

Avrupa Yerel Yönetimlerinde Katılımcı Politika Yapımı

Yaşar Pınar ÖZMEN*

Öz: Katılımcı demokrasi anlayışı, tamamlanmamış ve devam eden bir proje olarak, demokrasinin vatandaşların hayatlarını etkileyen siyasi kararlara ve politikalara bireysel ve doğrudan katıldıkları mekanizmalarla geliştirilebileceğini savunmaktadır. Yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine doğrudan katılmayı mümkün kılan uygulamaların incelenmesi katılım mekanizmalarının nasıl tasarlanabileceği ya da iyileştirilebileceğine ilişkin bir perspektif sağlar. Bu makale, yerel yönetim karar alma süreçlerine doğrudan katılımı ilgili Avrupa'daki deneyimlere odaklanmaktadır. Yerel katılımcı mekanizmalar üzerinde yapılan son ampirik çalışmalardan (özellikle vaka analizlerinden) yola çıkarak gelişmeleri ve aksaklıkları ortaya koymak amaçlanmaktadır. Özellikle yerelleşme politikalarının etkili olduğu 1990'lardan itibaren yerel düzeyde vatandaşların doğrudan karar alma mekanizmasına dâhil edildiği katılımcı politika yapımı Avrupa'da birtakım yasal yükümlülüklerle desteklenmektedir. 2000-2023 yılları arasında Avrupa'da katılımcı uygulamaların evrimsel bir süreçte geliştiği ve yayıldığı gözlenmektedir. Avrupa'daki yerel yönetimler, kapasite ve performansları bakımından ve yerel demokrasi açısından dünyanın en gelişmiş bölgeleri arasındadır. Ekonomik zenginlik ve insani gelişme düzeyinin görece yüksek olması, uzun tarihsel demokrasi geleneği, sivil toplum ağlarının daha eski ve gelişmiş olması, Avrupa Konseyi'nin düzenleyici işlevi yerel yönetimlerin güçlü olmasını sağlamıştır. Avrupa yerel yönetimlerine odaklanılmasının nedeni gelişmişlik açısından daha homojen bir bölgede iyi örneklerin değerlendirilmesi, aksaklık, zayıflık veya tehditlerin daha iyi anlaşılması ve yerel uygulamalar ile sorunların daha iyi analiz edilmesidir. Çalışmada yerel yönetimler, siyaset biliminin demokrasi teorisinden hareket eden bir yaklaşımla incelenmekte, yerel yönetim sakinlerinin vatandaşlık rolleri merkeze alınmaktadır.

Avrupa'da yerel katılımcı mekanizmalar üzerinde yapılan güncel araştırmalar, demokratik siyasal katılım ve temsil ile ilgili literatürde eskiden beri dile getirilen bazı sorunların devam ettiğini teyit etmektedir. Katılımcı pratikler son yıllarda çoğalmış olsa da vatandaş katılımının artırılması yoluyla demokrasinin derinleştirilmesine yönelik birçok zorluk devam etmektedir. Yerel demokrasi açısından zorlu alanlar; politika karar süreçlerinde seçilmiş politikacıların rolü, halkın kontrolü ve katılımı halkın kapsayıcılığı tanımları ile ilgilidir. Sol eğilimli siyasetin daha çok desteklediği yerel

* Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi. İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, pinar.ozmen@bozok.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2970-1110.

Makale Geliş Tarihi: 30.03.2024

Makale Kabul Tarihi: 16.05.2024

doğrudan katılım projeleri ideolojik sınırların ötesinde benimsenmiş görünmektedir. Ancak yine de istikrar ve kurumsallaşma ile ilgili problemler devam etmektedir. Doğrudan katılım uygulamalarının, çoğulcu anlayış ve sivil toplumun farklı grupları arasında karşılıklı bilgi akışı dinamiğinin gelişmesi açısından yerel siyasal ağları dönüştürme potansiyeli yüksektir. Sonuç olarak demokratik derinleşme anlamında henüz radikal bir etkinin gözlenmediği yerel katılımcı uygulamaların geliştirilmesi ve desteklenmesi gerektiğine işaret edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Siyasal Katılım, Yerel Demokrasi, Katılımcı Demokrasi, Avrupa Yerel Yönetimleri

Participatory Policy Making in European Local Governments

Abstract: *The participatory democracy approach argues that democracy, as an incomplete and ongoing project, might be developed through mechanisms in which citizens individually and directly participate in political decisions and policies that affect their lives. Examining the practices that enable direct participation in decision-making processes in local governments provides a perspective on how participation mechanisms are designed or improved. This article focuses on European experiences with direct participation in local government decision-making processes. It is aimed to reveal the developments and shortcomings based on the latest empirical studies (especially case studies) on local participatory mechanisms. Participatory policymaking, in which citizens are directly included in the decision-making mechanism at the local level, has been supported by several legal obligations in Europe, especially since the 1990s, when localization policies became effective. It is observed that participatory practices developed and spread in an evolutionary process in Europe between 2000 and 2023. Local governments in Europe are among the most developed regions in the world in terms of their capacity and performance and in terms of local democracy. The relatively high level of economic wealth and human development, the long historical tradition of democracy, the older and more developed civil society networks, and the regulatory function of the Council of Europe have enabled local governments to be strong. The reason for focusing on European local governments is to evaluate good practices in a region homogeneous in terms of development, better understand the shortcomings, weaknesses, or threats, and better analyze local practices and problems. In the study, local governments are examined with an approach based on the participatory democracy theory and concentrated on the citizenship roles of the residents.*

Current research on local participatory mechanisms in Europe confirms that some problems long expressed in the literature on democratic political participation and representation continue. Although participatory practices have increased recently, many challenges to deepening democracy through increasing citizen participation remain. Challenging areas for local democracy concern the role of elected politicians in policy decision-making processes, public control, and the definitions of public inclusiveness in participation. Local direct participation projects, mostly supported by left-wing politics, seem to be adopted beyond ideological boundaries. However, problems with stability and institutionalization continue. Direct participation practices have a high potential to transform local political networks by making room for pluralism and providing mutual information flow dynamics between different civil society groups. As a result, it is pointed

out that local participatory practices, where no radical effect has yet been observed in terms of democratic deepening, need to be developed and supported.

Keywords: *Local Government, Political Participation, Local Democracy, Participatory Democracy, European Local Governments*

Giriş

Demokrasinin en önemli özelliği vatandaşların yönetime katılımına dayanmasıdır. 1960'lardan itibaren temsili demokrasinin eleştirisinden hareketle halkın yönetime katılımı konusuna yoğun bir ilgi gösterilmiştir. Aynı süreçte toplumsal hareketlerin de canlanmaya başladığı gözlenmiştir. Habermas'ın (2015/1962) farklılıkların müzakere ile aşıldığı, iletişimsel akıl ve eyleme dayalı olarak inşa edilen kamusal alan tanımlaması, Barber'ın (1995/1984) güçlü bir demokrasi inşasının vatandaşların aktif katılımına bağlı olduğunu vurguladığı çalışması, Laclau ve Mouffe'ın (2008/1985) eşitlik ve özgürlük dengesinde farklılıklara dikkat çektiği radikal demokrasi kavramsallaştırması demokrasinin yeniden düşünüldüğü bir tartışma başlatmıştır. Arnstein'in (1969) kent planlaması alanındaki deneyimlerinden yola çıkarak katılımın gerçek bir iktidar ortaklığına dönüşmesine yönelik yazdığı 'Vatandaş Katılımının Merdiveni' makalesi günümüzde yerel demokrasi çalışmalarında kullanılan merdiven metaforunun kaynağı olmuştur.

Churchill tarafından, denenmiş diğerleri hariç tutulduğunda en kötü yönetim biçimi olarak tanımlanan demokrasinin muhtelif zaafı, bilinen ilk kurumsal uygulamanın gözlemlendiği Antik Yunan döneminden itibaren düşünür ve politikacılar tarafından dile getirilmiştir. Katılımcı demokrasi anlayışı, yine eski bir söz olan¹ demokrasinin bütün hastalıklarının daha fazla demokrasi ile tedavi edilebilir olduğu argümanına yaslanmaktadır. Toplumun, yönetimin nesnesi olmaktan çıkıp idealde olduğu gibi verimli, etkili ve demokratik kamu yönetiminin kaynağı haline gelme potansiyeli vurgulanmıştır (Sønderskov, 2019:321). Tamamlanmamış ve devam eden bir proje olarak demokrasinin daha aktif katılımcı mekanizmalarla geliştirilebileceği düşünülmektedir.

Demokrasi projesini geliştirmek üzere eleştirel siyaset teorisinden gelen katılımcı demokrasi anlayışı bir yana katılımcı uygulamalar, 1990'lardan itibaren küresel kapitalizmin yürütücüleri olan IMF, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi organizasyonların yerelleşme politikalarının bir parçası olarak ele alınmaktadır (Demmers vd., 2004:9; Güler, 2000:26). Neoliberal gündemin de bir parçası olan katılımcı projelerin aynı süreçte meydana gelen yönetim anlayışındaki değişimler ve 'yönetişim' kavramı ile yakından ilgisi vardır.

¹ En çok ABD'li politikacı Alfred E. Smith'ten alıntılanan söz (bkz. Schansberg, 2022:212), Henry L. Mencken (Notes on Democracy (1926)) ve Tocqueville'e (bkz. Schultz, 1965:527) de dayandırılmaktadır.

Yönetişim, devletler de dâhil olmak üzere tüm organizasyonlarda hiyerarşik komuta ve kontrol vasıtasıyla yönetim yerine ağ tabanlı, entegre, ortaklığa dayanan, geniş alana yayılmış, kısmen kendi kendini düzenleyen bir yönetim sürecini belirtir. Özellikle kamu-özel ortaklıkların ortaya çıkması ile birlikte devlet, özel şirketler ve sivil toplum kuruluşları arasındaki ayrım çözülmeye başlamış, özel sektörün yönetim modeli kamu hizmetlerine de taşınmıştır (Brown, 2017:142-143). Devlet ve özel sektör arasında gerilim yerine iş birliği; komuta ve kontrolün yerine müzakere ve ikna; merkezî idare yerine ademi merkeziyet² ve yetki devri getirilmiştir. Genellikle yetkin, yolsuzluk yapmayan ve hesap verebilir bir kamu yönetimi ile birlikte sivil hakları koruyan liberal demokratik bir yönetim modelini belirtmek için kullanılan ‘iyi yönetim’ kavramı karar alma sürecine vurgu yapar. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kurumsal özerkliği güçlendirirken aynı zamanda topluma karşı daha şeffaf bir yönetim modeline dönüşümü işaret eder (Tejedo-Romero vd., 2022:2). Bu da bizi yöneticiler ve toplum arasında etkileşimin türlü yollarla sıklaştığı ve çeşitlendiği katılımcı bir modele yönlendirir.

Son yıllarda yeni bilişim teknolojilerinin etkisiyle de vatandaşların siyasetle bağlantı (angajman) ve etkileşim kanallarının artması siyasal katılımın doğasını değiştirmiş ve bazen kavramsal olarak tanımlanmasını zorlaştırmıştır. Sonuç itibarıyla siyasal katılım, herkesin hemfikir olduğu bir şekilde, kanunlar, kurallar veya tehditlerle zorunlu olarak değil gönüllü olarak vatandaş rolleri gereği yapılan ve siyasal karar alma sürecini etkileyen eylemler olarak tanımlanabilir. Bu eylemler sadece seçim dönemleri ile ya da belirli politikaların oluşturulması sırasında yetkililerle temasa girildiği belirli bir alanla ya da aşamayla sınırlandırılmaz (van Deth, 2014:352). Siyasal katılımın değişen doğasını kavramsal olarak içermeyen bir anlayış katılımın zaman içinde azaldığı yönünde bir çıkarıma neden olabilir. Özellikle Batı demokrasilerinde geleneksel temsili katılım yöntemleri olarak siyasal parti üyeliğinin ve seçimlere katılım oranlarının azaldığı verilerle desteklenen bir olgudur (Fung, 2015:515; Norris, 2011). Daha genel bir tabirle vatandaşlar ve siyasi kurumlar arasındaki bağın zayıfladığı ileri sürülmektedir. Katılımcı demokrasi anlayışı bu bağın yeniden kurulabileceği bir alana işaret eder.

