



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**KENT YÖNETİMİNİN DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNDE
MAHALLENİN ROLÜ VE ÖNEMİ**

Kamber BAYRAKTAR

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

KASIM 2019



**KENT YÖNETİMİNİN DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNDE
MAHALLENİN ROLÜ VE ÖNEMİ**

Kamber BAYRAKTAR

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

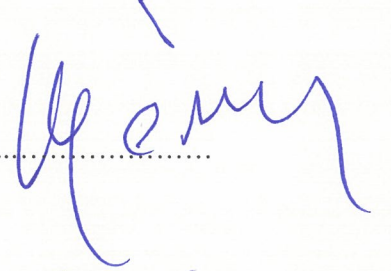
KASIM 2019

Kamber BAYRAKTAR tarafından hazırlanan “Kent Yönetiminin Demokratikleşme Sürecinde Mahallenin Rolü ve Önemi” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman (Başkan): Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~



Üye : Dr. Öğr. Üyesi İhsan KELEŞ

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~



Üye : Dr. Öğr. Üyesi Refik YASLIKAYA

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Kırıkkale Üniversitesi

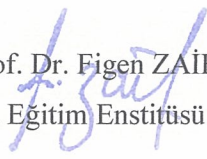
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~



Tez Savunma Tarihi: 01/11/2019

Jüri üyeleri tarafından YÜKSEK LİSANS tezi olarak uygun görülmüş olan bu tez Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu kararı ile onaylanmıştır.

Prof. Dr. Figen ZAFİF
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü



ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Kamber BAYRAKTAR

01/11/2019

KENT YÖNETİMİNİN DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNDE MAHALLENİN ROLÜ VE
ÖNEMİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Kamber BAYRAKTAR

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Kasım 2019

ÖZET

Mahalle yönetimi yerel demokrasinin önemli unsurlarından birisidir. Halka en yakın birim olan mahalle yönetiminin güçlendirilmesi; katılım, kendi kendini yönetebilme ve etkin halk denetimi ilkelerinin uygulanmasına bağlıdır. Bu kapsamda mahalle muhtarlıklarının ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri şeklinde yeniden yapılandırılmasına yönelik talepler sıkça gündeme getirilmektedir. Yerel demokratik kanalların etkin bir şekilde hayata geçirilmesi ile gerekli temsil ve katılım mekanizmalarının mahalle düzeyine yayılması sonucunda demokratikleşme sürecinin hız kazanacağı değerlendirilmektedir. Bu çalışma çerçevesinde yerel yönetimler, katılım, yerel demokrasi ve demokratikleşme konuları çeşitli yönleriyle ele alınmış, mahalle yönetimlerinin tarihi süreci, yasal altyapısı ve yerel katılıma etkileri incelenmiştir.

Bilim Kodu : 114506

Anahtar Kelimeler : Katılım, Mahalle, Yerel Demokrasi, Yerel Yönetim

Sayfa Adedi : 123

Tez Danışmanı : Prof.Dr. Kemal GÖRMEZ

THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE NEIGHBORHOOD IN THE DEMOCRATIZATION
PROCESS OF URBAN MANAGEMENT
(M.Sc. Thesis)

Kamber BAYRAKTAR

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
INSTITUTE OF GRADUATE EDUCATION

November 2019

ABSTRACT

Neighborhood administration is one of the important elements of local democracy. Strengthening of neighborhood administration, as the closest unit to the public, depends on applying the principles of participation, self-governance and efficient public supervision. In this regard, demands on reorganization of neighborhood administrations as local administration units with special legal entities are frequently brought into question. As a consequence of actualizing of democratic channels efficiently, and deploying of participation and representation mechanisms in neighborhood level, it is evaluated that democratization process would accelerate. Within the framework of this study, the issues of local administrations, participation, local democracy and democratization are assessed with various aspects, and the historical process and legal infrastructure of neighborhood administrations are examined.

Science Code : 114506
Key Words : Participation, Neighborhood, Local Democracy, Local Government,
Page Number : 123
Supervisor : Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın yürütölmesi esnasında desteğini hiç esirgemeyen, başta danıŐmanım Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ olmak üzere, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi ve Gazi Üniversitesindeki sayın hocalarıma; beni bu günlerime getiren sevgili anne ve babam ile kıymetli aileme, yaşam kaynağım olan biricik kızım Efsa'ya ve de eğitim hayatım süresince gerekli ilgiyi göstererek Őahsıma kolaylık sağlayan Deniz Kuvvetleri Komutanlığı ailesine en içten teŐekkürlerimi sunarım.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLoların LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR	xi
1. GİRİŞ	1
2. YEREL YÖNETİM	3
2.1. Yerel Yönetim: Kavram, Teori ve Uygulamalar.....	3
2.1.1. Yerel Yönetim Kavramı	3
2.1.2. Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi	4
2.1.3. Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri	6
2.1.4. Yerel Yönetimlerin Özerkliği	6
2.1.5. İdari Vesayet Denetimi	7
2.1.6. Yerel Yönetimlere İlişkin Uluslararası Yaklaşımlar	9
2.1.6.1. Uluslararası örgütler ve yerel yönetimler	10
2.1.6.2. Avrupa Birliği'nin yerel yönetim politikaları	12
2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimler: Tarihçe, Genel Özellikler ve İdari Yapı İçindeki Yeri	16
2.2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi	16
2.2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri.....	20
2.2.3. Yerel Yönetimlerin T.C. Yönetim Yapısı İçindeki Genel Görünümü....	20
2.2.3.1. Merkezi yönetim	21
2.2.3.2. Yerinden yönetim.....	24
3. YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM.....	31
3.1. Demokrasi Kavramı	31
3.2. Yerel Yönetimlerin Demokrasiye Katkıları	37
3.3. Yerel Demokrasi	41
3.3.1. Yerel Demokrasi ve Yerel Haklar	42
3.3.2. Küreselleşme Süreci ve Yerel Demokrasi	46
3.4. Yerel Katılım ve Özellikleri	48
3.5. Yerel Katılım Yöntemleri	53

	Sayfa
3.6. Türk Yerel Yönetim Mevzuatında Yerel Katılımın Hukuki Dayanakları.....	54
3.7. Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Katılım	56
3.8. Yönetişim Yaklaşımı.....	58
3.9. Yerel Yönetimlere Katılmanın Zorlukları.....	60
3.10. Türk Yerel Yönetim Sisteminin Demokratiklik Perspektifinden Değerlendirilmesi	61
3.10.1. Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim Çatışması	61
3.10.2. Özerklik ve İdari Vesayet	62
3.10.3. Siyasal Yönelim ve Amaç Farklılığı.....	63
3.10.4. İdari Reformların Yönü ve Yasal Düzenlemeler	64
3.10.5. Sivil Toplumun Zorlayıcı Etkisi	64
3.10.6. Kentlilik Bilinci	65
3.10.7. Türkiye’de Yerel Demokrasinin Temel Sorunları	66
3.10.8. Siyasal Katılım Açısından Yerel Demokraside Çözüm Önerileri	69
3.10.8.1. Demokrasi eğitimi.....	70
3.10.8.2. Halk katılımının artırılması.....	71
4. DEMOKRASİ - YEREL KATILIM VE MAHALLE.....	73
4.1. Mahalle Kavramı.....	73
4.2. Mahalle Yönetiminin Mevcut Hukuki Yapısı.....	74
4.2.1. Mahalle Yönetiminin Türk İdari Yapısı İçindeki Yeri	74
4.2.2. Mahalle Yönetiminin Kurulması	75
4.2.2.1. Eskiden kurulmuş mahalleler.....	75
4.2.2.2. Merkezi yönetimin müdahalesiyle kurulan mahalleler.....	75
4.2.2.3. Belediyelerin meclis kararıyla kurulan mahalleler	76
4.2.3. Mahalle Yönetiminin Görevleri.....	76
4.2.4. Mahalle Yönetiminin Organları ve Seçimi.....	77
4.2.5. Mahalle Yönetiminin Mali Kaynakları.....	78
4.3. Mahalle Yönetiminin Tarihçesi ve Gelişimi	78
4.3.1. Osmanlı Döneminde Mahalle Yönetimi	78
4.3.2. Türkiye Cumhuriyeti’nin Kurulmasından 2000’li Yıllara Mahalle Yönetimi.....	81
4.3.3. Mahalle Yönetiminde 2000’li Yıllar	92
4.3.3.1. Kamu yönetimi reformlarının etkisi.....	92
4.3.3.2. 6360 sayılı kanunun getirdikleri	96

	Sayfa
4.3.3.3. “Muhtar” ve “Muhtarlıkların” yılı	100
4.4. Mahalle-Yerel Katılım-Yerel Demokrasi İlişkisi.....	103
5. SONUÇ.....	111
KAYNAKLAR.....	115
ÖZGEÇMİŞ.....	123



TABLULARIN LİSTESİ

Tablo	Sayfa
Tablo 2.1. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi	9
Tablo 2.2. İdari Teşkilatın Genel Yapısı.....	21
Tablo 2.3. Yerinden Yönetimin Türleri ve Özellikleri	26
Tablo 3.1. Toplumsal Katılımın Faydaları.....	53



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
a.g.e	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
A.Ü.	Ankara Üniversitesi
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Ak Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
BM	Birleşmiş Milletler
C.	Cilt
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	Uluslararası Para Fonu
IULA-EMME	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İ.İ.B.F.	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Md	Madde
s.	Sayfa
S.	Sayı
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNESCO	Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü

1. GİRİŞ

Bir ülkede kamu yönetiminin teşkilat yapısı, o ülkenin siyasal yönetim anlayışı, siyasal kültürü ve tarihi dinamikleri tarafından belirlenmektedir. Kamu yönetiminde merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki paylaşımın ne olacağı bu değişkenler tarafından etkilenmektedir. Dolayısıyla her ülkenin farklı teşkilatlanma yapısının olması doğal bir siyasal etkidir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında, hem ekonominin hem de üretilen hizmetlerin yerel taleplerle örtüşmesi için, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında bir iş bölümünün yapılması öngörülmektedir.

Son yıllarda küresel alanda yaşanan gelişmeler, daha demokratik ve daha katılımcı devlet talebini artırmıştır. Dolayısıyla, “katılımcı demokrasi, halk katılımı, katılımcı yönetim, yerel demokrasi, yönetişim” gibi konular son yıllarda siyasal bilgiler ve kamu yönetimi alanında üzerinde yoğun olarak çalışılan konular arasında yer almıştır. Bu itibarla, halkın karar alma ve yönetim süreçlerine katılımı uluslararası toplum tarafından teşvik edilmiş, bu sayede yerel yönetimlerin önemi artmıştır.

Demokratik yapının ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimler, demokratik katılım süreçleri sayesinde halkın söz sahibi olmasına katkı sağlamaktadır. Demokratik katılım süreçleri ile birlikte, halkın kararları etkileme ve yerel sorunların çözümü konusunda etkisi artmış, toplumsal barış ve bütünleşme konusunda ilerleme sağlanmıştır. Anayasal hak ve özgürlükler bağlamında önemli kazanımlar elde eden vatandaşlar yerel yönetimler ile daha yoğun ilişkiler kurmak suretiyle sivil toplumun gelişiminde rol oynamış, bunun sonucunda yerel yönetimlerin demokratikleşmesi hız kazanmıştır.

Neo liberalizmin güç kazandığı 1990’lı yılların başından itibaren bireyin ve dolayısıyla sivil toplumun merkezi otorite karşısında öne çıkmasının sosyolojik, siyasal ve de ekonomik nedenleri bulunmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, ekonomik ilişkilerin yoğunlaşması ve tek tipleşmesi, ideolojilerde yaşanan değişimler yerelleşmenin önem kazanmasını sağlamıştır.

Yöneten ile yönetilenin iş birliği ve etkileşimi, Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri gibi yerel katılım uygulamaları, yerel yönetimlerin yerel hizmet taleplerini halkla iş birliği içinde karşılamasını ve yöneticilerin hesap verme ödevleri ile vatandaşların eşit haklara sahip olduklarının bilincine varmasını sağlayan mekanizmalar olarak ön plâna çıkmaktadır. Bu süreçlerin Avrupa Birliği gibi çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenmesi, yerel demokrasinin ulus devlete karşı güçlenmesini sağlamıştır.

Yerel demokrasinin önemli ayaklarından birisi de mahalle yönetimleridir. Halka en yakın birim olan mahalle yönetimlerinin güçlendirilmesi amacıyla katılım, kendi kendini yönetebilme ve etkin halk denetimi ilkeleri doğrultusunda, mahalle muhtarlıklarının ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri şeklinde yeniden yapılandırılmasına yönelik taleplerin sıkça gündeme getirildiği görülmektedir.

Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde yerel yönetimlerde siyasal katılımın ve yerelleşme süreci ile mahalle yönetimlerinin incelendiği bu tez çalışması beş bölümden oluşmaktadır. Girişin yapıldığı ilk bölüm sonrasında ikinci bölümde, yerel yönetimlerin idari teşkilat içindeki yeri ve genel çerçevesi incelenecektir.

“Yerel Demokrasi ve Katılım” başlıklı üçüncü bölümde demokrasi, siyasal katılım ve yerel katılım kavramları, demokratikleşme süreci açısından yerel yönetimler, Türkiye’de yerel demokrasinin temel sorunları ve siyasal katılım açısından yerel demokraside çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

Dördüncü bölümde “Demokrasi, Yerel Katılım ve Mahalle” başlığı altında yerel demokrasinin önemli unsurlarından birisi olan mahalle yönetiminin genel çerçevesi ve mahalle-yerel katılım-yerel demokrasi ilişkisi ele alınacaktır.

Son bölümde ise tez çalışmasından elde edilen sonuç ve değerlendirmelere yer verilecektir

2. YEREL YÖNETİM

Modern anlamda yerel yönetimlerin var olmasının sebebi yerel halk ile kamu hizmetleri arasında ilişki kurulması ihtiyacıdır. Şöyle ki; belirli coğrafi sınırlar içindeki kamu hizmetlerinin yönetilmesi ve düzenlenmesi halkın ortak ihtiyaçlarına göre şekillenmektedir.

Bu hizmet ve düzenlemeler, her coğrafi veya idari alan içinde aynı olmadığı gibi, merkezi otoritenin ağır bürokratik yapısı içinde bölgesel farklılıklardan doğan ihtiyaçların hızlı ve yerinde giderilmesi önem arz etmektedir. Ancak pratikte hangi hizmetlerin merkezi yönetim, hangi hizmetlerin yerel yönetim tarafından yapılacağı ülkelerin koşullarına göre farklılık göstermektedir.

2.1. Yerel Yönetim: Kavram, Teori ve Uygulamalar

Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasına göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Yerel yönetim konusunda Anayasa'nın söz konusu hükmüyle birlikte genel bir çerçevenin çizilebilmesi için yerel yönetim kavramı, yerel yönetim teorisi ve uygulamaları üzerinde durulması gerekmektedir. Bu kapsamda, yerel yönetim kavramının farklı boyutları, yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişmesi, yerel yönetimlerin genel özellikleri, yerel yönetimlerin özerkliği ve bu yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi ile yerel yönetimlere ilişkin uluslararası yaklaşımlar incelenmiştir.

2.1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamaları nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.¹ Bir başka tanım ise yerel yönetimin işlevsel gerekliliğine de değinerek, yerel yönetimi halkın ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere, yerel topluluğa kamu

¹ Yalçındağ, S. (1995/Mart). Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim. *Ankara TODAİE Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(2), 3-19.

hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yürütölen yönetsel, siyasal ve toplumsal bir kurum olarak tanımlamaktadır.²

Diğer bir tanımlamaya göre yerel yönetimler fonksiyonel etkinlik, demokrasi, özgürlük, özerklik ve yeniden paylaşımı esas alan, halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacı ile kurulan, karar organları seçilerek oluşturulan, yasalar çerçevesinde, görev, yetki, bütçe ve personele sahip özerk kamu tüzel kişileridir.³

2.1.2. Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi

Avrupa’da özerk yönetim anlayışı, 10. yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesi ve 12. yüzyıldan sonra feodalizmin büyük ölçüde gücünü yitirmesi ile oluşmuştur. Burjuvazinin gelişmesine paralel olarak özerk yerel yönetim birimleri yapılacak kamu hizmetlerinin harcamalarını karşılamak için vergi koyma ve toplama gibi ayrıcalıklar kazanmışlar, bu da serbest kentlerin ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. 13. yüzyılda bu kentler, aralarında savunma ve ticaret birliklikleri oluşturmaya başlamışlardır. Daha sonra bu birlikler devlete dönüşmüştür.⁴

16. yüzyıldan itibaren ulus-devletin gelişmesiyle birlikte devlet tek egemen güç haline gelmiş, komünler güçlerini kaybederek ara kurum olarak varlıklarını sürdürmüş ve devletin kente olan ideolojik üstünlüğü kuvvet kazanmıştır. Bu dönemle beraber iki asır boyunca ara kurum olarak ele alınan yerel yönetimlerin, Jeremy Bentham ve Turgot gibi faydacı düşünürler tarafından önemine değinilmesi günümüzdeki anlamında yerel yönetimlerin gelişmesini sağlamıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin gelişme sürecine, bilhassa Webbler, Fabian Sosyalistler, ABD’de ortaya çıkan özerk belediyeçilik akımı ve Alexis de Tocqueville, Proudhon, Sieyes gibi Fransız düşünürlerinin de önemli katkıları bulunmuştur.

18. yüzyıl sonu ve 19. yüzyıl başlarıyla birlikte yapılan reformlarda yerel yönetimler, yerel hizmet kuruluşları olarak düzenleme altına alınmıştır. Söz konusu dönemde devletin bir parçası olarak görölen yerel yönetimler aynı zamanda merkezi hükümetin yerel birimleri olarak hizmet vermiştir.⁵ 20. yüzyılın başları yerel yönetimler için “altın çağ” olarak

² Yaman, M. ve Küçükşen, M. (2018/Ocak). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Açısından Yerel Katılımın İncelenmesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 55, 249.

³ Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M. ve Lamba, M. (2011/6 - 7 Mayıs). “Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri”. *Bursa: Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 14.

⁴ Tekeli, İ. (1992). *Belediyeçilik Yazıları (1976-1991)*. IULA- EMME, İstanbul: Kent Basımevi, 6.

⁵ Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar*. (2. Baskı). Bursa: Alfa Akademi, 25-26.

nitelendirilmiş, zira bu dönemde yerel birimler, zorunlu hizmetleri için kaynak bulabilmiş, yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan daha çok hizmet götürebilmiştir. Bu dönem itibariyle yerel birimler, yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan daha çok hizmet sağlayabilmiştir. 21. yüzyılın bidayetiyle beraber yerel yönetimler, uluslararası örgütlerin ve küreselleşme sürecinin de katkılarıyla tüm dünyada güçlenmiş ve işlevselliğini artırmıştır.⁶

J. Hesse ve L. Sharpe, batıda yerel yönetimleri fonksiyon ve politik rollerine göre üç gruba ayırmıştır. Birinci grup Franco grubudur ve bu grup Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın bir kısmını kapsar. Bu grup üyeleri, yerel yönetimleri anayasal olarak tanımış olmalarına rağmen, hukuki düzenlemelerle yerel yönetimleri merkezi yönetimin direktif ve inisiyatifleri doğrultusunda çalışmaya yönlendirirler. Bu bağlamda bu gruptaki üyelerin yerel yönetimleri üzerinde, merkezi yönetimin yerel birimi aracılığıyla idari vesayet uygulanır. İkinci grup Anglo Sakson grubudur. Bu grupta İngiltere, İrlanda, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve belli ölçüde Amerika Birleşik Devletleri yer alır. Bu grupta yerel yönetimler anayasa tarafından güvence altına alınmamışlardır. Yerel yönetimler yasa ve tüzükle kurulurlar ve de görevlendirilirler. Bu grupta yer alan ülkelerde yerel yönetimler, merkezi otoriteden bağımsız ve özerk bir ortamda hareket ederler. Çünkü yerel yönetimler üzerinde vesayet kontrolü sağlayan bir mekanizma gelişmemiştir. Hesse tarafından belirlenen üçüncü grup ise Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerinin birbirlerine benzer şekilde oluşturdukları yerel yönetim sistemidir. Bu ülkeler arasında Norveç, Danimarka, İsveç, Avusturya, İsviçre, Almanya ve Hollanda sayılabilir. Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri yerel yönetimlere verilen görev ve sorumlulukların niteliği ve niceliği bakımından Anglo Sakson grubunda bulunan ülkelerle benzerlikler gösterebilirler de; üçüncü grup ülkelerde yerel demokrasinin önemi, ikinci grup ülkelerden daha fazla vurgulanmaktadır. Bu yüzden Hesse ve Sharpe, Kuzey ve Orta Avrupa yerel yönetimlerini üç grup içinde en çok yerelleşmiş ve en özerk olan grup olarak kabul ederler. Bu kategorideki yerel yönetimler, güçlü bir anayasal statü ve siyasi kararların alınış ve de uygulanışı aşamasında önemli özerkliğe, ayrıca finansal bağımsızlığa sahiptirler. İlaveten bu kategorideki yerel yönetimler sosyal devlet anlayışını en üst düzeyde benimsemiş ve bu özellikleriyle de yerel özerkliklerini pekiştirmiş yönetimlerdir.⁷

⁶ Çiçek, Y. (2014/Nisan). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 55.

⁷ Koyuncu, B. (2000). Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(1), 101-102.

2.1.3. Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri

Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahip, yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Bu nedenle merkezi yönetimin, yerinden yönetimi bir ast-üst ilişkisi içinde denetlemesi söz konusu değildir. Ancak genel idare politikası, merkezi yönetim tarafından tespit edilmektedir. Merkezi idare, hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için “vesayet yetkisine” dayanarak yerinden yönetimi denetleyebilmektedir.⁸

Yerel yönetimler; kendilerine özgü özelliklerinden dolayı, merkezi yönetimler karşısında özerk ve kendi ihtiyaçlarını karşılama yetkisine sahip birimler olarak gösterilmektedir. Ancak merkezi idarenin güçlü olduğu üniter devletlerde bu özelliklerinden söz etmek mümkün değildir. Zira yerelin ihtiyacını bilmeden, merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilgili kararlar alması ve bütçesinin merkezden belirlenmesi, yerel yönetimleri merkezi yönetimlere bağımlı kılmıştır. Federal ya da eyaletlerin bulunduğu devletlerde yerindenlik ilkesi gelişmiş ve yerel yönetimler kendi kendine yetebilir hale gelmiştir.

Yerel yönetimlerin en belirgin özelliği özerklidir. Özerklik, yerel yönetimlerin merkezi otoritenin inisiyatifi dışında, yerel ölçekte kararlar alabilmesidir. Özerklik, bir toplumda demokratik idarenin gerçekleşmesinin ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasının temel unsuru sayılmaktadır. Merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermesi ya da azaltması nedeniyle, bazı hizmetlerin özerk kurumlar aracılığıyla yürütülmesinin ülke çıkarları için yararlı olduğu düşünülmektedir.⁹

Yerel yönetimlerin diğer önemli özelliği ise bu yapıların kamu tüzel kişisi olmasıdır. Bu özellik, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile işbirliği içinde olmasını, aynı zamanda bağımsız bir bütçeye ve özerk bir yönetime sahip olmasını gerektirmektedir.

2.1.4. Yerel Yönetimlerin Özerkliği

Bir kuruluşun yerel yönetim niteliği taşıması için merkezi yönetim karşısında belli bir özerkliğe sahip olması gerekmektedir. Aksi durumda yerel yönetimin hukuki varlığı sadece şekilden ibaret kalmaktadır. Böyle bir durumda yerel yönetimin tüzel kişiliği hukuki olarak var olsa dahi gerçekte faaliyet gösterememekte, işlevsiz kalmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimin varlığının şekilden ibaret kalmaması için, merkezi yönetim karşısında kendisine özgü belli bir iktidara sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim

⁸ Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 11.

⁹ Tortop, N. (1986). *Mahalli İdareler*. Ankara: TODAİE Yayınları, 19.

karşısında sahip olması icap eden kendine özgü iktidar biçimine özerklik adı verilmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında özerk olabilmeleri; yerel yönetimlerin kendine has mali kaynaklara sahip olmasına, merkezi idare ile yerel idareler arasında yetki paylaşımı yapılmış olmasına ve yerel yönetimlerin kendine özgü karar ve yönetim organlarının bulunmasına bağlıdır.¹⁰

Yerel yönetimlerin idari ve mali olmak üzere iki tür özerkliği söz konusudur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi idari özerklik, yetki alanı içerisinde mevzuata uygun olarak serbestçe kararlar alabilme ve merkezi yönetim makamlarının onayına gerek kalmaksızın bu kararları uygulayabilme gücünü ifade etmektedir. Mali özerklik ise, yerel yönetimlerin kendilerine has malvarlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini, kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür. Mali özerklik, yerel özerkliğin önemli bir koşulunu oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir etki olmaksızın görmeleri, karar organlarının seçimle belirlenmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş olma özelliği kazandırmaktadır. Yerel özerklik (local autonomy) ve yerel demokrasi (local democracy), işte bu özelliklerin sonucu olarak ortaya çıkmışlardır.¹¹

2.1.5. İdari Vesayet Denetimi

Yerinden yönetim, 16. yüzyıldan itibaren ulus devletinin ortaya çıkmasıyla ve milli egemenlik düşüncesinin etkisi ile merkezi otorite karşısında gücünü yitirmiş, merkezi otoritenin siyasi denetimi altına girmiştir.¹² Bu siyasi denetim yönetim bütünlüğü açısından önemli olmakla birlikte, yerinden yönetim kavramının sınırlarını da daraltmaktadır.

