



Katılımcı Politika Geliştirme Örnekleri ve İzmir Deneyimi

Kentlerin yönetimi, kentsel hizmetlerin planlanması ve bölgesel kalkınma önceliklerinin belirlenmesi gibi hem (yerel ve merkezi düzeyde) birden fazla kurumun sorumluluk alanına giren hem de sonuçları farklı paydaş gruplarını doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren politikaların etkili bir şekilde tasarlanmasında katılımın önemi her geçen gün artarak gündeme gelmektedir. Ülkemizde de birçok kamu kurumu daha etkin ve etkili politikalar geliştirmek amacıyla katılıma iyi örnek olarak gösterilebilecek uygulamalara imza atmaktadır.

Bu yazıdaki amacımız, genellikle soyut bir kavram olarak algılanan katılım konusunu somut örneklerle ortaya koymaktır. Bu kapsamda tüm dünyada geçerliliği kabul edilmiş bazı katılım yöntemlerinden örnekler sunulmakta; TEPAV'ın kısa süre önce İzmir'de içinde yer aldığı yenilikçi katılım sürecinden öğrenilenler özetlenmekte ve yakın dönemde bu iyi örneklerin sayılarının arttırılması için yapılan düzenlemeler değerlendirilmektedir.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Serteszen>

Kuşkusuz örneklerini sunacağımız her yöntemin belli sınırlılık ve avantajları bulunmaktadır. Bu yöntemlere geçmeden önce katılımcılığa yaklaşımımızla ilgili birkaç hususa değinmekte fayda var. Katılımcılık, etkin ve etkili politikalar geliştirmek için gerekli malumata erişmek ve temsiliyet açısından meşruiyet düzeyini arttırmak açısından kritik öneme sahiptir. Bununla birlikte ülkemizin gündemine son 20 yılda giren kavrama ilişkin bazı evrensel yanlış bilinen doğrular² vardır. Çok kısaca özetlemek gerekirse:

- i. Vatandaş katılımı çok maliyetli bir yöntemdir! -Aslında katılım politikaların zamanında, başarılı ve doğru bütçe ile hayata geçirilmesine katkıda bulunur!
- ii. Vatandaşlar katılım için yeterli düzeye sahip değildir!-Aslında geniş katılım uzmanların hatalarını düzeltmek için bir fırsattır!
- iii. Katılım sadece gündelik, basit konular için gereklidir! -Aslında konu zor ve karmaşık ise daha çok katılıma ihtiyacımız var demektir!
- iv. Vatandaşlar karar alma süreçlerine katılmak değil sadece kaliteli hizmet almak ister! -Araştırmalar gösteriyor ki vatandaşların çoğu kendilerine uygun fırsatlar sunulursa karar alma süreçlerine dahil olmak istiyor! TEPAV tarafından düzenli aralıklarla gerçekleştirilen "Toplumun Kamu Yönetimine ve Kamu Hizmetlerine Bakışı Araştırması" için uygulanan anket bize bu görüşü destekleyen sonuçlar vermektedir. Katılımcılar "Belediyeniz sizi harcama önceliklerini belirlemek amacıyla halka danışacağı bir toplantıya davet etse katılır mısınız?" sorusuna 2008 yılında %54, 2013 yılında ise %68 oranında evet yanıtını vermiştir.

Pek çok ülkede vatandaş katılımı farklı düzeylerde ve farklı yöntemlerle hayata geçirilmektedir. Katılımın en alt düzeyi vatandaşlara politikalar hakkında sadece **bilgi vermektir**. Bir üst düzeyde vatandaşların **eğilimlerini öğrenmeye** yönelik yöntemlerin kullanımı gelmektedir. Sonraki katılım düzeyi politika önerilerine yönelik geribildirim almak için **danışma** mekanizmalarının kullanılmasıdır. Ardından vatandaşları karar sürecinin tüm aşamalarına dâhil eden ve fikirlerinin dikkate alındığını güvence altına alan **gerçek katılım** düzeyi gelmektedir. **İşbirliği** olarak adlandırılan sonraki düzey ise vatandaşların aktif partnerler olarak sürece dâhil edilmesidir. En üst katılım düzeyi **yetki devri** yani kararı tamamen ilgili paydaşların almasına olanak sağlamaktır.