Siyasal katılım mekanizmaları, kamu politikası konularını daha iyi düşünebilen, daha bilgili ve kendileri ve başkaları adına konuşma konusunda daha özgüvenli vatandaşlar yaratmanın; kamu hizmetlerinde çalışanlar, kullanıcılar ve bu hizmetleri sağlayanlar arasında güveni yeniden inşa etmenin etkili bir yolu olarak tasarlanabilir (Barnes, 1999:67). Katılımcı uygulamalar, kişilerin “siyaseti anlama ve siyaseti etkileme yeterliliği hakkındaki inançları” ve

² Türkçe literatürde ilgili kavramın, desantralizasyon, merkez yokluğu/merkezsizleşme, ademi merkeziyet veya özellikle yerel yönetimler kapsamında daha sıklıkla ‘yerinden yönetim’ terimleri ile karşılandığı görülmektedir (Kavramsal tartışma için ayrıca bkz. Ekinci, 2020:15-19).

“hükümet yetkililerinin ve kurumlarının vatandaşların taleplerine yanıt verme yeteneği hakkındaki inançları” olmak üzere iki boyutlu siyasi yeterlilik zemininde kurgulandığında demokratik kültürü pekiştirebilir (bkz. McDonnell, 2020:334; Vetter, 2002:5). Vatandaşların kamu işleri hakkındaki bilgileri ile siyasi sisteme ve aktörlerine olan güveni birlikte ve birbirini besleyen bir etkileşim içinde olduğunda sivil demokratik katılımı anlamlı hale getirir (Norris, 2001:217). Doğrudan katılımın bireylerin siyasi ilgilerini geliştirdiği, demokratik vatandaşlık bilinçlerini kuvvetlendirdiği, eğitici bir yanının olduğu diğer taraftan seçilmiş politikacıların sorumluluğunu artırdığı, yönetimi daha şeffaf, duyarlı ve etkin hale getirdiği ileri sürülmektedir (Bherer vd., 2016a:225; Fung, 2015:514; Kern, 2018:183; Michels ve De Graaf, 2010:489; Vospernik, 2018:143). Bu konuda yapılan ampirik çalışmalar bu yaklaşımı desteklemekle birlikte kimi zaman desteklemeyen kanıtlar (örn. bkz. Ladner ve Fiechter, 2012:455) sunmaktadır.

Hem doğrudan demokrasinin ilk örneklerinin Antik Yunan kent yönetimlerinde gözlenmesinden gelen ilhamla, hem de kamusal hizmetlerin üretilmesinde bir iş bölümünün sonucunda ortaya çıkan halkın ihtiyaçlarına en yakın birimler olarak yerel yönetimler, demokrasi düşüncesinde özgün bir yer edinmiştir (Ekinci, 2020:26-27; Görmez, 1997:9). Siyasal katılımı incelemek için bir laboratuvar, demokrasi için bir eğitim alanı olarak tanımlanabilen yerel yönetimler (Vetter, 2002:3), katılım mekanizmalarının nasıl tasarlanabileceği ya da iyileştirilebileceğine ilişkin bir perspektif sunar. Yerel düzeyde halk oylamaları, halk inisiyatifleri, yöneticilerin görevden alınması (geri çağırma), katılımcı bütçe uygulamaları, bireylerin kent konseylerine, yerel danışma kurullarına, atölyelere, forumlara ve toplantılara katılması, sosyal medya ve diğer iletişim araçlarıyla yerel yönetimlerle temas kurması vb. halkın doğrudan kamusal politikaların belirlenmesine dâhil edilmesini sağlayan katılım araçlarıdır. Bu araçların, temsili demokrasi süreçlerine destek sağladığı düşünülmektedir. Seçmenlerin seçim dönemi dışında da siyasetle bağıını güçlendirme, izlenecek politikalara etkisinde süreklilik kazandırma potansiyelini taşır.

Bu çalışma Avrupa’da yerel yönetimlerde katılımcı politika uygulamalarına siyaset biliminin demokrasi teorisinden hareket eden bir yaklaşımla odaklanmaktadır. Ekonomik zenginlik ve insani gelişme düzeyinin görece yüksek olması, uzun tarihsel demokrasi geleneği, sivil toplum ağlarının daha eski ve gelişmiş olması, Avrupa Konseyi’nin düzenleyici işlevi³ yerel yönetimlerin güçlü olmasını sağlamıştır. Avrupa yerel yönetimlerine

³ Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve 1988’de yürürlüğe giren ‘Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel demokratik yönetim anlayışının gelişmesi amaçlanmıştır. Bu şartın içeriği, uygulama ile ilgili endişeler ve eleştiriler bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

odaklanılmasının nedeni gelişmişlik açısından daha homojen⁴ bir kıtada iyi örneklerin değerlendirilmesi, aksaklık, zayıflık veya tehditlerin anlaşılması ve yerel farklı uygulamaların ve sorunların daha iyi analiz edilmesidir.

Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Yöneticilerin Belirlenmesi

Yerel düzeyde vatandaşların doğrudan karar alma mekanizmasına dâhil edildiği katılımcı politika yapımı temsili sistemlerde iki seçim dönemi arasında geçen süredeki uygulamalarla ilgilidir. Yerel düzeyde doğrudan katılımın incelenmesinde yerel yönetimlerle ilgili olarak üç ana tür arasında yapılan kavramsal ayırım önem taşımaktadır. Bu sınıflamanın üniter ve federal devlet sistemleriyle ilgisi bulunmaktadır. Üniter devlet yapısı merkezîyetçi bir yönetim ilkesine sahiptir, devletin yasama, yürütme ve yargı organı ülkenin tamamı için yetkilidir. Federal devlet yapısı ise ademi merkezîyetçi bir doğaya sahiptir. Savunma, genel mali yönetim ve diğer uluslarla ilişkiler dışındaki alanlarda federe birimler eşit şekilde tam yetkilidir. Her bir federe birimin kendisine ait yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Bunların dışında İspanya ve Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi anayasalarla bölgelere belirli yetkilerin devredildiği yetki devri (devolution) modeli bulunmaktadır. Devletin yetkilerinin zaman içinde kademeli olarak devredildiği bu modelde bölgeler arasında yetki farklılıkları vardır ve yetkiler ulusal hükümetle birlikte yeniden düzenlenebilmektedir.

Merkezî yönetimden ademi merkezîyetçi yönetime doğru her aşamada yetki paylaşımı veya görev ayrımı bağlamında belirli bir ölçüde özerkliğin tanımlanması bir yerel yönetim sınıflaması yapılmasına imkân vermektedir. Yerel yönetimler açısından merkezîyetçiliğin güçlü olduğu tür yetki genişliği (deconcentration) durumudur; merkezî yönetime ait yetkilerden bir kısmının, merkezin hiyerarşik yapısı içinde bulunan hükümetin daha alt yerel düzeylerine herhangi bir yetki aktarımı olmaksızın paylaşmasıdır. Yetki aktarımı (delegasyon) olarak adlandırılan diğer türde, merkezî hükümetin karar alma ve kamu işlevlerinin idaresi sorumluluğunu yerel yönetimlere veya tamamen merkezî hükümet tarafından kontrol edilmeyen ancak nihai olarak merkeze karşı sorumlu olan yarı özerk kuruluşlara (quango) devrettiği bir durumu ifade eder. Ademi merkezîyetçiliğin en güçlü olduğu durum ise yetki devri türünde gözlenmektedir. Merkezî hükümetin karar alma, mali tahsis ve yönetim yetkisini yerel yönetimin yarı özerk birimlerine; hizmetlere ilişkin sorumlulukları, kendi belediye başkanlarını ve meclislerini seçen, kendi gelirlerini toplayan ve yatırım kararları alma konusunda bağımsız yetkiye sahip olan belediyelere devretmesiyle

⁴ Az gelişmiş ülkelerde yerel katılım-yerel kalkınma (bölgesel kalkınma) ilişkileri daha belirgin işlenmektedir. Bu nedenle sosyoekonomik gelişmişlik açısından görece daha iyi ve birbirine yakın ülkelerin pratiklerini incelemek bazı Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde kalkınma sorunlarıyla iç içe geçmiş siyasal katılım sorunlarının elimine edilmesini sağlayacaktır.

ortaya çıkar. Bu modelde merkezî devlet vergi toplama ve harcama konusundaki önemli yetkisini devretmiş ve daha çok standart belirleyici bir role bürünmüştür (bkz. Arikboğa, 2018:9-16; Bergh, 2004:781). Yerel yönetimlerin ademi merkezîyetçi tabiatının bazı avantajları ve dezavantajları vardır (Bergh, 2004:781-782; ayrıca bkz. Deniz, 2019:151-156). Avantajları verimliliği, demokrasiyi ve kaynak yönetimini geliştirebilme potansiyeli ile ilgilidir (Larson ve Ribot, 2004:12). Diğer taraftan ademi merkezîyetçiliğin daha müreffeh bir yerel yönetim dinamiği oluşturduğuna dair kanıtlar yeterli değildir (Bergh, 2004:782; Gundelach ve Fatke, 2020; Vedeld, 2003:197-198; Vetter, 2002:3).

Merkezî yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum arasındaki etkileşim dinamiğinde vatandaşların siyasal katılımı önemli bir parametreyi oluşturur. Temsilî demokrasi, halkın temsilcisi olarak yönetimdeki pozisyona talip kişi ya da siyasal partiler arasında geçen bir seçime dayanır. Yetişkin vatandaşların eşit bir şekilde dâhil edildiği seçimlerin, özgür ve adil bir şekilde yapılması, belirli aralıklarla yenilenmesi, ifade, haber alma ve örgütlenme özgürlüğünün olması modern temsilî demokrasinin temel özellikleridir (Dahl, 2010:99-100). Adaylar, seçim öncesinde, yönetimi devraldığında uygulayacakları programı açıklar ve vatandaşlar bu program temelinde hangi adayı ya da adayları tercih ettiklerini verdikleri oylarla gösterirler. Temsilî sistemde katılım koşulları nettir, seçim programlarında projelerini tanıtan ve birbiriyle rekabet eden adaylar arasında seçim yapılmaktadır. Dört ya da beş yıl gibi bir süre sonra yeniden yapılan seçimler vatandaşların mevcut yönetimle ilgili görüşünü göstermesi ve yeni temsilcisini belirlemesi için bir fırsat sunar. Seçimler demokratik kriterlere uygun yürütülse bile seçim sistemlerinde ya da seçim bölgelerindeki değişiklikler iki seçim arasında vatandaş tercihlerinin doğru yansımaması ve siyasal performansın değerlendirilmesini sorunlu hale getirebilmektedir. Yerel demokrasi de prensip olarak modern temsilî demokrasinin temel özelliklerini taşır. Ulusal düzeydeki demokratik temsilin tamamlayıcısı olan yerel temsilî demokrasi doğrudan demokrasi araçlarıyla güçlendirilmeye çalışılmaktadır.

