylece, 2012 tarihli büyükşehir reformuyla köyden mahalleye dönüştürülen birimlerde doğrudan demokrasi modeline örnek gösterilen bir organın kaldırılmasının, bu birimlerdeki yerel demokrasiyi ve yerel katılımı olumsuz etkilediği ileri sürülebilir. Ancak söz konusu organın büyükşehir statüsüne sahip olmayan illerde hali hazırdaki işlevselliği yerel demokraside yaşanan kayıpların tartışması açısından dikkate alınmalıdır. Bununla birlikte, önceki bölümlerde tartışıldığı üzere köy derneğinin çeşitli nedenlere bağlı olarak günümüzde işlevini kaybettiği iddiası da bu hususta hatırda tutulmalıdır.

6360 sayılı Kanun, kalıdırılan köy birimlerindeki yerel temsil açısından da değerlendirmelere tabi tutulmuştur. Buna göre, 6360 sayılı Kanun'un, köy tüzel kişiliklerini kaldırırak yerelde temsiliyet kaybına neden olduğu iddia edilmektedir. Bu iddiaya göre mahalle yönetimlerinin aksine köyler; tüzel kişiliği haiz olduklarından kendilerini temsil etme hakkına sahiptir (Kut Görgün & Yörür, 2017, s. 16). *"Yerel*

Katılım Perspektifinden Köy Tüzel Kişiliğinin Organları" başlığı altında irdelendiği üzere köyler, yerel halkça seçilen karar organına sahip yerel yönetimlerdir. Köy halkını doğrudan ilgilendiren kamusal meselelerde icrai karar alıp uygulama yetkisine sahip köy ihtiyar meclisleri, köy halkınca beş yılda bir seçilen temsilcilerden oluşmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen büyükşehir reformu, köylerin tüzel kişiliğini kaldırılmakla yerel temsil organı olan köy ihtiyar meclislerinin varlığına son vermiştir. Bu durumun, köy halkının demokratik temsilini sınırlandırdığı iddia edilmektedir. Buna göre, söz konusu reform ile köy halkının demokratik temsilinin de sadece belediye meclislerine aktarılması öngörülmüştür. Köy birimleriyle kıyaslandığında ilçe ve büyükşehir belediyeleri büyük ölçekli yapılar olduğundan ölçek-yerel demokrasi ters ilişkisi bağlamında bu birimlerin demokratik temsil gücü azalmaktadır. Buna göre söz konusu durum, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının, büyükşehir ilçe belediyelerine ve büyükşehir belediyelerine yansıtılmasında güçlüklere neden olmaktadır (Karaaslan, 2013, s. 149).

Büyükşehirlerdeki eski köy birimlerinin ve köylülerin demokratik temsili açısından ilçe belediye meclis üyelerinin kişisel farkındalık ve vukuflarına da vurgu yapılmaktadır. İlçe belediye meclis üyelerinin köy yaşantısından uzak, köy birimleriyle pek fazla etkileşimi bulunmayan kişiler olduğu iddia edilmiştir. Bu durumun ise köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının, belediye meclisinde yer bulmasını güçleştirdiği belirtilmektedir (Deniz, 2019, s. 115-118). Neticede, büyükşehirlerde demokratik temsil açısından kır ve kent arasında bir orantısızlık meydana gelmektedir. Bu durum, kırsal nüfusun belediye meclislerinde eksik temsiline sebebiyet vermektedir. Önceki bölümlerde irdelendiği üzere büyükşehir belediye meclislerinin, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birinden teşekkül ettiği de dikkate alınırsa büyükşehir belediyesi düzeyinde temsil adaletsizliği derinleşmektedir (Çetinkaya, 2016, s. 135-136). Köy halkının, köylü arasından bizatihi seçtiği temsilciler yerine daha geniş bir ölçekte az sayıda kişi tarafından temsil edilmesi, yerel demokrasinin etkisizleştirilmesine yol açmaktadır.

Büyükşehirlerdeki eski köy birimlerinin ve bu birimlerde ikamet eden vatandaşların demokratik temsilinde il özel idarelerinin kaldırılması da önemli bir kayıp olarak değerlendirilebilir. Nitekim, 2972 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre il

özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi üyelerinin seçiminde her bir ilçe, bir seçim çevresidir. Aynı düzenlemenin 5. maddesinde, il genel meclisine her bir ilçeden en az iki temsilci seçileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu yasal düzenlemelere göre köylerde yaşayan vatandaşlar da il genel meclisi üye seçiminde oy kullanmaktadır. 2012 yılında ise 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmış (Önez Çetin, 2015, s. 248), böylece il düzeyinde yerel temsil organı olan il genel meclisinin varlığına son verilmiştir. Neticede, köylerde yaşayan vatandaşları da il düzeyinde temsil eden bir organın varlığı, büyükşehir olan illerde son bulmuştur. Bu çerçevede, söz konusu düzenlemenin, 6360 sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüştürülen birimleri yerel temsil ve yerel katılım açısından olumsuz etkilediği öne sürülebilir.

Diğer taraftan, Cansever ve Efe tarafından Isparta İl Genel Meclisi kapsamında yürütülen bir araştırmada elde edilen bulgular, yukarıda ortaya konulan iddianın geçerliğini nispeten zayıflatmaktadır. Araştırma kapsamında Isparta İl Genel Meclisi üyelerine değerlendirmeleri için *"6360 sayılı yasa ile 30 Büyükşehir Belediyesi sınırlarında İl Özel İdaresi kaldırıldı ve şuan 51 ilde İl Özel İdaresi var. Siz İl Özel İdaresinin ve İl Genel Meclisinin geleceğini nasıl görünüyorsunuz?"* sorusu yönetilmiştir. Söz konusu soruya 21 il genel meclisi üyesi cevap vermiştir. Üyelerin 9'u il genel meclisinin kaldırılmasını olumsuz olarak nitelemiştir. Bu karşın, 10 üye ise il genel meclisinin hantal olduğu, idari ve mali açıdan etkin olmadığı gerekçesiyle söz konusu reformu olumlu değerlendirdiğini belirtmiştir (Cansever & Efe, 2016, s. 779-780). Ancak bu konuda temsilcilerden ziyade temsil edilenlerin görüşünün daha yüksek düzeyde öneme sahip olduğu da belirtilmelidir. Nitekim, söz konusu araştırma temsilcilerin fikirlerine yer vermektedir. Ayrıca Isparta, büyükşehir statüsüne sahip bir il değildir.

6360 sayılı Kanun'un eski köy birimlerinde ikamet eden vatandaşların demokratik temsilinde meydana getirdiği değişime, farklı bir açıdan da yaklaşılabilir. 6360 sayılı Kanun, büyükşehirlerdeki köyleri mahalleye dönüştürerek kente dâhil etmek ve (Çavuşoğu & Lamba, 2020, s. 142) eski köy birimlerde yaşayan vatandaşların kent sakini olduğunu kabul etmek suretiyle (Karasu, 2013, s. 7-16), yerel temsil ve yerel katılım açısından sağlayabileceği olumlu dönüşümler, literatürde

neredeyse göz ardı edilmiş durumdadır. Nitekim, büyükşehirlerde tüzel kişiliği kaldırılarak belde belediyesinden mahalleye dönüştürülen birimlerde yerel temsil ve katılım konusunda vatandaşların algısını ölçen çalışmalar, bu konuda olumlu bir algının olduğunu amprik olarak tespit etmektedir. Bu noktada, Hatay ilinde üç eski belde belediyesinde/mahallede Ekinci tarafından yapılan saha araştırmasında, vatandaşların 2012 tarihli büyükşehir reformunu yerel temsil ve yerel katılım açısından olumlu değerlendirdiği gözlemlenmiştir (Ekinci, 2020, s. 181-187). Büyükşehir statülü bir ilde eski belde belediyeleri açısından tespit edilen söz konusu ampirik durumun, büyükşehirlerdeki eski köylerde de geçerli olabileceği göz ardı edilmemelidir. Bu tezde, köyler açısından bu hususa özellikle dikkat çekilmesi ve bu durumun çeşitli yönleri ile irdelenmesi çalışmanın özgün bir katkısıdır. Nitekim, bu hususların başında, eski köy/yeni mahallelerde yaşayan vatandaşların, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi düzeyinde temsilci seçme hakkına kavuşturulması gelmektedir. Böylece, klasik yerel katılım yöntemleri açısından eski köy/yeni mahalle birimlerindeki vatandaşlar, daha geniş bir ölçekte söz sahibi olma ve yerel katılım sağlama potansiyeline erişmiştir.

Bu kapsamda, 5216 sayılı Kanun'un 2012 yılında son şeklini almış olan 5. maddesinde büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırları olarak tespit edilmiştir. 6360 sayılı Kanun 1. maddesi ile büyükşehirlerdeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulunduğu ilçenin mahallesi konumuna getirilmiştir. 2972 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre belediye başkanı ve belediye meclis üyeliği için her bir belde, bir seçim çevresi kabul edildiğinden büyükşehir kapsamındaki eski köy birimlerinde yaşayan vatandaşlar, ilçe belediye başkanını ve ilçe belediye meclis üyelerini seçmeye yetkili kılınmış, bu seçimlerde oy kullanma hakkını elde etmiştir. Ayrıca, 2972 sayılı Kanun'un 6. maddesinde, büyükşehir belediye meclis üyelerinin, o ildeki ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birinden teşekkül edeceği belirtilmiştir. Ek olarak 5216 sayılı Kanun'un 17. maddesinde, büyükşehir belediye başkanının, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki seçmenler tarafından doğrudan seçileceği hükme bağlanmıştır. Bu durumda, köyden mahalleye dönüştürülen birimlerde ikamet eden vatandaşlar, büyükşehir belediye başkanı seçimlerinde de oy kullanma hakkını elde etmiştir. Neticede, yerel katılım ve temsil kapsamında ölçek genişlemesinin bir sonucu olarak söz konusu yeniliklerin,

büyükşehirlerdeki eski köylüleri, çok daha geniş bir ölçekte, ilçe düzeyinde belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri, büyükşehir düzeyinde ise büyükşehir belediye başkanı ve dolaylı biçimde büyükşehir belediye meclis üyeleri tarafından temsil edilme fırsatına kavuşturduğu özellikle vurgulanmalıdır. Böylece, büyükşehirlerde köyden mahalleye dönüşen birimlerin ve bu birimlerde ikamet eden vatandaşların demokratik temsili açısından 2012 tarihli büyükşehir reformunun, hem olumlu hem olumsuz sonuçlara zemin hazırladığı söylenebilirse de köy topluluğu düzeyindeki doğrudan demokrasi ve katılım ile ilgili kayıp ve olumsuz sonuçlara odaklanmak, bu geniş ölçekteki temsil ve katılım genişlemesini göz ardı etmek yönünde yetersiz bir odaklanma anlamına gelmektedir.

Diğer taraftan, büyükşehir olan illerde köylerin tüzel kişiliğine son verilerek mahalleye dönüştürülmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ve 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na uygunluğu açısından da tartışma konusu yapılmaktadır. Bu husus, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından ele alındığında, Adıgüzel, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde pek çok yerel yönetimin tüzel kişiliğine son verilerek yerel temsil ve yerel katılım önemli ölçüde daraltılırken evresel ilkelere de riayet edilmediğini iddia etmektedir (2018, s. 1). Buna göre, bütünleştirme politikaları kapsamında büyükşehirlerde il özel idarelerinin yanı sıra köy ve belde belediyelerinin halka bir referandum yolu ile danışılmadan kaldırılması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesine aykırı bulunmuştur (Kaymal, 2017, s. 1148). Nitekim Şart'ın 5. maddesinde yerel yönetimlerin sınırlarında yapılacak olan değişimler için yerel topluluğa danışılması gerektiği ifade edilmiştir. Mevzuatın izin verdiği durumlarda bu danışmanın yerel referandum şeklinde yapılabileceği belirtilmiştir (Muratoğlu, 2011, s. 756). Türkiye de söz konusu uluslararası düzenlemeyi bazı maddelerine çekince koyarak 1991 yılında onaylamış, 1992 yılında yürürlüğe koymuştur (Adıgüzel, 2018, s. 9). Ancak Keleş'in de belirttiği üzere 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na riayet edilmemiştir (2021, s. 362).