Literatürde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini açıklamaya dönük pek çok teori bulunmaktadır. Ancak bu teoriler küreselleşme süreci içinde ya önemlerini yitirmişler ya da değişim göstererek farklı anlamlar kazanmışlardır. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yaşanan hızlı küreselleşme süreci, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde köklü değişiklikleri de beraberinde getirmiştir.

¹⁰ Gözler, K. (2018a). *Mahallî İdareler Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınları, 141-142; Görmez, K. ve Yaylı, H. (2018). *Yerel Yönetimler*. (2. Baskı). Ankara: Orion Kitabevi, 22.

¹¹ Keleş, R. (1992). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi, 39.

¹² Versan, V. (1978). *Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat)*. İstanbul: Dilek Matbaası, 71.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini açıklayan belli başlı modeller; “temsilcilik”, “ortaklık”, “vekâlet” ve “denge (güç-bağımlılık)” teorileridir. Temsilcilik teorisinde yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak kabul edilirken, ortaklık teorisinde yerel yönetimler, merkezi yönetim ile eşit ve aynı konumda görülür. Bu iki teorinin karması olan denge teorisinde ise, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin birbirlerine karşılıklı olarak bağımlı oldukları ve birinin diğerine karşı kullanabileceği kozlarının bulunduğu bir sistem öngörülmüştür. Diğer bir ilişki sistemi vekâlet teorisi olarak adlandırılır. Sistemde merkez-yerel ilişkileri vekil-müvekkil ilişkisine benzemektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin izni ölçüsünde ve onun denetimi altında belirlenmiş olan kamu hizmetlerini yürütür.¹³

Rhodes tarafından ileri sürülen ve güç bağımlılığı modeli (power dependence model) olarak bilinen teoriye göre, merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, merkezi hükümetin ve yerel yönetimlerin avantaj elde etmeye çalıştıkları bir oyundur. Merkezi hükümet ve yerel yönetimler, hazırlanan ve uygulanan politikalar üzerindeki etkilerini en yüksek noktaya çıkarmak için, sahip oldukları kaynakları en iyi biçimde kullanmaya çalışırlar. Merkezi hükümetin kaynakları, yasalar üzerindeki kontrol, merkezden yerel yönetimlere genel vergi gelirleri üzerinden verilen yardımın kontrolü, yerel hizmetler için standartları belirleme ve yerel hizmetleri denetleme yetkisi ile genel seçimlerden gelen ülkeyi yönetme yetkisidir. Yerel yönetimlerin sahip olduğu kaynaklar ise, yerel yönetim hakkında sahip olduğu bilgi ve tecrübe, yerel hizmetlerin uygulanmasında sahip olduğu kontrol ve bu konuda sahip olduğu bilgi ile tecrübe, gelirlerinin önemli bir kısmını elde ettiği yerel vergi koyma yetkisi ve yerel seçimlerden gelen seçilme gücüdür.¹⁴ Tablo 2.1’de merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkisi açıklanmıştır.¹⁵

¹³ Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri. *Tesam Akademi Dergisi*, 23.

¹⁴ Kösecik, M. (2000/Ocak). Yerel Yönetim Teorileri ve Merkez- Yerel Yönetim İlişkilerinde Merkezileşme: Thatcher Dönemi. *TODAIÉ Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(1), 25-41.

¹⁵ Tarhan, T. (2013). *Türkiye’de Demokratik Katılım ve Yerel Yönetim İlişkisi; Demokratikleşme ve Yerelleşme Sürecinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Yüksek Lisans Tezi, Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 20.

Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim
Kanun Yapma	Kendi personeli vasıtasıyla hizmetleri yürütme
Yerel yönetimlere mali kaynak sağlama	Yerel bilgi ve tecrübe
Yerel yönetimlerin harcama ve vergileme yetkilerine müdahale etme	Yerel hizmetleri bizzat sağlama
Yerel yönetimler için standart belirleme	Hizmetleri yürütürken kendi önceliklerini belirleyebilme ve hizmetler arası kaynak aktarımı
Denetim	
Ulusal seçmen Desteği	Yerel seçmen desteği

Tablo 2.1. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi

Merkezi yönetimin yumuşatılmasını sağlayan ve sakıncalarını bertaraf eden yetki genişliğine karşın, yerinden yönetimin bazı olumsuzluklarını gidermeye yönelik olarak idari vesayet kavramı ortaya çıkmıştır. Burada söz konusu olan, ayrı tüzel kişilere sahip yerel yönetimlerin ve kamu kurumlarının, yine onlara varlık veren devlet tarafından kamu yararı amacıyla denetlenmesidir.¹⁶

Örneğin T.C. Anayasası'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” hükmü kapsamında söz konusu denetim mekanizması yerel yönetimler açısından düzenleme altına alınmıştır.

İdari vesayet denetiminin kanunen belirlenmiş esas ve usuller kapsamında yürütülmesi zorunluluğu, bu idarelere tanınan özerkliğin sınırlanmasının bir neticesidir. Nitekim Danıştay'a göre,¹⁷ “Bir kamu hukuku kurumu olan idari vesayet, merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini kamunun ve yöre halkının çıkarları açısından denetleme amacıyla tanınmış sınırlı bir yetkidir.”

2.1.6. Yerel Yönetimlere İlişkin Uluslararası Yaklaşımlar

Uluslararası ilişkilerde yerel yönetimlerin gücü ve önemi hızla artmaktadır. Günümüzde özgürlük, katılım ve yerel demokrasi uluslararası toplum tarafından genellikle ulus devlete karşı savunulan değerlerdir. Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu, Birleşmiş Milletler Kent Habitat Eylemleri, Birleşmiş Milletler Şehircilik Forumları gibi uluslararası oluşumlar, demokrasi, şehirleşme, sürdürülebilir kalkınma, çevrenin korunması gibi çeşitli alanlarda yerelleşmenin önemini vurgulayan kalıcı bir uluslararası siyaset

¹⁶ Tan, T. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 99-100.

¹⁷ Danıştay 9. Dairesi, 27.10.1981, E. 1980/4070, K. 1981/4814; Tan, *a.g.e.*, 2011:100.

üretmiştir. Özellikle 20. yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren yerel siyaset, küresel sistem içinde sürdürülebilir ekonomik gelişmenin şartı olarak görülmeye başlanmıştır.

Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler ile Avrupa Birliği, yerel yönetimlere ilişkin uluslararası yaklaşımları belirleyen başlıca aktörlerdir.

2.1.6.1. Uluslararası örgütler ve yerel yönetimler

Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler (BM) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi küresel örgütler, yönetim, toplumsal sermaye, hizmette halka yakınlık (subsidiarity), güçlendirme (empowerment) gibi kavramları, kalkınmanın temel yapı dinamikleri haline getirmişler ve katılımın yükselişine katkıda bulunmuşlardır.¹⁸ Birleşmiş Milletler, evrensel insan haklarını esas alarak her dünya vatandaşının demokratik katılım hakkı olduğunu, aldığı kararlar ve kabul edilen ana metinlerinde vurgulamaktadır.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi'nin 21. maddesine göre, herkesin doğrudan veya serbestçe seçilmiş temsilciler ile ülkesinin yönetimine katılma ve kamu hizmetlerinden eşit olarak yararlanma hakkı vardır.¹⁹ Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 25. maddesinde, her yurttaşın ayrımlara ve makul olmayan kısıtlamalara bakılmaksızın, doğrudan doğruya ya da özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla kamu yönetimine katılma, seçimlerde oy kullanma, seçilme ve kamu hizmetlerine girme hakkına ve de fırsatına sahip olduğu belirtilmiştir.²⁰

“Yerel Gündem 21” öncelikle, yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli stratejik bir plânın hazırlanması ve uygulanmasını, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı “yönetişim” anlayışının yaşama geçirilmesini hedeflemektedir. Sürdürülebilir kalkınma, demokrasi, insan hakları, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hesap verme ve yerel yönetişimin diğer vazgeçilmez nosyonlarıyla birlikte anlamlıdır. Bu bağlamda, Yerel Gündem 21'in şemsiyesi altındaki yerel eylem plânlanması sürecinin aynı zamanda “yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi” olduğu açıktır.²¹

¹⁸ Akdoğan, A. A. (2004/3-4 Aralık). *Yerel Yönetimlere Halkın Katılımı: Sınırlılık ve Yeni Açılımlar*. Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, s.273.

¹⁹ İnternet: BM, “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”, Web:<http://www.un.org.tr/humanrights/images/pdf/insan-haklari-evrensel-beyannamesi.pdf>, Son Erişim Tarihi: 20.07.2019.

²⁰ İnternet: BM, Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Web:<https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/08/03/MedeniVeSiyasiHaklaraIliskinSozlesme.pdf>, Son Erişim Tarihi: 20.07.2019

²¹ Eralp, S. (2005/Şubat). *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgileri El Kitabı* (2. Baskı). İstanbul: IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, 20.

Birleşmiş Milletler eğitimden sağlığa, çevre hareketlerinden spora kadar pek çok alanda yaptığı uzun vadeli programlarla, yerleşme ve yerel demokrasinin güçlendirilmesine çalışmaktadır. İnsan yerleşimleri faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlama, insan yerleşimleri ve iskân programları konularında kentlerde karşılaşılan sorunların çözümü için, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (UN-HABITAT) sürdürülmektedir. Bir diğeri ise, UNESCO himayesinde sürdürülen hayat boyu eğitim programlarıdır. Bu programlarda, örgün eğitim dışında bulunan herkesin hayat boyu eğitim alma hakkı savunularak, eğitimin temel bir hak olduğu prensibiyle önemli projeler yürütülmektedir.

“Yeryüzü Zirvesi” olarak isimlendirilen BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED), çevre ve kalkınma konularında bütün dünya ülkelerini küresel düzeyde ilk kez bir araya getiren bir konferans olup, sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde, kentsel hakları ve yerel demokrasiyi savunan çoğulcu ve katılımcı politikaları benimsemiştir.

179 ülkenin Devlet ve Hükümet Başkanları ile birlikte, binlerce resmi temsilcinin ve 35.000’in üzerinde sivil toplum kuruluşu temsilcisinin katılımıyla Rio Zirvesi, Birleşmiş Milletler’in en yüksek katılım düzeyine ulaşılan toplantısı olma özelliğini korumaktadır. Rio Konferansı’nda beş uluslararası belge kabul edilmiştir. Konferansın temel çıktısı olan “Gündem 21” başlıklı küresel eylem plânı ile birlikte, “Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi” ve “İklimsel Değişiklikler Çerçeve Sözleşmesi” başlıklı küresel ölçekte bağlayıcı iki metin imzaya açılmış, bağlayıcılığı olmayan “Ormanların Sürdürülebilir Yönetimi Konusundaki İlkeler Bildirimi” benimsenmiş ve Konferans’ın genel kabullerini ortaya koyan “Çevre ve Gelişme Üzerine Rio Bildirgesi” kabul edilmiştir. Rio Zirvesi, yalnızca “sürdürülebilir kalkınma” anlayışını yaşantımıza sokmakla kalmayarak, katılımcı mekanizmaların ve süreçlerin önce Birleşmiş Milletlerce, ardından da tüm hükümetler ve diğerkurum ve kuruluşlarca benimsenmesini sağlamaya yöneliktir.²²

“Yerel Gündem 21” şeklinde anılan ve Avrupa’daki diğerkörnekleriyle birlikte, ülkemizde BM Kalkınma Programı (BMKP) ile ortaklaşa uygulanmaya çalışılan bu evrimin özü, kentlerde yerleşik yerel yönetimlerle sivil toplumu, kent gündemini belirlemek amacı etrafında birleştirilerek, hem katılımcı demokrasiyi, hem de çevre ve yaşam kalitesini geliştirmektedir. Yerel Gündem 21, bu kısa tariften de anlaşılabilceği gibi, başta "iyi yönetim" olmak üzere, "bugünün gereksinimlerini, gelecek nesillerin gereksinimlerini karşılama yeteneğinden ödün vermeden karşılayan kalkınma" şeklinde yorumlanan

²² Eralp, *a.g.e.*, 2005:15.