Yerel Yönetimlerde Vatandaşların Doğrudan Demokratik Katılımı

Avrupa'da yerel yönetimlerin, özellikle planlama ve çevresel işlevleri aracılığıyla, kamuoyunu karar alma sürecine dâhil etme konusunda uzun süredir birtakım yasal yükümlülükleri bulunmaktadır. Doğrudan katılımcı mekanizmalar, temsilciler ile temsil edilenler arasındaki boşluğu doldurmayı amaçlayan kurumsal yeniliklere (Grimes ve Esaiasson, 2014:758) açık bir alandır. Zaman içinde temsilî veya doğrudan demokrasi bağlamında oylama ve müzakere odaklı tüm katılım pratiklerinin e-demokrasi uygulamaları çerçevesine eklenildiği gözlenmektedir. Halk oylamaları, halk inisiyatifleri, geri çağırma, katılımcı bütçe uygulamaları gibi doğrudan katılım mekanizmaları, belediye sakinlerinin yerel danışma kurullarına, toplantılara, atöyelere ve forumlara

katılması gibi müzakereci katılım araçlarıyla desteklenmektedir. Yerel yönetimlere halkın doğrudan katılımı ile ilgili araştırmaların ortaya koyduğu genel sorunlara geçmeden önce bu mekanizmaların işleyişi ve kendine özgü sorun alanları ile ilgili bir değerlendirme faydalı olacaktır.

Halk Oylamaları ve İnisiyatifleri

Halk oylamaları doğrudan demokrasinin en eski uygulamalarından biridir. Günümüzde İsviçre kantonlarında zorunlu veya ihtiyari referandumlar, yönetimin doğal aracıdır. Anayasa ve yasalarla ilgili referandumlar; bağlayıcı veya yalnızca tavsiye niteliğinde, yasal olarak zorunlu veya isteğe bağlı, siyasi elitler veya vatandaşlar tarafından başlatılmış olabilir. Halkın yasa teklifinde bulunabildiği ‘halk inisiyatifi’ ve bir yasanın yürürlüğe girmesi sürecinde halkın referandum isteği ‘halkın vetosu’, amaç, usul ve esaslarına göre farklılaşan yarı temsili veya yarı doğrudan demokrasi uygulamaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Halkın yasa yapımında daha aktif bir irade ortaya koyduğu bu araçlarda toplam kayıtlı seçmen sayısının belirli bir yüzdesinin veya belirli sayıdaki seçmenin imzası gerekmektedir. Yeni yasalar doğrudan halk tarafından hazırlanabildiği gibi ilgili meclislerde hazırlanmak üzere meclise teklif olarak götürülebilmektedir. Bu yasaların kabul edilmesi için referandumlar yapılmakta ya da yerel yasama organının belirli bir çoğunluğunun onayı yeterli olmaktadır. Lijphart’ın (2014:274) belirttiği gibi referandumları “kör bir çoğunlukçu karakterden ayıran” ve onları güçlü bir doğrudan katılım aracı haline getiren şey “halk desteğinde gelişen bir inisiyatifle birleşmesi”dir. İsviçre’de yerleşmiş bir uygulama örneği olarak halk girişimi ve referandum bileşkesi seçilmiş temsilcilerin çoğunluğu tarafından geçirilen yasalara karşı mücadele etme şansı vermektedir. Leemann ve Wasserfallen (2016) tarafından İsviçre’nin uzun dönemli verileri ile yapılan çalışma, politikalar hakkında seçmen ile politikacıların tercihleri farklılaştığında halk girişimi ve referandumların politika uyumu açısından destekleyici ve temsili sistemi düzeltici bir demokratik etkiye sahip olduğunu göstermiştir.

Yerel yönetim bağlamında en büyük değişimi yaratan halk oylamaları özerklik ya da mevcut özerklik statüsünde reform yapan yasalar için gerçekleştirilen referandumlardır. Son yirmi yıl içinde İspanya’da Katalonya, Birleşik Krallık’ta İskoçya’da, İtalya’da Venedik’te bağımsızlık referandumları yapılmıştır. Yine aynı dönemde Katalonya, Endülüs, Kuzey Doğu İngiltere, Galler, Grönland gibi yetki devri modellerinde özerklik statüsünde genişleme amaçlı referandumlar düzenlenmiştir. Çalışma ve sosyal güvenlik, vergiler, eğitim, sağlık, ulaştırma projeleri, enerji ve doğal kaynaklar, iklim değişikliğine uyum, yerli halkların hakları, toplumsal cinsiyet gibi konular ulus-altı düzeyde halk oylamalarına başvurulmuş konulardır. Hak ve özgürlükleri de bağlayan anayasal/yasal referandumlardan bir şehirdeki trafik akışı ile ilgili bir karar için (Belçika’daki bir örneği için bkz. Kern, 2018) yapılan halk oylamalarına kadar birçok konuda doğrudan belediye sakinlerine danışılmaktadır.

Federal devletler ulus-altı düzeyde halk oylamalarının en çok yapıldığı ülkelerdir. Almanya'da 1956 ile 2009 yılları arasında yerel düzeyde yaklaşık 4107 referandum gerçekleşmiştir. 4000'i daha önceden durdurulan toplam 8100 doğrudan demokratik sürecin %40'ı Bavyera'da ve çoğunluğu yerel yönetim tarafından başlatılmıştır. %50'den fazlasının 2003-2019 yılları arasında uygulandığı süreçlerde farklı mevzuat ve eşikler nedeniyle bölgesel etkiler oluşmuştur. Süreçler, sosyal kalkınma ve eğitim alanı (%19,7), bölgesel birleşmeler (%9,7), kültürel projeler (%4,0), yönetim konuları (%2,4) ve ekolojik temalarla ilgili olarak yürütülmüştür. Bir yandan havalimanları, otoyollar vb. gibi büyük yeni altyapı projelerinin sıklıkla engellendiği, öte yandan türbinler ve rüzgâr parkları gibi yeni yeşil enerji projelerinin durdurulduğu süreçler “yapısal olarak daha muhafazakâr” bir eğilimi yansıtmıştır (Kersting, 2021:4, 7-8).

Doğrudan demokrasinin en belirgin ve etkili uygulamaları olan halk oylamaları ile ilgili olumlu görüşler Rousseau'nun egemenlik teorisine dayandırılır. Hangi konunun hangi koşullarda halk oyuna sunulması konusu temel tartışma noktasıdır. Bazı durumlarda popülist politikalara sözde meşruiyet sağlanması için anti-demokratik bir araç haline gelebilir (Gözler, 1988:102). Birleşik Krallık'ta düzenlenen yerel referandumlarla ilgili araştırma sonuçları, bu referandumların çoğunlukla yerel partiler veya meclisler içindeki bölünmeleri yumuşatmak, tartışmalı bir kararı meşrulaştırmak veya siyasi rakipleri zayıflatmak için yapıldığını ortaya koymuştur. Yerel yetkililer referandumları belirli bir siyasi soruna pragmatik ve taktiksel bir çözüm olarak kullanabilmektedir (Laisney, 2012:654). Sıradan vatandaşların vâkıf olmadığı teknik ayrıntıları çok olan ya da farklı düzeyde teknik sonuçlar doğuran yasaların halk oyuyla yürürlüğe konması ile meclislerde daha bilgili alt komisyonlarda tartışılarak yine mecliste oylanarak kabul edilmesi arasındaki farkın kamusal yarar açısından nasıl bir etkisi olduğu her zaman hesaplanamayabilir. Benzer bir endişe halk inisiyatifleri için de geçerlidir (bkz. Mees vd., 2019).

Geri Çağırma

Geri çağırma, seçmenlerin memnun olmadığı yöneticileri, henüz görev süresi dolmamışken görevden almalarına imkân veren ve yeniden bir seçimin yapılmasını gerektiren bir prosedürdür. Yerel düzeyde ABD eyaletlerinde ve Avrupa'da İsviçre kantonlarında en eski örneklerine rastlanmaktadır. Temsilî demokrasinin işleyişine ilişkin seçmen memnuniyetsizliği, tarihsel olarak çok sık karşılaşılamayan geri çağırma prosedürlerini de diğer doğrudan katılım pratikleri ile birlikte etkinleştirmeye başlamaktadır. Yerel düzeyde geri çağırma uygulamaları çoğunlukla belediye başkanlarının doğrudan seçilmesini ve ademi merkezîyetçilik süreçlerinin desteklenmesini amaçlayan reformlarla birlikte yapılmıştır (Whitehead, 2018:1344, 1354). Geri çağırma sürecinin nasıl olacağı yerel seçim kanunlarında ya da eyalet anayasalarında düzenlenmiştir.

Geri çağırma farklı biçimde başlatılabilmektedir. Herhangi bir nedenle yasama organları tarafından (dolaylı) ya da belirli sayıda memnuniyetsiz seçmenin talebiyle (doğrudan) geri çağırma gündeme gelebilir. Örneğin Almanya'da 1993'te belediye başkanlarının doğrudan seçilmesi ile aynı dönemde geri çağırma prosedürünün de yasallaştığı 11 eyalette dolaylı geri çağırma mümkün iken bunların yalnızca dördünde vatandaşların başlattığı geri çağırma uygulanabilmektedir. Geri çağırmanın başlatılması için dolaylı durumda yasama organında belirli bir çoğunluğun (mutlak, üçte iki, dörtte üç çoğunluk vb.), vatandaşlar tarafından doğrudan başlatıldığı durumda ise sabit sayıda veya toplamın belirli bir yüzdesi kadar kayıtlı seçmen imzası gerekir. Seçmen imzalarının toplanması için bir süre belirlenir. Örneğin Saksonya'da %33 oranında seçmen imzası için 12 ay, Kuzey Ren-Vestfalya'da, eyaletteki ilgili belediyenin nüfusuna göre belirlenen % 15-20 oran aralığında seçmen imzası için 4 aylık bir süre tanınmıştır. Yüksek imza sayısı için zamanın kısıtlı olmasının geri çağırma aracının daha az kullanılmasında etkili olduğu bu sebeple optimum bir oranlanmanın belirlenmesinin altı çizilmektedir (Geissel ve Jung, 2018:1360). Diğer taraftan geri çağırma, kurumsal koşulların kolaylığının (imza sayısı ve toplama süresi) yanı sıra ilgili yerel yöneticinin görev süresinin uzunluğu ve vatandaşların memnuniyetsizliğinin (yalnızca yönetici ile ilgili değil demokrasi veya ekonomi ile ilgili olabilir) yüksekliğine bağlı olarak başvurulmuş bir araçtır. Örneğin Almanya'da geri çağırmanın diğer eyaletlere göre daha sık olduğu Brandenburg eyaletinde belediye başkanlarının görev süresi sekiz yıldır ve % 15-25 imza yeterlilik oranının bir ay gibi kısa sürede karşılanması gereklidir (Geissel ve Jung, 2018:1365; Whitehead, 2018:1351). Yine eklenmesi gereken bir nokta memnuniyetsizlik yaratan veya geri çağırma sürecindeki aksaklıkları önceden tahmin eden ve görev sürelerinin güvenliği riske atılmadan önce bu aksaklıkları engellemek için harekete geçen siyasi aktörlerin stratejisi, diğer doğrudan demokratik araçların sıklıkla kullanılması (örneğin halk girişimlerinin yaygın olması), anlaşmazlıkların daha az sert önlemlerle çözülebilmesi gibi faktörler geri çağırma aracının kullanılmasını gereksiz hale getirebilir (Geissel ve Jung, 2018:1371-1372; Whitehead, 2018:1353).