Diğer taraftan, köylerin tüzel kişiliğine kanun ile son verilmesinin, Anayasaya da aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Buna göre köyler, anayasal düzeyde tüzel kişilik verilen, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları,

kanunda gösterilen seçmenler tarafından belirlenen yerel yönetimlerdir. Bu durumda, Gözler, köylerin tüzel kişiliği kaldırılmak isteniyorsa öncelikle anayasa değişikliği yapılması gerektiğini ileri sürmüştür (2013, s. 37-45). Derdiman da köylerin kaldırılmasını anayasaya aykırı bulmaktadır. O, optimal hizmet büyüklüğü için birkaç köyün birleştirilebilmesini önerirken Federal Almanya'da küçük komünlerin kaldırılmadan güçlendirildiğine vurgu yapmıştır (2016, s. 72-73). Buna karşın, köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını anayasaya aykırı bulmayan görüşler de bulunmaktadır (Kut Görgün & Yörür, 2017, s. 17).

Anayasa ve everensel ilkelere uygunluğun yanı sıra köylerin kaldırılması, önceki bölümlerde kavramsal düzeyde irdelenen subsidiarite ilkesi çerçevesinde de tartışma konusu yapılmakta ve söz konusu reformun, bu ilkeye aykırılık teşkil ettiği ve bu sebeple yerel katılımı olumsuz etklilediği iddia edilmiştir. Özer'e göre köylerin kaldırılması, AB'nin subsidiarite ilkesine aykırı olduğu gibi siyasal katılımı azaltıcı bir etkiye sahiptir. O, siyasal katılım konusunda yönetici ve yönetilen arasındaki fiziki mesafelerin arttığını da vurgulamıştır (2013, s. 119-120). 2012 yılında gerçekleştirilen reform ile köyler mahalleye dönüştürülerek kente dâhil edilse de bu durum eski köyler ile kent merkezleri arasındaki mesafeyi değiştirmemiştir. Nitekim Karasu, Şanlıurfa ili özelinde yaptığı araştırmada, bu durumun siyasi sonuçlarını incelemiştir. Buna göre, reform sonrasında büyükşehirlerin kırsal alanlarında ikamet eden vatandaşların yönetime ulaşması zorlaşmıştır. Büyükşehirlerde ölçeğin büyütülmesi, yöneten-yönetilen arasındaki mesafesiyi de artırmıştır (Karasu, 2013, s. 10-12). Reform, köy halkının sorunlarını yönetime iletmesini ve kendisini doğrudan ilgilendiren kararların alınması sürecine katılımını zorlaştırmıştır. Bu noktada Adıgüzel, köy tüzel kişiliğinin kaldırılması ile karar organı olan köy ihtiyar meclisi varlığının son bulduğunu belirterek yerel halkın karar alma mekanizmalarına katılımının zorlaştığını vurgulamıştır (2012, s. 172).

2012 yılında gerçekleştirilen büyükşehir reformunun yerel demokrasi ve yerel katılım açısından köylere etkisinde bir diğer önemli husus, bu birimlerin nasıl bir statüye kavuşturulduğuna ilişkindir. Söz konusu reform kapsamında köylerin tüzel kişiliği son bulduğundan literatürde genellikle yerel demokrasi, yerel katılım ve yerel temsil açısından olumsuz bir değerlendirme yapılarak (Akıllı & Kızılboğa Özarslan,

2015, s. 164-167), bu birimlerde yerel demokrasiden vazgeçildiği ve yerel siyasi kimliklerin yok edildiği vurgulansa da (Toksöz, 2016, s. 11) eski köy birimlerinin yerel demokratik katılım ve temsil mekanizmalarının tamamen dışında bırakılmadığı, bu birimlerin mahalleye dönüştürülerek kent ölçeğinde yerel katılım potansiyeli kazandığı da dikkate alınmak durumundadır. Bu noktada, *"Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım Açısından Mahalle Yönetimi ve Topluluğu"* başlığı altında gerçekleştirilen irdelemeler göz önünde bulundurulduğunda, büyükşehir statülü 30 ildeki eski köy/yeni mahalle birimlerinde, mahalle düzeyindeki yerel katılım mekanizma ve süreçlerinin geçerli kılındığı görülmektedir. Böylece, büyükşehirlerde köyden mahalleye dönüştürülen söz konusu birimler mahalle ölçeğinde katılım perspektifiyle de incelenebilir.

En küçük kentsel topluluklar olduğundan mahalleler (Erdagöz, 2012, s. 60), yerel demokrasi ve yerel katılımın uygulamaya geçirilmesinde potansiyel birimler kabul edilmekte (Çakırer Özservet, 2019, s. 1), bu birimlerin yerel katılım açısından en ideal birimler olduğu ileri sürülmektedir (Özgül & Aydoğdu, 2019, s. 117-119). Böylece, belediye mahallelerinin, kentsel katılım açısından tartışılmaz bir öneme sahip olduğu vurgulanmış (Erkan, 2019, s. 60), ve mahalle birimlerindeki yerel katılım, kent ölçeğinde değerlendirmelere tabi tutulmuştur. Kent düzeyinde ise vatandaşların yerel karar alma ve uygulama süreçlerine katılımına imkân veren, yerel seçim, yerel referandum, kamuoyu yoklamaları, kent konseyleri, mahalle meclisleri, halk toplantıları, meclis ve komisyon toplantılarına katılım ve dijital katılım yöntemleri gibi pek çok yöntem ve mekanizma bulunmaktadır. Bu suretle mahalleler, kamu tüzel kişiliğini haiz olmasalar da söz konusu siyasal katılım yöntemlerini kullanma potansiyeline sahip olduklarından kent yönetiminde söz hakkı olan topluluklardır (Gül, 2019, s. 19-35). Nitekim, büyükşehirlerde köyden mahalleye dönüştürülen birimler, belediye sınırları içinde yer aldığından *"Belediyelerde Yerel Katılım"* ve *"Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Katılım"* başlıkları altında irdelenen yerel katılım yöntem ve mekanizmaları bu birimler için de kullanılabilir niteliktedir.

6360 sayılı Kanun'a yerel katılım literatüründe olumsuz bir yaklaşım söz konusu olsa da bu düzenleme, yerel katılım açısından olumlu bir yaklaşım çerçevesinde ele alınabilir. Bu düzenlemeyle kent sakini kabul edilen vatandaşlar, büyükşehir

belediyesi ve ilçe belediyesi düzeyinde siyasal katılım hakkına ve buna bağlı olarak katılım yöntemleriyle ilgili yeni potansiyellere sahip olmuştur. Kırsal alanda ikamet eden vatandaşların, kentsel kamusal süreçlere katılım potansiyeline erişmesi, 6360 sayılı Kanun'un yerel katılıma olumlu katkısı olarak değerlendirilebilir. Bu suretle, eski köy birimlerde yaşayan vatandaşlar, mikro düzeyde köy topluluğu içindeki birtakım siyasal katılım haklarını kaybetse de büyükşehir düzeyinde siyasal katılım potansiyeline sahip olarak büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi yönetiminde kararların oluşumunu etkileme hakkına erişmiştir.

Diğer taraftan, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi yönetimine katılım konusunda eski köy birimlerinde ikamet eden vatandaşların, siyasal katılım farkındalığı ve bu konudaki bilinç düzeyi söz konusu potansiyellerin realize edilmesi açısından kritik bir öneme sahiptir. Nitekim, bu vatandaşların, kendilerini nereye ait hissettikleri, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi yönetimine katılım imkânlarından haberdar olup olmadıkları ve haberdarlarsa bunu ne derece aktif kullandıkları konusunda literatürde bir tespit bulunmamaktadır. Ayrıca literatürde köyler doğrudan demokrasiye örnek gösterilse de bu birimlerde eşit yurttaşlık temelli bir siyasal katılımın ne derece gerçekleştiğinin incelenmesine ihtiyaç vardır. Nitekim siyasal katılım için mekanizmaların var olması, yerel demokrasininin hayata geçirilmesinde tek başına yeterli değildir. Bu noktada, siyasal kültür de önemli bir role sahiptir.

Tezin ikinci bölümünde *"Yerel Katılım ve Siyasal Kültür"* başlığı altında da irdelendiği üzere siyasal bir davranış olan siyasal katılım ile siyasal kültür arasında sıkı bir ilişki söz konusudur (Görmez, 1999, s. 13). Bu bağlamda, siyasal kültürün büyükşehirlerde köyden mahalleye dönüştürülen birim temsilcileri ve bu birimlerde yaşayan vatandaşların yerel katılımında etkili olduğu iddia edilebilir. Söz konusu birimlerde yaşayan toplulukların siyasal kültürü, yerel katılım algı ve düzeyini etkilemektedir. Almond ve Verba tarafından *"Yurttaşlık Kültürü"* adlı eserde yapılan "Mahalli Siyasi Kültür", "Tebaa Siyasi Kültürü" ve "Katılımcı Siyasi Kültür" kategorileştirmesi bu birimlerdeki siyasal katılımın incelenmesinde analitik bir araç olarak kullanılabilir (Almond & Verba, 1963, s. 15-20). Neticede, her ne kadar mahalleye dönüştürülen birimler kentsel katılım imkân ve potansiyelini elde etmiş olsa

da bu birimlerde siyasal kültür temelinde siyasal katılıma ilişkin bir birikim sağlanamadıysa gerçekçi bir yerel katılımdan söz edilemez. Nitekim, demokratik katılımcı bir siyasi kültüre sahip olmayan topluluklarda, vatandaşların katılım imkânları artırılsa da yerel katılım kağıt üstünde kalmaktan öteye geçemez (Önder, 2013, s. 322).

Diğer taraftan, söz konusu birimlerin ve bu birimlerde ikamet eden vatandaşların, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi düzeyinde yerel katılımını belirleyen bir diğer husus, kent ve kır arasındaki fiziki mesafedir. Kırsal alanda bulunan mahallelerin her ne kadar kente dâhil olduğu varsayılsa da bu birimler, kent merkezine kimi zaman yüz kilometreyi aşkın bir mesafede bulabilmektedir (Çukurçayır, Negiz, & Yemen, 2014, s. 9). Üstelik tüzel kişiliği kaldırılan köylerin 10.036'sı orman köyü vasfındadır. Bu durum, tüzel kişiliğine son verilen köylerin büyük bir çoğunluğunun kentsel alanlarda değil, dağlık alanlarda konumlandığını göstermektedir (Dik, 2014, s. 85). Bu noktada, kentsel katılım süreçlerini aktif bir biçimde kullanma açısından kent merkezine yakın olan eski köy birimleri ile dağlık alanlarda konumlanmış eski köy birimleri arasında farklılık olabileceği iddia edilebilir. Neticede, bu birimlerden kent merkezine yakın olanlar, yerel katılım açısından daha avantajlı bir konuma sahip görünmektedir. Buna karşın, kent merkezinden 50-100 km ve hatta daha uzak bir mesafede bulunan eski köy birimleri ise kent düzeyinde yerel katılım açısından dezavantajlı bir konuma sahiptir.

Kent ve kır arasındaki fiziki mesefaleri açısından Gözler, köylerin tüzel kişiliğine son verilmesini Anayasaya uygunluk açısından tartışırken söz konusu birimlerin kent merkezine olan uzaklığına göre bir ayrım yapmıştır. Ona göre kent merkezine yakın olup yüksek düzeyde kentleşme neticesinde zamanla kente bitişik ve fiilen ilgili kentin mahallesi haline gelmiş bir köyün tüzel kişiliğine kanun koyucu tarafından son verilmesi, Anayasaya aykırılık teşkil etmez. Buna karşın, kente 50 km uzaklıkta, 200 kişinin yaşadığı 50 evden oluşan dağ başındaki bir köye kanun koyucu tarafından mahalle denmesi gerçeği değiştirmez, böyle bir düzenleme ile köy, belediyenin mahallesi haline gelmez (2013, s. 42-45). Gözler tarafından tüzel kişliği kaldırılan köylerin kentleşme düzeyi ve kente mesafesi açısından yapılan ayrımın, söz

konusu birimlerin ve bu birimlerde ikamet eden vatandaşların yerel katılımı açısından farklılıklar gösterebileceği iddiasını destekleyici niteliktedir.