"sürdürülebilir kalkınma" ile yakından ilintili bir programdır. Dolayısıyla, Yerel Gündem 21'in ortaya çıkışı, uygulama aşamaları ve günümüzde karşılaştığı sorunları tasvire çalışırken, sürdürülebilir kalkınmanın hayata geçiriliş safhalarından ve özellikle de, iyi yönetim olgusundan söz etmek kaçınılmazdır.

"İnsanlık tarihsel bir dönüm noktasındadır" tümcesiyle başlayan Gündem 21, amacın vazgeçilmez bir yöntemi olarak, "küresel ortaklık" anlayışını gündeme getirmektedir. Bununla birlikte, tüm dünyada geleneksel yönetim anlayışı yerini, "yönetişim" (governance) olarak ifade edilen, katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı yeni bir yaklaşıma bırakmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşım kapsamında yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, diğer yerel aktörler, merkezi yönetimlerle uluslararası topluluğun ortakları olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Rio Konferansı'nı takip eden tüm zirveler, söz konusu küresel ortaklık ilkelerini pekiştirici bir işlev görmüştür. Gündem 21'in temel yaklaşımı, tüm program alanlarına yönelik finansman politikalarının belirlenmesi, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir teknik ve ekonomik araçların belirlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin daha fazla yetki devri anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümet ve hükümet dışı kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikler üzerine bina edilmektedir. Kısaca, Gündem 21'de "toplumsal uzlaşma olmadan sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılamaz" görüşü ağırlık kazanmaktadır.²³

Dünya Bankası, kentsel sürdürülebilirlik, enerji politikaları, ulaşım ve çevre temizliği gibi çeşitli projelere yerel yönetimlerle işbirliği içinde destek vermektedir. Belediyeler, Dünya Bankası'ndan doğrudan kredi kullanma olanağına sahiptir. Dünya Bankası bu amaçla Türkiye'deki İbank aracılığıyla kredi anlaşmaları yapabildiği gibi, kentsel gelişme ve yerel yönetim biriminin hazırladığı raporlar çerçevesinde de yerel yönetimleri destekleyebilmektedir.

2.1.6.2. Avrupa Birliği'nin yerel yönetim politikaları

Avrupa Birliği'nin yerelleşme ve yerel yönetimleri kapsayan politikaları, yeni kamu yönetimi ilkeleri ve neo-liberalizmin etkisi altındadır. Genellikle insan hak ve hürriyetleri temelinde gerçekleşen taleplerin karşılanmasına yönelik yerelleşme politikaları, üye devletlerin iç hukukunu etkisi altına almaktadır. Bütünleşme teorilerinin en somut

²³ Arar, A. A. (2002). Yerel Gündem 21. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, 6, 14-22.

örneklerinden biri olan Avrupa Birliği, üye ülkelerin ulusal politikalarını AB uyum sürecinde, çok yönlü etkileyen bir yapıya sahiptir.

Avrupa Birliği'nin yerel yönetim politikasının temelinde, Avrupa'nın ekonomik bütünleşmesi ve devamında sosyal ve siyasal bütünleşmesi öngörülmüştür. Bu süreçte üye ülkelerin yerinden yönetim ve yetki genişliği gibi mekanizmalarının uyumlaştırılması ve kabul görmesinin, üye ülkelerin entegrasyonunu hızlandıracağı değerlendirilmektedir.

Avrupa Birliği tek başına siyasal ve idari yapıya sahip değildir. Bu nedenle, vatandaşa yakın olan ve kendi ulusal yönetim politikalarının uygulanmasında önemli kamu hizmetlerini sağlayan kurumlar olarak yerel yönetimleri, bütünleşme politikalarının önemli ve ideal aktörleri olarak görmekte ve kullanmaktadır.²⁴

AB'nin yerel yönetimler üzerindeki genel etkilerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.²⁵

1. Yerel yönetimlerin statüsü ve rolü üzerindeki etkileri,
2. Yerel yönetimlere entegrasyon politikalarının gerçekleştirilmesinde katkı sağlayacak değişik fonlardan yardımlar,
3. Entegrasyon sürecinin, yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, belirli hizmetler, yerel yönetim siyaseti ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerine etkileri,
4. Ulusal sınırlar dışında, üye ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulan ağların (transnational networks) yerel yönetimler için önemi ve katkılarıdır.

AB üyesi ülkelerde, yeni kamu yönetimi modeli gerekleri doğrultusunda, kamu yönetiminde düzenlemelerin/reformların yapılması ve yerelleşmenin politik gündemin üst sıralarında olmasında, birlik mevzuatına uyum gerekliliği ve de AB'nin cesaretlendirici teşviklerinin önemli etkisi vardır. Bu yöndeki çabaların olumlu sonuç verdiğini gören AB, tavrını daha da netleştirmek için 2001 yılında "European Governanance" isimli kamu yönetiminde reform ve yerelleşmenin önemi konusunda bir stratejik plân hazırlamıştır. Bu belge ile yerelleşme adına yapılacak olan tüm idari düzenlemelerde esas alınması gereken beş temel kriter belirlenmiştir.²⁶ Bu kriterler şu şekilde sıralanmıştır:

1. Şeffaflık / Openness

²⁴ Kösecik, M. (2006). Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler içinde (1- 42), *Alfa Aktüel*, 6.

²⁵ Kösecik, M. (2002). Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler içinde (1-35), *Alfa Aktüel*, 2-3.

²⁶ Demirkaya, Y. (2008). *Birleşik Avrupa'nın Yerelleşme Politikası*. (Ed). Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Ankara:Nobel Yayın Dağıtım, 34.

2. Katılım / Participation
3. Hesap Verebilirlik / Accountability
4. Etkinlik / Effectiveness
5. Uyum-Ahenk / Coherence

Bu süreçle AB “geleneksel yönetim” yaklaşımını terk ederek daha kuşatıcı olduğunu düşündüğü “yönetişim” anlayışına geçmiş ve AB’nin yönetsel sistemi için bu anlayışı resmi dokümanlarında sahiplenmiştir. Bu anlayışta vatandaşların politikalara katılmasının temin edilmesi ilk bakışta dikkatleri çeken bir unsur olarak gözükmektedir.²⁷

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nce Mart 1992’de kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı, kentli haklarının tanınmasında şüphesiz en önemli belgedir. Belgede yer alan ve Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kent sakinlerinin sahip oldukları belirtilen bu haklardan biri de katılım hakkıdır. Diğer yandan Kongre, Mayıs 2008’de Strazburg’da “Avrupa Kentsel Şartı-II: “Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto”yu kabul etmiştir. Yerel demokrasinin varlığının temel göstergesi olan “kentlilerin yönetime katılım hakkı” yeni belgede de kendine yer bulmuştur.²⁸

Şart, Avrupa Konseyi’nin temel hak ve özgürlüklerin korunması çağrılarına paralel olarak, Avrupa’da hemen her ülkeye uygulanabilecek bir dizi yol gösterici evrensel ilke tanımlamaktadır. Önemle benimsenen temel iki ilke ise “işbirliği ve dayanışma”dır. Şart, kentsel yerleşimlerdeki yaşam kalitesini yükseltebilmek için; karar verme mekanizmalarını, merkezden çevre yerleşimlere yaymak amacıyla; yerel yönetimler ve kent sakinleri arasında “kentlerin çeşitli sorunlarını yakından anlamak ve yerel halkı karar verme süreçlerine katmak” için tüm Avrupa kentleri arasında “işbirliği ve dayanışma”yı gerekli görmektedir.²⁹

Avrupa Kentsel Şartı içinde kentli haklarına ek olarak, kentlerin dolaşım, fiziki yapı, kentsel yapı mirası, konut sorunu, engellilerin sosyo ekonomik durumu, spor ve boş zamanları değerlendirme gibi pek çok ana başlık altında, kent halkıyla birlikte sürdürülebilir kalkınma için yerel demokrasinin güçlendirilmesini hedeflemektedir.

Kentli haklarının ne olduğu konusunda, üzerinde uzlaşmış uluslararası bir metin yoktur. 17-19 Mart 1992’de Avrupa Konseyi’nin kabul ettiği “Avrupa Kentsel Şartı” bu konuda

²⁷ Okçu, M. (2007). Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor. *Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF*, 12, 310.

²⁸ Pektaş, E. K. ve Akın, F. (2010). Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı olarak Katılım Hakkı. *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 12(2), 23.

²⁹ Pektaş ve Akın, a.g.m., 2010:28.

başlangıç olarak kabul edilebilir. Şartın metninde belirtildiği üzere bu belge sadece, gelecekteki bir kentsel antlaşmasının temelini oluşturmak amacını taşımaktadır. İnsan hakları, tarih içinde değişik aşamalardan geçerek oluşmuş bir haklar manzumesidir. Bu haklar savunulmakta, zaman içinde anayasalara ve uluslararası antlaşmalara girerek kurumsallaşmaktadır. Kentli hakları da henüz oluşma aşamasındadır.³⁰

Kentsel Şartı 2’de, temel kentsel hizmetlerin toplumun dışlanmış kesimleri dâhil, herkesçe paylaşılması istenmektedir. Bu, kentsel hakların gelişmesi ve daha yaşanabilir kentlerin yaratılması açısından önemli bir taleptir. Bununla birlikte Şart 2, yeni liberal öğretinin yönetsel ve siyasal alanda talep ettiği değişikliklerin kentsel düzeye yansımaları olarak düşünülmelidir. Örneğin Şart’ta yer alan, “Avrupa değerlerini esas alarak, kamu politikalarında etik yönetim, sürdürülebilir kalkınma” gibi talepler, yeni liberal devlet modelinin uygulamaları ile örtüşmektedir. Nitekim “Avrupa değerlerini esas alan” demekle, Avrupa dışı değerleri dışlayıcı bir yaklaşımın kabul edildiği de söylenebilir.³¹

Avrupa Konseyi bünyesinde 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve bazı maddelerine çekince konularak 21 Kasım 1988’de Türkiye tarafından da imzalanan Şart, giderek artan görev ve sorumlulukların karşılanması için yerel yönetimlere esneklik tanınması, yerel yönetimlere görevlerini en iyi şekilde gerçekleştirecek yönetim yapısının sağlanması ve yerel yönetimlerin merkez müdahalesinden korunmasını amaçlamaktadır.³²

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın 3. maddesinin 1. fıkrasında şöyle denilmektedir;

Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.” Aynı maddenin 2. fıkrasında ise; “Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.³³

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinde, özerk yerel yönetimin kapsamı altı fıkra halinde yer almaktadır. Maddede, yerel yönetimlerin temel yetki ve

³⁰ Tekeli, İ. (2011). *Kentli Hakları, Kent, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 186.

³¹ Güler, M. (2011). Kentsel Haklar, Kapitalizm ve Katılım. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(1), 49-71.

³² Akçadağ, E. A. (2011/Haziran). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye. *Bilgesam e-dergi*.

³³ İnternet: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Web:http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, Son Erişim Tarihi: 20.07.2019.

sorumluluklarının anayasa ya da kanun ile belirleneceği, kamusal sorumlulukların genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı, kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkilerin öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmayacağı veya sınırlandırılmayacağı hususları yer almaktadır. Böylece merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki yönetsel denetim ve gözetim (vesayet) yetkisinin sınırları çizilmektedir.

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler: Tarihçe, Genel Özellikler ve İdari Yapı İçindeki Yeri

Son yıllarda hemen her alanda görülen baş döndürücü değişimler, ülke yönetimlerinin küreselleşen dünyayla bütünleşme ve demokratikleşme çabalarını da etkilemektedir. Demokratikleşme süreçlerinin ayrılmaz parçalarından biri de yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesidir. Yerel yönetim kapsamına girmediği halde, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine katkı sağlayabilecek mahalle birimini, demokratik bir kurum olarak tanımlayabilmek için öncelikle Türkiye’de yerel yönetimin genel özelliklerinin ve yerel yönetimlerin idari yapı içindeki yerinin ne olduğunun ortaya konması gerektiği değerlendirilmektedir.

