

## Sosyal Bilimler Dergisi / The Journal of Social Science

Yıl: 6, Sayı: 33, Ocak 2019, s. 43-53

Doç. Dr. Elif GAZİOĞLU TERZİ

Ardahan Üniversitesi Yönetim Bilimleri, elifgazioglu@ardahan.edu.tr

### YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİŞİM SORUNLARI – ARDAHAN KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ

#### Özet

Günümüzün demokratik rejimleri, seçimler aracılığıyla temsilcilerin belirlenmesinden ibaret görülen yönetim yaklaşımından, halkın, seçimler dışında da yönetime, karar mekanizmalarına ve uygulamalara etkin katılımını öngören yönetim anlayışına geçme, bu anlayışı kitleleştirme çabasıdır. Halkın karar mekanizmalarına etkin katılımının yolunu açmak, bu konuda halkı yönlendirecek adımlar atmamak, bu yönde teşvik mekanizmalarını hayata geçirmek çabasının bir ürünü, kent konseyi uygulamasıdır. Kent konseyleri, yönetim yaklaşımı doğrultusunda, sivil toplumun kendi sorunlarını saptamasını ve taleplerini dile getirmesini amaçlamaktadır. Bu çalışma, kent konseyi uygulamasının, söz konusu amaçları gerçekleştirmede karşılaştığı engelleri ve sorunları, Ardahan Kent Konseyi örneğinden yola çıkarak tespit etme çabasıdır. Çalışma, Ardahan Kent Konseyi başkanı, eski başkanı ve üyeleri ile derinlemesine mülakat yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.

**Anahtar kelimeler:** Yönetişim, kent konseyi, Ardahan Kent Konseyi

### GOVERNANCE ISSUES IN LOCAL GOVERNMENTS - THE CASE OF ARDAHAN CITY COUNCIL

#### Abstract

The democratic regimes today attempt to change direction from the governing concept, which consists of the determination of representatives through elections, to the governance approach which requires the active participation of the people in the administration and decision-making mechanisms. City councils have been adopted by local governments to implement this approach; to mobilize people take action in policy-making and decision mechanisms. Indeed, city councils aim at

mobilizing civil society to identify their own problems and to express their needs and demands. Depending upon in-depth interviews with the president, former president and members of Ardahan City Council, this paper aims to identify the obstacles and problems faced by the councils in achieving their goals.

**Key words:** Governance, city council, Ardahan City Council

## GİRİŞ

Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarına dair iki uç yaklaşımdan bahsetmek mümkündür. Kutbun bir ucunu temsil eden görüşe göre yerel yönetimlerin varlık nedeni, merkezi yönetimlerin ilke ve normlarını yaygınlaştırmak, merkez tarafından konmuş kuralların uygulanmasını sağlamak, bu anlamda çerçevesi merkezi yönetim tarafından belirlenen politikaların kitleleşmesine katkıda bulunmaktır (Olowu 1988). Kutbun diğer ucunda yer alan yaklaşım ise, yerel yönetimlere dair kavram ve uygulamaları, demokratikleşme sürecinin bileşenleri olarak ele almaktadır (Adam 2007; Diamond, 2003; Gberevbie 2014;). Karar alma ve uygulama süreçlerine halkın etkin katılımını hedefleyen demokratikleşme süreci bu amacı, yeni yaklaşımlarla hayata geçirme çabasıdır. Bu anlamda ikinci yaklaşımı ilkinden ayıran en önemli özellik, halktan beklenenin yalnızca yerel seçimler yoluyla temsilcilerini seçmesi değil, bununla birlikte, seçimler arası süreçte etkin rol oynaması, politika yapım ve uygulama süreçlerine etkin katılımı, yani bu süreçlerde belirleyici rol oynamasıdır.

Günümüz dünyasında yerel yönetimlere bakış açısında, ikinci yaklaşımın oynadığı rol daha belirleyicidir. Bugün artık yerel yönetimler, yalnızca kaynak ve hizmetlerin yönetim tarafından halka sunulmasıyla değil aynı zamanda sözü edilen bu dağıtım ve paylaşım süreçlerine halkın etkin katılımını öngören yaklaşım ve uygulamalarla ele alınan kurumsal yapılardır.