Geri çağırma süreci yasama organları veya vatandaşlar tarafından başarılı bir şekilde başlatıldıktan sonra (yani yeterli çoğunluğun sağlanması ya da yeterli imza sayısının istenen sürede toplanması halinde) fiili geri çağırma oylaması gerçekleşir. Oylama sonucunun kabul edilmesi için katılım ya da onay yeter sayıları belirlenmektedir. Katılım yeter sayısı vatandaşların belli bir oranının oy kullanmaya katılmasını, onay yeter sayısı, nüfusun belirli bir kısmının lehte oy kullanmasını gerektirir. Gerekli onay yeter sayısına ulaşamadığı takdirde, oy verenlerin basit çoğunluğu başarılı bir geri çağırma için yeterli değildir. Geri çağırma işleminin başarılı bir şekilde başlatılmasından sonra belediye başkanları istifa ederek nihai oylamadan kaçınabilmektedir. Bu nedenle, geri çağırmanın yerel yönetici üzerindeki etkisi sayı ve oranların ötesinde daha güçlü olabilir. Tıpkı başlatmada gereken kurumsal koşulların zorluğunda olduğu gibi sonrasında yapılan oylamada yüksek katılım ve onay yeter sayısı gerekliliğinin bu

prosedürün daha az kullanılmasına neden olabileceği ileri sürülmektedir (Geissel ve Jung, 2018:1360, 1363).

Katılımcı Bütçeleme

Katılımcı bütçeleme geniş anlamda vatandaşların kamunun finansal kaynaklarının dağılımı ve bütçeden pay alması istenen yeni projelerle ilgili bir araya gelip çalışması olarak tanımlanabilir. Kurumsal ilk örneği 1989'da Brezilya'da Porto Alegre'de gözlenen katılımcı bütçeleme uluslararası kurumlar tarafından iyi bir yerel yönetim uygulaması olarak kabul edilmesi ile birlikte yaygınlaşmıştır.

Avrupa katılımcı bütçelemenin en fazla (dünyadaki uygulamaların yaklaşık %39'u) uygulandığı bölgedir. Avrupa'da ilk katılımcı bütçe uygulamaları örneği 1994'te İtalya'da, 1996'da İngiltere'de ve 1998'de Almanya'da gözlenmiştir (Güneş, 2020:541). Çoğu sol eğilimli partilerin öncülüğünde başlatılmıştır (Font ve Rico Motos, 2023:7-8). Katılımcı Bütçeleme Dünya Atlası (2024) verilerine göre mevcut durumda Avrupa'da dördü ulusal, dokuzu bölgesel, 39'u ulusal veya bölgesel başkentlerde, 15'i nüfusu bir milyonu aşkın büyük şehirlerde olmak üzere 4676 uygulama vardır. Bu uygulamaların yaklaşık %76'sı yasal düzenlemelere dayandırılarak yürütülmektedir. En fazla vakanın görüldüğü Avrupa ülkesi olarak Polonya, katılımcı bütçelemenin belediye düzeyinde geliştirilmesini teşvik edecek mevzuatın oluşturulmasına katkıda bulunmuştur. İspanya ise herhangi bir yasal düzenleme olmaksızın en fazla uygulamaya sahip ülkedir. Katılımcı bütçeleme uygulamalarının yaklaşık %62'si yerel yönetimler tarafından teşvik edilirken yaklaşık %34'ü başta devlet okulları olmak üzere diğer kuruluşlar tarafından desteklenmektedir (Dias vd., 2019:31-32). Avrupa'nın iki büyük başkenti Madrid ve Paris katılımcı bütçelemede diğer dünya kentlerine teknik destek sağlayan öncü şehirlerdir (Güneş, 2020:542).

Paris'te 2014 yılında bazı projelerin halka tanıtılması ve istişaresi ile başlayan süreç, halktan alınan fikirlerin oylanması ile belirlenen projelerin 2016 yılından itibaren katılımcı bütçe ile yönetilmesi kararı ile devam etmiştir. İlk başta katılım fazla olmamış, zaman içinde güven sağlanmış ve Paris sakinleri tarafından benimsenmiştir. Danışma kurullarının oluşturulması, sivil atölyelerin kurulması, çevrim içi ve geleneksel danışma platformları ile müzakere, eğitim ve katılım mekanizmalarının iyi işletilmesi sayesinde uygulama başarılı olmuştur. Resmî katılımcı bütçe web sitesinden tüm süreçler, tarihler ve diğer işlemler takip edilebilmektedir (Paris katılımcı bütçe uygulaması için bkz. Güneş, 2020:546-548).

İspanya'da 14 yaş üzeri tüm sakinlerin proje önerebildiği bütçeleme örneklerinde sosyal grupların katılımı dikkat çekicidir. Katılımcı bütçeleme, Endülüs'te bir gözaltı merkezinde yaşayan bir grup düzensiz göçmenin kendi

önerilerini hazırlamasına imkân vermiş, Madrid’de genç patencilerden oluşan bir grup genç, kaykay parkı inşa edilmesi için öneri sunmuş ve onaylanmıştır. Mahalle dernekleri, aşevi kurma, çocuklar için ücretsiz ders gibi projelerin başlatılmasını sağlamıştır. Kapsayıcı bir karar alma sürecinde sosyal gruplar ile belediye yönetimi arasındaki bağların güçlendirildiği gözlenmiştir (Bherer vd., 2016b:351).

Almanya’da 2010’lu yıllara kadar çoğu katılımcı bütçeleme, vatandaşların daha küçük projeler için öneride bulunmalarına izin veren dijital bir uygulama olarak kalmıştır. Bu aşamada, idari değerlendirme ve incelemenin ardından öneriler son sözü söyleyecek olan belediye meclisine devredilmiştir. Belediye bütçesi karar alma sürecine sonradan dâhil edilmiştir. Bütçeyi tartışmak için yapılan yüz yüze belediye toplantılarında oldukça hayal kırıklığı yaratan bazı deneyimlerden sonra, çoğu yönetim ve belediye başkanı katılımcı bütçelemeyi ağırlıklı olarak çevrim içi olarak yürütmeye karar vermiştir. Öneriler, belediye meclisi yönetimine gitmeden önce vatandaşlar tarafından internet üzerinden değerlendirilmeye başlanmıştır. Uygulamada yoğun müzakere gerektiren büyük ölçekli planlar için sonuç alınmasa da daha küçük ve daha az maliyetli projelerin yapılması mümkün olmuştur. Daha sonraki yıllarda yerel mali kriz nedeniyle artık yeni proje önerilerinde bulunulmasına izin verilmemiş, yalnızca mali kaynak tasarrufuna yönelik önerilerde bulunulmuştur. Bu nedenle katılımcı bütçeleme süreçlerinde katılım oranları ve geri dönüşler çok düşük olmuştur. Sonraki yıllarda birkaç şehir katılımcı bütçelemeyi tamamen durdurmuş, bazı şehirlerde ise revizyonlarla canlandırılmaya çalışılmış ve bazı Alman şehirlerinde ‘vatandaş bütçeleri’ adı verilen uygulama hayata geçirilmiştir (Kersting, 2021:5-6).

Bassoli’nin (2011), İtalya’nın üç farklı belediyesindeki katılımcı bütçeleme tecrübesini ele aldığı çalışmada etkin ve demokratik sonuçlar alabilmek için kapsayıcılığın, katılımın, muhalif görüşlerin ve şeffaflığın önemsenmesi gerektiğini; Polonya’nın en büyük şehirlerindeki kent bütçesi çalışmalarında projelere olan ilginin ve katılımın artmasının uygulamaya koyulan projelerin vatandaşların ihtiyaçlarına ve beklentilerine uygun olma ihtimalini artırdığını (Szczepeńska vd., 2021’den aktaran Yetkin Ataer, 2022:372) ileri sürmektedir. Katılımcı bütçeleme çoğu ülkede geliştirilmeye açık bir doğrudan katılım uygulaması halindedir.

Yerel Toplantılar ve Danışma Kurullarına Katılım

1990’lardan itibaren doğrudan katılımı destekleyici yeni müzakere araçlarının geliştirildiği gözlenmektedir. 1992’de Rio konferansından sonraki yıllarda geliştirilen Yerel Gündem 21, katılımcı programların çeşitlenmesinde etkili olmuştur. Mevcut yerel meclis komisyonları ve resmî danışma kurullarına belirli grup veya konulara odaklı, sivil toplumun daha fazla dâhil edildiği kurullar eklenmiştir. Kadın, gençlik ve çocuk meclisleri, engelli vatandaşlar, yaşlılar veya

göçmenler için danışma kurulları, sürdürülebilir kalkınma ve ekoloji gibi konularda tematik danışma kurulları oluşturulmuştur. Almanya'da yerel müzakereci katılım araçları ile ilgili olarak yapılan geniş ölçekli bir algı araştırmasında bu mekanizmalara verilen önem ve ilginin seçim ve referandumlara oranla çok daha az olduğunu göstermektedir. Yerel vatandaş meclislerinin çoğunlukla şehir planlaması alanlarına odaklandığı ve belediye meclisi için ayrıntılı raporlar geliştirdiği gözlenmektedir (Kersting, 2021:6, 11). Diğer taraftan İspanya'da hemen her konuda oluşturulan yerel danışma kurullarına zaman içinde daha fazla dernek dahil olmuş ve ilişkiler yoğun ve sürekli hale gelmeye başlamıştır (Bherer vd., 2016b:351-352).

İrlanda'da yerel düzeyde ilçe ve şehir kalkınma kurullarına ek olarak 1999'dan itibaren yasal düzenlemeyle farklı hizmet alanlarıyla ilgili oluşturulan Stratejik Politika Komiteleri müzakereci katılım mekanizmasının işleyişi açısından iyi bir örnek oluşturmaktadır. Bu komitelerde seçilmiş üyelerle birlikte sosyal ortakların, topluluk ve gönüllü grupların temsilcilerinin ve yerel düzeydeki diğer ilgili çıkar gruplarının üyelikleri ile oluşmaktadır (Callanan, 2005:919-920). Komite başkanları üyeler arasından seçilmektedir. Yerel seçimlerin ardından, seçilen belediye meclislerinde hangi üyelerin hangi stratejik politika komitesinde yer alacağı belirlenmektedir ve tüm meclis üyeleri genellikle en az bir komitenin üyesidir. Gelen politika önerileri politika konularında son sözü söyleme, gerekirse değişiklik yapma hakkına sahip olan belediye meclisine iletilir. Meclis başkanı her bir komite başkanı ile birlikte kurumsal politika grubu olarak politika alanlarını etkileyecek genel konuları (bütçe, sorunlar vb.) tartışmak üzere toplanmaktadır. Seçilmiş politikacıların önemli bir kısmı başlangıçta politika oluşturma forumlarını seçilmemiş temsilcilerle paylaşma konusuna ihtiyatlı ve hatta eleştirel yaklaşmıştır. Zaman içinde çeşitli konularda geniş bir yelpazeden gelen görüşlerden yararlanabilmenin değeri anlaşılmıştır. Son onay merciinin seçilmiş meclisin olması politikacılar açısından bir güvence olarak görülmüştür (Callanan, 2005:923).

Temsilî sistemin temel sorunu olan seçilmiş bir organın duyarlı veya gerçekten temsil edici olup olmadığı tartışması yerel demokrasideki çeşitli danışma kurulları için de devam etmektedir. Belirli toplulukların ve dezavantajlı grupların komitelerde sınırlı sayıda bulunması, komite temsilcilerini belirleyen daha geniş tabana rapor verme mekanizmasını gerekli kılmaktadır. Uygulamada bunun nadiren gerçekleştirildiği gözlenmektedir. Kapsayıcılık konusunda bilinçli çabalar sarf edilse de her zaman etkili sonuçlar elde edilmemektedir. Benzer şekilde toplantılara katılımın devamlılığı ve özel politika konularına hazırlık yaparak gelmesi gibi bilgi ve zaman ayırmaya ilişkin sorunlar da bu mekanizmanın temel sorunları arasındadır.