Paydaş Katılımı İçin Çeşitli Yöntemler

Bu çerçeveyi özetledikten sonra yukarıda da ifade edildiği gibi dünyada geçerliliği kabul görmüş ve pek çok ülkede kullanılmakta olan katılım mekanizmalarının öne çıkanlarını kısaca ele alabiliriz. Aşağıda sıralananlar, temsili demokrasi ile katılımcı demokrasi arasında köprü işlevi görebilecek ve karar vericilerin en doğru kararı vermelerine yardımcı olacak yöntemlerden sadece bazılarıdır.

- İlk olarak ele alacağımız yöntem **keskin bir görüş ayrılığı bulunan durumları çözümlenmekte** kullanılan **Vatandaş Jürisi**'dir. Bu yöntemde sıradan ve rastgele yöntemle seçilmiş ama temsil ettiği topluluğun demografik özelliklerini taşıyan

² <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/From-Fairy-Tale-to-Reality.pdf>

vatandaşlardan oluşan 8-20 kişilik bir grup belli bir süre anlaşmazlık konusu ile ilgili tarafların argümanlarını dinler ve sonunda oylama usulü ile bir karar verir. Bu karar yöneticilere önemli bir malumat sağlar ve konu ile ilgili bilinçli bir kamuoyu oluşmasına yardımcı olur. Bu yöntemin sağladığı artı değer farklı görüşlerin jüride temsil edilmesi; ilgili tarafların argümanlarının yeterince dinlenmesi ve jüri üyelerine gerekli zamanın tanınmasında yatmaktadır. Bununla birlikte yöntemle yönelik 8-20 kişilik bir grubun temsil gücünün zayıf olduğu ve jürinin akılcı bir karar vereceğinin garantisinin bulunmadığı gibi eleştiriler söz konusudur.

Yöntemin kullanımına ilişkin bir örnek verelim: 1980'lerde Avustralya, Kuzey Queensland'de inşa edilen Bloomfield Sahil Yolu'nun bölgedeki orman ve deniz ekosistemine verdiği zararlar üzerine toplumda yükselen tepki sonucu vatandaşların konu ile ilgili daha iyi bilgilenmesini sağlamak amacıyla bir yurttaş jürisi oluşturuldu. Öncelikle bölgede yaşayanlara bir bilgi notu iletildi ve bu nota yanıt veren yaklaşık 2000 kişinin içinden rastgele 12 jüri üyesi belirlendi. Jürinin çalışmaları sonucu yolun, maliyetini karşılayacak kadar karlı bir yatırım olmadığı; söz konusu yol yerine alternatif güzergâhların değerlendirilebileceği ve ekosistemin bölgenin geleceği için çok daha önemli olduğu gerekçeleriyle söz konusu yolun orta vadede kapatılmasının bölgede yaşayanların menfaatine olacağı sonucuna varıldı. Bununla birlikte konu ile ilgili yapılan değerlendirmelerde sürecin aslında net bir fikir birliği ile sonuçlanmadığını fakat bu süreçten önce kolay manipüle edilebilen, nesnel zemine oturmayan sembolik argümanların süreç sonrasında ortak zeminde buluşan, net bir şekilde gerekçelendirilen fikirlere dönüştüğünü yargısı hâkimdir.³

- İkinci örneğimiz olan **Vatandaş Panelleri**, vatandaşların yereli ilgilendiren bir konuya ilişkin **fikirlerini düzenli aralıklarla test etmek** için kullanılabilecek bir yöntemdir. Belli temalar etrafında oluşturulan panellerin üye sayısı önceki yöntemle göre çok daha yüksek tutulabilir. Temsil gücü korunduğu müddetçe bu panellere üyelikler yenilenebilir. Yöntem, panel üyelerine anket gönderilerek malumat derlenmesi ya da küçük grupların düzenli olarak bir araya getirilerek odak grup toplantıları düzenlenmesi şeklinde hayata geçirilebilir. Vatandaş panelleri düzenli geribildirim almayı sağlar ve panel üyeliği gönüllülük esasına dayandığı için geri dönüş oranı diğer yöntemlere kıyasla daha yüksektir.