Ademi-merkeziyetçi anlayışın bir ürünü olan çağdaş yerel yönetim anlayışına göre yerel yönetimler, ulusal düzeyde devlet otoritesine tabi olmakla birlikte devlet otoritesinden bağımsız seçimlerle işbaşına gelen, sınırları resmi olarak belirlenmiş bir alanda mal ve hizmet paylaşımını düzenleyen yönetim birimidir. Bu tanımdaki önemli noktalardan biri, yerel yönetimlerin, devlet otoritesi altında olmasına rağmen, işbaşına gelme ve işleyiş sürecindeki otonomileridir. Belirli bir rejim ya da hükümetin işleyişinin demokratik düzeyi de, yerel yönetimin merkezi otoriteyle kurduğu söz konusu ilişkinin niteliğine göre belirlenmektedir. Diğer bir söyleyişle yerel demokratik yönetim birimleri olarak yerel yönetimler, üniter demokratik sistemlerde, devletin kontrolü altında işleyen, belirli hizmet ve kaynakların dağıtımını yine merkezi otoritenin düzenlemeleri ışığında yapan, toplumsal, ekonomik ve coğrafi çevreyi, merkezi düzenlemelere uygun hale getiren işleyişinin yanı sıra, tüm bu süreçlere halkın katılımını sağlayabildiği ölçüde adil ve temsil kabiliyeti yüksek addedilir. Bu özelliğinin yanı sıra yerel yönetimlerden, yerel ve bölgesel kalkınmada, ulusal ve yerel çapta kaynak oluşturmada, finansal kaynakların ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde adil dağılımında ve iktidar ve toplum arasındaki ilişkilerin uyumlu bir şekilde devam edebilmesinde merkezi yönetimlerin etkili ortakları olmaları beklenir (Johnston n/a).

Yerel yönetimler, belirli lokalite içindeki bireylerin kolektif ihtiyaçlarını gidermekle yükümlüdürler. Yerel yönetimlerin varlık nedeni bireylere ve toplumlara hizmet sunmak iken, bireylerin yönetim karşısında sorumluluğu kısıtlıdır. Yerel yönetimler, halkın karar mekanizmalarına etkin katılımının yollarını açmak, bu konuda kamuyu yönlendirici olmak ve

bu yönde teşvik mekanizmalarını harekete geçirmek durumundadırlar. Bu hedefe yaklaşmak, küçük çaplı toplantılarla ya da mini referandumlarla mümkün olabileceği gibi, sivil toplumun gelişmesinin önünü açacak adımların atılması ya da çeşitli toplumsal kesimlerin katılımına açık sosyal yapıların oluşumuna katkı sunmak ile de mümkün olabilir. Yönetişim kavramını ve beraberinde getirdiği kent konseyi benzeri oluşumları, bu çabanın örnekleri olarak okumak mümkündür. Bu çalışma da, kent konseylerinin yönetişimin öngördüğü amaçları gerçekleştirmede yaşadığı sorunları, karşılaştığı engelleri, Ardahan Kent Konseyi'nin eski ve yeni başkanları da dahil olmak üzere sekiz üyesi ile, 30 Aralık 2018 ile 5 Ocak 2019 tarihleri arasında gerçekleştirilen derinlemesine mülakatlar aracılığı ile görünür kılma çabasıdır. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde, öncelikle yönetişim ve kent konseyi kavramları, mevcut literatür ışığında açıklanacak, ardından da Ardahan Kent Konseyi üyeleri olan görüşmecilerin konuya ilişkin ifadeleri, söz konusu bağlamda değerlendirilecektir.

### **Yönetişim Kavramı**

Kavramsal olarak kullanımı oldukça eski tarihlere dayanan yönetişim, ilk kullanıldığı dönemlerden bu yana kamu yönetimi alanına ait bir terim olagelmıştır. Kavram olarak kullanımda olduğu süre içerisinde hükümet, otorite, egemenlik ve benzeri siyasal terimlerle birlikte kullanılmıştır (Farazmand 2013). Bugün özellikle yönetim bilimlerinde ve kamu politikalarına dair akademik yazındaki popülaritesini dünya çapındaki “demokratikleşme yarışı”na bağlamak mümkündür. Gerçekten de günümüzde kalkınma söyleminin ve demokratikleşme sürecinin temel bileşenlerinden biri olarak kabul edilmektedir (Chibba 2009, Hye 2000; Kemp ve diğerleri 2005). Bununla birlikte, yerel yönetimler bağlamında yönetişim kavramına ilişkin akademik araştırmaların, popülaritesine kıyasla oldukça az sayıda olduğunu söylemek mümkün. Oysa bir kavram ve olgu olarak yönetişim dinamik ve aktif yapısıyla sürekli değişmekte, yenilenmektedir. Demokratikleşme sürecinin bugün ne anlama geldiğini çözümleyecek çalışmalar, bu bağlamda önem arz etmektedir.