İl sınırında büyükşehir belediyesi reformu çerçevesinde kır ve kent arasındaki mesafe problemi bağlamında *"kırsal mahalle*" kavramsallaştırması da tartışma konularından bir diğeridir ve aktüel tartışmalarda önemli bir yer tutmaktadır. Kırsal alan, il ve ilçe merkezleri dışında kalıp köy birimlerini de kapsayan bölgeleri ifade etmektedir. Kırsal mahalle kavramı ise 6360 sayılı Kanunla mahalleye dönüştürüldüğü halde kırsal özellikleri devam eden eski köy birimleri için kullanılmaktadır. 2020 yılında 5216 sayılı Kanun'a eklenen ek madde kapsamında kırsal mahalle uygulaması başlatılmıştır. Uygulamanın ayrıntılarını belirlemek için 15 Nisan 2021 tarihinde *"Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği"* çıkarılmıştır (Karalezli, 2021, s. 58-60).

5216 sayılı Kanun'un Ek 3. maddesinde, hangi birimlere hangi kriterler dikkate alınarak kırsal mahalle statüsü kazandırılabiceği ve bu konuda kimin yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Mahalleye dönüştürülüp kırsal mahalle niteliği taşıdığı belirlenen bu birimler; sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği ve mevcut yapılaşma durumu dikkate alınarak kırsal mahalle statüsüne geçirilebilir. Söz konusu maddede, kırsal mahalle statüsü kazandırılması için büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi yetkili kılınmıştır. Bu maddeye istinaden çıkarılan Kırsal Mahalle ve Yerleşik Alan Yönetmeliğinin 4. maddesinde bir mahalleye kırsal mahalle statüsü kazandırılabilmek için gerekli kriterler sıralanmıştır. Buna göre, kent merkezine olan mesafe ve ulaştırma imkânları, temel belediye hizmetlerine erişim, mecvut yapılaşmanın niteliği, imar mevzuatında ilgili birimin konumu ve kıra özgü toplumsal ve ekonomik özellikler, kırsal mahalle statüsüne geçişte değerlendirilecek kriterlerdir (Resmi Gazete, 2021).

Kırsal mahalle uygulaması, büyükşehirlerde mahalleye dönüştürülen birimlerde, daha çok yerleşik alan, tarım, hayvancılık ve ormancılık gibi faaliyetlerde ortaya çıkan sorunları çözmeye yönelik olarak atılmış yeni bir adımdır (Keleş, 2021, s. 364-366). Nitekim, Kırsal Mahalle ve Yerleşik Alan Yönetmeliği'nin 1. maddesinde amaç, kırsal alanlarda uygulanacak muafiyet ve indirimleri düzenlemek şeklinde belirtilmiştir.

Aynı zamanda, söz konusu yönetmeliğin 4. maddesinde hayvancılık, tarım ve ormancılık faaliyetlerine vurgu yapılmıştır. Buna göre, söz konusu birimler için yerel demokrasi, yerel katılım ve demokratik temsil açısından ortaya çıkan problemlerden ziyade hayvancılık, tarım ve ormancılık gibi ekonomik problemlere ve imar gibi fiziksel planlamaya ilişkin problemlere çözüm aranmıştır. Oysa, bu birimlerin, tek boyutlu ve sadece ekonomik faktörleri dikkate alan bir perspektifle incelenmesi yetersiz kalacaktır. Buna konuda, sosyolojik ve siyasal hususiyetleri da dikkate alan çok boyutlu düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu noktada, bu birimlerde yerel demokrasi, yerel katılım ve yerel temsil alanlarında ortaya çıkan problemleri aşmaya yönelik yasal düzenlemelere ve bu birimlerde ikamet eden vatandaşları kentsel katılım süreç ve mekamizlarını kullanma noktasında güçlendirmeye yönelik çalışmalara ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, mahalleler için söz konusu olan yerel katılım yöntemlerinin, belediye yetkilileri ve organlarınca, bu birimlerin etkin ve verimli kullanımına açacak ve vatandaşların bu yolla kent topluluğuna yerel topluluk baskısından kurtulmuş eşit yurttaşlar olarak katılımda bulunmalarını sağlayacak tebdirler alınmasına ve uygulamalarda bulunulmasına şiddetle ihtiyaç vardır.

SONUÇ

İl sınırında büyükşehir belediyesi reformu çerçevesinde büyükşehirlerdeki eski köy/yeni mahalle birimlerinin, tüzel kişiliğine son verilerek bağlı bulunduğu belediyenin mahallesi konumuna getirilmesi, bu birimlerde yerel demokrasi, yerel katılım ve yerel temsil açısından önemli bazı değişikliklere neden olmuştur. Söz konusu değişikliklere, genellikle literatürde olumsuz bir anlam yüklenmektedir. Köylerin tüzel kişiliğini kaybederek kendi kendini yöneten muhtariyet sahibi bir birim olmaktan çıkarıldığı, bu birimlerde yerel kimliklerin yok edildiği, yerel katılım, yerel demokrasi ve yerel temsile zarar verildiği iddia edilmektedir. Türkiye'nin yer yönünden yerinden yönetim yapılanmasında doğrudan demokrasiye örnek gösterilen köy derneklerine, büyükşehirlerdeki eski köy/yeni mahalle birimlerinde son verildiğine vurgu yapılmaktadır. Söz konusu reformun, eski köy/yeni mahallelerde yarattığı değişimin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve subsidiarite gibi evrensel düzenlemelere/ilkelere ve 1982 Anayasası'na aykırılık teşkil ettiği ve böylece yerel demokrasi ve yerel katılıma ket vurularak yerel demokrasiden vazgeçildiği ileri sürülmüştür.

Diğer taraftan, il mülki sınırında büyükşehir reformunun söz konusu birimlerde yerel demokrasi ve yerel katılım açısından ortaya çıkardığı değişimi, genellikle olumsuz bir perspektif kullanarak inceleyen mevcut çalışmalarda, köy statüsündeki birimlerde mikro düzeyde demokratik katılım açısından mevcut problemlerin değerlendirme dışı bırakıldığı görülmektedir. Tezin dördüncü bölümünde "Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım Açısından Köy Yönetimi ve Köy Topluluğu" başlığı altında gerekçeleri ile birlikte incelendiği üzere köy yönetimi ve köy topluluğu, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından hem avantajlı hem de dezavantajlı bir konumdadır. Köy idareleri, vatandaşların, mikro düzeyde doğrudan yönetime katılımı için uygun yerleşmeler olmakla birlikte demokratik açıdan birtakım problemleri de bünyelerinde barındırmaktadır. Buna göre, ölçek ve demokrasi arasında olduğu iddia edilen ters orantılı ilişkiden de hareketle nüfusu, yönetim biçimi ve karar organı konumundaki köy derneği marifetiyle köyler, doğrudan demokrasi idealine uygun yönetim birimleri olarak nitelendirilmektedir. Bununla birlikte, aynı başlık altında gerekçeleri sunularak tartışıldığı üzere köyler, mevcut yapısı ile yerel demokrasinin

uygulanabilirliğini azaltan ve yerel katılımı etkisizleştiren birtakım özelliklere de sahiptir. Bu birimlerdeki değişimi demokratik katılım açısından inceleyen çalışmalarda, söz konusu hususun, genellikle göz ardı edildiği ve bu kapsamda yapılan değerlendirmelerin yetersiz olduğu görülmektedir.

Köy yönetimini ve köy topluluğunu, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından değerlendiren çalışmalarda, bu birimlerdeki yerel katılım imkân ve potansiyellerinin yanı sıra mevcut uygulamalar dikkate alınmamakta ve bir ölçüde gerçeklikten uzaklaşılmaktadır. Bu konuda, deyim yerindeyse köy romantizmi ruhuyla, sahada gözlem yapılarak mevcut uygulamalar incelenmeksizin, söz konusu topluluklarda yerel katılım, amprik durumu göz ardı eden bir perspektifle değerlendirilmiştir. Bu noktada, köy yönetimlerinin ve köy topluluklarının, siyasi, idari, mali, demografik, sosyal ve kültürel açıdan pek çok sorunu bünyelerinde barındırdığı göz ardı edilmiştir. Tezin çeşitli kısımlarında da sıklıkla vurgulandığı üzere yerel katılımda, yöntem ve mekanizmaların var olması ile işler olması/uygulanması aynı anlama gelmemektedir. Bu nedenle, köy statüsünde mevcut yerel katılım mekanizma ve yöntemleri, saha araştırmalarına dayanılarak inecelenmeksizin ne derece uygulandığı göz ardı edilerek ve bir çözüm önerisi geliştirmeye zemin oluşturma çabası gösterilmeksizin hükme varılmaktadır.

Köy yerleşmelerindeki yerel demokrasi ve yerel katılımın, gerçekçi bir perspektifle incelenmesi ve değerlendirilmesi açısından, Türkiye'deki diğer yerel yönetimlere kıyasla köy tüzel kişiliklerinin, sınırlı bir yerel idari özerkliğe sahip olması, göz önünde bulundurulmamıştır. Nitekim, Köy Kanunu ve Danıştay Kanunu'da yer aldığı ve literatürde yürütülen tartışmalarda da ayrıntılarıyla ortaya konduğu üzere Türkiye'deki öteki yerel yönetim birimlerine kıyasla köy tüzel kişiliklerine merkezi idarece daha yoğun düzeyde uygulanan idari vesayet, tezin dördüncü bölümünün üçüncü kısımda somut örnekler çerçevesinde ayrıntılı biçimde vurgulanmıştır. Tezin birinci bölümünde "Yerel Demokrasinin Dayandığı İlkeler" başlığı altında irdelenen yerel idari özerklik ve yerel demokrasi arasındaki karşılıklı etkileşim dikkate alındığında, merkezi idarece köy tüzel kişiliklerine uygulanan yoğun idari vesayetten,büyükşehir statüsünde olmayan 51 ildeki mevcut köylerde yerel idari özerklik ve yerel demokrasi olumsuz etkilenmektedir. Ayrıca, köy tüzel kişiliklerinde,

yerel idari özekliğin bir boyutunu oluşturan mali özerkliğin düşük bir düzeyde gerçekleşmekte olduğu öne sürülmüş ancak bu değerlendirme, sahadaki amprik durumun incelenmesine dayalı olarak ortaya konulmamıştır. Nitekim, tezde irdelendiği üzere mali özerkliğin yetersiz olduğu bir birimde, yerel demokrasinin gerçekleşmesi güçleşmektedir.

İl mülki sınırında büyükşehir belediyesi modelinin eski köy birimlerine etkisini, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından inceleyen çalışmarda, göz ardı edilen diğer bir husus, yerel düzeyde doğrudan demokrasiye örnek gösterilen köy derneklerinin günümüzdeki işlevselliğidir. Her ne kadar, köylerde ikamet eden vatandaşları, kendi yaşadığı birimi ilgilendiren birtakım kamusal meselelerde bizzat karar verici konuma getirerek sınırlı bir doğrudan demokrasi modeline örnek teşkil etse de köy derneklerinin, günümüzde, pratik açıdan işlerliğini yitirmiş ve çeşitli gerekçelerle işletilemeyen bir mekanizma olduğu öne sürülmektedir. Söz konusu iddialar da saha çalışmalarına dayanmamaktadır.

Diğer taraftan, büyükşehirlerdeki eski köylere yeni mahalle statüsü kazandıran 2012 tarihli büyükşehir belediyesi reformuna, litaratürdeki hâkim olumsuz perspektifin aksine olumlu bir perspektiften de yaklaşılabilir. Buna göre, söz konusu büyükşehir reformu ile köylerin, bağlı bulunduğu ilçenin mahallesi konumuna getirilerek kente dâhil olduğunun varsayılması ve bu birimlerde ikamet eden vatandaşlara ise kent sakini statüsü kazandırılması, alandaki mevcut çalışmalarda, bu vatandaşların köy topluluğu içindeki konumuna saplanmış değerlendirmeleri aşarak ele alınmamaktadır. Bu bağlamda, il mülki sınırında büyükşehir belediyesi modeli çerçevesinde aslında bu birimlere, mahalleye dönüştürülmek suretiyle kent ölçeğinde yerel katılım yöntem ve mekanizmalarını kullanma potansiyeli kazandırıldığı öne sürülebilir.