Yerel e-demokrasi Uygulamaları

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ile birlikte internet ve cep telefonu üzerinden çevrim içi uygulamalar bilginin yayılması, paylaşılması ve toplanmasını kolaylaştırmış, vatandaşların yönetimle doğrudan etkileşimi için bir araç haline gelmiştir (Tejedo-Romero vd., 2022:2). Yönetim işlerinin şeffaflığı, hesap verebilirliği ve yönetime güven duyma açısından önemli olduğu düşünülerek kamu politikaları hakkında web sitesi üzerinden öncelikle tek yönlü bir bilgilendirme platformu kurulduğu, zaman içinde sınırlı bir etkileşim içinde vatandaşların karar alma süreçlerine dâhil edildiği ve çevrim içi içerik ve uygulamaların güncellendiği bir süreç gözlenmektedir. Bu uygulamalar aynı zamanda vatandaşın idari ve mali işlemlerini mümkün kılan ve küresel kapitalizmin kullandığı bilgi ve iletişim teknolojilerinden (e-ticaret) ilham alınan bir kanal olarak tasarlanmıştır (Freeman, 2013:235-236). E-devlet uygulamaları teknoloji ilerledikçe gelişmekte ve yeni işlevler kazanmaktadır. Son yıllarda kamu yönetimi ve bilgi ve iletişim teknolojileri alanında yapılan çalışmalarla yerel e-devlet uygulamaları hakkında kısa sürede geniş bir literatür oluşturmuştur. Bilgi ve iletişim açısından evrimsel bir gelişim gösteren e-devlet uygulamalarının üç temel ana fonksiyonu e-bilgi, e-hizmet ve e-katılım olarak ayrıştırılabilmektedir.

Kullanım alt yapısının yaygınlığı ve güvenliği sağlandığında çevrim içi uygulamalar karar alma süreçlerinde hızlı ve etkin bir vasıta. Buna rağmen yerel düzeyde demokratik katılımı geliştirme yönünden çok pragmatik bir yaklaşımla personel sayısını daha aza indiren hizmetler için kullanımına odaklanıldığı gözlenmektedir. Bu noktada yerel yönetimlerin çoğu zaman bu teknolojileri geliştirmek için gereken beceriye ve kaynağa sahip olmadığı da düşünülmektedir (Freeman, 2013:237). Avrupa ortalama bazında hem e-devlet hem de e-katılım uygulamalarında dünyanın en önde gelen bölgesidir. 2022 verilerine göre Berlin, Madrid, Talin ve Kopenhag yerel çevrim içi hizmet endeksinde dünyada ilk sırada gelen şehirlerdir. Estonya, Hollanda, Birleşik Krallık, Finlandiya ve Danimarka e-katılım ve onun alt bileşeni e-karar verme endeksinde dünyada öncü ülkeler arasındadır (Birleşmiş Milletler, 2022).

Yerel yönetimlerde ilk çevrim içi etkileşimli uygulaması Amsterdam'da (Dijital Şehir-DDS) 1994'te deneysel bir proje olarak başlamıştır. Dijital kamusal alanın siyasi bilgi tedarikini ve vatandaşlar ile politikacılar arasındaki iletişimi geliştirmek için kullanılmak üzere 1994 Mart yerel seçimleri sürecinde Amsterdam Belediyesi ve daha sonra Ekonomi ve İçişleri Bakanlıkları tarafından sübvansede edilmiştir. Hollanda'da başta yerel seçimlerde olmak üzere siyasal katılımın gitgide düşüyor olması bu projenin desteklenmesinde etkili olmuştur. O dönemde internet erişimi çoğunlukla merkez istasyona gidilerek sağlanmasına rağmen özellikle 30 yaş altındaki vatandaşlar tarafından yoğun bir ilgi görmüştür. Yaklaşan yerel seçimlerle ilgili bilgi verilen uygulamada, politikacılara e-posta gönderme imkânı sağlandı. Birçok siyasal ve sosyal konu hakkında bir kısmı

moderatörlü sanal tartışma odaları kurulmuştu. DDS, 1998 yerel seçimlerinde Hollanda'nın tüm belediyeleri için 'seçim meydanı' adı verilen seçimlere katılan ulusal veya yerel siyasal partilerin adaylarını ve programlarını tanıtacağı, adaylarla iletişimin sağlandığı birer web sitesi hazırlamıştır. Diğer taraftan zaman içinde bilgi ve iletişim altyapıları hakkında araştırma yapmak ve bölgesel ekonomik yapıyı güçlendirmek amacıyla küçük ve orta ölçekli şirketler ve diğer kuruluşlar için web hizmet uygulamalarının geliştirilmesi gibi finansal kazanç sağlayan işleri de üstlenme ihtiyacı doğmuştur. Özel bir şirkete dönüşmesi DDS organizasyonunu etkilemiş, sitenin tasarımında ve işleyişinde yerel demokratik katılım olanaklarının geliştirilmesi için kullanıcıların ihtiyacı gözetenilmemiş, sınırlı işlevli bir site olarak kalmıştır. Başlangıçta sistemin kullanıcılarıyla bir 'danışma kurulu' oluşturulması planlanmış fakat hayata geçirilmemiştir. Demokratik katılımı teşvik etmek için fonlanarak başlayan DDS projesi kendi organizasyonel yapısının demokratik olmaması nedeniyle sona ermiştir (Van Den Besselaar ve Beckers, 2005). Bu projenin başarısı ve ünlenmesinin ardından diğer şehirler de Amsterdam deneyini tekrarlamaya çalışarak 'Dijital Şehir' metaforunun yayılmasına katkıda bulunmuştur.

Avrupa'nın ikinci ve İtalya'da ilk çevrim içi uygulama ise Bolonya'da belediye başkanı ve meclisinin halk oyu ile seçilmeye başladığı 1995 yılında Iperbole ile hayata geçirilmiştir. Meclis tarafından devlet desteği ve dışarıdan alınan hibelerle karar alma ve hizmet faaliyetlerinin tasarlanması (ve izlenmesi) süreçlerine halkın katılımını ve hükümetle etkileşim yoluyla e-demokrasiyi teşvik etmek, idari şeffaflığı, kamu politikasının kalitesinin artırılmasını ve yerel kalkınmayı sağlamak için geliştirilen uygulama ile birlikte internete erişim siyasal vatandaşlık hakkı olarak görülmüştür. Iperbole, yerel yönetim tarafından kurulan, kanun tasarı ve tekliflerinin taslaklarının yer aldığı, sivil istişare için haber grupları ve tartışma forumları sağlayan ücretsiz bir kablosuz sivil ağ ve topluluk portalıdır. Kullanıcı sayısında zaman içinde artış olmasına rağmen politikalar hakkında çevrim içi istişare ve tartışmadan ziyade portal, sadece vatandaşların çevrim içi hizmetleri kullanması ile sınırlı kalmıştır. Meclisin kamusal söylem vurgusunun zaman içinde azalttığı ve halkın yerel konulara ilgisini canlı tutmak için kentsel ve toplumsal kalkınmaya yönelik daha geniş stratejilerle birleştirmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Freeman, 2013:245-246; Guidi, 2009:262).

Ampirik çalışmalar, Iperbole'nin gelişiminin ilk aşamalarında yerel politikacıların kararlarını veya eylemlerini belirlemede çevrim içi halk katılımını kullanmadıklarını, bunun yararlı olacağı inancını taşımadıklarını gösteriyor. Çevrim içi tartışmaların denetlenmemesi kaotik bir ortam yaratmış, gündem birkaç yerel çıkar grubu ve protestocunun hâkimiyetinde kalmıştır. Bunların yanı sıra meclisin Iperbole'yi geliştirmek için fon kazanması bazı finansman ve mülkiyet sorunlarına yol açmış, yerel internet sağlayıcıları ücretsiz internet erişiminin kârlarında kayıp yaratması nedeniyle dava açmıştır (Freeman, 2013:246). Bolonya yönetimi uygulamanın güncellemelerini, akıllı telefonlarla

uyumunu, sosyal medya etkileşimini ve dolayısıyla platforma katılımı artırmaya yönelik yenilikçi çabalarını kararlılıkla devam ettirmiş, yerel meseleler hakkında yapılandırılmış ve rasyonel söylem ve tartışmaların gelişmesini sağlamıştır (Guidi, 2009:268). Iperbole uzun vadede başarılı bir girişim olmuş, diğer İtalyan şehirlerine öncülük etmiştir.

DDS projesi, Iperbole örneklerinden, İngiltere’de (Dunne, 2010) ve Avusturya’da (Schmidhuber vd., 2017) çevrim içi katılımcı uygulamalardan edinilen deneyimler katılımcı demokrasinin gelişmesi için siyasete ilgi duyan platform kullanıcılarının ihtiyaç ve taleplerini dikkate almak ve ilgiyi canlı tutmaya devam etmek gerektiğini göstermektedir.

Katılımcı Demokratik Uygulamalarla İlgili Sorunlar ve Öneriler

Katılımcı pratikler son yıllarda pek çok alanda çoğalmış olsa da vatandaş katılımının artırılması yoluyla demokrasinin derinleştirilmesine yönelik birçok zorluk devam etmektedir. Demokrasi teorisinin vurguladığı ve yerel demokrasi açısından katılımcılığın teşvik edildiği ‘hesap verebilirlik’, ‘temsil edilebilirlik’, ‘duyarlılık’ ve ‘şeffaflık’ gibi çıkış noktaları bu sefer yerel düzeyde çeşitliliği artan katılımcı demokrasi uygulamaları ile birlikte kavramsal boyutta yeniden tartışılır hale gelmektedir. Yerel demokrasi açısından zorluklar, politika karar süreçlerinde seçilmiş politikacıların rolü, halkın kontrolü ve katılımı halkın kapsayıcılığı tanımı ile ilgilidir.

Yerel politikacıların “katılımcı girişimlerin siyasi etkisiyle ilgili beklentiler” olarak vatandaş katılımını teşvik etme veya engelleme konusunda bir rolü vardır (Karlsson, 2012:796). Çoğu politikacının, vatandaş katılımının yeni biçimlerinin kendi siyasi önceliklerini tehdit etmesinden çekindikleri için etkileşimli süreçleri aktif olarak desteklemediklerini göstermektedir (Klijn ve Koppenjan, 2000:365; Callanan, 2005:923). Hollanda’da halk inisiyatifleri ile ilgili bir araştırmada yerel yönetimlerin etkileşim ağı kurma, teşvik etme ve kolaylaştırma rollerini yavaş ama aşamalı olarak geliştirdiklerini göstermektedir (Mees vd., 2019:206).

Farklı ideolojilerden gelen siyasal partilerin yerel örgütlenmelerinin katılımcı faaliyetlerin uygulanmasına yaklaşımları diğer politik alanlarda yaşanan sol-sağ çatışmasında olduğu ölçüde büyük bir farklılık göstermemektedir. İspanya’da yapılan güncel bir araştırmaya göre (Font ve Rico Motos, 2023)⁵ demokratik temsilin tamamlayıcısı olarak yerel doğrudan katılımın ideolojik sınırların ötesinde benimsendiği gözlenmektedir.

⁵ Araştırma farklı hassasiyetlere sahip bölgesel/yerel partilerin etkili olmadığı Madrid ve Endülüs Bölgesi belediyelerini kapsamaktadır. Bu nedenle araştırma sonuçları Kıta Avrupası yerel yönetimleri için genelleştirilebilir.