Yönetişim ile yönetim arasındaki farkları anlamak, yönetişim kavramını anlamak için elzemdir. Yönetim, politik kararları alan ve uygulayan siyasal iktidarın, idari ve hukuki yapılarıdır. Yönetişim kavramıyla işaret edilen ise, politik karar ve uygulamaların, siyasal otoriteden yoksun vatandaşlar ve sivil örgütlerin ortak amaçları doğrultusunda oluşturulması sürecidir (Bingham ve diğerleri 2005). Bu anlamda yönetim; iktidar, siyasal güç, bürokrasi ve hukuki düzenlemeler gibi kavramların dolaşımında olduğu bir siyasal alanı tarif ederken yönetişim, resmi düzenlemelerden kısmi bağımsızlığı elinde tutan politik yapının kurumsal ve ilişkisel adıdır. Bu yapı, hükümet dışı aktörlerin resmi siyasal aktörlerle işbirliğinden doğan politik karar ve uygulamaların alanıdır. Graham ve diğerlerine (2003) göre yönetişim, iktidarın işleyişi, kararların alınışı ve bu işleyişe halkın katılımına dair yapılar ve süreçlerdir. Bu anlamda yönetişimin asıl ilgi alanı, siyaset üzerindeki etki, etkinliktir; yönetişim sürecinde kararların kimler tarafından alındığı, karar alma süreçlerinin yeterli ve eşit derecede kapsayıcı olup olmadığı, yönetimin, demokratik ilkeleri benimseyip benimsemediği, seçim süreçlerinin bağımsız işleyip işlemediği, yönetimin temsil potansiyeli ve sorumluluk derecesi önemlidir. Sivil toplum ve devlet organları arasındaki ilişkinin kurulduğu zeminin meşru olup olmadığı ve bu ilişkinin açık ve şeffaf bir süreç içerisinde ilerleyip ilerlemediği, yönetişim sürecinin başarısına dair işaretler taşımaktadır. Bu anlamda resmi kurumlar ve sivil toplum arasındaki ilişki önemlidir. Nitekim bu ilişkinin derecesi ve niteliği, yönetim ile yönetişim arasındaki farkı betimlemektedir. Günümüz yönetişim anlayışına şeklini veren de, bu ilişkinin ademi-

merkeziyetçi bir çizgi doğrultusunda, halkın katılımına açık, şeffaf, sorumlu ve hesap verebilir şekilde yapılanmasıdır.

Yönetişim kavramını yerel yönetimlerle bir araya getiren şey, demokratikleşme sürecinin, temsilciler ve halk arasında, sözü edilen şeffaf, katılımcı ve kapsayıcı bir ilişki tesis etme çabasıdır. Yönetimi, yukarıdan aşağıya, yönetici seçkinlerden yönetilen kitlelere, yöneldiği varsayılan tek taraflı bir ilişki olarak açıklayan geleneksel görüşün karşısında yönetişim, karşılıklılığı, temsilciler ve temsil edilenler olarak kurguladığı siyasal yapıyı ve etkin katılımı öngördüğü için, demokratik rejimler tarafından yerel yönetimleri tarif etmede tercih sebebi olmuştur. Bu anlamda yönetişim, özellikle yerel yönetim mekanizmalarının demokratik işleyişini ortaya koymak için başvurulan yegane kavramlardan biri haline gelmiştir. Eroğul'un siyasal katılıma ilişkin "Devlet Yönetimine Katılma" adlı kitabında yer verdiği "devlet vatandaş ayrımını veya yöneten-yönetilen ikiliğini yönetimin bütün aşamalarında ortadan kaldırma ve birlikteliğe dönüştürme çabası" şeklinde yaptığı tanım ise tam anlamıyla yönetişim kavramına işaret eder niteliktedir (1991: 14) . Yerel yönetimlerde yönetişim anlayışını temsil eden, günümüzün yaygın yerel yönetim uygulamalarından biri olan kent konseyleri, çalışmanın bundan sonraki konusudur.

### **Kent Konseyi**

Birleşmiş Milletler, çevre ve kalkınmaya ilişkin güncel sorunların ele alındığı 1992 tarihli Rio Zirvesi, ulusal strateji, plan, siyasalar ve süreçlerden öncelikle ve en büyük oranda hükümetlerin sorumlu oldukları ifadesiyle başlamıştır (BM 1992). Zirvede kabul edilen Yerel Gündem 21 (Agenda 21) programı, çevresel ve kalkınmaya ilişkin hedeflerin gerçekleştirilmesinde hükümete düşen rollerin belirginleştirildiği bir gündemdir. Yerel Gündem 21, özellikle demokratikleşme sürecinin hızlanması ve her türlü siyasal süreç ve politikalar tarafından içselleştirilmesi için yerel yönetimlere düşen görevleri de sıralamaktadır. Bu görevlerin başında, hükümet aygıtlarının ve özellikle yerel mekanizmaların tüm sosyal grupları içerecek şekilde işleminin sağlanması gelmektedir. Gündeme göre, karar alma süreçlerine halkın geniş çaplı katılımı, kalkınmanın sürdürülebilir olmasının önkoşuludur. Bunun için öncelikli olarak atılacak adım, katılımı genişletecek ve daha etkili bir hale getirecek süreçlerin başlatılması ve yeni oluşumlara olanak tanınmasıdır. Kişiler ve grupların, ulusal yönetimlerin çevresel ve kalkınmaya ilişkin gündemlerden haberdar edilmesi, buna ilişkin bilginin halka yayılması ve öngörülen uygulamaların halkın bilgisi ve katılımı dahilinde gerçekleştirilmesi için girişilecek çabaların başında, bunu sağlayacak, farklı sosyal grupları sürece dahil edecek bir mekanizmanın hayata geçirilmesi gelmektedir. Özellikle kadınlar, çocuklar, engelliler ve diğer dezavantajlı grupların katılımının sağlanması ve yerel yönetimlerin, kadın dostu, engelli dostu ve benzeri kentler yaratabilmesi için hayata geçirilecek politikalar kararlaştırılmıştır.