Tezin dördüncü bölümünde yer alan “Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım Açısından Mahalle Yönetimi ve Mahalle Topluluğu” başlığı altında tartışma konusu yapıldığı üzere köyler gibi mahalleler de yerel demokrasinin ve yerel katılımın işler kılınmasında optimal birimler olarak değerlendirilmektedir. Nitekim, mahalle yönetimleri ve mahalle toplulukları, yerel katılım açısından tüzel kişiliği haiz

olmamak, idari ve mali özerklikten yoksun olmak, yerel temsil açısından zayıf bir konumda ve belirsiz bir statüde olmak gibi pek çok probleme sahip olsalar da bu yerleşmeler, kentsel alanlara dâhil kabul edildiklerinden, bu tezin dördüncü bölümünün birinci kısmında incelendiği üzere büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi düzeyinde kent konseyinden e-katılıma kadar geniş bir yelpazede söz konusu olan yerel katılım yöntem ve mekanizmalarını kullanma potansiyelini haiz birimlerdir.

İl sınırında büyükşehir modelinin kırsal alanlar açısından yarattığı yeni durumla birlikte köyden mahalleye dönüşen birim ve topluluklarda/yeni mahallelerde da/de, kentsel katılım yöntem ve mekanizmalarından olan yerel seçim, yerel referandum, kamuoyu yoklaması, kent konseyi, mahalle meclisleri, halk ve muhtarlar toplantısı, belediye meclislerine ve belediye ihtisas komisyonlarına katılım ve e-katılım gibi mekanizmaları kullanma potansiyeli ortaya çıkmıştır. Ancak, söz konusu birimlerin, kent düzeyinde mevcut olan yerel demokratik katılım mekanizma ve süreçlerini kullanmasında, kent ve kır arasındaki fiziki mesafeler önemlidir. Kent merkezine yakın bir konumda olan ve kentle bütünleşik bir yapıya sahip eski köy birimleri ile kent merkezine oldukça uzak olup kırsal alan özelliklerini devam ettiren eski köy birimleri arasında kent düzeyinde yerel katılım açısından farklılıkların ortaya çıkması muhtemeldir. Nitekim, bu durum, litaratürde daha çok hizmet kalitesi açısından teorik düzeyde tartışma konusu yapılmaktadır. Ancak kent merkezine uzaklığın, eski köy/yeni mahallelerde ikamet eden vatandaşların veya toplulukların, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi düzeyinde yerel katılımı konusunda nasıl bir farklılığa neden olduğunu tespit etmeye imkân sağlayabilecek örnekleme sahip bir araştırma yapılmamıştır.

Diğer taraftan, eski köy/yeni mahallelerin, 2012 tarihli büyükşehir reformu sonrası ortaya çıkmış olan, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi düzeyinde yerel katılım imkân ve potansiyellerinin realize edilmesinde veya kullanılmasında, mesafelerin yanı sıra bu birimlerdeki mevcut siyasi kültürün türü de önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, katılımcı bir siyasi kültüre sahip olmayan ve tebaa veya mahalli siyasi kültürün hâkim olması muhtemel olan eski köy/yeni mahalle toplulukları, kentsel katılım noktasında yetersiz bir yapı

sergileyebilir. Buna karşın, katılımcı siyasi kültürün söz konusu olduğu eski köy/yeni mahallelerde ise yerel katılım, yüksek bir düzeyde gerçekleşebilir.

Diğer taraftan, bu tezde elde sonuçlar ve yukarıda tartışılan hususlar çerçevesinde çeşitli öneriler sunulabilir. Öncelikle, il sınırında büyükşehir belediyesi reformunun, büyükşehirlerdeki eski köy birimleri ve topluluklarına etkisini, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından inceleyen, mevcut problem ve potansiyelleri yerinde gözlemleyerek amprik açıdan ortaya koyan bir saha araştırmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Önerilen söz konusu saha araştırmasında köylerin, idari ve mali özerklik açısından yetersiz bir yapıda olduğu yönündeki iddiaların yerinde incelenmesine ve bu konudaki mevcut güçlük, yetersizlik ve engellenmelerin tespit edilmesine ihtiyaç vardır. Saha araştırmasında incelenmesi gereken diğer bir husus ise mikro düzeyde doğrudan demokrasiye örnek teşkil eden köy derneklerinin, mevcut işlerliğidir. Buna göre amprik açıdan inceleme konusu yapılmasa da köy derneklerinin günümüzde işlevsiz bir organ niteliğinde olduğu yönündeki iddialar, yerinde gözlemlenmeli ve işlevsizliğe neden olan problemler spesifik olarak tespit edilmelidir. Söz konusu tespitler, köy derneklerinin işletilmesinde ortaya çıkan problemlerin çözümüne yönelik gerçekçi öneriler sunulabilmesi için kritik derecede öneme sahiptir.

Yerel demokrasi ve yerel katılım açısından eski köy/yeni mahalleleri incelemesi önerilen söz konusu saha araştırmasında, yukarıda belirtilen hususlara ek olarak, mesafelerin kent yönetimine katılımı nasıl etkilediğini tespit etmeye yönelik incelemelere de ihtiyaç bulunmaktadır. Nitekim, kent merkezine uzak ve yakın olan söz konusu birimler için yerel katılımı artırmaya yönelik ortaya konulacak önerilerde söz konusu mesafe farklılıklarının dikkate alınması, standart olmayan gerçekçi çözümler üretilmesine katkı sağlayabilir. Ayrıca, tezde tartışma konusu yapıldığı üzere siyasi kültür, söz konusu birim ve toplulukların yerel katılımını etkileyen başat unsurlar arasındadır. Bu çerçevede, eski köy/yeni mahalle topluluklarını konu edinen saha çalışmalarında, siyasi kültürün de incelenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda, yerel katılımın kavramsal çerçevesinde "Yerel Katılım ve Siyasal Kültür" başlığı altında irdelenen, Almond ve Verba tarafından siyasal davranış kalıpları çerçevesinde geliştirilmiş üç siyasi kültür türü (katılımcı, tebaa ve mahalli/dar görüşlü siyasi kültür) açısından bu birimlerin incelenmesi ve mevcut durumun tespit edilmesi

önerilebilir. Nitekim, siyasi kültürün tespit edilmesi; bu birim ve topluluklarda yerel katılımın artırılması ve demokratik mekanizma ve süreçlerin iyileştirilebilmesi hususunda, mevcut duruma göre siyasal kültürü dikkate alan özgün çözümler üretilmesine hizmet edecek çalışmaların, kağıt üzerinde kalmayıp gerçekçi çözümler ortaya koymasını sağlayacaktır.

İl mülki sınırında büyükşehir belediyesi modeli ile köyden mahalleye dönüşen birimlerde, yerel katılım mekanizma ve süreçlerinde yaşanan değişimi tespit etmek, bu birimlerdeki vatandaşların yerel katılım algısını ve siyasal kültürünü ortaya koymak ve yerel katılım açısından kente uzak veya yakın olan kırsal alanlardaki farklılıkları analiz etmek amacıyla gerçekleştirilecek söz konusu saha çalışmasında, bu birimlerin muhtarları ve bu birimlerde ikamet eden vatandaşlarla yerel demokrasi ve yerel katılımı konu edinen, değişim ve farklılıkları inceleyerek bu konuda sorunları tespit etme potansiyeline sahip yarı-yapılandırılmış mülakat çalışmaları yapılması önerilebilir. Söz konusu mülakatlardan elde edilen veriler, bu birimlerde yerel demokrasi ve yerel katılıma ilişkin tespit edilen problemlere çözüm üretme hususunda, sosyolojik bir yaklaşıma da sahip standart olmayan çeşitli politika önerilerilerinin geliştirilmesine katkı sağlayabilir.

Yukarıda önerilen saha çalışmasına ek olarak, bu tezde tartışma konusu yapılıp irdelenen hususlar çerçevesinde, söz konusu birimlerin yerel katılım ve yerel demokrasi açısıdan karşı karşıya olduğu problemlerin çözümüne yönelik çeşitli poltika önerileri sunulabilir.

Köylerin kaldırılmasının anayasa uygunluğu tartışmasında Derdiman tarafından, Federal Almanya'daki belediyeye nazaran daha küçük ve köy olarak adlandırılabilecek komünlere atıfta bulunularak dile getirilen, mahalli müşterek ihtiyaçların yerel idari özerklik çerçevesinde karşılanması için köylerin kaldırılmak yerine birbirine yakın olanların birleştirilerek daha büyük tek köye dönüştürülmesine yönelik öneri (2016, s. 64-73), bu birimlerde yerel demokrasi ve yerel katılım açısından da işlevsel bir niteliğe sahip olabilir. Bu öneri, ölçek tartışmalarında, yerel demokrasi ve hizmet kalitesi parametreleri arasında olduğu iddia edilen ilişkiye dikkat edilerek gerek duyulan şartlar ve mevcut imkânlar dahilinde idarenin bütünlüğü ilkesi

çerçevesinde her bir il ve her bir ilçe için gerektiği ölçüde farklı şekilde uygulanmalıdır. Nitekim idari, coğrafi ve demografik özellikler gereği büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve hatta bu birimlerim kendi kırsal alanları arasında dahi çeşitli farklılıklar bulunmaktadır. Bu durum göz önünde bulundurularak Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin ve her bir büyükşehir ilçe belediyesinin kırsal alanları çeşitli parametreler çerçevesinde saha araştırmalarına tabi tutulmalı ve birleşitilecek köy sayısı buna göre tespit edilmelidir. Ancak burada sunulan öneri, tarafımızca, mevcut statüko dikkate alındığında daha çok büyükşehir statüsüne sahip olmayan Türkiye'deki 51 ilde realize edilebilir bir öneri olarak görülmektedir.

Tüzel kişiliğine son verilmek yerine optimum düzey tespit edilerek birleştirilmesi önerilen köylerde, doğrudan demokrasiye yerel düzeyde örnek teşkil ettiği iddia edilen köy derneklerini, reforme edecek ve pratik açıdan işlevsel bir kurum veya organ haline getirecek çözüm önerileri de getirilebilir. Bu noktada, Ünal tarafından "Köy Kanunu Tasarı Taslağına" atıfta bulunarak aktarılan, köylerde, *"Köy Meclisi"* kurulması önerisi, önemli bir poltika önerisi olarak değerlendirilmektedir. Nitekim, mevcut köyler için sunulan bu öneri, geliştirilerek birleştirilmesi önerilen köy yerleşmeleri için işlevsel hale getirilebilir. Köy meclisleri, demografik ve cografi kriterlere göre değişen sayıda vatandaştan oluşmalı ve birçok kamusal meselede vatandaşın yönetime doğrudan katılımına imkân sağlayan ve alınan kararların sadece tavsiye niteliğinde olmadığı bir yapıda ihdas edilmelidir (2012, s. 267). Daha çok büyükşehir statüsüne sahip olmadığı için köy tüzel kişiliklerinin devam ettiği 51 ilde uygulanması tarafımızca daha mümkün görülen söz konusu Köy Meclisleri'nin muadili, büyükşehir statülü illerde köy meclisleri için yukarıda vurgulanan hususlar dikkate alınarak "Mahalle Meclisleri" olarak ihdas edilebilir.