Cumhuriyetçi geleneğin demokratik radikalizmine daha yakın olan partiler vatandaşların iradesini doğrudan politika kararlarına dönüştüren katılımcı mekanizmalara (özellikle katılımcı bütçeleme ve bağlayıcı referandumlar) önem vermektedir. Merkezî olmayan politika meselelerinde halk istişareleri desteklenmekle birlikte genel anlamda isteksiz bir vizyon sergilenmektedir. Merkez sağ partiler, konu ile ilgilenen sivil toplum gruplarının daha çok sol eğilimli oldukları bir konuda herkesin sesini duyurabilmesi için halk istişarelerine stratejik bir ilgi duyabilmektedir. Almanya'da yapılan bir çalışma meclis üyelerinin demokratik yenilikleri olumlu algıladığı; doğrudan katılıma en güçlü katkının Yeşiller'den geldiği ve sonra sırasıyla sosyal demokrat ve muhafazakâr partilerin meclis üyeleri tarafından desteklediğini göstermektedir (Kersting, 2021:9). Madrid'de katılımcı projelere en büyük direnç muhafazakâr partiler tarafından gösterilmiştir. Yönetimlerin değişmesi katılımcı uygulamalarda istikrarsızlığı, yeniliklerin kurumsallaşamaması sorununu doğurmakta ve vatandaşların yerel demokrasiye karşı şüpheli hale gelmesine neden olmaktadır (Iglesias Alonso ve Barbeito Iglesias, 2020:251).

Katılımcı girişimler, bazen yerel politikacıların çeşitli projelerine destek istemesi ya da belirli toplulukların belirli politikalarda daha fazla söz sahibi olması için belirli ihtiyaç veya koşullara uyarlanmak için tasarlanmış olabilmektedir. Bu durum katılım için demokratik anlamdaki güdülerini söndürebilmektedir (Fung, 2015:520). Norveç'te seçilmiş yerel politikacılar, vatandaşların siyasi karar alma sürecine katılımını artırma veya derinleştirme çabalarının iyi nedenleri olduğunu vurgularken halkın katılma motivasyonunun düşüklüğünden şikâyet etmektedir. Yerel yöneticilerin kamu sorunlarına çözümler için ortak öneriler geliştirmek amacıyla vatandaşlarla daha doğrudan etkileşim kurmayı mümkün veya arzu edilir bir yöntem olarak görmeme eğilimi belirgindir (Sønderskov, 2019:320). Politikacıların katılımcı uygulamalara demokrasiyi besleyici bir şekilde dâhil olmaları, bu süreçlere liderlik etmeleri, kendi rollerini algılama ve siyasetin önceliğini tanımlama biçimlerinde değişiklik yapmaları gerekmektedir. Vatandaşlarla etkileşim içinde karar alma, politikacılar için yalnızca vatandaşların kim olduğunu ve ne istediklerini öğrenmenin değil, aynı zamanda onlara isteklerine duyarlı olduklarını göstermenin bir yolu olarak görülebilir (Klijn ve Koppenjan, 2000:383-384). Politikacıların katılımcı uygulamalara bakış açısında köklü bir değişim gerekirken, zaman içinde uygulamaların artması ile birlikte bu değişimin gerçekleştiği gözlenmektedir.

Avrupa'da yerel doğrudan katılım uygulamaları temsilî sistemin tamamlayıcı unsuru olarak giderek daha fazla benimsenmektedir. Karar sürecine katılımcıların yerel toplumu kendi gördükleri şekilde temsil etmede oynadıkları rol ile seçmenlerinin görüşlerini temsil etmek üzere demokratik olarak seçilen meclis üyelerinin temsilî rolü arasında zaman zaman gerilimler yaşanmaktadır (Bovenkamp ve Vollaard, 2019:201-202; Callanan, 2005:924; Ladner ve Fiechter, 2012). Bu ikisi arasında doğru bir dengelemenin sağlanması gerektiği konusuna dikkat çekilmektedir. Doğrudan katılım aktörleri ile seçilmişler bir

kontrol ve denge mekanizması olarak işleyebildiği ölçüde birbirini tamamlayacaktır. Halk iradesinin doğru bir şekilde yansıdığı ve politikaların hızlı bir şekilde uygulandığı dengeli bir kurumsal tasarım yapmak kolay değildir.

Hollanda'da geniş kapsamlı bir doğrudan katılımcı demokrasi programına sahip orta ölçekli bir belediye olan Hoogeveen'de yerel yönetime vatandaşlar, sivil toplum ve özel kuruluşların dâhil olduğu Forges uygulaması karar alma sürecinin iyi örneği olarak sunulmaktadır (Krek vd., 2012). Bu uygulamanın temel özelliği vatandaşların yıllık mahalle bütçelerinde doğrudan söz sahibi olması ve aynı zamanda mahallelerinin kısa ve uzun vadeli planlanması ve kalkınmasına dâhil olmalarıdır. Bazen gerilimler olsa da vatandaşların mantığına uygun hareket eden ya da anlaşmazlıkların çözüldüğü bir mekanizma oluşturulmuştur. Hoogeveen örneği, doğrudan katılımcı ve temsili demokrasinin (1) yönlendirme komitesi, meclis üyelerinden oluşan danışma grubu ve uyumlaştırma ekibinden oluşan bir takım çalışmasıyla, (2) profesyonel araçların çalışma yöntemine özel dikkat göstererek ve (3) istikrarlı siyasi destek sayesinde dengelenebileceğini göstermektedir (Geurtz ve Van De Wijdeven, 2010:545). Benzer şekilde İrlanda'daki Stratejik Politika Komiteleri örneği de kurumsal gerilimlerin ortaya çıktığını göstermekte fakat çatışma düzeyinin beklenenden daha az olduğunu vurgulamaktadır. Katılımcı uygulamaların bir sosyalleşme etkisine ve seçilmiş üyeler ile farklı çıkar grupları arasında iyi ilişkilerin kurulmasına olanak sağladığı ve bu tür gerilimlerin hafifletilmesini kolaylaştırdığı da görülmektedir (Callanan, 2005:927).

Hollanda belediyelerinden özel politika konularına ilişkin bir araştırma, yerel meclislerin kamuoyunda gündeme gelen konuların irdelenmesinde ve kamuoyu tartışmasının bir parçası haline getirmesinde büyük rolü olduğunu vurgulamaktadır. Merkezî olmayan sosyal politikalar ve sağlık politikaları hakkında gerekli bilgiyi sivil toplumdan alarak tüm toplumun ortak çıkarlarına hizmet etme çabası içinde farklı çıkarları dengelemeleri gerekmektedir. Sivil toplum ile seçilmiş temsilciler arasındaki temasın gayri resmî niteliği yetki ve hesap verebilirliği sınırlandırmaktadır. Bu nedenle iddiaların meşruiyetine ilişkin kamuya açık bir tartışma, iddiaların kamuoyunda açıklanması, kabul edilmesi ve dolayısıyla meşrulaştırılması temsilî ilişkiyi güçlendirebilir (Bovenkamp ve Vollaard, 2019:213). Norveç'te iki belediyede sağlık politikalarıyla ilgili olarak yapılan araştırmada da (Von Heimburg ve Hakkebo, 2017:68) yerel katılımı hesap verebilirliğin paylaşılması ve siyasi kararlılığın sağlanması için sürekli diyalog prensibi vurgulanmaktadır. Bir "ana anlatı" temelinde sağlığın teşviki ve geliştirilmesi yeterliliği, profesyonel ağlara katılım, ortak hedeflere yönelik kitle kaynak kullanımı ve politikacıların ve diğer paydaşların kalplerini ve zihinlerini kazanarak hedefe bağlılık yerel katılımı işlevsel kılmaktadır. Belediye ana planına sağlık politikası ile ilgili temel bir çerçeve eklenmiş ve daha sonra bir çeşit toplumsal sözleşme anlayışı ile katılımcı uygulamalarla sağlığa özel bir belediye planı geliştirilmiştir. Belediye meclisleri, idari liderler, vatandaşlar, yerel aktörler ve ilgili tüm paydaşların giderek daha büyük bir bütünün parçası

olduklarını anladıklarını ve “herkes için sağlık ve refahı” teşvik etmeye yönelik bilgi ve çabalarla giderek daha fazla katkıda buldukları gözlenmiştir. Araştırma, yerel yönetimlerde sistem ve insan kapasitesinin güçlendirilmesinin önemini vurgulamaktadır (Von Heimburg ve Hakkebo, 2017:70-74).

Michels ve De Graaf’ın (2010), Hollanda’daki belediyelerde yerel katılımcı politika oluşturma projelerine yönelik iki vaka çalışmasının bulguları, vatandaşların bu projelerdeki rolünün sınırlı olduğunu ve esas olarak hükümetin daha sonra kararlar alırken kullanacağı bir bilgi kanalı oluşturduğunu göstermektedir. Diğer taraftan bireylerin kamusal konularda daha fazla sorumluluk hissettiğine, çeşitli fikirleri dinlemeye teşvik ettiğine ve katılımın arttığına vurgu yapılmaktadır.

Kararların meşruiyeti açısından en sıklıkla vurgulanan olumsuzluk, ilgili tüm grupların ve çıkarların temsil edilememesi; temsildeki bu eşitsizliğin politika sonuçları açısından da eşitsizlik doğurmasıdır. Politikayı etkileme bağlamında bazı aktörlerin diğerlerinden daha fazla kaynağa, yeteneğe ve karar vericilere erişime sahip olması doğrudan katılımı eşitsizliği sağlayabilir (Bovenkamp ve Vollaard, 2019:200) ve toplumsal eşitsizliği yeniden üretir. Güçlü bir eşitlik geleneğine ve geniş vatandaş katılım fırsatlarına sahip İsveç’te yerel düzeyde istenmeyen tesislerin konumlandırılmasına ilişkin araştırmasında sosyoekonomik kaynaklar (para, eğitim, bağlantılar, statü ve zaman) açısından güçlü olan vatandaşların karar vericiler üzerinde etkisinin politika sonuçları açısından eşitsiz bir durum yaratabildiği sonucuna varmıştır. Hükümetin duyarlılığı ile siyasi nüfuz eşitliği arasında potansiyel bir gerilim bulunmaktadır (Grimes ve Esaiasson, 2014:759, 766). Sosyoekonomik durumu iyi olmayan vatandaşların, dışlanmış veya dezavantajlı grupların yerel düzeydeki doğrudan katılımı temsil eksikliği vurgulanmaktadır (Callanan, 2005:927; Gundelach ve Fatke, 2020:524-525; Jones ve Cento Bull, 2006:93; Kersting, 2021:5; Mees vd., 2019:205). Yabancı kökenli sakinlerin (göçmenlerin) yüksek bir yüzdesine sahip İsveç’te resmî vatandaşlık gerektirmeyen herhangi bir kamusal katılım bağlamında 'vatandaş' terimi yerine daha kapsayıcı bir dil kullanılmasının gerekliliğine dikkat çekmektedir. Duyurularda ve bilgilendirmelerde kullanılan dışlayıcı dilin belediye faaliyetlerine katılma konusunda yasal hakka sahip olan ve yerel demokrasiye aktif olarak katkıda bulunabilecek vatandaş olmayanların marjinalleştirilmesine katkıda bulunduğu işaret edilmektedir (Guziana, 2021:19-20).