Kent konseyleri uygulaması, bu arzunun bir ürünü olarak yerel yönetimlerin gündemine dahil edilmiştir. Dolayısıyla kent konseyleri, Yerel Gündem 21'in öngördüğü hedeflerin hayata geçirilmesinin ilk adımı olarak görülmüştür. Kent konseyleri uygulaması temelde, sivil toplumun kendi sorunlarını saptamasını ve taleplerini dile getirmesini amaçlamaktadır. Böylece, yönetişim felsefesinin esas gayesi doğrultusunda, yerel yönetimlerin resmi kademeleri ile gireceği karşılıklı ilişki sayesinde, sorunlarının ve taleplerinin, sivil toplumun kendisinin de katkı sunacağı bir süreç işletilerek çözüme kavuşturulması hedeflenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu tarafından resmi statü kazanan kent konseyinin amacı, kanununun 76. maddesinde şöyle ifade edilmektedir: “Kent Konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar”.

Bunun dışında, 2006 tarihli 26313 sayılı yönetmelik de, kent konseyini açık bir şekilde bir yönetim mekanizması olarak tanımlamaktadır ve görevlerini şöyle sıralamaktadır:

- a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşerilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- b) Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,
- c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,
- ç) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımıcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- d) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- e) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- f) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- g) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- ğ) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- h) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- ı) Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır (Resmi Gazete 2006).

Yönetmelik, görevlerin dışında kent konseyin çalışma ilkelerine ve organik yapısına ilişkin düzenlemeler de içermektedir. Konseyin, demokratik, katılımcı ve çok aktörlü bir yapının yerel yönetimlerde söz sahibi olmasına, yerel ve bölgesel kaynaklarının etkin kullanımını sağlayacak temel stratejilerinin belirlenmesine katkı sunacak işlevsel bir yönetim mekanizması olarak görevini yerine getirmesine değinmektedir (Cesur 2018: 813). Çalışmanın ilerleyen bölümünde Ardahan Kent Konseyi'nin yönetim yaklaşımının temel ilkelerini ve Belediye Kanunu'nda belirtilen görevleri yerine getirmede yaşadığı güçlükler üzerinde durulacaktır.

## Yönetişim Bağlamında Ardahan Kent Konseyi

Oldukça geç bir tarihte (1992) il statüsüne kavuşan Ardahan, kent merkezinin 20 bin kişilik nüfusuyla, Türkiye'nin Kuzeydoğu Anadolu bölgesinde bulunan sınır şehirlerinden biridir. Soğuk, karlı ve uzun kışları ile bilinen ilin nüfusu geçimini ağırlıklı olarak hayvancılıktan sağlar. Köyle yoğun bağ içerisinde hayatını sürdüren kentli nüfusun okuma yazma oranı 2016 yılı itibarıyla % 91.28 iken bu oranla Ardahan, % 96, 74 olan Türkiye genelinin altında yer almaktadır (TÜİK 2016). İstihdam oranı %48.7 olan Ardahan'da işsizlik oranı ise % 4.9'dur (İŞKUR 2017). Türkiye genelinde % 46.9 olan istihdam oranı ile karşılaştırıldığında Ardahan ili istihdam oranının ülke ortalamasının üzerinde olduğu görülür. İşsizliğin ülke genelinde % 10.9 oranında seyrettiği bilindiğinden, Ardahan işsizlik oranının da ülke ortalamasının oldukça altında olduğu görülmektedir (TÜİK 2017). Ancak bu oranların aile içi ücretsiz işçiliği içermediğini akıld tutmak gerekir. Nitekim, Kuzeydoğu Anadolu bölgesinin tipik kırsal illerinden biri olan ve aile işçiliğinin oldukça yüksek oranlarda seyrettiği Ardahan, çevre illerle benzerlik göstermektedir (Gazioğlu 2013).