Diğer taraftan, sadece büyükşehirlerdeki mevcut durum dikkate alınarak da eski köy/yeni mahalleri, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından güçlendirebilecek ve yerel katılımdaki potansiyellerin gerçekleşmesine katkı sağlayabilecek öneriler de sunulabilir. Buna göre, tezin ikinci bölümünde tartışma konusu yapıldığı üzere muhtarlar, belediye ve yerel halk arasında köprü görevi ifa ettiğinden belediyelerin en önemli yardımcılarıdır. Her ne kadar Türkiye'de birçok belediye, yerel yönetişim çerçevesinde tasarlanmış çağdaş bir yerel katılım yöntemi olarak nitelendirilebilecek

muhtarlar toplantısını, düzenli aralıklarla gerçekleştirse de söz konusu toplantılar, eski köy/yeni mahallelerin, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi düzeyinde yerel katılım potansiyellerini gerçekleştirmesinde yetersiz kalmaktadır. Söz konusu toplantılar, yukarıdan aşağıya doğru bir model çerçevesinde yerel yönetim organlarınca tasarlanan, pasif yerel katılım yöntemleri oldukları ve bu toplantılarda alınan kararların bağlayıcığı bulunmadığı için yerel katılım açısından yeterince işlevsel değildir. Ek olarak mahalleler, köylerin aksine tüzel kişiliği haiz olmadıklarından, yerel seçilmişler olan mahalle muhtarları, demokratik temsilde yetersiz bir konumdadır. Söz konusu durumlar dikkate alınarak il mülki sınırında büyükşehir belediyesi modeli ile yeni bir statü kazandırılan eski köylerde/yeni mahallelerde, muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri, yerel temsil ve yetki açısından güçlendirilmelidir.

Eski köy/yeni mahallelerde yerel seçilmişlerin yerel temsil açısından güçlendirilmesi amacıyla muhtarlar arasında seçilecek temsilciler, görev alanlarına ilişkin katılmış oldukları belediye ihtisas komisyonu toplantılarında oy kullanma yetkisine haiz kılınabilir. Bu öneri, Belediye Kanunu'nda muhtarlara verilen, yerel halkın istek ve taleplerini, gönüllü katılım çerçevesinde belirlemek, belediye ve diğer kamu kuruluşları ile ilişkileri yürütmek görevleri ile uyum sağlamaktadır. Muhtarların oy kullanma hakkından yoksun bir biçimde ihtisas komisyonlarına katılımı, eski köy/yeni mahalllelerdeki yerel halkın, istek ve taleplerinin, kent düzeyine bağlayıcı nitelikte yansımasını engellemekte ve muhtarların temsiliyetini azaltmaktadır. İlçedeki tüm muhtarların bu toplantılarda oy kullanması mümkün görülmese de söz konusu muhtarlar arasından seçilecek belirli sayıda temsilci, bu toplantılarda oy kullanma hakkına kavuşturulabilir. Ayrıca, büyükşehir statülü illerde yerel bir karar organı olan il genel meclisinin varlığa son verilmesinin neden olduğu yerel temsil eksikliği, il ve ilçeler düzeyinde *'Büyükşehir Muhtarlar Meclisi'* ve *'Büyükşehir İlçe Muhtarlar Meclisi'* kurularak telafi edilebilir. Büyükşehir düzeyinde, büyükşehir belediye başkanının ve büyükşehir ilçe belediyeleri düzeyinde ise büyükşehir ilçe belediye başkanın başkanlığında, tüm mahalle muhtarlarından oluşacak söz konusu yerel organ, mahalle birimlerindeki birtakım kamusal meseleler hakkında bağlayıcı kararlar almaya yetkili kılınmalıdır. Büyükşehir Muhtarlar Meclisi'ne seçilecek sınırlı sayıda muhtarı, Büyükşehir İlçe Muhtarlar Meclisi kendi üyeleri arasından bizzatihi

seçmelidir. Kurulması önerilen söz konusu yerel karar organı, eski köy/yeni mahalle muhtarları da olmak üzere tüm muhtarları yerel temsil ve yetki açısından güçlendirebilecek potansiyele sahiptir. Böylece, yerel halk tarafından seçilen muhtarların temsiliyet düzeyi artırıldığından yerel düzeyde katılıma katkı sağlanmış ve bu yolla yerel demokrasi güçlendirilmiş olunacaktır.

Eski köy/yeni mahallelerdeki yerel demokratik süreçlerin iyileştirilmesi ve yerel katılımın artırılması için siyasal katılımın herhangi bir aracı kuruma ihtiyaç duyulmadan gerçekleşmesini sağlayarak yerel halkı, yerel yönetimlere yaklaştıran, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılım yönünden karşılıklı etkileşimi güçlendiren bilgi iletişim teknolojileri çerçevesinde geliştirilmiş, e-demokrasi ve e-katılım uygulamalarından da faydalanılabilir. Nitekim, küyerelleşme bağlamında, dünyanın küçük bir köye dönüşmesini mümkün kılan ve gelişmiş ülkeler tarafından etkin bir yerel katılım aracı olarak kullanılan internet, tezin ikinci bölümünde "İletişim Demokrasisi ve e-Belediye" başlığı altında da tartışma konusu yapıldığı üzere günümüzde doğrudan demokrasi idealinin uygulanabilir kılınmasında/realize edilmesinde sağladığı imkânlara atıfa bulunularak Çukurçayır tarafından "Antik Yunan'daki Agora'ya dönüş" olarak nitelendirilmektedir.

Bu noktada, tezin ikinci bölümündeki "elektronik demokrasi" kavramsallaştırmasına da dayanılarak büyükşehirlerdeki eski köy/yeni mahallelerde, yerel katılımın, e-demokrasi ve e-katılım çerçevesinde güçlendirilmesine katkı sağlama potansiyeline sahip bir model önerilebilir. Büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi düzeyinde gerçekleştirilmiş ve gerçekleştirilecek yerel politikalar hakkında, sürekliliğe sahip online kamu anket çalışmaları çerçevesinde kentsel ve kırsal alanlardaki tüm vatandaşların, Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası ve kendilerine verilmiş şifre ile giriş yaparak belirli periyotlarda oy kullandıkları, söz konusu online kamu anketlerinden elde edilen sonuçların, siyaset bilimci, sosyolog ve kamu politikacıları gibi uzmanlar tarafından değerlendirildiği, verilerden elde edilen sonuçların kent yönetimine ilişkin problemlerin çözümünde belirleyici olduğu ve bunların yanı sıra vatandaşların kentin bütünü hakkındaki yerel politalar açısından haberdarlık ve katılım düzeyini artırarak onları yönetişim yaklaşımı ile büyükşehirin

gerçek bir sakini kılan, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına bağlı 'E-Bütünşehir' internet sitesi veya online platformu oluşturulabilir.

Son olarak, tezin dördüncü bölümünün üçüncü kısmında "6360 Sayılı Kanun Kapsamında Kırsal Alanın Dönüşümü ve Eski Köy/Yeni Mahallelerde Yerel Katılım" başlığı altında doküman incelemesi çerçevesinde, 2020 yılında 5216 sayılı Kanun'a eklenen ek maddeye dayanılarak 15 Nisan 2021 tarihinde çıkarılan "Kırsal Mahalle ve Yerleşik Alan Yönetmeliği"nde, yeni kırsal mahalleler için daha çok ekonomik problemlere ve vergi muafiyeti sorunlarına çözüm üretilmeye çalışıldığı tespit edilmiştir. Bu çerçevede, ekonomik problem alanlarına odaklanan kırsal mahalle uygulamasının yanı sıra söz konusu büyükşehir reformu ile köyden mahalleye dönüştürülen birimlerde ve bu birimlerde yaşayan topluluklarda, yerel demokratik süreçleri kurumsallaştırıcı, yerel katılım düzeyini artırıcı, yerel temsili güçlendirici ve bu birimlerdeki vatandaşların büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi düzeyinde yönetsel süreçlere katılımını tesis ederek onları kent yönetişiminde söz sahibi/paydaş kılan yasal düzenlemelere imza atmanın, demokratik bir gereklilik olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

1. Kitaplar

Ağaoğulları, Mehmet Ali. (2014). *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler* (5. b.). İstanbul: İletişim Yayınları.

Almond, Gabriel Abraham, & Verba, Sidney. (1963). *The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations.* New Jersey: Princeton University Press.

Arıkboğa, Erbay. (2016). Türkiye'de Dönüşen Büyükşehirler ve Yerel Siyaset. P. U. Semerci içinde, *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi* (2. b.). (s. 49-71). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Babaoğlu, Cenay. (2015). Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü. M. Yıldız, & M. Z. Sobacı içinde, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama 2. Baskı* (s. 166-187). Ankara: Adres Yayınları.

Barber, Benjamin. (1995). *Güçlü Demokrasi: Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset.* (M. Beşikçi, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Beyer, Peter. (2007). Globalization and Glocalization. J. A. Beckford, & J. N. Demerath içinde, *The Sage Handbook of the Sociology of Religion* (s. 98-117). London: SAGE Publication.

Brown, Archie. (1979). Introduction. A. Brown, & J. Gray içinde, *Political Culture and Political Change in Communist States* (Second Edition, s. 1-24). London and Basingstoke: Macmillan.

Bulut, Yakup, & Akın, Soner. (2019). Katılımcı Demorasi Açısından Mahalle Yönetminin Önemi. Y. Çakırer Özservet, & H. Küçük içinde, *Mahalle Odaklı Katılım* (s. 45-53). Ankara: Astana Yayınları.

Canatan, Bilal. (2020). *İdare Hukuku* (Gözden Geçirilmiş 6. b.). Ankara: Detay Yayıncılık.

Çakırer Özservet, Yasemin. (2019). Neden Mahalle Odaklı Katılım. Y. Çakırer Özservet, & H. Küçük içinde, *Mahalle Odaklı Katılım* (s. 1-17). Ankara: Astana Yayınları.

Çam, Ç. A. (2016). Büyükşehir Belediye Meclisinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Adana Örneği. P. U. Semerci içinde, *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi* (2. b.) (s. 111-132). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Çam, Esat. (1999). *Siyaset Bilimine Giriş* (Genişletilmiş 6. b.). İstanbul: Der Yayınları.

Çetinkaya, Özhan. (2016). Büyükşehir Belediye Meclisinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Bursa Örneği. P. U. Semerci içinde, *Yerel Demokrasi Sorunsalı*

Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi (2. b.) (s. 133-138). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Çöpoğlu, Mustafa vd. (2017). *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları.* İstanbul: Der Yayınları.

Çubukçu, S. U. (2021). Sosyal Demokrasi: Melez Bir Politik Gelenek. H. B. Hekimoğlu (Ed.) içinde, *Modern Siyasal İdeolojiler 11. b.* (s. 253-306). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Çukurçayır, Mehmet Akif. (2021). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi* (Güncellenmiş 5. b.). Bursa: Sayda Yayıncılık.

Dağlı, Zülkif. (2018). *İl Sınırlarına Kadar Genişleyen Yeni Büyükşehir Modeli-Kocaeli ve Sakarya Örneği.* Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Dahl, Robert Alan. (2021). *Demokrasi Üzerine* (6. b.). (B. Kadıoğlu, Çev.) Ankara: Phoenix Yayınevi.

Daver, Bülent. (1993). *Siyaset Bilimine Giriş* (5. b.). Ankara: Siyasal Kitabevi.

Demir, Fevzi. (2007). *Hukukun Temel Kavramları.* İzmir: Birleşik Matbaa.

Deniz, Güven. (2019). *Yerel Siyaset Açısıdan Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetimi.* Ankara: Gece Akademi.

Derdiman, Ramazan Cengiz. (2005). *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler.* İstanbul: Aktüel Yayınları.

Dursun, Davut. (2014). *Siyaset Bilimi* (7. b.). İstanbul: Beta Yayıncılık.

Ekinci, Emre. (2020). *Yeni Büyükşehir Modelinde Temsil Katılım ve Hizmet Kalitesi.* Ankara: Gazi Kitabevi.

Emrealp, Sadun. (2005). *Türkiye Yerel Gündem 21 Programı Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı.* İstabul: IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını.

Erdoğan, Mustafa. (2019). *Anayasa Hukukuna Giriş* (Gözden Geçirilmiş 2. b.). Ankara: Siyasal Kitabevi.

Eren, Abdurrahman. (2020). *Anayasa Hukuku Dersleri* (2. b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Erkan, N. Ç. (2019). Mahalle Odaklı Katılımın Mekansal Boyutları. Y. Çakırer Özservet, & H. Küçük içinde, *Mahalle Odaklı Katılım* (s. 55-66). Ankara: Astana Yayınları.