Doğrudan katılımıdaki eşitsiz durumun temsili sistemde de geçerliliği olduğunu hatırlatmak gereklidir. Katılımın tüm biçimleri için çok daha fazla insanı kapsayan nicelik açısından değil, nitelik açısından daha hayati bir yerel demokrasi hedeflenmelidir (Ladner ve Fiechter, 2012:456). Katılımcı demokrasi hassas bir düzenleme ile seslerini yükseltmek isteyen gruplar için bir fırsat olabilir (Bovenkamp ve Vollaard, 2019:200). Yerel yönetimlerin, belirli mahallelerde belirli vatandaşların katılımını yönlendirici bir rol üstlenerek

eşitsizliği telafi edebilir (Mees vd., 2019:205). Diğer taraftan gençlerin veya yaşlıların kendilerinin çıkarlarına odaklı kamu projelerini desteklemelerinin yarattığı ayrıcalıklı durumun demokratik yönü tartışılabilir. Okullardaki velilerin karar süreçlerine katılımı sistemi daha etkin hale getirmek yerine profesyonel eğitimcilerin ideallerine engel olabilir. Bir imar projesinin planlanmasında sakinlere danışmak projenin genel faydasını etkileyebilir (Fung, 2015:521). Bir diğer vurgulanan nokta yerel düzeyde son derece önemsiz meseleler için yürütülen katılımcı uygulamalarla ilgilidir. Sonuçlarının çok da önemli bir fark yaratmayacağı konular için doğrudan katılımın meşruiyet, etkinlik veya adalet gibi hedeflerinden hiçbirine fayda sağlamayacağı gibi büyük projeler ya da mali konulardaki katılımın ciddiyetini yaralayabileceğine dikkat çekilmiştir (Fung, 2015:521). Bu konuların karar alma sürecine katılım için ilgiyi artırıcı ve eğitici bir yanı olduğunu yeniden vurgulamak gerekir.

Demokrasinin derinleşebilmesi için öncelikle katılım sürecinin demokratik katılım kriterlerini karşılayıp karşılamadığının ve vatandaşların katılımdan doğrudan fayda sağlayıp sağlamadığının -kamu yararının- değerlendirilmesi gerekir (Barnes, 1999:67). Değişimin gerçekleştiği görülmeli, faydaları hissedilmeli, ancak bu değişimin uzun ömürlü olması için kararlılıkla desteklenmelidir (Burns vd., 2004:3). Daha genel anlamda, katılımcı uygulamaların sağlıklı bir demokrasi oluşturması için yeni bir toplumsal, siyasi ve ekonomik zihniyetin yerleşmesi gerekmektedir.

Sonuç

Avrupa'da temsilî ve katılımcı demokrasiyi yerel düzeyde birleştirme çabası ortak yönetim ve güçlendirilmiş katılımcı yönetim anlayışını geliştirmiş, doğrudan siyasi katılım araçlarının kullanılma yaygınlığını ve sıklığını arttırmıştır. Doğrudan katılımcı demokrasi uygulamaları temsilî sistemin ve ulusal düzeyde demokrasinin bir tamamlayıcısı olarak farklı seviyelerde de olsa yerleşmiştir. Günümüzde geline noktada temsilî demokrasinin vatandaşın doğrudan katılımı ile beslenerek etkileşimli bir modele evrildiği söylenebilir. Yeni bilgi ve iletişim teknolojileriyle ve 'en iyi uygulamalar' yoluyla edinilen tecrübe ile zaman içinde yayılmıştır. Uzun bir tarihsel demokrasi geleneğine ve sosyoekonomik göstergeler açısından gelişmiş profile sahip Avrupa ülkelerinde yerel politika yapım süreçlerine doğrudan katılım mekanizmalarını ele alan güncel araştırmalar, demokratik siyasi katılım ve temsil ile ilgili literatürde eskiden beri dile getirilen bazı sorunların devam ettiğini teyit etmektedir. Bu da henüz radikal bir etkinin hissedilmediği demokratik derinleşmeyi artırabilmesi için büyük bir potansiyel taşıyan yerel katılımcı uygulamaların geliştirilmesi ve desteklenmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Yerel yönetimlerde uzun bir doğrudan demokrasi yönetim geleneğine sahip İsviçre'deki halk oylamaları ile halk inisiyatifleri katılımcı politika yapımında en iyi örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır. Federal devletler ile

yetki devrine dayalı bölgesel devletlerde halk oylamalarının ulus-altı uygulamalarda öne çıktığı gözlenmektedir. Almanya'da halk oylamaları eğitim, kültür, kalkınma, ekoloji gibi konularda ve çeşitli altyapı projeleri ile ilgili olarak katılımcı politika yapımı pratiklerinin sıklıkla uygulanan bir araçtır. Geri çağırma prosedürü yine Almanya'da daha sık başvurulmuş bir doğrudan katılım aracıdır. Katılımcı bütçeleme uygulamalarına Madrid ve Paris gibi iki büyük başkent öncülük etmekte, Polonya ise ülke çapında yaygın örnekleriyle göze çarpmaktadır. Almanya'da katılımcı bütçeleme uygulamaları diğer doğrudan demokrasi pratiklerine göre daha yavaş ilerleyen gelişime sahiptir. Yerel e-demokrasi uygulamaları açısından bakıldığında bilgi ve iletişim açısından gelişme gösteren e-devlet uygulamasının e-katılım alt modülünün, e-bilgi ve e-hizmet fonksiyonlarına göre daha yavaş bir ilerleme sergilediği gözlenmektedir. Avrupa ortalama bazında hem e-devlet hem de e-katılım uygulamalarında dünyanın en önde gelen bölgesidir. Estonya, Hollanda, Birleşik Krallık, Finlandiya ve Danimarka e-katılım ve onun alt bileşeni e-karar verme endeksinde dünyada öncü ülkeler arasındadır.

Genel bir değerlendirme ile özellikle sol siyaset aktörlerinin daha çok desteklediği yerel doğrudan katılım projeleri ideolojik sınırların ötesinde benimsenmiş görünmektedir. Ancak yine de istikrar ve kurumsallaşma ile ilgili problemler devam etmektedir. Diğer taraftan katılımcı süreçlerin çoğulculuğa yer açtığı ve sivil toplumun farklı grupları arasında karşılıklı bilgi akışı dinamiğinin oluşturulması açısından yerel siyasal ağları dönüştürme kapasitesinin yüksek olduğunu göstermektedir.

Halkın siyasete ilgisinin en geleneksel göstergesi olarak Avrupa ülkelerindeki seçime katılım oranına bakıldığında büyük bir değişim gözlenirse de yerel e-demokrasi uygulamalarının hem vatandaşlar için hem de yerel yöneticiler için geri dönülemez bir süreç içinde olduğu söylenebilir. Katılımcı uygulamaların fayda sağlayacağına olan güven arttıkça ve özellikle yönetimler tarafından teşvik edilmeye devam edildikçe demokrasiyi pekiştirecektir. Daha ileri bir projeksiyon ile karar alma sürecine doğrudan katılımın kapsayıcılığının ve niteliğinin artması, bunun etkilerinin hissedilmesi seçime ilgiyi artırmak yerine azaltabilir. Çok keskin çizgilerle kutuplaşmış bir siyasal bölünme olmadıkça kimin seçileceğini önemsiz kılabilir.

Kaynakça

Arikboğa, E. (2018). “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 1-34.

Arnstein:R. (1969). “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Barber, B. (1995). *Güçlü Demokrasi: Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset*. Ayrıntı Yayınları.

Barnes, M. (1999). "Researching Public Participation". *Local Government Studies*, 25(4), 60-75.

Bergh:(2004). "Democratic Decentralisation and Local Participation: A Review of Recent Research". *Development in Practice*, 14(6), 780-790.

Bherer, L., Dufour, P. ve Montambeault, F. (2016a). "The Participatory Democracy Turn: An Introduction". *Journal of Civil Society*, 12(3), 225-230.

Bherer, L., Fernández-Martínez, J. L., Espín, P. G. ve Sánchez, M. J. (2016b). "The Promise for Democratic Deepening: The Effects of Participatory Processes in the Interaction Between Civil Society and Local Governments". *Journal of Civil Society*, 12(3), 344-363.

Birleşmiş Milletler. (2022). *United Nations E-Government Survey 2022*. United Nations. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf> (15.02.2024).

Bovenkamp, H. M. V. D. ve Vollaard, H. (2019). "Strengthening the Local Representative System: The Importance Of Electoral and Non-Electoral Representation". *Local Government Studies*, 45(2), 196-218.

Brown, W. (2017). *Halkın Çözülüğü: Neoliberalizmin Sinsi Devrimi*. Metis Yayınları.

Burns, D., Heywood, F., Taylor, M., Wild, P. ve Wilson, M. (2004). *Making Community Participation Meaningful: A Handbook for Development and Assessment*. Policy Press.

Callanan, M. (2005). "Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures in Local Government in Ireland". *Public Administration*, 83(4), 909-929.

Dahl, R. A. (2010). *Demokrasi Üzerine* (Çev. Betül Kadioğlu). Phoenix Yayınevi.

Demmers, J., Fernández Jilberto, A. E. ve Hogenboom, B. (Ed.). (2004). *Good Governance in The Era of Global Neoliberalism*. Routledge Taylor ve Francis Group.

Deniz, G. (2019). *Yerel Siyaset Açısından Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetimi*. Gece Akademi.

Dias, N., Enríquez ve Júlio:(Ed.). (2019). *The Participatory Budgeting World Atlas*. Epopeia and Oficina, Portugal. <https://www.pbatlas.net/pb-world-atlas-2019.html>

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

Font, J. ve Rico Motos, C. (2023). "Participatory Institutions and Political Ideologies: How and Why They Matter?" *Political Studies Review*, 0(0), 1-18.

Freeman, J. (2013). Local E-Government and Citizen Participation: Case Studies from Australia and Italy. *E-Government Success Around The World: Cases, Empirical Studies, and Practical Recommendations* (ss. 235-258). (Ed. J. R. Gil-García). IGI Global.

Fung, A. (2015). "Putting The Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future". *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.

Geissel, B. ve Jung:(2018). "Recall in Germany: Explaining The Use of A Local Democratic İnnovation". *Democratization*, 25(8), 1358-1378.

Geurtz, C. ve Van De Wijdeven, T. (2010). "Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in the Netherlands". *Local Government Studies*, 36(4), 531-549.

Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Vadi Yayınları.

Gözler, K. (1988). "Halkoylmasının Değeri". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XL (1-4), 97-113.

Grimes, M. ve Esaiasson, P. (2014). "Government Responsiveness: A Democratic Value With Negative Externalities?" *Political Research Quarterly*, 67(4), 758-768.

Guidi, L. (2009). Participation at the Municipal level in Italy: The Case of Bologna. *Focus on citizens: Public engagement for better policy and services*. OECD Studies on Public Engagement.

Gundelach, B. ve Fatke, M. (2020). "Decentralisation and Political İnequality: A Comparative Analysis of Unequal Turnout in European Regions". *Comparative European Politics*, 18(4), 510-531.

Guziana, B. (2021). "Only for Citizens? Local Political Engagement in Sweden and Inclusiveness of Terms". *Sustainability*, 13(14), 7839.

Güler, B. A. (2000). "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezizyetçilik mi?" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.

Güneş, İ. (2020). "Porto Alegre, Paris ve Seul Katılımcı Bütçe Modelleri". *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(2), 537-554.

Habermas, J. (2015). *Kamusalığın Yapısal Dönüşümü*. (Çev. T. Bora ve M. Sancar). İletişim Yayınları.

Iglesias Alonso, A. H. ve Barbeito Iglesias, R. L. (2020). "Participatory Democracy in Local Government: An Online Platform in the city of Madrid". *HKJU-CCPA*, 20(2), 241-268.