Ardahan Kent Konseyi'nin, dönemin Ardahan belediye başkanı tarafından kurulmuş olduğu görülür. Konseyin ilk iki dönem başkanlığını da bizzat belediye başkanı yürütmüştür. Söz konusu dönemde konsey bünyesinde sekreteryaya ile kadın ve gençlik merkezleri oluşturulmuştur. Şehirde faaliyet gösteren odalar, sendikalar, şubesi bulunan siyasi partiler ve belirli başlıklar (tanıtım, kültür, spor ve benzeri) altında faaliyet gösteren dernekler kent konseyinin doğal üyeleri sayılmaktadır. Bunlarla birlikte ilin mülki amiri olarak valiliğin belirlediği, içinde Ardahan Üniversitesi'nin de bulunduğu 16 kurum, konseyde yer almaktadır. Konseyin genel kurulu ve başkanı, böylelikle, bu üyeler tarafından seçilmekte ve oluşturmaktadır.

Ardahan özelinde, kent konseyinin bu şekilde hayata geçirilmiş olmasının, konseyin amaçları bağlamında, bazı sakıncaları söz konusudur. Öncelikle, kent konseyinin belediye başkanı tarafından kurulmuş olması, konseyin, "yönetişim" bağlamından koparılıp "yönetim"e yaklaştırıldığı algısı yaratmaktadır. Yerel seçimler sonrası belediye başkanı olarak resmi bir kişilik kazanmış olan ve devlet bürokrasisi ile hukuki ve idari bağları bulunan belediye başkanının, kent konseyini kurarak başkanlığını üstlenmiş olması, "sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak" ilkesiyle uyumlu görünmemektedir. Yönetişim bağlamında ideal olan konseyin, sivil toplum tarafından kurulması ve geliştirilmesidir. Ardahan örneğinde ise konsey, belediye başkanı tarafından kurulduktan sonra, sekreteryaya da kimi belediye çalışanları tarafından oluşturulmuştur. Söz konusu süreç, görüşmecilerden Ahmet<sup>1</sup> tarafından şöyle dile getirilmiştir: "Sekreteryayı da başkan kendi çalışanlarından oluşturdu."

Sivil toplumun ihtiyaç ve taleplerinin, yerel yönetime iletilmesini amaç edinen konseyin, yerel yöneticiler tarafından oluşturulması, konseyin bu temel amacından ve işlevinden sapması anlamına gelecektir. Nitekim, yerel yöneticilerin kendilerinin yer aldığı bir yapının, sivil toplumun ihtiyaçlarını belirlerken ve bunları göndeme getirirken, yönetimin çıkarlarını önplanda tutma olasılığı belirlemektedir.

Görüşmelerin ortaya çıkardığı bir başka durum, iki dönem üst üste kent konseyi başkanlığı yapan belediye başkanının konsey başkanlığından ayrılmasının ardından yeniden yapılanan konseyin, sivil toplumun katılımı anlamında fazla yol katedilemediği görüşünün

<sup>1</sup> Çalışma boyunca görüşmecilerin gerçek isimleri yerine takma isimler kullanılmaktadır.

yaygın olmasıdır. Konseyin 40-50 arasında değişen üye sayısı olduğunu dile getiren görüşmecilerden biri, “katılımı arttırmak için özel bir çaba gösteremedik, gündemimiz hep başka konularla meşgul edildi. Faaliyetlere katılım sınırlı kaldı“ diyerek bu duruma işaret etmektedir.

Yönetişim ilkesinin şeffaflık değeri doğrultusunda değerlendirildiğinde, Ardahan Kent Konseyi'nin başarı ölçütünü karşıladığını söylemek mümkün görünmemektedir. Kurumların temel yapılarına ve işleyişine dair bilgilerin, insanlar için ulaşılabilir, açık, net ve anlaşılır olması anlamında şeffaflık, çeşitli medya araçları, bu konuya eğilen meclisler, çalışma grupları ve bilgiyi erişime sunan her türlü yayını gerektirmektedir. Oysa Ardahan özelinde bu tür bir girişime rastlanmamaktadır. Görüşmecilerin belirttiği üzere, konsey bünyesinde gerçekleştirilen bir proje kapsamında bir web sitesi kurulmuş ve buradan söz konusu projeye ilişkin kimi bilgiler paylaşılmış olsa da site kısa bir süre için yayında kalmış, projenin ardından yayını sona ermiştir. Nitekim, konsey varlığını devam ettirmesine karşın, bugün yapılacak bir internet ve yerel yayın arşivi araştırmasında da konseyin yapısına ve işleyişine dair bilgilere ulaşmak mümkün değildir. Görüşmeciler, şeffaflık ilkesinin hayata geçirilmesi konusundaki arzularını dile getirmiş olmakla birlikte, pratikte bunun için yeterince çaba harcanmadığını şu ve benzeri ifadelerle dile getirmektedirler: “Web sayfası düşünüyorduk ama olmadı. Mevzuatı ve diğerlerini yayınlatalım diye konuştuk ama yapamadık sonrasında. Genelde birebir ilişkilerle duyurduk faaliyetleri de” (Ayşe). Şeffaflığa ilişkin bu problemin neden aşılamadığı sorusuna gelen yanıtlardan biri, web sitesinin sürekli faal olmasının gerektirdiği maddi kaynağa ulaşmada yaşanan zorluklardır. Görüşmecilerden Mehmet, bu sorunu şöyle dile getirmektedir: “Kent konseyinin web sitesinin alt yapısını Avrupa Birliği desteği ile yaptırıldı. Sonra alan süresi doluyor, sürekli yenilemek gerekiyor. Bunu da [konseye] gönüllü çalışmaya gelmiş insanlardan isteyemiyoruz tabi, gidebildiği yere kadar gidiyor.” Fon arayışı, konseyin hemen tüm faaliyetlerinde konsey yöneticilerinin önüne çıkmaktadır.