Eryılmaz, Bilal. (2021). *Bürokrasi ve Siyaset* (Güncellenmiş 8. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, Bilal. (2021). *Kamu Yönetimi* (Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 14. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Fukuyama, Francis. (2016). *Tarihin Sonu ve Son İnsan* (6. b.). (Z. Dicleli, Çev.) İstanbul: Profil Yayıncılık.

Görmez, Kemal. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye.* Ankara: Vadi Yayınları.

Görmez, Kemal. (2020). Cumhruiyetten Günümüze Yerel Temsil ve Katılım. R. Keleş, Y. Erbay, & K. Görmez içinde, *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Temsil ve Katılım* (s. 123-198). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Gözler, Kemal. (2015). *Anayasa Hukukun Genel Esasları* (7. b.). Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.

Gözler, Kemal, & Kaplan, Gürsel. (2016). *İdare Hukukuna Giriş* (Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş 22. b.). Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.

Gözübüyük, Şeref. (2000). *Anayasa Hukuku* (Güncelleştirilmiş 9. b.). Ankara: Turhan Kitabevi.

Gül, Hüseyin. (2015). Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve. R. Tekeli içinde, *Yerel Yönetimler Üzerine* (s. 1-30). İstanbul: Nobel Yayınları.

Gül, Hüseyin. (2019). Değişen Kent ve Mahalle Yönetimi ve Katılım. Y. Çakırer Özservet, & H. Küçük içinde, *Mahalle Odaklı Katılım* (s. 19-40). Ankara: Astana Yayınları.

Güneş, Muharrem, & Beyazıt, Eylem. (2012). *Yerel Gündem 21'den Kent Konseylerine "Ulusal" Kentlerden Küresel "Köylere"* (2. b.). Ankara: Detay Yayıncılık.

Hambleton, Robin, Savitch, Hank V., & Stewart, Murray. (2002). *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America.* New York: Palgrave.

Heywood, Andrew. (2016). *Siyasi İdeolojiler* (10. b.). (L. Köker, Çev.) Ankara: BB101 Yayınları.

Heywood, Andrew. (2020). *Siyasetin ve Uluslararası İlişkilerin Temel Kavramları* (5. b.). (F. Bakırcı, Çev.) Felix Kitap: Ankara.

Heywood, Andrew. (2021). *Siyaset* (23. b.). (F. Bakırcı, Çev.) Ankara: Felix Kitap.

Heywood, Andrew. (2021). *Siyaset Teorisine Giriş* (11. b.). (H. M. Köse, Çev.) İstanbul: Küre Yayınları.

Holden, Barry. (1993). Defining Democracy. R. Young, C. Bınns, M. Burch, D. Jaenicke, & M. Moran içinde, *Introducing Government* (s. 7-13). New York: Manchester University Press.

Kaboğlu, İbrahim Ö. (2009). *Anayasa Hukuku Dersleri* (Güncellenmiş ve Genişletilmiş 4. b.). İstanbul: Legal Yayıncılık.

Kahraman, Hasan Bülent, Keyman, E. Fuat., & Sarıbay, Ali Yaşar. (1999). *Katılımcı Demokrasi Kamusal Alan ve Yerel Yönetim.* İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi.

Kapani, Münci. (2016). *Politika Bilimine Giriş* (42. b.). Ankara: BB101 Yayınları.

Kaplan, Ayşegül. (1999). *Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları.* Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları: 19.

Karakılçık, Yusuf. (2013). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler.* Seçkin Yayıncılık: Ankara.

Kavruk, Hikmet. (2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi.* Ankara: Odak Yayın ve Dağıtım.

Keleş, Ruşen. (2020). Avrupa Kuruluşlarının Bakış Açısından Yerel Demokrasi ve Halk Katılımı. R. Keleş, Y. Erbay, & K. Görmez içinde, *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Temsil ve Katılım* (s. 15-56). Ankara : İmge Kitabevi.

Keleş, Ruşen. (2021). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (Güncelleştirilmiş 12. b.). İzmir: Cem Yayınevi.

Keleş, Ruşen, Erbay, Yusuf, & Görmez, Kemal. (2020). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Temsil ve Katılım.* Ankara: İmge Kitapevi.

Kocaoğlu, A. Mehmet. (1998). *Anayasa Hukuku.* Ankara: Kırıkkale Üniversitesi.

Kocaoğlu, Mustafa. (2015). *Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kültür.* Konya: Çizgi Kitabevi.

Ladner, Andreas, et al. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe.* Cham: Palgrave Macmillan.

Lijphart, Arend. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2. b.). New Haven and London: Yale University Press.

Mill, John Stuart. (2017). *Demokratik Yönetim Üzerine Düşünceler.* (Ö. Orhan, Çev.) İstanbul: Perihan Yayıncılık.

Nadaroğlu, Halil. (2001). *Mahalli İdareler* (Yenilenmiş 7. b.). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Özbudun, Ergun, & Yürük, Ayşe Tülin. (2003). *Anayasa Hukuku.* Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Yayınları.

Özgül, Mahmut Hüdayi, & Aydoğdu, Onur. (2019). Yerel Yönetimlerin Katılım Kültürü Oluşturmasında E-Katılım Mekanizmalarının İşlevi. Y. Çakırer Özservet, & H. Küçük içinde, *Mahalle Odaklı Katılım* (s. 111-133). Ankara: Astana.

Parlak, Bekir. (2020). *Türkiye'de Yerel Yönetimler.* İstanbul: Değişim Yayınları.

Parry, Geraint., Moyser, George, & Day, Neil. (1992). *Political Participation and Democracy İn Britain* (First Published). Cambridge: Cambridge University Press.

Pasha, Aisha Ghaus. (2004). Role of Civil Society Organizations in Governence . *6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance.* Seoul, Republic of Korea.

Roudometof, Victor. (2016). *Glocalization A Critical Introduction* (First Published b.). London and New York: Routledge.

Rousseau, Jean Jacques. (2017). *Toplum Sözleşmesi* (17. b.). (V. Günyol, Çev.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Sisk, Timothy D. (2001). *Democracy at the Local Level.* Stockholm: International IDEA Handbook Series 4.

Suğur, N. (2016). Büyükşehir Belediye Meclisinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Eskişehir Örneği. P. U. Semerci içinde, *Yerel Demorkasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi* (2. b). (s. 165-183). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Şahin, Yusuf. (2019). *Yerel Yönetimler* (Gözden Geçirilmiş 5. b.). Bursa: Ekin Yayınevi.

Şengül, Ramazan. (2020). *Yerel Yönetimler* (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 11. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Tekeli, İlhan. (2011). *Türkiye İçin Siyaset ve Demokrasi Yazıları.* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Teziç, Erdoğan. (2018). *Anayasa Hukuku* (Tıpkı 22. b.). İstanbul: Beta Basın Yayın Dağıtım.

Tilly, Charles. (2014). *Demokrasi* (2. b.). (E. Arıcan, Çev.) Ankara: Phoenix Yayınevi.

Tocqueville, Alexis de. (2016). *Amerika'da Demokrasi.* (S. S. Özdemir, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

Toksöz, Fikret. (2016). Giriş. P. U. Semerci içinde, *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi* (2. b.). (s. 1-13). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Tortop, Nuri., Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin, & Özer, M. Akif. (2014). *Mahalli İdareler* (Yenilenmiş 3. b.). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Touraine, Alain. (1997). *Demokrasi Nedir ?* (O. Kunal, Çev.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Ulusoy, Ahmet, & Akdemir, Tekin. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Mahalli İdareler* (Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 11. b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Verba, Sidney., & Nie, Norman H. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality.* Chicago: The University of Chicago Press.

Yıldırım, Selahattin. (1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi.* Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı).

2. Makaleler, Bildiriler, Diğer Basılı Yayınlar

Adıgüzel, Şenol. (2003). Yerel Düzeyde Yönteime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından "Yerel Gündem 21": Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 12*(1), 45-63.

Adıgüzel, Şenol. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi, 6*(13), 153-176.

Adıgüzel, Şenol. (2018). Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Büyükşehir-Bütünşehir Düzenlemeleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 27*(4), 1-28.

Akçakaya, Murat. (2017). Yeni Yönetim Anlayışının Yerel Yönetimlere Yansımaları. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4*(9), 105-130.

Akıllı, Hüsniye, & Kızılboğa Özarslan, Rüveyda. (2015). 6360 Sayılı Kanun'a İlişkin Literatür Taraması. *Akdeniz İİBF Dergisi, 15*(30), 155-184.

Akıncı, Selçuk. (2014). Siyasal Katılım Düzeyleri Üzerine Bir İnceleme. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*(7), 33-45.

Akman, Çiğdem, & Kalender, Mustafa. (2018). Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 73*(4), 1025-1056.

Akpınar, Mahmut. (2011). Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16*(2), 235-261.

Aksoy, Necdet. (2006). Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Teknoloji Kullanımı. *Türk İdare Dergisi*(452), 53-62.

Aksu, Hüseyin, & Kurtuluş, Haluk. (2011). Yerel Temsil ve Katılım Açısından Sivas Belediye Meclisi. *Türk İdare Dergisi, 8*(15), 113-132.

Alıcı, Orhan Veli. (2016). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği. *Yerel Politikalar*, 127-152.

Apan, Ahmet. (2016). Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 25*(1), 1-24.

Arıkboğa, Erbay. (2000). Boşluk Doldurucu ve Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı. *Yerel Yönetimler Sempozyumu* (s. 167-176). Ankara: TODAİE.

Arıkboğa, Erbay. (2014). Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 2*(2), 35-61.

Arıkboğa, Erbay. (2016). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar*(3), 48-96.

Aslan, Mehmet, & Kaya, Gazanfer. (2004). 1980 Sonrası Türkiye'de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 5*(1), 213-223.

Aslan, Seyfettin. (2010). Sivil Toplum ve Demokrasi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15*(2), 357-374.

Atvur, Senem. (2010). Yerel Gündem 21 ve Çevre: Antalya Kent Konseyi Örneği. *Cumhuriyet Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 33*(2), 231-241.

Aykutalp, Aykut. (2020). Radikal Demokrasi ve Popülist Siyasetin Öznesi Olarak Halk'ın İnşası. *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*(29), 53-78.

Bayar, Fırat. (2008). Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, 32*, 25-34.

Bayhan, Vehbi. (2002). Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 26*(1), 1-13.

Bozkurt, Yavuz. (2014). Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye'de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(40), 229-240.

Bulut, Yakup. (2003). Sivil Toplum Devlet ve Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi*(441), 217-321.

Bulut, Yakup, & Kurt, Zehra. (2020). Kentsel Katılım: Kentsel Politikaların Oluşumunda Dezavantajlı Grupların Konumu. *Siyaset Ekonomi ve Yönetim Dergisi, 3*(1), 21-33.

Canpolat, Hasan. (2010). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*(467), 79-113.

Cansever, Niran, & Efe, Seda. (2016). Türkiye'de Bir Yerel Siyaset Aktörü Olarak İl Genel Meclisleri: Isparta Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(CİEP Özel Sayısı), 760-784.

Council of Europe (1985). *European Charter of Local Self-Government.* Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe (2008, 05 29). *European Urban Charter II.* The Congress of Local and Regional Authorities: https://rm.coe.int/168071a1b5 adresinden alındı

Çadırcı, Musa. (1993). Türkiye'de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2*(3), 3-11.

Çağdaş, Tülin. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. *Maramara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakltesi Dergisi, 30*(1), 391-416.

Çağlayan, Ramazan. (2016). Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*(7), 373-398.

Çakır, Canan. (2015). E-Belediye: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 7*(1), 1-15.

Çavuşoğu, Aykut, & Lamba, Mustafa. (2020). 6360 Sayılı Kanun'un Mahalleye Dönüşen Birimler Üzerine Etkisi: Antalya İli Örneği. *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 11*(21), 123-147.

Çelebi, Burak. (2014). Yerel Yönetimlerin Uluslararası Müdahaleleri İçin Yasal Bir Dayanak: Uluslararası Hukuk Ve Kentli Hakları. *TESAM Akademi Dergisi, 1*(1), 129-155.

Çelik, Abdullah. (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18*(1), 17-28.