2.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde yerel yönetimlerin zengin ve uzun bir geçmişe sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. Tanzimat ilan edilinceye kadar Osmanlı’da modern anlamda bir yerel yönetim geleneğinin olduğunu ileri sürmek de güçtür.

Ülkemizde batılı anlamda ilk yerel yönetimler 1855-1864 yılları arasında kurulmuştur. Yerel yönetimlerin batıdaki ortaya çıkış tarihine göre henüz yeni sayılabilecek bu kurum, farklı toplumsal yapılardan ve farklı tarihsel gerçekliklerden kaynaklanmaktadır. Ancak Tanzimat reformları ve ülkenin içine girdiği modernleşme hareketlerinin sonucunda, birçok yeni yasa ve yönetsel düzenlemelerin yapılmaya başlandığı görülmüştür.³⁴

Özellikle Kırım Savaşı sonrası kentlerdeki nüfus artışı nitelik ve nicelik bakımından mevcut geleneksel kurumların yetersizliğine yol açmış, bunun bir sonucu olarak Osmanlı’da belediye faaliyetlerine hız verilmiştir.³⁵ Nitekim günümüz belediye örgütünün temeli bu dönemde atılmıştır. 16 Ağustos 1855 tarihinde İhtisap Nezareti ilga edilerek yerine İstanbul’da “İstanbul Şehremaneti” adıyla ilk belediye kurulmuştur. İstanbul

³⁴ Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2006). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 36.

³⁵ Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*. (5. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 29-31.

Şehremaneti'nin başında, merkezin atadığı şehremini (belediye başkanı) denilen kişi görev yapmıştır. Ayrıca yine atamayla göreve gelen 12 üyeden oluşan bir Şehir Meclisi faaliyet göstermiştir.³⁶ Şehremaneti kurumunun mali kaynaklarının sınırlı olmasının yanında, mali yönden merkeze bağlı olmasından dolayı özerk gelir ve yetki unsuru da söz konusu olmamıştır.³⁷

Kentsel hizmetlerle ilgili beklenen başarıyı gösteremeyen Şehremaneti uygulamasını müteakip, 9 Mayıs 1856 tarihinde Padişah Sultan Abdülmecid'in yazılı izni ile kurulması düşünülen belediye örgütü hakkında tavsiyelerde bulunarak kuruluş tasarısını oluşturmak amacıyla "İntizam-ı Şehir Komisyonu" teşkil edilmiştir.³⁸ 1857 yılına kadar görevlerini yerine getirmiş olan bu komisyonun en önemli faaliyetlerinden birisi Nizamname-i Umumi olmuştur. Padişah tarafından kabul edilen tüzük uyarınca, İstanbul 14 daireye ayrılarak her dairede ayrı ayrı belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür. Bununla birlikte uygulamada yaşanabilecek zorluklar nedeniyle öncelikle Beyoğlu ve Galata semtlerini içeren "Altıncı Belediye Dairesi"nin kurulması uygun görülmüş, bu şekilde 1857 yılında azınlıkların yoğun olarak yaşadığı alanlar olması sebebiyle yazışma dili Fransızca olarak kabul edilen Altıncı Belediye Dairesi teşkil edilmiştir.³⁹

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte başlayan yerel gelişmeler, Altıncı Daireden sonra 8 Ekim 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ve 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile devam etmiştir. Bu vilayetnameler ile ilk kez vilayet adı altında il genel idaresi oluşturulmuştur. Yönetim teşkilatlanmasında eyalet sisteminden vilayet sistemine, sancak sisteminden de liva sistemine geçiş yapılmıştır. Nizamnameye göre teşkilat sırası ise vilayet-sancak-kaza-karye (köy) şeklinde olmuştur. Ayrıca ilk kez il düzeyinde genel yönetime ek olarak özel idare uygulamasından da söz edilmiştir.⁴⁰

Altıncı Belediye Dairesi ile elde edilen sonuçların başarılı olmasıyla birlikte, 1868 yılında Şehremaneti yeniden şekillendirilerek İstanbul 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Dairelerde farklı bir yöntem tercih edilerek doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlamak yerine Şehremaneti'ne bağlanmıştır. Yerel otoritenin oluşturulması bakımından olumlu bir adım olan bu yöntem,

³⁶ Kaya, Y. (2006). *Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 109.

³⁷ Kozanoğlu, G. (2012). *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 54-55.

³⁸ Yaylı, H. (2015). Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. *Yerel Yönetimler* içinde (edt. K. Görmez), 27-81, Ankara: Orion Kitabevi, 34-35.

³⁹ Kaya, a.g.t., 2006:109.

⁴⁰ Bayrakçı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*. (Gözden Geçirilmiş Baskı). Konya: Dizgi Ofset, 51.

mali açıdan merkezden destek alınamaması neticesini de beraberinde getirmiştir. Bu itibarla su ve imar denetimi gibi görevler dairelerden ve Şehremaneti'nden alınmış, merkezi idareye yeniden devredilmiştir.⁴¹

Batılılaşma hareketi tepeden inme olduğu için, bu hareketin bir parçası olan belediye kavramı da köksüzdür. Bu yönüyle, batıdaki gibi sivil toplum kurumu olarak gelişmeyen ve halk katılımının olmadığı belediyeler, mali kaynakları kısıtlı ve güçsüz kurumlar olarak kalmışlardır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş aşamasında yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini öngören 1921 Anayasası'nda, özerk belediyeciliğe ait önemli kararlar alınmıştır. Vilayetlerin mahalli işlerde muhtariyeti olduğunu savunan ve valinin görevlerini sınırlayan 1921 Anayasası bugün için bile demokrasi tarihinin önemli bir adımıdır.⁴²

1921 Anayasası'nın vilayeti düzenleyen 11. maddesi, kamusal sorumlulukları ikiye bölerek bir kısmını merkezi yönetime, diğer kısmını da vilayet yerel yönetimine bırakır. Vilayet, tüzel kişiliğe sahip özerk bir yönetimdir. Anayasanın tek tek sayarak vilayeti yetkilendirdiği alanlarda konuların düzenlenmesi ve icrası vilayet meclislerine (şura) bırakılmıştır. Vilayet halkı tarafından seçilen şura, kendi içinden bir başkan (reis) ve yürütme kurulu (idare heyeti) da seçecektir. Vilayetleri oluşturan ilçeler (kazalar) tüzel kişiliği olmayan idari ve inzibati birimlerdir. İlçeleri oluşturan bucaklar (nahiyeler) ise iller gibi tüzel kişiliğe sahip, meclisleri ve yürütme kurulları olan özerk birimlerdir. 1921 Anayasası, devletin örgütlenmesinde hem merkezden, hem de yerinden yönetim ilkelerini dikkate almış, yerel yönetimlerin özerkliği güçlü biçimde anayasada vurgulanmıştır.⁴³

1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nın ademi merkeziyetçi modelinden tümüyle ayrılmış, merkeziyetçiliği esas almıştır. Artık il yerel yönetiminin yetkileri anayasada sayılmamakta, il ve bucak meclislerinden söz edilmemektedir. 1920'li yıllar, Türkiye'nin ulusal egemenlik ilkesine dayanan lâik bir devlet olarak köklü reformlarla yapılandırıldığı bir dönemdir. Reformların devlet eliyle "yukarıdan" gerçekleştirilmesi merkezileşmeyi kaçınılmaz kılmıştır. O nedenle, Avrupa ülkelerinin çoğunda yerel yönetimlere bırakılan sorumluluk alanları merkezde toplanmış, yerel yönetimler üzerinde de katı bir vesayet politikası yürütülmüştür.⁴⁴

⁴¹ Yaylı, *a.g.e.*, 2015:37.

⁴² Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları, 208.

⁴³ Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal*, (2), 7.

⁴⁴ Uygun, *a.g.m.*, 2015:8.

1961 Anayasası, kamu yönetiminin temelini oluşturan ilkeleri iki yeni şekilde düzenlemiştir. Bunlar, merkezden yönetim ilkesi ve yerinden yönetim ilkesidir. Aynı ilkeler 1982 Anayasası'nda da tekrar edilmiştir (m.123). Zıt anlamlara sahip bu iki kavram, eski anayasadaki yetki genişliği ve görev ayrımı kavramlarının karşılığı gibi durmaktadır. Ancak metinde illerin idaresi için “yetki genişliği” ibaresi kullanılırken, “görev ayrımı” tanımına yer verilmemiştir. Bu durum, yeni anayasanın “görev ayrımı” ilkesini kabul etmediği şeklinde yorumlanamaz. 1876 ve 1924 Anayasalarında “ vilayet ” ile ilgili hüküm hem merkezi yönetimin taşra örgütüne, hem de bir yerinden yönetim birimine ilişkindir. Vilayetin bu ikili yapısı nedeniyle, söz konusu hüküm içinde yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri birlikte sayılmıştır. Oysa 1961 ve 1982 Anayasalarında önce merkezi yönetim (115. ve 126. maddeler), ardından yerel yönetimler (116. ve 127. maddeler) ayrı maddeler halinde düzenlenmiştir. Böyle olunca, illerin yetki genişliğine göre yönetileceği esas yalnızca ildeki merkezi yönetim birimi olan Valilik için getirilmiş bir hüküm olmaktadır. İl düzeyindeki yerinden yönetim birimi olan İl Özel İdaresi'nin dayanacağı esas “yerinden yönetim ilkesi” olarak belirtilmiştir (1982 Anayasası, md.127/2).⁴⁵

1961 ve 1982 Anayasaları'nda merkeziyetçiliğin asıl dayanağı, aşağıda ele alınacağı üzere “idari vesayet” ile “idarenin bütünlüğü” ilkeleri, daha doğrusu bunların katı bir merkeziyetçi anlayışla yorumlanmış olmasıdır. Yine de ilkeler düzeyinde bakıldığında, 1961 ve 1982 Anayasaları eski anayasalara göre daha merkeziyetçi bir yaklaşıma sahiptir.⁴⁶

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediyeler Yasası, tek parti yönetiminin, merkezi devlet bürokrasisinin güçlü denetimi altında olan belediyeçilik anlayışının bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.⁴⁷ 1580 sayılı Belediyeler Kanunu 2004 yılına kadar, 74 yıl gelişen ve dönüşen yerel demokrasi anlayışı içinde yerel yönetimlerin hukuki dayanağı olmuştur.

Son olarak 23/7/2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5216 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu”, 4/3/2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ve 13/7/2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı “Belediye Kanunu” yürürlüğe girmiştir. 2012 yılında TBMM Genel Kurulu'nda, “13 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve

⁴⁵ Uygun, *a.g.m.*, 2015:8.

⁴⁶ Uygun, *a.g.m.*, 2015:8.

⁴⁷ Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 18.

Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” kabul edilmiştir.

2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri

Ülkemizde yerel yönetim kuruluşları, yerel nitelikli birçok hizmetin yapılmasını sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan kuruluşlar olup, “İl Özel İdareleri”, “belediye yönetimi” ve “köy yönetimi” olmak üzere üç türdür. Bunlar içinde en eski ve geleneksel olanı köy yönetimidir. Diğerleri batılılaşma dönemi içinde Fransa örnek alınarak kurulmuştur.⁴⁸

Yerel yönetimler Anayasa’nın 127. maddesinde bir kamu tüzel kişisi olarak nitelenmiştir. Ancak uygulamada yerel yönetimlerin sivil toplumu temsil eden, devlet ile sivil toplum arasındaki ilişkileri düzenleyen bir yapısı da bulunmaktadır.⁴⁹

Yerel yönetimlerin genel özelliklerini şu başlıklar altında toplamak mümkündür:⁵⁰

- Yerel yönetimler belirli bir alanda faaliyet göstermektedir.
- Yerel yönetimlerin ayrı bir tüzel kişiliği vardır.
- Yerel yönetimler merkezi yönetimlerden bağımsız ayrı organlara sahiptir.
- Yerel yönetimler kamu yararı gözeterek işlevlerini yerine getirir.
- Yerel yönetim birimleri özerktir. Yani ayrı bir bütçe ve tüzel kişiliğe sahiptir.
- Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları kanunlarla düzenlenmiştir.
- Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden farklı olarak ayrı bir personel yapısı vardır.
- Yerel yönetimler kendilerine ait taşınır ve taşınmaz malvarlığına sahiptir.
- Yerel yönetimlerin yöneticileri seçimle iş başına gelir.
- Yerel yönetimler federal devletlerde, federal anayasalar ya da eyalet anayasalarıyla düzenlenmiştir.
- Yerel yönetim kuruluşları, kendi aralarında görevleriyle ilgili olarak birlik kurabilirler.
- Yerel yönetimler, yasal olarak kendi görev alanı içinde olup başka bir yönetime bırakılmamış bütün işlerle ilgilenebilirler.