Jones, B. ve Cento Bull, A. (2006). "Governance Through Civil Society? An Anglo-Italian Comparison of Democratic Renewal and Local Regeneration". *Journal of Civil Society*, 2(2), 89-110.

Karlsson, M. (2012). "Participatory Initiatives and Political Representation: The Case of Local Councillors in Sweden". *Local Government Studies*, 38(6), 795-815.

Kern, A. (2018). "What Happens After A Local Referendum? The Effect of Direct Democratic Decision-Making on Protest Intentions". *Local Government Studies*, 44(2), 183-203.

Kersting, N. (2021). Participatory Democracy and Sustainability. Deliberative Democratic Innovation And Its Acceptance by Citizens and German Local Councilors. *Sustainability*, 13(7214), 1-12.

Klijn, E. H. ve Koppenjan, J. F. M. (2000). "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers". *Public Administration*, 78(2), 365-387.

Krek, J., Losito, B., Rebecca, R. ve Hoskins, B. (2012). *Good Practices Report: Participatory Citizenship in the European Union* (European Commission Report 3; Europe for Citizens Programme). https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/report_3_good_practice.pdf (20.01.2024).

Laclau, E. ve Mouffe, C. (2008). *Hegemonya ve Sosyalist Strateji: Radikal Demokratik Bir Politikaya Doğru* (Çev. A. Kardam). İletişim Yayınları.

Ladner, A. ve Fiechter, J. (2012). "The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens' Participation in Swiss Municipalities". *Local Government Studies*, 38(4), 437-459.

Laisney, M. (2012). "The Initiation of Local Authority Referendums: Participatory Momentum or Political Tactics? The UK Case". *Local Government Studies*, 38(5), 639-659.

Larson, A. M. ve Ribot, J. C. (2004). "Democratic Decentralisation Through A Natural Resource Lens: An Introduction". *The European Journal of Development Research*, 16, 1-25.

Leemann, L. ve Wasserfallen, F. (2016). "The Democratic Effect of Direct Democracy". *American Political Science Review*, 110(4), 750-762.

McDonnell, J. (2020). "Municipality Size, Political Efficacy and Political Participation: A Systematic Review". *Local Government Studies*, 46(3), 331-350.

Mees, H. L. P., Uittenbroek, C. J., Hegger, D. L. T. ve Driessen, P. P. J. (2019). "From Citizen Participation to Government Participation: An Exploration of the Roles of Local Governments in Community Initiatives for Climate Change Adaptation in The Netherlands". *Environmental Policy and Governance*, 29(3), 198-208.

Michels, A. ve De Graaf, L. (2010). "Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy". *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.

Norris, P. (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, And The Internet Worldwide*. Cambridge University Press.

Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press.

Schansberg, D. E. (2022). "Demokrasinin Sınırları". (Çev. H. Bal). *Liberal Düşünce Dergisi*, 106, 199-216.

- Schmidhuber, L., Hilgers, D., Gegenhuber, T. ve Etzelstorfer:(2017). “The Emergence of Local Open Government: Determinants of Citizen Participation in Online Service Reporting”. *Government Information Quarterly*, 34(3), 457-469.
- Schultz:K. (1965). “The Morality of Politics: The Muckrakers’ Vision of Democracy”. *The Journal of American History*, 52(3), 527-547.
- Sønderskov, M. (2019). “Do Local Politicians Really Want Collaborative Governance?” *International Journal of Public Sector Management*, 32(3), 320-330.
- Tejedo-Romero, F., Araujo, J. F. F. E., Tejada, Á. ve Ramírez, Y. (2022). E-Government Mechanisms to Enhance the Participation of Citizens and Society: Exploratory Analysis Through the Dimension of Municipalities. *Technology in Society*, 70(101978), 1-14.
- Van Den Besselaar, P. ve Beckers, D. (2005). The life and death of the great Amsterdam digital city. *Digital Cities III. Information Technologies for Social Capital: Cross-Cultural Perspectives* (C. 3081:66-96) (Ed. P. Van Den Besselaar ve S. Koizumi). Springer Berlin Heidelberg.
- Van Deth, J. W. (2014). “A Conceptual Map of Political Participation”. *Acta Politica*, 49(3), 349-367.
- Vedeld, T. (2003). “Democratic Decentralisation and Poverty Reduction: Exploring the Linkages”. *Forum for Development Studies*, 30(2), 159-203.
- Vetter, A. (2002). “Local Political Competence in Europe: A Resource of Legitimacy for Higher Levels of Government?” *International Journal of Public Opinion Research*, 14(1), 3-18.
- Von Heimburg, D. ve Hakkebo, B. (2017). “Health And Equity in All Policies in Local Government: Processes and Outcomes in Two Norwegian Municipalities”. *Scandinavian Journal of Public Health*, 45(18), 68-76.
- Vospernik:(2018). “A Perfect Match? Referendums and Consensus Democracy in Europe”. *Participations*, 20(1), 143-170.
- Whitehead, L. (2018). “The Recall of Elected Officeholders The Growing Incidence of A Venerable, But Overlooked, Democratic Institution”. *Democratization*, 25(8), 1341-1357.
- Yetkin Ataer, M. (2022). “Katılımcı Bütçeleme: Eleştirel Bir Yaklaşım”. *Istanbul Journal of Economics*, 72(1), 361-384.

Extended Summary

Participatory Policy Making in European Local Governments

The participatory democracy approach argues that democracy, as an incomplete and ongoing project, might be developed through mechanisms in which citizens

individually and directly participate in political decisions and policies that affect their lives. Examining the practices that enable direct participation in decision-making processes in local governments provides a perspective on how participation mechanisms are designed or improved. Referendums, popular initiatives, recall procedures, participatory budget practices, residents' participation in city councils, local advisory boards, workshops, forums, and meetings, and contacting local governments through social media and other communication tools are the participation instruments that enable the people to be directly involved in public policy-making. These instruments have the potential to strengthen public interest in politics not only during the election period but also between two election periods, provide continuity in their influence on policies to be followed, and thus support representative democracy. The argument that citizens' sense of familiarity with local issues and their perception of the direct impact of political decisions on their daily lives will increase political interest, knowledge, and active political participation over time is the basic hypothesis of the participatory democracy approach. In the study, local governments are examined with an approach based on the participatory democracy theory and concentrated on the citizenship roles of the residents.

This article focuses on European experiences with direct participation in local government decision-making processes. It is aimed to reveal the developments and shortcomings based on the latest empirical studies (especially case studies) on local participatory mechanisms. Participatory policymaking, in which citizens are directly included in the decision-making mechanism at the local level, has been supported by several legal obligations in Europe, especially since the 1990s, when localization policies became effective. It is observed that participatory practices developed and spread in an evolutionary process in Europe between 2000 and 2023. The study consists of five parts: Introduction, Structure of Local Governments and Determination of Governors and Leaders, Direct Democratic Participation of Citizens in Local Governments, Problems and Suggestions Related to Participatory Democratic Practices and Conclusion.

In recent years, with the influence of new information technologies, the increase in citizens' engagement and interaction channels with politics has changed the nature of political participation and sometimes made it difficult to define it conceptually. As a result, political participation can be defined as actions that everyone agrees on, not necessarily by laws, rules, or threats, but voluntarily, as part of their role as citizens, and that affects the political decision-making process. These actions are not limited to election periods or a specific area or stage where authorities are contacted while formulating certain policies (van Deth, 2014:352). An understanding that does not conceptually include the changing nature of political participation may lead to an inference that participation decreases over time. It is a fact supported by data that political party membership and election participation rates, which are traditional representative participation methods, are decreasing, especially in Western democracies (Fung, 2015:515; Norris, 2011).

More generally, it is argued that the link between citizens and political institutions is weakening. The understanding of participatory democracy points to an area where this bond can be re-established.

Political participation mechanisms are designed to create citizens who are better able to think about public policy issues, are more knowledgeable, and are more confident in speaking for themselves and others; It can be designed as an effective way to rebuild trust between employees, users and providers of public services (Barnes, 1999:67). Participatory practices can reinforce democratic culture when constructed based on two-dimensional political competence: individuals' "beliefs about their competence to understand and influence politics" and "beliefs about the ability of government officials and institutions to respond to citizens' demands" (see McDonnell, 2020:334; Vetter, 2002:5). When citizens' knowledge about public affairs and their trust in the political system and its actors interact together and nourish each other, it makes civil democratic participation meaningful (Norris, 2001:217). It is claimed that direct participation improves individuals' political interests, strengthens their awareness of democratic citizenship, has an educational aspect, and on the other hand, increases the responsibility of elected politicians and makes management more transparent, sensitive, and effective. Empirical studies support this approach but sometimes provide evidence that does not support it.

Local governments in Europe are among the most developed regions in the world in terms of their capacity and performance and in terms of local democracy. The relatively high level of economic wealth and human development, the long historical tradition of democracy, the older and more developed civil society networks, and the regulatory function of the Council of Europe and the European Union have enabled local governments to be relatively more autonomous. The reason for focusing on European local governments is to evaluate good practices in a continent that is more homogeneous in terms of development, to better understand the shortcomings, weaknesses or threats, and to better analyze local practices and problems. Thus, the problems of political participation intertwined with development dynamics and practices in underdeveloped countries such as some Asian, African, and Latin American countries, where local participation - local development (regional development) relations are discussed more intensively, are left out of scope.

Local governments in Europe have long had legal obligations to involve the public in decision-making, particularly through their planning and environmental functions. The effort to combine representative and participatory democracy at the local level in Europe increases the prevalence and frequency of the use of direct political participation tools. Direct participatory democracy practices have become established, albeit at different levels, as a complement to the representative system and democracy at the national level. Today, it can be said that representative democracy has evolved into an interactive model, nourished

by the direct participation of the citizens. Direct participation mechanisms such as referendums, popular initiatives, recalls, and participatory budgeting practices are supported by deliberative participation tools such as the participation of municipal residents in local advisory boards, meetings, workshops, and forums. Direct participatory mechanisms are an area open to institutional innovations. It has spread over time with experience gained through new information and communication technologies and 'best practices'. It is observed that over time, all participation practices focused on vote and deliberation in the context of representative or direct democracy have been integrated into the framework of e-democracy practices.

Current research on local participatory mechanisms in Europe confirms that some problems long expressed in the literature on democratic political participation and representation continue. Although participatory practices have increased recently, many challenges to deepening democracy through increasing citizen participation remain. With the increasing diversity of participatory democracy practices at the local level, starting points emphasized by democracy theory and encouraging participation in terms of local democracy such as 'accountability', 'representativeness', 'responsiveness' and 'transparency' are becoming debatable again in conceptual dimension. Challenging areas for local democracy concern the role of elected politicians in policy decision-making processes, public control, and the definition of public inclusiveness in participation. Local direct participation projects, mostly supported by left-wing politics, seem to be adopted beyond ideological boundaries. However, problems with stability and institutionalization continue. Direct participation practices have a high potential to transform local political networks by making room for pluralism and providing mutual information flow dynamics between different civil society groups. As a result, it is pointed out that local participatory practices, where no radical effect has yet been observed in terms of democratic deepening, need to be developed and supported.

Although there is no significant change in the rate of voter turnout in elections in the European countries, which is the most traditional indicator of the public's interest in politics, it might be said that local e-democracy practices are in an irreversible process for both citizens and local administrators. As confidence in the benefits of participatory practices increases and they continue to be encouraged, especially by governments, they have a great potential to reinforce democracy. With a further projection, increasing the inclusiveness and quality of direct participation in the decision-making process and feeling the effects of this may reduce interest in elections rather than increase them. The proper functioning of direct democracy processes may make it irrelevant who is elected unless there is a sharp political confrontation fueling polarization.