Vatandaş paneli örneği için 1998 yılında İngiltere'de başlatılan bir uygulamayı inceleyebiliriz: Bristol'de belediye meclisinin kamuoyunun çeşitli konulardaki düşüncelerini öğrenmesi amacıyla rastgele bir örneklem üzerinden seçilen ve mülakat yapılan 2200 kişiden oluşan bir yurttaş paneli oluşturulmuştur. Panelin kuruluşundan bu yana çevre sorunlarından yönetim meselelerine kadar 600'den fazla soru panel üyelerine sorulmuştur. Katılım sağlamayan panel üyelerinin yerine yenileri görevlendirilmiştir. Panel'den elde edilen sonuçlar karar alma süreçlerini düzenli olarak beslemekte ve ayrıca yerel ve ulusal basında duyurulmaktadır.

- Yaygın biçimde kullanılan bir diğer yöntem olan **Vatandaş Karneleri**, **kamu hizmetlerinin performansı** hakkında hizmet kullanıcılarının değerlendirmelerine dayanan **katılımcı anketlerdir**. Vatandaş karneleri, salt bir veri toplama çalışması

³ <http://lwa.gov.au/files/products/social-and-institutional-research-program/pr040804/pr040804.pdf>

değil, sürece eşlik eden yaygın medya ve sivil toplum savunuculuğu aracılığıyla, kamunun hesap verme yükümlülüğünü yerine getirmesini teşvik eden bir araçtır. Bu yöntemle yerel yönetimlerin sundukları hizmetlere ilişkin halkın geribildirimleri sistematik bir şekilde toplanır ve yayınlanır. Hizmet kullanıcısı olarak vatandaşların kamu hizmeti sağlayan kuruluşlara performansları hakkında güvenilir ve toplu bir şekilde sinyal vermelerine ve değişim için motive edebilmelerine imkân sağlanır. Anket tasarımı ve örneklem seçimi yönteminin sağlıklı uygulanabilmesi için kilit öneme sahiptir.

2011 yılında Manisa kent merkezinde Manisa Kent Konseyi, Dünya Bankası ve TEPAV'ın işbirliği ile vatandaş karnesi uygulaması gerçekleştirilmiştir. Çalışma kapsamında Manisa kent merkezi sınırları 3 ile 8 arasında değişen mahallelerden oluşan 12 bölgeye ayrılmış ve bu bölgelerden alınan tesadüfi örneklem ile 2500 hanede yaşları 18-65 arasında değişen vatandaşlarla görüşülmüştür. Vatandaşlar yerelde sunulan hizmetleri 100 üzerinden puanlamış ve sonuçta cenaze, sağlık, itfaiye ve doğalgaz hizmetleri en yüksek notu alırken yol-kaldırım, istihdam ve trafik düzenleme/otopark hizmetleri en düşük notu alan hizmetler olmuştur. Elde edilen sonuçlar hizmetlerin iyileştirilmesi amacıyla kullanılacak değerli geribildirimler niteliğindedir.

- Son olarak ele alacağımız yöntem, **uzman görüşü gerektiren meselelerde** kullanılacak yöntemlerden biri olan **Uzman Paneli**'dir. Genellikle bir günlük ya da daha kısa süreli toplantılarda en fazla 20-25 uzmanın belli bir meseleyi derinlemesine tartışması şeklinde uygulanır. Yöntemi daha verimli kılmak adına süreç önceden hazırlanan bilgi notlarıyla desteklenebilir ya da meselenin tarafları davet edilerek görüşleri alınabilir. Yöntem kısa sürede etkili bir yolla konu ile ilgili uzman görüşlerini toplamak ve konuyu derinlemesine analiz etmek gibi avantajlara sahiptir. Bununla birlikte yöntemle ilişkin en temel risk konunun paydaşı olan *sıradan* insanların süreçten dışlanmasıdır.

2002 yılında Avustralya, Brighton'da erozyon riski taşıyan Byron Koyu'nda kıyı yönetimi planı hazırlıklarında bu yöntemden faydalanılmıştır. Daha etkili katılım sağlamak ve sorunlar ve çözüm önerilerini konunun çeşitli paydaşlarından gelen malumatla desteklemek amacıyla 11'i konuşmacı, 75 paydaşın katıldığı bir çalıştay organize edilmiştir. Konunun tüm boyutlarıyla tartışıldığı günün sonunda ülkenin konuyla ilgili önde gelen uzmanları, yereldeki uzmanlar, uygulayıcılar ve diğer paydaşlar bir araya gelme fırsatı elde etmiştir. Çalıştayda koyun korunması ile ilgili mevcut teknolojiler, sürecin maliyeti ve bölgenin tarihsel geçmişine ilişkin yerel veriler derinlemesine tartışılmıştır.