2.2.3. Yerel Yönetimlerin T.C. Yönetim Yapısı İçindeki Genel Görünümü

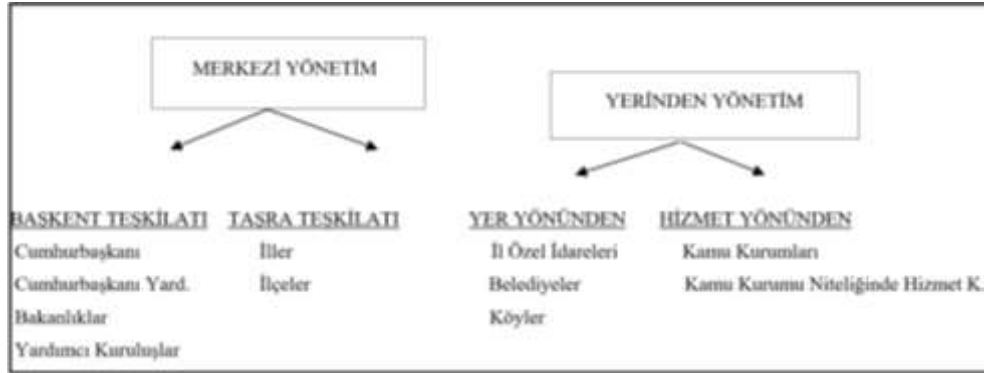
1982 Anayasası’nın 123. maddesine göre; idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim

⁴⁸ Gözübüyük, Ş. (2008). *Türkiye’de Mahalli İdareler*. (Güncelleştirilmiş 10. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi, 177.

⁴⁹ Göymen, K. (1997). *Türkiye’de Kent Yönetimi*. İstanbul: Boyut Matbaacılık, 12.

⁵⁰ Bozlağan, R. (2005). *Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler*. İstanbul: Hayat Yayıncılık, 55; Görmez ve Yaylı, a.g.e., 2018:23.

esaslarına dayanmaktadır. Başka bir deyişle, idari teşkilatın genel yapısı merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre şekillenmiştir.⁵¹ İdari teşkilatın genel yapısı Tablo 2.2’de gösterilmiştir.⁵²



Tablo 2.2. İdari Teşkilatın Genel Yapısı

Yerel yönetimlerin idari teşkilatın genel yapısındaki yerini anlayabilmek için öncelikle merkezi yönetim ve yerinden yönetimin genel esasları ile merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları üzerinde durmak gerekmektedir.

2.2.3.1. Merkezi yönetim

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerindeki birlik ve bütünlüğün sağlanması amacıyla verilen hizmetlerle ilgili alınan kararlar ve faaliyetler bütünüdür, merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı dâhilindeki örgütlerce yürütülmesidir.

Ülke yönetiminin, merkezi idare tarafından tek elden yürütülmesini anlatan bu sistemde idare teşkilatı tektir. Başka bir anlatımla, hizmetlerin sunulması için gerekli yetkiler devlet merkezindeki idare tarafından kullanılmakta, tüm kararlar devlet tüzel kişiliği adına alınmaktadır. Hizmetleri yürüten memurlar ve diğer kamu görevlileri merkezi yönetime mensup oldukları gibi, hizmetlerin gerektirdiği gelir ve giderler de devlet bütçesinde toplanmaktadır.⁵³

Merkezi yönetim hizmet türlerine göre bakanlıklar şeklinde bir bölünme gösterse de, bunların ayrı tüzel kişilikleri bulunmamakta, devlet tüzel kişiliğini temsil etmekte ve onun adına yetki kullanmaktadırlar. Ayrıca merkezi yönetimin, başkent dışında da örgütlenme

⁵¹ Gözübüyük, Ş. (1998). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 5.

⁵² Gözler, K. (2018b). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 1.

⁵³ Turan, A. M. ve Güler, M. (2018). *Yerel Yönetimlere İlişkin Temel Kavramlar. Yerel Yönetimler*, Ed. Görmez, K. ve Yaylı, H., (2. Baskı). Ankara: Orion Kitabevi, 21.

yoluna gitmesi sonucunda taşra kuruluşları ortaya çıkmıştır.⁵⁴ Yetki genişliği ilkesi ise, tüm kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğinde toplandığı merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış şeklidir.⁵⁵

Merkezi yönetim başkent teşkilatı ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkezi yönetimin başkent teşkilatı yeni Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmeden önce Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlıklardan müteşekkildi. Ancak 9 Temmuz 2018 tarihinde tamamen yürürlüğe giren 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile başkent teşkilatında önemli değişiklikler yapılmış, bu kapsamda Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık ilga edilmiştir. Söz konusu makamlara ait yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiştir. Yeni sistemde başkent teşkilatı Cumhurbaşkanı ve doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve ona karşı sorumluluğu bulunan Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve bakanlıklardan meydana gelmektedir. Ayrıca başkent teşkilatında Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu ve Yüksek Askeri Şura'dan oluşan yardımcı kuruluşlar görev yapmaktadır.⁵⁶

Merkezi yönetimin diğer bir unsuru olan taşra teşkilatı ise, merkezi yönetimin üstlendiği kamu hizmetlerinin, tüm yurt çapında yürütülebilmesi amacıyla, onunülke geneline yayılmış kollarıdır. Yani taşra teşkilatı, merkezi yönetimin taşradaki uzantısı niteliğini taşımaktadır. Taşra teşkilatında yer alan birimler bir bütünün parçasını teşkil etmekte, aynı devlet tüzel kişiliğinin içinde yer almaktadır. Anayasa'nın 126. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır." hükmü uyarınca, merkezi yönetimin taşra teşkilatının başında iller bulunmaktadır. 5442 tarihli İl İdaresi Kanunu kapsamında ilin altındaki bölümler ilçe olarak düzenlenmiştir. Bu durumda taşra teşkilatının il ve ilçe olarak düzenleme altına aldığı görülmektedir.⁵⁷

Merkezi yönetimin farklı yönlerden bir takım yararları ve sakıncaları bulunmaktadır. Devlet yönetiminde birliğin sağlanması ile kamu hizmetlerinin daha verimli yürütülmesi için gerekli bütçenin daha akılcı bir şekilde oluşturulması ve yönetilmesi merkezi yönetimin başlıca yararları arasında yer almaktadır. Ayrıca kamusal hizmetlerin verimli bir biçimde yürütülmesi için gereken uzmanlık ve maddi imkânlar, merkezi yönetimde daha kolay elde

⁵⁴ Tan, a.g.e., 2011:93; Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2011). *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar* (Güncelleştirilmiş 8. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi, 143.

⁵⁵ Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*. (6. Baskı). Ankara: İmaj Yayıncılık, 60.

⁵⁶ Gözler, a.g.e., 2018a:96.

⁵⁷ 6552 sayılı Kanun ile bucak yönetimi kaldırılmadan önce taşra teşkilatı il, ilçe ve bucak olarak üç unsurdan oluşmaktaydı. Gözler, a.g.e., 2018a:137.

edilebilmektedir. Dahası, bu yönetim sayesinde hizmetlerin eşit düzeyde ülkeye yayılması sağlanmakta, hizmetlerin maliyeti azalmakta ve kamu görevlileri merkezi yönetimde yerel etkilerden kurtulabilmektedir.⁵⁸

Öte yandan merkezi yönetimin farklı sakıncaları da söz konusudur. Nitekim merkezi yönetim kırtasiyeciliği artırmakta, halkın yönetime katılmasının sınırlarını daraltmakta, kamu görevlileri ve kamu hizmetleri üzerinde olumsuz etkide bulunabilmekte ve de siyasal gücü merkezde elinde bulunduranlar, kendi seçim bölgelerine hizmetlerin dağılımında ayrıcalık tanıyabilmektedir.⁵⁹

Anayasa'nın 126. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükme göre, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Gözler ve Kaplan'a göre yetki genişliği, merkezi yönetimin devlet tüzel kişiliği içindeki yetki dağıtımını anlamına gelmektedir.⁶⁰ Tan yetki genişliğini, merkezde toplanmış yetkilerin bir kısmının yine merkezin denetimi altında, merkezdeki ve taşradaki bir takım yüksek bürokratlara aktarılması olarak tanımlamaktadır.⁶¹ Arıkboğa ise yetki genişliğini, merkezi yönetime ait yetkilerden bir bölümünün, merkezin hiyerarşik yapısı içinde bulunan taşra teşkilatlarına devredilmesi olarak tarif etmektedir.⁶²

Yetki genişliği ilkesi sayesinde merkezde toplanmış olan yetkilerden bir bölümü merkezi yönetimin alt birimlerine dağıtılarak merkezde oluşan yoğunluk azaltılmaya çalışılmaktadır.⁶³ Bu amacın bir göstergesi olarak batılı dillerde taşra teşkilatlarının oluşturulması "deconcentration" kavramıyla tanımlanmaktadır. Yetki genişliğinde karar yetkisinin aynı tüzel kişilik içinde ve hiyerarşik düzene uygun olarak merkezi otoriteden, örneğin İl yönetimindeki Vali'ye geçmesi söz konusudur. Merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içinde bir yetki dağılımı söz konusu olduğu için, kendisine yetki aktarılmış olan makamlar artık bu yetkilerini doğrudan kullanabilmelerine karşın, hiyerarşik düzenin neticesi olarak merkezi otoritenin doğrudan o konuda karar yetkisi bulunmasa da, alttaki makamlara alacakları kararları etkileyecek emir ve direktif verme yetkileri devam etmekte, kararlar üzerindeki denetim yetkilerini de korumaktadırlar.⁶⁴

⁵⁸ Parlak ve Ökmen, *a.g.e.*, 2010:9; Tan, *a.g.e.*, 2011:94.

⁵⁹ Tan, *a.g.e.*, 2011:94; Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi*. (11. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 114.

⁶⁰ Gözler, K. ve Kaplan, G. (2013). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınları, 31-32, 72-79.

⁶¹ Tan, *a.g.e.*, 2011:98.

⁶² Arıkboğa, E. (2018a). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 9-10.

⁶³ Görmez ve Yaylı, *a.g.e.*, 2018:22.

⁶⁴ Tan, *a.g.e.*, 2011:99.

Devletler, gerek çeşitli kamu hizmetlerini ülkenin dört bir tarafında ifa edebilmek, gerekse de merkeziyetçi bir idari yapılanmayı devam ettirebilmek için yetki genişliği ilkesinden yoğun biçimde faydalanmak istemektedir. Öte yandan bu tür bir işleyiş idari mekanizmayı hantallaştırmakta, bu tür idari birimler genellikle düşük düzeyde etkin olabilmekte ve hizmetlerin bu yöntemle ifasında çeşitli sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir.⁶⁵

Yetki genişliğinde merkezi otoritenin yetkilerinden bazılarının alt makamlara aktarılması söz konusu olduğu için, yetki genişliği ile yetki devri birbirine karıştırılabilmektedir. Yetki devri hükümetin ya da üst kuruluşlarının yetkilerinin bir kısmını, kuruluşların alt kademelerindeki ajanlarına veya memurlarına devretmeleri demektir.⁶⁶

Öte yandan yetki genişliği ve yetki devri birbirinden farklı usul ve ilkelere tabidir. Yetki genişliği illerin idaresi gibi geniş bir alanda söz konusu olmaktadır, yetki devri belirli ve sınırlı konularda geçerli olmaktadır. Yetki genişliğinin sürekliliğine karşın, yetki devrinde geçicilik söz konusu olmaktadır. Ayrıca yetki genişliği için anayasal ve yasal dayanaklar gerekirken, yasanın izin vermesi durumunda yetkisini devredecek makamın idari işlemiyle yetki devri gerçekleşebilmektedir.⁶⁷

2.2.3.2. Yerinden yönetim

Merkezi yönetimin dışında idari teşkilatı oluşturan diğer unsur yerinden yönetim esasıdır. İnsanların yerel nitelikte ortak ihtiyaçları bulunmaktadır. Bunlar, yerel yönetimler tarafından yürütülen altyapı, temizlik, itfaiye, zabıta, şehir içi ulaşım, imar gibi yerel nitelikteki ihtiyaçlardır. Bu hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yapılması hem demokratik sistemin gerekleri hem de ekonomik etkinlik açısından çeşitli sıkıntılara neden olmaktadır. Bu nedenle üniter yapıli devletlerde, yerel nitelikteki ortak ihtiyaçların karşılanması için yerinden yönetim örgütleri kurulmuştur. Federal devletlerde ise yerel idareler, federal devletlerden önce kent devletleri olarak ortaya çıkmış ve zaman içinde bugünkü yerel yönetimlerin yaptığı sorumlulukların bir kısmını yerine getirmişlerdir.