Bununla birlikte, yine şeffaflık ilkesinin bir gereği olarak karar alma mekanizmalarının halkın katılımına açık olması, takip edilebilir ve sorgulanabilir olması, yönetişimin özellikle hesap verebilirlik ilkesi doğrultusunda işlerlik kazanması anlamına geleceğinden önemlidir. Ancak Ardahan Kent Konseyi, gerçekleştirilecek faaliyetlere karar verirken halka açık bir süreç yerine, örneğin Avrupa Birliği gibi kuruluşların öneri ve teklifleriyle hareket ettikleri bir süreçten geçmekteydi. Bu konuya ilişkin olarak, “Kent konseyi hangi faaliyetleri gerçekleştireceğine nasıl karar veriyordu?” sorusuna görüşmecilerden gelen yanıtlar aydınlatıcı olmaktadır: “AB gibi kuruluşların projelerini değerlendirdik” (Mehmet)

Kent konseyi uygulamasının hayata geçirme gayretindeki ilkeler olarak eşitlik ve kapsayıcılığa ilişkin konular, görüşmecilere yöneltilen sorular arasında yer almıştır. Toplum içinde özellikle kadınlar, çocuklar, engelliler gibi dezavantajlı grupların yaşam standartlarının yükseltilmesi için fırsat eşitliğinin sağlanmasına yönelik adımları işaret eden söz konusu ilke, kent konseylerinin yönetim bağlamında hayata geçirmeyi amaçladığı pratiklerden biridir. Ardahan kent konseyinin de bu amaca yönelik adımlar attığını, kadın, çocuk ve engelli meclislerinin varlığından çıkarmak mümkün görünse de, konsey üyeleri, bu meclislerin çoğunlukla pasif kaldıklarına işaret etmektedir. Görüşmecilerden biri bunu şöyle dile getirmiştir:

“Engelliler meclisi için aktif başkan bulamadık. Kimse elini taşın altına koymak istemedi. İstedik ki engelli başkan olsun, talepleri dile getirsin, faaliyetlere karar versin, meclisin işlerini

yürütsün ama olmadı. Onlar da birileri yapsın, katılalım istediler.[...] Engelli meclisinde fazla kişi yoktu. Kadın meclisinde de beş kişiydik biz.” (Ayşe)

Meclislerin işlerlik kazanamamasının, konseyin faaliyetlerine doğrudan etkileri söz konusudur: “Farklı grupların taleplerini yönetimlere aktarma konusunda pek bir şey yapamadık. Uygulamada yapamadık.”(Ayşe) “Bu gruplara ulaşma amacımız vardı. Ama ulaşamadık.” (Ahmet) Bu ifadeler, konsey üyelerinin, konseyin eşitlik ve kapsayıcılık ilkesinin bilincinde olduklarına, bunu gerçekleştirme yönünde niyetleri olduğuna ancak bilinç ve niyetin, bunu gerçekleştirmek için yeterli olmadığına işaret etmektedir. Özellikle engelliler, çocuklar ve kadınlar alanında insan kaynaklarına ulaşma konusundaki yetersizlik, konseyin önünde bir engel olarak belirmektedir. Bu durum başka eksiklikleri beraberinde getirmiştir. Nitekim görüşmecilerin yanıtlarında da ifadesini bulduğu üzere konsey, “farklı grupların taleplerini aktarma konusunda pek bir şey” yapamamıştır; “Çalıştık [ama] Ardahan’da [örneğin] kadınların böyle sorunları var, şeklinde, tespiti yönelik bir çalışma yapamadık.” (Ayşe)