Çelik, Adem. (2019). Chantal Mouffe'un Agonistik Demokrasi Kuramına Eleştirel Bir Bakış. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10*(20), 1062-1085.

Çelik, Abdulah, & Mardinli, İsmail. (2020). 6360 Sayılı Kanunla Kurulan Büyükşehir Belediyelerinde E-Belediyecilik Uygulamaları. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10*(19), 176-194.

Çelik, Abdullah, & Taş, Adile. (2020). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerkliği: Şanlıurfa İlçe Belediyeleri Örneği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 17*(1), 294-320.

Çelik, Vasfiye., Çelik, Fikret, & Usta, Sefa. (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1*(2), 87-104.

Çelikyay, Hicran. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası.* Ankara: Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı. 16 Mayıs 2022 tarihinde http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf adresinden alındı

Çevikbaş, Rafet. (2012). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Türk İdare Dergisi*(475), 33-62.

Çiner, Can Umut, & Zengin, Ozan. (2019). Türkiye'deki Belediye Sisteminin 2000'li Yıllarda Yeniden Yapılandırılması: Demokrasi ve Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 37*(3), 439-470.

Çukurçayır, Mehmet Akif. (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset. *Yerel Siyaset*(1), 15-36. 5 16, 2022 tarihinde http://www.mku.edu.tr/files/1005-4fa1127c-c164-4503-ac88-1cec563e4f8b.pdf#page=15 adresinden alındı

Çukurçayır, Mehmet Akif, Negiz, Nilifer, & Yemen, Aysun. (2014). 6360 Sayılı Kanun'un Uygulamasında Köy(lü) Mü Mahalle(li) Mi?: Katıl(a)mayanlar Açısından Bir Değerlendirme. *Uluslararası XI. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı: AfroAvrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları.* Ankara: TODAİE Yayınları.

Çukurçayır, Mehmet. Akif, Özer, Mehmet Akif, & Turgut, Kasım. (2012). Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları. *Sayıştay Dergisi*(86), 1-25.

Darıcı, Mehmet. (2020). Yeni Kamu Yönetimi Ekseninde Bir Şikayet Mekanizması Olarak Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER). *Türk İdare Dergisi*(490), 93-114.

Demir, Nesrin. (2010). Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları. *Ege Akademik Bakış Dergisi, 10*(2), 597-611.

Demirhan, Kamil. (2017). Yeni Medya'da Siyasal İletişim Sürecinin Kavramsallaştırılmasında Alternatif Modeller: Müzakereci ve Agonistik Demokrasi. *Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi, 5*(1), 174-200.

Derdiman, Ramazan Cengiz. (2016). Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2*(1), 51-87.

Deth, Jan Van. (2014). A Conceptual Map Of Political Participation. *Acta Politica, 49*(3), 349-367.

Dik, Esra. (2014). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu. *Mülkiye Dergisi, 38*(1), 75-102.

Devlet Planlama Teşkilatı (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara: Devlet Planlama Teşlikatı. 16 Mayıs 2022 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_YerelYonetimler.pdf adresinden alındı

Emini, Filiz Tufan. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 16*(2), 31-48.

Emrealp, Sadun. (1998). Yerel Gündem 21. *Öneri Dergisi, 2*(10), 27-28.

Erat, Veysel. (2016). Mahalli İdare Birimi Olarak Köyler ve 6360 Sayılı Yasanın Etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi, 1*(1), 87-98.

Erdagöz, Özcan. (2012). Mahalle Yönetimi ve Geleceği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*(1), 59-101.

Erdoğan, Mustafa. (2012). Müzakereci Demokrasi ve Sınırları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11*(22), 25-43.

Erdoğan, Oğuzhan. (2019). Yerel Yönetimlerde E-Belediye Uygulamaları: İçişleri Bakanlığı E-Belediye Bilgi Sistemi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24*(3), 551-566.

Erdoğan, Oğuzhan. (2019). Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Trabzon Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi, 4*(2), 295-310.

Eren, Nezihe Ülkü, & Doru, Serkan. (2021). Mahalle Düzeyinde E-Devlet: Antalya İli Konyaaltı İlçesi Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 30*(4), 85-117.

Erkul, Hüseyin, Baykal, Tan, & Kara, Hüseyin. (2013). Kent Konseylerinin Sorunları Üzerine Bir İnceleme. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10*(22), 85-105.

Eroğlu, Hacer Tuğba. (2006). Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 6*(11), 190-206.

Eryılmaz, Bilal. (1988). Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi. *Türk İdare Dergisi*(378), 465-475.

Eryılmaz, Bilal, & Biricikoğlu, Hale. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi, 4*(7), 19-45.

Gelekçi, Cahit. (2011). Küreselleşme-Yerelleşme İlişkisi. *Istanbul Journal of Sociological Studies*(31), 263-277.

Geray, Cevat. (1995). "Kent Yönetimi İçin Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk (Mahalle) Biriminin Önemi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4*(6), 27-38.

Gökdere, Ahmet. (2001). Küreselleşmeye Genel Bir Bakış. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 1*(1), 71-101.

Göküş, Mehmet, Bayrakcı, Erdal, & Alptürker, Hakan. (2013). Mahalle Yönetimi ve Mahalle Muhtarlıklarının Vatandaşlar Tarafından Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18*(2), 31-45.

Görmez, Kemal. (1999). Türkiye'de Siyasal Yapı ve Siyasal Kültür. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1*(1), 13-18.

Görün, Mustafa. (2006). Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclisi Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma. *Yönetim Bilimleri Dergisi, 4*(2), 159-184.

Göymen, Korel. (1999). Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri. *Amme İdaresi Dergisi, 32*(4), 67-83.

Gözler, Kemal. (2013). "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur? *Legal Hukuk Dergisi, 11*(122), 37-82.

Gözler, Kemal. (2019). Osmanlı/Türk Kamu İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan mı İktibas edilmiştir? *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 68*(2), 413-443.

Güler, Mahmut. (2011). Kentsel Haklar Kapitalizm ve Katılım. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66*(01), 49-71.

Gümüş, A. Tarık. (2014). Demokrasilerde Sivil Toplum ve Devlet–Sivil Toplum İlişkisinde Karşılaşılabilecek Sorunlar. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 18*(3), 529-572.

Günal, Alpay, Atvur, Senem, & Okudan Dernek, Kadriye. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3*, 55-70.

Güneş, Mehmet. (2017). Yerel Demokrasi Tartışması Olarak: Büyükşehir Belediye Meclislerinde Seçim Sistemi ve Temsilde Adalet Sorunu. *Siyaset Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 5*(1), 47-61.

Güneş, Muharrem, & Baykal, Tan. (2010). 1980 Sonrası Dönüşümün Yerele Etkisi: Yeni Yerel Katılım Biçimlerinin Genel Bir Eleştirisi. *Toplum ve Demokrasi Dergisi, 4*(8), 19-32.

Güneş, Yaşar. (2009). Mahalle Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*(465), 113-131.

Gürcüoğlu, Sinan. (2020). Türkiye'de Siyasi Partilerin Yerel Katılım Politikaları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 22*(4), 1046-1066.

Güven, Ahmet, Karkacıer, Atila, & Şimşek, Türker. (2017). Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi Sorunu. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 12*(2), 189-208.

Güzel, Mehmet Nuri. (2018). Antik Demokrasi ve Modern Demokrasi Kavramlarının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 23*(38), 205-231.

İçli, Gönül. (2001). Küreselleşme ve Kültür. *CÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 25*(2), 163-172.

İsbir, Begüm. (2009). Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11*(Özel Sayı), 1571-1599.

İzci, Ferit, & Turan, Menaf. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18*(1), 117-152.

Kalabalık, Halil. (1999). Türkiye'de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*(425), 61-104.

Kalkınma Bakanlığı, (2014). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

Kanatlı, Mehmet. (2014). Chantal Mouffe'un Radikal Demokrasi Projesi Üzerine Bir Değerlendirme. *TESAM Akademi Dergisi, 1*(2), 115-136.

Kaplan, Gürsel. (2005). Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 54*(3), 121-155.

Kara, Hüseyin, & Şimşek, Savaş. (2016). Kent Konseylerinin İşlevselliği ve Sürdürülebilirliği: Kadıköy Kent Konseyi Örneği. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 6*(15), 245-269.

Kara, Mehmet Akif. (2016). Toplumsal Dayanışma Kavramı Temelinde İmece Kültürü: Tirebolu-Doğankent Yöresi Örneği. *The Journal of Academic Social Science Studies*(53), 377-386.

Karaaslan, Mehmet. (2013). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17-18*(26-27-28-29), 123-162.

Karabıçak, Mevlüt. (2008). Yerel Siyaset Ekseninde Sivil Toplum Örgütleri: Önemi ve Etkileri. *Yerel Siyaset*, 167-186.

Karakaya, Sedat. (2020). Mahalle Yönetimleri ve Temsil Sorunları. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(50), 461-486.

Karakılçık, Yusuf., & Küçük, Ünal. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Dergisi, 27*(1), 81-96.

Karakuzulu, Zerrin. (2010). Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar, Yerel Gündem 21 ve Bursa Örneği. *TÜCAUM VI Ulusal Coğrafya Sempozyumu, 3*, s. 397-406.

Karalezli, Gökçe. (2021). Mahalle ve Köyün Birleştirilmesi İle Oluşan Yeni Bir Birim: Kırsal Mahalleler. *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi, 3*(1), 50-61.

Karasu, Mithat Arman. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri-Şanlıurfa Örneği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15*(1), 1-17.

Kayan, Kenan. (2015). Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Uygulamaları. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, 5*(9), 199-224.

Kaymal, Cansu. (2017). Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu. *Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi, 5*(13), 1137-1159.

Kaypak, Şafak. (2012). Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 8*(17), 171-196.

Kazancı, Metin. (1983). Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not. *Amme İdaresi Dergisi, 16*(4), 36-51.

Kesgin, Bedrettin. (2015). Etkinlikle Demokratiklik Arasında Belediyeler. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, 7*(14), 157-176.

Kestellioğlu, Gözde. (2011). Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1*(1), 121-140.

Khondker, Habibul Haque. (2004). Glocalization as Globalization: Evolution of a Sociological Concept. *Bangladesh e-Journal of Sociology, 1*(2), 12-20.

Kılıç, Selim. (2009). Kamuoyu Oluşum Sürecinde Sosyal Hareketler ve Medya. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2*(2), 150-167.

Kılınç, Gökçen. (2010). Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 19*(1), 67-89.

Kocaoğlu, Mustafa, & Fural, Medine. (2018). Yerel Yönetimlerde Yönetişim Uygulamaları: Serik Belediyesi Örneği. *Asia Minor Studies , AGP Sempozyum Özel Sayısı*(Asia Minor Studies 6.AGP Sempozyum Özel Sayısı), 150-165.

Koçak, Hüseyin. (2009). Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(10), 133-142.

Koçberber, Seyit. (2005). Yeni Belediye Yasası İle Mahalle Yönetimi. *Sayışytay Dergisi*(56), 103-114.

Korkmaz, Hatun. (2017). Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Demokrasi Sorunsalı. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2*(2), 453-463.

Köse, Aynur. (2008). Küreselleşme Çağında Bir Aidiyet Zemini ve Örgütlenme Şekli Olarak Hemşehrilik. *Akademik İncelemeler Dergisi, 3*(1), 221-232.

Kut Görgün, Esra, & Yörür, Neriman. (2017). 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek-İzmir Örneği. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi, 2*(1), 11-27.

Lettieri, Emanuele, Borga, Francesca, & Savoldelli, Alberto. (2004). Knowledge Management in Non-Profit Organizations. *Journal of Knowledge Management, 8*(6), 16-30.

Maraş, Gökçe. (2011). Kamu Yönetiminde E-Devlet ve E-Demokrasi İlişkisi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*(37), 121-144.

McLaverty, Peter. (2002). Civil Society and Democracy. *Contemporary Politics, 8*(4), 303-318.

Mehmetbeyoğlu, Nuri. (2020). Türkiye'de Köy Yönetimi ve Köy Yönetimi Üzerinde İdari Vesayet Yetkisi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5*(9), 227-252.

Metin, Yüksel, & Altan, Yakup. (2011). Lizbon Antlaşmasından Sonra Subridiarite İlkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16*(3), 131-147.