Yerinden yönetim, bir coğrafi alanı esas alan yönetim şeklini anlatmakla birlikte, gerçekte “hizmeti” veya belirli bir “faaliyet türünü” dikkate alan uygulamaları da içine almaktadır. Bu itibarla, bu iki tür uygulamayı ayırt etmek için “yer yönünden yerinden yönetim” ve “hizmet yönünden yerinden yönetim” tanımlamaları kullanılmaktadır. Doktrinde genel

⁶⁵ Arıkboğa, *a.g.m.*, 2018:10.

⁶⁶ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, *a.g.e.*, 2006:46.

⁶⁷ Tan, *a.g.e.*, 2011:99.

olarak “yer yönünden yerinden yönetim” ifadesi yerine yerel yönetim, mahalli yönetim, “hizmet yönünden yerinden yönetim” ifadesi yerine ise hizmet kuruluşları veya kamu kurumları gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir.⁶⁸ Yerinden yönetim birimleri özerkliği haiz olan, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişileridir.

Literatürde yerinden yönetim kavramının birbirini tamamlayan pek çok tanımı bulunmaktadır. Yerinden yönetim; kamu hizmetleri yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı olarak özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir.⁶⁹ Bu da, yönetim gücünün belli bir merkezde toplanmamasını veya toplanıyorsa alt düzeylere aktarılması anlamına gelmektedir. Söz konusu kavram, yerel nitelikli kamusal hizmetlerin, devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinçe gerçekleştirilmesi için, bir kısım kamu güçlerinin, daha az etkili bir otoriteye aktarılması amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade etmektedir.⁷⁰

Demokratik değerlerin yanında, yerinden yönetim kuruluşları; üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir.⁷¹ Yerinden yönetim, bir sorunun ortaya çıktığı yerde çözümlenmesi, yönetilmesi ve bunu sağlamak için örgütlenme anlamına gelmektedir. Yerinden yönetim, kamusal sorumlulukların, onları yerine getirmeye en yetkin olan kuruluş ve birimlere devredilmesine olanak sağlamaktadır. Yetkinin dağıtılması her büyük kuruluş ve örgüt için bir etkililik koşuludur.⁷² Bununla birlikte yerinden yönetim, yerel sorunların çözümünün ve yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin ötesinde, demokratikleşme sürecinin ilk basamağı olarak önem kazanmıştır.

Uygulamada yerinden yönetim ilkesi “siyasal yerinden yönetim” ve “yönetimsel yerinden yönetim” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tablo 2.3’de yerinden yönetimin türleri ve özellikleri gösterilmektedir.⁷³ İdari ya da bir başka tanımla yönetimsel yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle; iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir.

⁶⁸ Tan, *a.g.e.*, 2011:94; Günday, *a.g.e.*,2002:406; Gözler, *a.g.e.*, 2018a: 148.

⁶⁹ Tortop, *a.g.e.*, 1986:10.

⁷⁰ Çukurçayır, M. A. (2006). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi* (3. Baskı). Konya: Çizgi Kitabevi, 101.

⁷¹ Berk, A. (2003/Nisan-Haziran). Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri. *Sayıştay Dergisi*, 49, 48.

⁷² Örnek, A. (1988). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Metinler Matbaacılık, 84.

⁷³ Gül, H. (2008). Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri, *içinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Der), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 105.

Siyasal anlamda yerinden yönetim ise, federatif özelliklere sahip, sivil toplumun güçlü olduğu yerinden yönetimlerdir.

Yönetimsel Yerinden Yönetim	Coğrafi ve hizmet yerinden yönetim birimlerine daha fazla yetki, görev ve kaynak aktarımı, etkin, etkili, hızlı erişilebilir hizmet sunan bir yönetim oluşturmaya yönelik düzenlemeler vb.
Siyasal Yerinden Yönetim	Feodalizm, yerel yönetimlere ya da bölge yönetimlerine hükümet etme gücü verilmesi, devletten topluma güç aktarımı ve sivil toplumun güçlendirilmesi, demokratik kitle örgütlerinin, baskı ve çıkar gruplarının halkın, ilgili kurumların katılımın ve etkisinin artması, halk denetimi, şeffaflık, hesaplaşabilirlik vb.

Tablo 2.3. Yerinden Yönetimin Türleri ve Özellikleri

Siyasal yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Ancak siyasi anlamda yerinden yönetimlerde bile ulusal kararlar merkezi hükümet tarafından alınmaktadır.

Eskiden “siyasi adem-i merkezîyet” denilen siyasi yerinden yönetim, “daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir.” Bu birimler ülkesine göre eyalet (state), federe devlet, canton, land, cumhuriyet vb. adlar almaktadırlar. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre ve günümüzde artık dağılmış olan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği ile Sosyalist Federal Yugoslav Cumhuriyeti’ndeki durum böyledir.⁷⁴

İdari yönden yerinden yönetimde, yerel yönetimlere tanınan yetkiler daha çok kamu hizmeti alanındadır. Kamu kuvveti merkezdedir ve yerinden yönetim ancak merkezi otoritenin belirlediği kararları uygulamakla yükümlüdür.⁷⁵ İdari yerinden yönetim, merkezi yönetim ilkesinin aksine, bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare (devlet tüzel kişiliği) ve onun hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir. Bu kamu tüzel kişileri, ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı, ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli bazı hizmetleri (fonksiyonları) temsil ederler. İdari yerinden yönetim “hizmet yönünden” ve “yer yönünden (yerel yönetim)” olmak üzere iki biçimde kendini göstermektedir.

Bazı kamu hizmetleri genel idarenin dışında kamu kurumu olarak örgütlenmiştir. Bu kuruluşlar ile belli hizmetler tüzel kişilik kazanmaktadır. Söz konusu hizmetler idari, iktisadi, sosyal bilimsel, teknik, kültürel birçok farklı alana ilişkin olmaktadır. Örneğin eğitim alanında üniversiteler, yayın alanında TRT, iktisadi alanda kamu iktisadi teşebbüsleri

⁷⁴ Keleş, *a.g.e.*, 1992:57.

⁷⁵ Versan, *a.g.e.*, 1978:77.

hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yani kamu kurumları olarak bilinmektedir. Kamu kurumu terimi, kimi klasik idari kuruluş kimi ekonomik girişim niteliğine haiz, hukuki statüleri arasında önemli farklılıklar bulunan kuruluşları kapsayan esnek bir kavram niteliğinde olduğu için tanımlanmasında zorluk yaşanmaktadır. Bu itibarla, devlet ve yerel yönetimler dışında kalan kamu tüzel kişileri kamu kurumu olarak adlandırılmaktadır.⁷⁶

Kamu kurumları arasındaki dağınıklık, bunların tek bir hukuki kapsam altında ortak özelliklerinin çıkarılıp incelenmesini imkânsız hale getirmektedir. Son yıllarda kamu hizmetlerinin görülmesinde kamu kurumu teşkili uygulamasında bir gerileme yaşanmaktadır. Zira ticari, sosyal ve spor gibi alanlarda kamu kurumu modeline göre daha esnek, özel hukuktan esinlenen yapılar tercih edilmekte ve kamu hizmetlerinin görülmesinde kamu kurumu modeli yerine sözleşme yöntemi hayata geçirilmektedir. Kamu kurumları arasında mesleki kamu kurumları olarak da adlandırılan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağımsız idari düzenleyici kuruluşlar da yer almaktadır.⁷⁷

Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." hükmü çerçevesinde yerel yönetim kuruluşları, il özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi olarak üç türden oluşmaktadır.⁷⁸

İl Özel İdaresi "il" olarak nitelendirilen, "idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim" kuruluşudur. Öteki yerel yönetim kuruluşları olan belediyeler ve köylerden farklı olarak il özel idareleri, yapılan faaliyetler bakımından belirli bir yerleşim alanında sınırlı kalmamakta, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 5. maddesine göre görev alanı il sınırlarını içine almaktadır. Bu itibarla il özel idareleri, merkezi yönetim ile diğer yerel yönetim kuruluşları arasında, yerel ortak nitelikteki bir takım hizmetleri yürüten "ara düzey bir yönetim birimi" şeklinde de nitelendirilmektedir.⁷⁹

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesi uyarınca il özel idareleri, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiler olarak

⁷⁶ Gözübüyük ve Tan, *a.g.e.*, 2011:263.

⁷⁷ Tan, *a.g.e.*, 2011:178.

⁷⁸ Tan, *a.g.e.*, 2011:146.

⁷⁹ Eryılmaz, *a.g.e.*, 2018:192.

tanımlanmıştır. İl özel idaresi kurulabilmesi için, bir yerleşim biriminin yapılan yasa ile il statüsüne kavuşturulması yeterli olmakta, “başkaca bir işleme gerek kalmaksızın” bu işlemle birlikte otomatik olarak il özel idaresi de kurulmuş olmaktadır. Bu itibarla, merkezi yönetimin bir uzantısı olan il yönetimi ile yerel bir yönetim birimi olan ilin, yürüttükleri hizmet bakımından alanları aynıdır. Öte yandan diğer yerel yönetim birimlerinden farklı olarak il özel idaresinin yürütme kanadı olan vali seçim yerine atama ile iş başına gelmektedir. Bu durumda vali hem “merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il yönetiminin” hem de “yerel bir kuruluş olan il özel idaresinin” başında bulunmaktadır.⁸⁰

Türkiye’de yerel yönetimler reformu kapsamında yapılan 6360 sayılı kanuni düzenlemeye göre büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılarak çoğu görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Ayrıca büyükşehirlerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Böylece, Türkiye’de 51 adet il özel idaresi bulunan il kalmış ve ikili bir yerel yönetim yapısı ortaya çıkmıştır.⁸¹

İl Özel İdaresi’nin; Vali, İl Genel Meclisi ve İl Encümeni olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Vali, “İl Özel İdaresi’nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.” İl genel meclisi, “İl Özel İdaresi’nin karar organıdır.” 5972 sayılı kanuna göre İl genel meclisi seçimleri, “beş yılda bir tek dereceli, nispi temsil” sistemine göre “serbest seçim, gizli ve eşit oy, açık sayım döküm” esaslarına göre yapılmaktadır. İl encümeni ise, “İl Özel İdaresi’nin danışma organı niteliğindedir. İl encümeni, il özel idaresinin il genel meclisince görüşülecek konularının ön incelemelerini yapıp meclise gönderen organıdır.”⁸²

5393 sayılı Kanun’un 3. maddesinin (a) bendinde belediye “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Bir yerel yönetim birimi olarak Belediye yönetimi, genel olarak yerel nitelikteki halkın ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuştur.

Türkiye’de iki tür belediye yönetimi yer almaktadır (Eryılmaz, 2014: 191). Birincisi, bütünüyle 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre yönetilen belediyeler ve ikincisi Anayasa’nın 127. maddesinde yer alan “büyük yerleşim merkezleri için, özel yönetim biçimleri oluşturulabilir” hükmü gereğince teşkil edilen Büyükşehir Belediye

⁸⁰ Gözübüyük ve Tan, *a.g.e.*, 2011:230-231; Eryılmaz, *a.g.e.*, 2018:192.

⁸¹ Akman, Ç. ve Kalender, M. (2018). Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(4), 1025–1056.