Kuşkusuz bu örneklere yenileri de eklenebilir; gerektiğinde söz konusu yöntemlerin birkaçı birlikte de kullanılabilir. Her soruna yönelik kendi bağlamına uygun yöntemler de geliştirilebilir. **Bununla birlikte katılımcı süreçlerin belli sınırlılıkları da yok değildir.** Söz konusu süreçlerin çoğu zaman bir uzlaşma, bir ortak karar ortaya koyamadığı; süreçlerin doğru şekilde tasarlanması ve idare edilmesinin zorluğu; sürecin çıktılarının geniş kitlelerle paylaşılmasının güçlüğü ve sürecin çıktılarının genellikle doğrudan politik süreçleri etkileyemediği gibi eleştiriler öne sürülmektedir. Diğer yandan süreçten ortak bir karar çıkmaya bile katılımcıların farklı görüşler ile etkileşime girmesi ve birbirlerinden öğrenmesi başlı başına bir artı değerdir. Ayrıca katılımcı süreçlerin tasarlanması ve idare edilmesi,

iletişim stratejileri ile desteklenmesi ve karar alıcıların ikna edilerek süreçleri sahiplenmelerine ilişkin pek çok alternatif araç ve geniş bir yazın bulunmaktadır.

İzmir Deneyiminin Öğrettikleri

Yukarıda örnekleri verilen yöntemlere ekleyebileceğimiz bir başka örnek uygulamayı çok kısa süre önce İzmir'de İZKA (İzmir Kalkınma Ajansı) ile birlikte gerçekleştirdik. 12 Mayıs 2013 tarihinde vatandaşlarla, 3 Temmuz 2013 tarihinde ise İzmir'deki çeşitli kurumları temsil eden paydaşlarla iki katılımlı toplantı düzenledik. Bu toplantıları bölgesel kalkınma önceliklerinin belirlenmesinde bir nevi **danışma** (public consultancy) mekanizması olarak düşünebiliriz. Öncelikle belirtmek gerekir ki söz konusu katılımcı deneyimin en yenilikçi yönleri sıradan vatandaşların kalkınma stratejilerine nasıl katkı sağlayabileceğinin ortaya konulması ve planlama sürecinde söz konusu iki farklı paydaş grubunun farklılaşan önceliklerini dikkate alan bir yaklaşımın geliştirilmesine imkân sağlamasıdır.

Yaşadığımız bu katılımcı deneyim yukarıda ifade edilen iki grubun İzmir'in bugünü ve geleceğine yönelik algı ve beklentilerini öğrenmemizi sağladı. Bu amaçla her iki toplantıda da oylama yöntemiyle kalkınma hedefleri ağırlıklandırıldı ve gelecek vizyonu, temel sorunlar ve çözüm önerileri üzerine (eşzamanlı olarak kayıt altına alınan) tartışmalar gerçekleştirildi.⁴

Bu katılımcı süreç deneyimi bize vatandaşların kalkınma meselesine gündelik hayattan yola çıkarak mevcut sorunların çözümüne odaklı bir bakış açısıyla yaklaştıklarını, kurumları temsil eden paydaşların ise İzmir'in potansiyelleri ve fırsatlarının değerlendirilmesine odaklandıklarını göstermektedir. Aynı zamanda bu süreç hangi hedeflerin iki grup tarafından da önceliklendirildiğini hangilerinin ise yalnızca vatandaşlar ya da diğer paydaşlar tarafından öncelikli bulunduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bu türden bir malumat politika geliştiricilere şöyle bir sınıflandırma yapma olanağı sunmaktadır:

- i. *İki paydaş grubu tarafından da önceliklendirilen konuları öncelikli müdahale alanları olarak tanımla!*
- ii. *Sadece vatandaşlar tarafından önceliklendirilen konulara yönelik politikalar geliştir!*
- iii. *Sadece kurumları temsil eden paydaşlar tarafından önceliklendirilen konulara yönelik zamanlama, yöntem, yoğunluk ve kaynak gibi meselelere yönelik strateji geliştir!*
- iv. *İki paydaş grubunun da önceliklendirmediği konuları yeniden gözden geçir!*

Sonuç olarak kalkınma politikalarının belirlenmesinde paydaş katılımının sağlanması hem önceliklerin ihtiyaca yönelik bir biçimde seçilmesi hem de belirlenen hedeflerin hayata geçirilebilmesi için doğru programların geliştirilebilmesi açısından çok önemlidir.