Bunların dışında, görüşmecilere göre Ardahan kent konseyinin işlerliğini baltalayan bir durum da, belediye yönetimi ile konsey arasındaki, siyasal angajmanlara dair farklılıktır. Görüşmecilere göre bu farklılık, konseyin, belediye meclisine duyurduğu kimi taleplere karşı belediyenin duyarsız kalmasına ya da talepleri, kendi yönetimine karşı geliştirilen muhalif argümanlar olarak algılamasına neden olmakta; bu da, konseyin taleplerinin dikkate alınmamasına neden olmaktadır. Konsey üyeleri ile belediye yönetimi arasındaki politik farklılığı, konseyin işleyişinde engel olarak algıladıklarına dair ipuçları, Ali’nin aşağıdaki uzunca yanıtında görünür hale gelmektedir:

“Ardahan ciddi bir inşaat dönemi geçirdi birkaç yıl. Biz konsey üyesi arkadaşlarda Ardahan’daki inşaat alanlarının kaldırımları işgal ettiğini ve inşaat yapılırken, binayı boydan boya kapladıkları o şeyler var, rahatsızlık vermemesi için, inşaat alanlarının düzenlenmesi için böyle bir tavsiye, öneri oluşturduk. Belediye meclisine gönderdik bunu. [...] Dikkate bile alınmadı. Yanıtlanmadı bile. Bu işte zaten konseylerin temel sorunu. Bunda ideolojik farklılık rol oynuyor. [...] Şehir merkezindeki inşaat alanlarının daha derli toplu olması, demirlerin kaldırımında olmaması, insanlar çocuklar yürüyemiyor vs temel sorunlar. Biz bunu konsey olarak yönetmelikteki maddeye dayandırıp gönderiyoruz. Öneri ve tavsiyeler meclis tarafından konuşulur. İlla yapacak değil ama görüşür ve yazıya döker. Ama bu bile yapılmıyor. Ardahan’la ilgili de değil sadece. Konseye bakış açısıyla ilgili. Birlikte yönetmek demek kent konseyi, kenti oranın yaşayanları ile birlikte yönetmek. Alınacak kararlara orada yaşayanları dahil etmek. Başarılı belediyelerin bunu yapabildiğiniz görüyoruz. Kent konseyine bakış açısıyla alakalı bu durum. Evet, bütçe ayırdılar, ofis tahsis edildi vs ama oradan gelen şeyleri dikkate alırsanız bu iş yürür.”

Bu uzun alıntının da işaret ettiği üzere, konsey üyelerinin, konseyin amaç ve faaliyetlerine yönelik olarak bilinç düzeylerinin oldukça yüksek olması ve konseyi kent yaşamının ve yönetiminin bir parçası kılma konusunda da oldukça arzulu olmalarına rağmen, kent konseyinin içinde yer aldığı çok katmanlı ve karmaşık ilişki yapıları dolayısıyla, işlevselliğinin sekteye uğradığı ve hedeflerini gerçekleştirmede engellerle karşılaştığı görülmektedir. Özellikle son alıntı göstermektedir ki, kent konseyinin, yönetim ilkesinin katılım, şeffaflık, eşitlik, kapsayıcılık ve karar mekanizmalarına ve işleyişe halkın doğrudan katılımı gibi alanlarda başarılı olabilmesi, yalnızca konseyin iç işleyişiyle değil aynı zamanda



karşılıklı ilişkiler içinde olduğu yerel yönetim birimlerinin konseye yaklaşımı ile de yakından ilgilidir.

## SONUÇ

Bu çalışmada, sivil toplumun kendi sorunlarını saptaması ve taleplerini resmi kurumlara iletmesi amacıyla kurulan kent konseylerinin uygulamada yaşadığı zorlukları ve işleyişte karşılaştığı engelleri, Ardahan Kent Konseyi örneği üzerinden ortaya koymayı amaçlamıştır. Bu doğrultuda Ardahan Kent Konseyi eski ve yeni başkanları dahil olmak üzere konsey üyeleri ile derinlemesine mülakatlar yapılmıştır. Çalışma, konseyin iç işleyişinde ve yönetim mekanizmalarıyla kurduğu ilişkideki aksaklıklar ve sorunlar nedeniyle Ardahan Kent Konseyi, BM Gündem 21’de belirlenen yönetişime dair hedeflere ve ulusal düzenlemelerde belirtilen amaçlara ulaşmada zorluklar yaşamaktadır.