Muratoğlu, Tahir. (2011). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku. *Journal of Istanbul University Law Faculty, 69*(1-2), 737-775.

Muratoğlu, Tahir. (2015). Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20*(32), 59-96.

Nacak, Osman. (2014). Temsili Demokrasinin Sorun Alanları ve Çözüm Noktasında Yeni Bir Model: Katılımcı Demokrasi. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(32), 194-214.

Oktay, Ercan, & Pekküçükşen, Şerife. (2009). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları-Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme-. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*(16), 172-186.

Oktay, Tarkan. (2016). 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 1*(1), 71-131.

Okutan, Emre. (2008). Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşBirliği: İngiltere Örneği. *Sayıştay Dergisi*(71), 91-108.

Önder, Özgür. (2013). Yerelleşme ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 9*(18), 311-326.

Önen, S. Mustafa. (2010). Yoksulluk ve Yerinden Yönetim: Nasıl bir Yöneti(şi)m? *Türk İdare Dergisi*(469), 165-182.

Önez Çetin, Zuhal. (2015). Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanun'un Dönüşüme Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20*(2), 247-266.

Özdemir, Ali Tamer. (2011). Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri. *Sayıştay Dergisi*(83), 31-56.

Özdemir, Yavuz, Şimşek, Ufuk, & Aktaş, Elif. (2010). Demokrasi Üzerine. *Atatürk Üniversitesi Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi*(14), 259-269. 5 16, 2022 tarihinde https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/31537 adresinden alındı

Özel, Mehmet. (2013). Özerk Yerel Yönetimlerin Oluşumunda Kentlerin Tarihsel İşlevi -Almanya Temelinde Bir Yaklaşım-. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18*(2), 47-64.

Özer, İnan. (1996). Siyasal Kültür, Demokrasi ve Demokratik Değerler. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14*(1), 71-98.

Özer, Mehmet Akif. (2000). Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine. *Türk İdare Dergisi, 72*(426), 29-144.

Özer, Mehmet Akif. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri. *Yerel Politikalar*(3), 97-126.

Özer, Mehmet Akif, & Kartal, Meryem. (2021). Yerel Demokrasi ve Katılım: Türkiye ve İngiltere Üzerinden Bir İnceleme. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 4*(3), 509-529.

Özgür, Hüseyin, & Savaş Yavuzçehre, Pınar. (2016). Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7*(1), 903-926.

Özkiraz, Ahmet, & Zeren, Halim Emre. (2009). Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı Tokat İl Merkezinde Uygulamalı Bir Çalışma. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*(2), 229-247.

Öztürk, Kübra. (2019). Yerel Yönetim Reformunda Merkezileşme-Yerelleşme Dikotomisi: 6360 Sayılı Yasa Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 11*(2), 133-148.

Palabıyık, Hamit. (2011). Gönüllük ve Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Üzerine Açıklamalar. *Yönetim Bilimleri Dergisi, 9*(1), 83-114.

Parlak, Bekir. (2018). Sürdürülebilir Kalkınma ve Kentli Hakları Perspektifinden Kent Kültürü ve Kent Kimliğinin Dönüşümü: Bir Proje Örneği. *TESAM Akademi*

Dergisi(Yerel Yönetimler Özel Sayısı), 11-48. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/464824 adresinden alındı

Pektaş, Ethem Kadri, & Akın, Fehmi. (2010). Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı Olarak Katılım Hakkı ve Türkiye. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12*(10), 23-49.

Pratchett, Lawrence. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies, 52*, 358-375.

Pustu, Yusuf. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*(57), 121-134.

Pustu, Yusuf. (2016). Yerel Demokrasinin Kökeni. *Sayıştay Dergisi*(100), 89-107.

Salisbury, Robert H. (1975). Research on Political Participation. *American Journal of Political Science, 19*(2), 323-341.

Sitembölükbaşı, Şaban. (1997). Siyasal Kültür'ün Kavramsallaştırılmasında Karşılaşılan Bazı Güçlükler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2*(2), 249-266.

Siverekli, Esra. (2001). Yerelleşme ve Yerel Demokrasi. *Türk İdare Dergisi*(431), 121-133.

Smith, Brian C. (1996). Sustainable Local Democracy. *Public Administration and Development, 16*, 163-178.

Sobacı, Mehmet Zahid. (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilrliği Üzerine Değerlendirmeler. *Yönetim Bilimleri Dergisi, 5*(1), 195-208.

Şahin, Musa, & Işık, Esra. (2011). Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(30), 221-230.

Şahin, Yusuf, & Asarkaya, Semih. (2019). Mahalle Muhtarlığı Kurumunun Tarihi Gelişimi. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimer Fakültesi Dergisi, 11*(3), 23-32.

Şengül, Ramazan. (2005). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini "Camdan Eve" Dönüştürür mü? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 60*(03), 215-234.

Şengül, Ramazan. (2007). Yerel Demokrasiyi Güçlendirme Yolunda Bir Katılım Yöntemi Olarak Kamu Anketi Uygulaması. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 16*(2), 7-20.

Şimşek, Ufuk, & Ilgaz, Selçuk. (2010). Küreselleşme ve Ulusal Kimlik. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9*(1), 189-199.

Şinik, Bilal. (2009). Türkiye'de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 18*(3), 1-22.

Talas, Mustafa. (2011). Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi. *Türklük Bilimi Araştırmaları*(29), 387-401.

Taşcıer, Ali Mert. (2018). Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB ve Yerelde Merkezileşme. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5*(14), 650-662.

Tekeli, İlhan. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi, 16*(2), 3-22.

Tezcan, Mahmut. (1970). Sosyolojik Yönden Köy (Tanım ve Özellikleri). *Amme İdaresi Dergisi, 3*(3), 151-182.

Tunç, Hasan. (2008). Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12*(1), 1113-1132.

Tunçer, Polat. (2012). Küreselleşme Yerelleşme ve Türkiye'de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi. *Türk İdare Dergisi*(475), 131-146.

Uçar, Ahmet. (2011). İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım ve Yönetişim Uygulamaları. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9*(02), 613-629.

Urhan, Vahide Feyza. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayışyat Dergisi*(70), 85-102.

Usta, Sefa, Akman, Elvettin, & Kocaoğlu, Mustafa. (2018). 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediye Sistemine Etkileri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği. *TESAM Akademi Dergisi*(Yerel Yönetimler Özel Sayısı), 217-249.

Üçer, Aslı G., Yenigül, Sevinç Bahar, & Varol, Çiğdem. (2013). 'Büyükşehir'den 'Bütünşehir'e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri. *İdealkent, 5*(12), 26-59.

Ünal Erzen, Meltem, & Eroğlu Yalın, Bahar. (2012). Siyasal Kültürün Temel Paradigmaları Üzerine: Kültürden, Siyasal Toplumsallaşma, Örgütlenme ve Katılma Süreçlerine Yansıyanlar. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*(41), 49-61.

Ünal, Feyzullah. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(30), 241-248.

Ünal, Feyzullah. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Karar Verme ve Karar Verme Sürecinde Yer Alan Faktörlerin Analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17*(3), 259-282.

Üstüner, Fahriye. (2007). Radikal Demokrasi: "Liberalizm mi,demokrasi mi? Evet, lütfen!". *ODTÜ Gelişme Dergisi, 34*(Aralık), 313-336. 5 16, 2022 tarihinde https://open.metu.edu.tr/bitstream/handle/11511/58451/11.pdf adresinden alındı

Üstüner, Yılmaz, & Keyman, E. Fuat. (1995). Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu. *Ekonomik Yaklaşım, 6*(18-19), 33-50.

Üzmez, Umut. (2012). "Reform"'un Büyükşehir Belediye Encümenlerine Etkileri ve İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 4*(1), 305-314.

Yağmurlu, Aslı. (2011). Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler: Ankara Merkez İlçe Belediyeleri İnternet Siteleri Üzerinden Bir İnceleme. *Türk İdare Dergisi*(471), 185-204.

Yaman, Ayşe Koşker, & Kutlar, İlkay. (2017). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Yaşama Olası Etkileri: Kocaeli Örneği. *Türk Tarım – Gıda Bilim ve Teknoloji Dergisi, 5*(11), 1295-1300.

Yaman, Fatih Turan. (2017). Katılımcı Demokrasi: Kapsam ve Unsurlar. *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6*(2), 136-160.

Yaman, Murat, & Küçükşen, Murat. (2018). Yerel Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Açısından Yerel Katılımın İncelenmesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(55), 247-259.

Yaşamış, Firuz Demir. (1993). Belediye Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2*(2), 11-24.

Yaylı, Hasan, & Pustu, Yusuf. (2008). Yerel Demokrasinin İlkeleri. *Karadeniz Araştırmaları, 16*(16), 133-153.

Yener, Zerrin, & Arapkirlioğlu, Kumru. (1996). *Avrupa Kentsel Şartı.* 5 Mayıs 2022 tarihinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/AVRUPA-KONSEYI/KentSart-1.pdf adresinden alındı

Yeter, Enis. (1992). Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1*(4), 13-21.

Yıldıırm, Uğur, Öner, Şerif, Aksu, Hüseyin, & Tatlı, Sabire M. (2011). Yerel Temsil ve Katılım Bağlamında Belediye Meclisleri: Kahramanmaraş ve Sivas Örnekleri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8*(15), 507-530.

Yıldırım, Uğur, & Öner, Şerif. (2004). Bilgi Toplumu Sürecinde Yerel Yönetimlerde Eğitim-Bilişim Teknolojisinden Yararlanma: Türkiye'de E-Belediye Uygulamaları. *The Turkish Online Journal of Educational Technology, 3*(1), 49-60.

Yıldız, Hayrettin. (2012). Merkezi ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma-Yerel Demokratik Model Sorunsalı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(103), 223-244.

Yıldız, Mete. (1996). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5*(4), 3-15.

Yılmaz, Vedat, & Mecek, Mehmet. (2019). Türkiye'de Mahalle Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Statüsü. *İdealkent, 10*(27), 769-799.

Yılmaz, Vedat, & Telsaç, Cüneyt. (2021). Yerel Yönetimler ve Katılım. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(40), 235-254.

Yontar, İbrahim Güray, & Özer, Yunus Emre. (2018). Yerel Demokrasinin Kalite Göstergesi Olarak İdari ve Mali Özerklik. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 10*(2), 99-110.

Zengin, Ozan. (2014). Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*(2), 91-116.

3. Elektronik Kaynak

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (2021, 02 21). *E-Belediye Kocaeli Büyükşehir*. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi: https://ebelediye.kocaeli.bel.tr/ adresinden alındı

Resmi Gazete (1924, 3 18). *442 Sayılı Köy Kanunu.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete (1982, 10 18). *2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (1982, 11 6). *2575 Sayılı Danıştay Kanunu.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2575.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete (1984, 6 27). 195 Sayılı *Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete (1984, 1 18). 2972 Sayılı *Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2972&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (1984, 11 1). *3071 Sayılı Dilekçe Hakınının Kullanılmasına Dair Kanun.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3071&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (1987, 5 26). 3360 Sayılı *13 Mart 1913 Tarihli idarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19471.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete (2003, 10 9). *4987 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4982&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (2004, 7 10). 5216 Sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (2005, 2 22). *5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (2005, 7 3). *5393 Sayılı Belediye Kanunu.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (2005, 10 9). *İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=9521&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (2006, 10 8). Kent Konseyi Yönetmeliği Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=10687&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (2008, 3 6). 5747 Sayılı *Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.* Mevzuat Bilgi Sistemi. adresinden alındı

Resmi Gazete (2012, 11 12). *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirme Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20811&MevzuatTur=9&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

Resmi Gazete (2021, 4 15). *Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik ALan Yönetmeliği.* Mevzuat Bilgi Sistemi: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=38529&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

ÖZGEÇMİŞ

Barış Çölgeçen, Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi lisans eğitimine 2013-2014 Güz döneminde başlamış, 2018-2019 Bahar dönemi sonunda mezun olmuştur. Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kentleşme ve Çevre Sorunları Programında, 2020-2021 Bahar dönemi itibariyle başlamış olduğu yüksek lisans eğitiminde tez dönemindedir.