⁴ Söz konusu toplantılarla ilgili raporlar için: <http://www.izmiriplanliyorum.org/>

Etkin Katılımı Geliştirmeye Yönelik Hukuksal Düzenlemeler

Katılımcı yöntemlere örnekler verirken bir yandan da ülkemizde bu yöntemlerin ne ölçüde hayata geçirilebileceğine bakmak gerekmektedir. Türkiye'de son dönemde katılım kültürünü ve uygulamalarını geliştirmeye yönelik bazı olumlu adımlar atılmıştır. İlk olarak 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin stratejik planları katılımcı yöntemlerle yapmaları zorunluluğu getirilmiştir.

Ardından 2004 ve 2005 yıllarında yeni yerel yönetim kanunlarının yürürlüğe girmesi ile yerelde katılımın geliştirilmesine yönelik düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Yerel demokrasinin gelişiminde önemli bir yapıtaşı niteliğinde olan kent konseyleri ülkemizde de çeşitli şehirlerde kurulmaya başlanmıştır. Kökeni 1992'de Birleşmiş Milletler'in Rio'da düzenlediği zirveye dayanan ve "Yerel Gündem 21" çerçevesinde geliştirilen kent konseyleri iyi değerlendirildiği takdirde yerelde ortak aklın oluşumuna ve yerel yönetimlere yönelik vatandaş denetiminin etkili bir şekilde yerine getirilmesine katkı sağlayabilecek değerli bir mekanizmadır.

Yeni kanunların getirdiği bir başka yenilik belediye meclisi toplantılarının vatandaşların izlemesine açılmasıdır. Bununla birlikte meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli teklifi üzerine kapalı oturum yapılabilmektedir. Denetim komisyonlarına kamu çalışanı olmayan kişilerin de üye olabilmesi de benzer nitelikte bir yeniliktir.

Son olarak yeni yerel yönetim kanunları belediyelere vatandaşların belediye hizmetlerine yönelik görüşlerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileme imkanı sağlamıştır.

Diğer yandan, 2006 yılında yürürlüğe giren "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile kamu kurumları tarafından hazırlanan hukuki metinlerin hazırlık aşamasında ilgili paydaşların görüşlerinin alınmasını zorunlu kılınmıştır. Bununla birlikte aynı yönetmelik, yürürlüğe konulması halinde etkisinin on milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen hukuki düzenlemelere ilişkin düzenleyici etki analizi yapılmasını da zorunluluk haline getirmiştir. Düzenleyici etki analizi sayesinde söz konusu düzenlemenin maliyet-fayda analizi ve uygulanabilirliğinin ölçülmesinin yanında ilgili paydaşlara etkileri ve hazırlık aşamasında ilgili paydaşların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulamadığı da analiz edilebilmektedir.

Sonuç olarak mevzuatta son dönemde yaşanan bu gelişmeler yerelde katılımcı pratiklerin hayata geçirilmesini mümkün kılmaktadır. Bununla birlikte karar alıcıların politika geliştirme süreçlerinde yukarıda özetlenen katılım düzeylerinden hangisini, ne ölçüde gerçekleştirecekleri kendi tercihlerine kalmıştır. Burada önemli olan, karar mekanizmalarını işletirken konunun tüm paydaşlarını kapsayacak, şeffaf ve farklı görüşlere değer veren süreçleri hayata geçirme iradesini ortaya koymaktır. Genel gözlemimiz ülkemizde katılım denildiğinde genellikle bilgi verme ve eğilim öğrenme düzeylerinin kullanıldığıdır. Her ne kadar etkin katılıma imkan sağlayan düzenlemeler olumlu gelişmeler olsa da özellikle yerelde katılımcı uygulamaları teşvik edecek ve ödüllendirecek yeni düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Not: Katılım yöntemleri ile ilgili kaynaklar için:

<http://www.iap2.org/>

<http://www.participationcompass.org/>

<http://www.participedia.net/>