İnsan kaynaklarına ulaşmadaki sıkıntılar, hedef grupları mobilize edememe, faaliyetleri duyuramama, dolayısıyla gerçekleştirilen aktivitelere yeterli katılımın sağlamada karşılaşılan güçlükler, halkın taleplerinin anlaşılması ve bunların yerel yönetimlere iletilmesi konusunda yaşanan sıkıntılar gibi çok boyutlu sorunları, Ardahan Kent Konseyi’nin hedefleri önündeki engeller olarak sıralamak mümkün görünmektedir. Dolayısıyla yönetişimin gerektirdiği açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, halkın politika yapım sürecine ve özellikle karar mekanizmalarına etkin katılımları gibi ilkelerin hayata geçirilmesi sekteye uğramıştır. Benzer şekilde, kent konseylerine ilişkin yönetmeliğin öngördüğü üzere, sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına, kent kaynaklarının etkili ve adil kullanımına, çocuklar, gençler, kadınlar ve engelliler gibi dezavantajlı grupların toplumsal yaşamadaki etkinliklerinin artırılmasına, yerel karar mekanizmalarında aktif rol almalarına, kısacası demokratik katılımın yaygınlaştırılmasına, kent konseyinin sunduğu katkı oldukça sınırlı kalmıştır.

## KAYNAKLAR

Adam, Habib, (2007), Democracy and Governance, Human Sciences Research Council Annual Report,

<http://www.hsrc.ac.za/uploads/pageContent/626/Democracy%20and%20Governance.pdf>

Erişim Tarihi: 11.01.2019.

Bingham, Lisa Blomgren; Nabatchi, Tina; O’Leary, Rosemary, (2005), “The New Governance: Practices And Processes For Stakeholder And Citizen Participation in The Work Of Government”, Public Administration Review, 65(5), 547-558.

Bıçkı, Doğan; Sobacı, Zahid, (2011), “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak”, Yönetim Bilimleri Dergisi, 9(2), s.247-266.

BM, (1992), AGENDA 21, United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, Brazil, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> Erişim Tarihi: 10.01.2019.

- Cesur, Abdulkadir, (2018), “Yönetişim Perspektifinden Kent Konseylerinin Kent Yönetimindeki Rolü ve İşlevselliği”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 11(55), 809-816.
- Chibba, Michael, (2009), “Governance and Development: The Current Role of Theory, Policy and Practice”, World Economics, 10(2), s. 79-108.
- Dele, Olowu, (1988), African Local Governments As Instruments Of Economic And Social Development, The Hague, IULA-International Union of Local Authorities, Unknown Binding.
- Diamond, Larry (2003), Advancing Democratic Governance: A Global Perspective on the Status of Democracy and Direction for International Assistance, Working Paper, Stanford University Press, Stanford,
- [https://web.stanford.edu/~ldiamond/papers/advancing\\_democ\\_%20governance.pdf](https://web.stanford.edu/~ldiamond/papers/advancing_democ_%20governance.pdf) Erişim Tarihi: 05.01.2019.
- Eroğul, Cem, (1991), Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, İmge Yayıncılık, Ankara.
- Farazmand, Ali, (2013), Governance İn The Age Of Globalization: Challenges And Opportunities For South And South-East Asia, Public Org Review, 13, s. 349-363.
- Gazioğlu, Elif, (2013), “Doğu Karadeniz Bölgesinin Toplumsal Cinsiyet Rejimi ve Kadınların Toplumsal Konumları”, Karadeniz Araştırmaları, 40, s. 95-108.
- Gberevbie, Daniel Esem, (2014), “Democracy, Democratic Institutions and Good Governance in Nigeria”, Eastern Africa Social Science Research Review, 30(1), s.133-152.
- Graham, John; Amos, Bruce; Plumtre, Tim, (2003), “Governance Principles on Protected Areas in the 21st Century”, A Discussion Paper, Institute on Governance, the Fifth World Bank Congress, Dublin.
- Hye, Ha, (2000), Governance: South Asian Perspectives, University Press Limited, Dhaka.
- İŞKUR, (2017), Ardahan İli İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurulu 2017 Yılı Faaliyet Raporu, <https://media.iskur.gov.tr/14257/ardahan-2017.pdf> Erişim Tarihi: 05.01.2019.
- Johnston, Michael, (n/a), “Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability”, Department of Political Science, Colgate University, New York,
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf> Erişim Tarihi: 05.01.2019.
- Kemp, Rene; Parto, Saeed; Gibson, Robert, B., (2005), Governance for Sustainable Development: Moving From Theory to Practice, International Journal for Sustainable Development, 8(1), 12-30.
- Lamba, Mustafa; Kerman, Uysal, (2016), “Kent Konseylerinin Belediye Meclislerinde Gündem Belirlemede Etkisi: Antalya, Afyonkarahisar ve Burdur Örneği”, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(16), s. 89-106.
- Resmi Gazete, (2006), Kent Konseyi Yönetmeliği, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm> Erişim Tarihi: 05.01.2019.

TÜİK, (2016), Eğitim İstatistikleri, Ardahan,

[http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1018](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1018) Erişim Tarihi: 02.01.2019.

TÜİK, (2017), İstihdam İstatistikleri, Ardahan,

[http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007) Erişim Tarihi: 02.01.2019.

Yüksel, Mehmet, (2000), “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi,3,s.145-160.