⁸² Eryılmaz, *a.g.e.*, 2018:194; Tan, *a.g.e.*, 2011:157-158.

yönetimleridir. Söz konusu belediyeler ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununa göre yönetilmektedir.⁸³

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesi kapsamında belediyenin görevleri ve 15. maddesinde ise yetki ve imtiyazları düzenlenmiştir. Belediyelerin “belediye meclisi”, “belediye encümeni” ve “belediye başkanı” olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Belediye başkanı, belediyenin yürütme organı ve “tüzel kişiliğinin temsilcisidir.” Belediye Başkanı “belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından” doğrudan beş yıl için seçilmektedir. “Belediye teşkilatının en üst amiri” olan belediye başkanı, belediyeyi tören ve davalarda temsil etmekte, belediye personelini atamakta, belediye sevk ve idare işlerini yürütmektedir. Belediye meclisi, belediyenin yönetim ve karar organı olup, nispi temsil sistemine göre seçilen ve üye sayısı kentin nüfusuna göre değişen temsilcilerden oluşmaktadır. Belediyenin danışma organı olan Belediye encümeni, hem seçilmiş hem atanmış üyelerden oluşmakta, belediye başkanının başkanlığında toplanmaktadır.⁸⁴

Köy yönetimi kökleri çok eskilere dayanan, kendine has bir yapısı ve sosyal ilişkileri olan Türk yönetim tarihinin geleneksel bir kurumudur. 1924 tarihli 442 sayılı Kanunu ile köy yönetimi ilk defa tüzel kişiliğe kavuşmuştur. Söz konusu Kanuna göre köy “nüfusu 2000’den aşağı olan yer” olarak tarif edilmiştir. 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları dâhilinde bulunan köy muhtarlıkları kaldırılarak köylerin statüsü değiştirilmiş, bu yerlerin ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmasıyla köy sayısı azalmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu köy tüzel kişiliğinin görevlerini, “zorunlu görevler” ve “isteğe bağlı görevler” olmak üzere ikiye ayırmıştır. Kanuna göre köyün köy muhtarı, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olmak üzere üç organı bulunmaktadır.⁸⁵

Köy muhtarı, köy yönetiminde yürütmenin başı ve tüzel kişiliğın temsilcisi olmasının yanı sıra, devletin köydeki temsilcisi konumundadır. Köy muhtarı köy derneği tarafından beş yıl için, köyde en az altı aydan beri oturmakta olan ve Türkçe okuyup yazma bilen kişiler arasından seçilmektedir. Siyasi partiler köy seçimlerinde aday gösterememektedir. Köy tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak muhtarın köyle ilgili görevleri ve devletin köydeki temsilcisi olması sebebiyle de devlet ile ilgili görevleri bulunmaktadır. Muhtarın köy ile ilgili görevleri; köyün zorunlu olan işlerini yaptırmak ve yapmak, köy işlerine harcanacak parayı toplayıp harcama için emir vermek, mahkeme ve diğer kurumlarda köyü temsil etmektir.

⁸³ Eryılmaz, *a.g.e.*, 2018:203-207.

⁸⁴ Tan, *a.g.e.*, 2011:162-163; Eryılmaz, *a.g.e.*, 2018:208-212.

⁸⁵ Tan, *a.g.e.*, 2011:173-174; Eryılmaz, *a.g.e.*, 2018:229-230.

Muhtarın devlet ile ilgili görevleri ise; hükümet emirlerini köy halkına duyurmak, dirlik ve düzeni sağlayıp nüfus işlerini düzenlemek, köydeki önemli hadise ve doğal olayları ilgili yerlere bildirmek ve merkezi yönetimin köy ile ilgili olan faaliyetlerinde yardımcı olmaktır. Köy derneği; köydeki seçmenlerden meydana gelen ve köy tüzel kişiliğinin genel karar organı olan köy muhtarını ve ihtiyar heyetini seçen, yapılması isteğe bağlı olan işleri zorunlu işler haline getiren, köyün başka köylerle birleşmesi veya ayrılmasına ya da gerektiği zaman belediye kurulmasına karar veren organdır. Köy ihtiyar meclisi ise; köy yönetiminin yürütme, denetleme ve karar organıdır. İhtiyar heyeti üyeleri seçimle gelen ve tabii olmak üzere iki gruptadır. Seçimle gelenler muhtarla birlikte seçilmekteyken, tabii üyeler ise köy okulunun müdürü ve köy imamıdır.⁸⁶

⁸⁶ Eryılmaz, *a.g.e.*, 2018:230-232.

3. YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM

Yerel yönetimlerde özellikle son yıllarda yaşanan gelişmeler sonucunda sorumluluk, şeffaflık, etkinlik, katılım ve demokrasi gibi kavramlar ön plâna çıkmaya başlamıştır. Bu kapsamda; yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamaya, yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkân tanımaya ve yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalelerinden olduğu kadar, merkezi yönetimi de yerel yönetimlerin baskıyla getirebileceği isteklerden korumaya yönelik hususlar gündeme gelmektedir.⁸⁷

Yeni kamu yönetimi anlayışı, yerel yönetimlerin başarıya ulaşabilmeleri için demokratikleşme çabalarına ağırlık verilmesi gerektiğini benimsemiştir. Yerel ihtiyaçların belirlenmesi sürecinde halkın karar alma süreçlerine katılımı, demokrasinin içselleştirilmesi ve demokratik değerlerin yaşama kültürü olarak benimsenmesi yolunda önemli katkılar sağlayacaktır. Yerel katılım olanaklarının artırılması ve önündeki engellerin kaldırılarak halkın bu konudaki taleplerinin karşılanması, yerel siyasetin gelişimine katkıda bulunur. Yerel halkın yönetime ait karar organlarında, karar alma süreçlerine daha etkili bir şekilde katılabilmeleri, demokratikleşme süreçlerinin başında gelir. Bu itibarla tezin bu bölümünde, demokrasi ve katılım kavramlarının çerçevesi çizilmeye çalışılarak, demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki ilişki incelenecektir.

3.1. Demokrasi Kavramı

20. yüzyıl temel hak ve özgürlüklerin önem kazandığı bir dönem olup, demokrasi çağı olarak nitelendirilmektedir. Demokratik yönetim, uluslararası alanda yaygınlaşan ve idealize edilen bir yönetim biçimi olarak hızla yaygınlaşmıştır. Demokrasinin literatürde oldukça fazla tanımı bulunmaktadır. Siyaset sosyolojisinin temel ilgi alanlarından biri olarak, bu konuda ileri sürülmüş pek çok düşünce ve eğilim mevcuttur.

Demokrasi, tanımlanması zor olan kavramlar arasındadır. Çünkü kişiler, toplumlar ya da toplumsal kesimler demokrasiyi kendi dillerine göre farklı değer yargıları, tercihler ve istekler çerçevesinde yorumlamaktadırlar.⁸⁸ Tartışmalı bir kavram olan demokrasinin

⁸⁷ Keleş, R. ve Toprak, Z. (2000/Nisan). *21. Yüzyıla Girenken Türkiye'de Belediye Meclislerinde Siyaset*. İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, 363.

⁸⁸ Yüce, S. G. ve Demir, Ö. (2011). Polis Adaylarının Demokrasi Kavramına İlişkin Algılarının Metaforlar Aracılığıyla İncelenmesi. *Polis Bilimleri Dergisi*, 13(2), 148-149.

üzerinde hemfikir olunmuş bir tanımı yoktur. Yapılan tanımların birbiriyle çelişen veya kesişen yönleri vardır.

Dinamik bir anlamı olan demokrasi anlayışı, Eski Yunan'da ortaya çıkmış ve bugüne kadar çok çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Demokrasi kavramı Yunanca kökenli olup halk, halk kitlesi veya tam yurttaşlık anlamında bir kelime olan “demos” ile egemen olmak veya iktidar kullanmak gibi anlamlara gelen “kratos” sözcüklerinden oluşmaktadır.⁸⁹ Antik Çağda, Yunan şehir devletlerindeki uygulamasıyla halk meclisinin egemenliği ve iktidarı anlamına gelen bu kavram, günümüze kadar farklı yönetim şekillerinin temel niteliğini belirlerken de kullanılmaktadır. Bunların her birinde demokrasi, yönetim biçimini nitelerken, reel olarak yönetim biçimleri de demokrasinin genel algı ve anlayışının belirleyicisi olmuştur.⁹⁰ Demokrasi terimi günümüze kadar sürekli geliştirilmiştir. Klasik tanımıyla halkın kendi kendini yönettiği bir yönetim biçimidir. Bu sistemde tüm yurttaşlar, kendilerinin uyması gereken kurallarla ilgili kararları yine kendileri alırlar ve bunlarla ilgili belirlenen yaptırımlar konusunda haklara ve ödevlere sahiptirler.⁹¹

Demokrasi “halk iktidarı” anlamına gelmekle birlikte, günümüzde çok farklı anlamlar kazanmış ve birbirinden farklı uygulamaları tanımlamada kullanılmıştır. Bu farklılık, “demokrasi” özelinde genel bir tanımının verilmesini de zorlaştırmaktadır.⁹²

Abraham Lincoln'ün meşhur tarifine göre demokrasi “halkın, halk tarafından ve yine halk için yönetimi”dir. Dahl ise demokrasiyi, “kolektif ve bağlayıcı kararlar almanın benzersiz bir yöntemi” olarak ifade etmiştir.⁹³ Jefferson ise demokrasiyi şöyle ifade etmiştir;

tüm yurttaşların, kendilerini yöneten kuralları ve bunlara ilişkin temel kararları kendilerince almasının ve yaptırıma bağlamasının hem hakları hem de görevleri bulunduğu bir yönetim tarzı” ya da “en üst iktidarın halkta bulunduğu ve halkın belli aralıklarla tanınan özgür seçimlerde temsilcilerini seçtiği, temsil ve devredilmiş otorite yoluyla, halk tarafından dolaylı olarak kullanılan hükümet biçimine imkân veren siyasi sistem⁹⁴

⁸⁹ Schmidt, M. G. (2002). *Demokrasi Kuramlarına Giriş*. (2. Baskı). (Çev: Emin-Köktaş, M.). Ankara: Vadi Yayınları, 13.

⁹⁰ Kızıl, Ç. (2008/Şubat). Demokrasi Kuramları ve Devrimci Demokrasi. *Yeniden Devrim*, 5, 107.

⁹¹ Çukurçayır, M. A. (2008/Ocak). “Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset”. *Yerel Siyaset Sempozyumu Basılmış Bildiri Metni*. İstanbul: Okutan Yayınları, 16.

⁹² Ural, Ş. (1999). Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler ve Birey. *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 40(1), 451-459

⁹³ Yavuz, B. (2009). Çoğulcu Demokrasi Anlayışı ve İnsan Hakları. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1-2), 285.

⁹⁴ Görmez, K. ve Altınışık, H. U. (2011/6 - 7 Mayıs). “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”. *Bursa: Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 32.

Modern demokrasinin tanımı konusunda Robert Dahl, demokrasinin (ya da onun tabiriyle “poliarşi”) varlığı için “asgari usul” şartları adını verdiği ve yaygın bir şekilde kabul gören yedi şart belirlemiştir.⁹⁵

Bunlar;

- Devlet politikasıyla ilgili hükümet kararları üzerindeki kontrol yetkisi anayasal olarak seçilmiş organlarda toplanmalıdır.
- Seçilmiş organlar, baskının nispeten nadir olarak görüldüğü, sık sık yapılan ve dürüstçe idare edilen seçimlerle işbaşına gelmelidir.
- Pratik olarak bütün yetişkinler hükümetteki seçimle belirlenen organlara seçilebilme olanağına sahip olmalıdır.
- Vatandaşların geniş tanımlanmış siyasi meselelerle ilgili ciddi cezaların tehdidi olmaksızın kendilerini ifade edebilme olanakları olmalıdır.
- Vatandaşlar alternatif bilgi kaynaklarına ulaşma imkânlarına sahip olmalıdırlar. Bundan da öte, alternatif haber kaynakları var olmalı ve bunlar kanunlar tarafından korunmalıdır.
- Pratik olarak bütün yetişkinler organların seçiminde oy hakkına sahip olmalıdırlar.
- Vatandaşlar aynı zamanda bağımsız siyasi partileri ve çıkar guruplarını içine alan nispeten bağımsız kuruluş ve organizasyonları şekillendirebilme hakkına sahip olmalıdır.

Bu tanımlamalar, demokrasi tanımlarının farklılaşmasını ve siyasi yönelişlerin farklı demokrasi kuramlarına eğilimi sonucunu doğurmaktadır. Demokrasinin kelime anlamı ve içeriği dışında demokratik toplum olma ya da demokratik niteliklere sahip olmanın belirli kriterleri bulunmaktadır.

Demokrasi, genel ve eşit oy hakkına, belirli sürelerle yapılan seçimlere, gizli oy ve açık sayıma; seçim yoluyla siyasi iktidarın el değiştirme ilkesine dayanan ve iktidar karşısında sivil veya siyasi ifade ve örgütlenme özgürlüğü anlayışını prensip edinen kurumsallaşmış bir muhalefetin bulunduğu yönetim biçimidir.⁹⁶ Sosyal bilimlerdeki çok farklı değişkene ve ülkeden ülkeye farklılık göstermesine karşılık, bu şartlar demokratik bir yönetim şeklinin asgari koşullarını oluşturur.

Demokrasi, aynı zamanda kişi-toplum ilişkilerinin belirlenme sürecine halkın tamamının katıldığı, azınlık haklarına saygılı bir çoğunluk yönetimi, kişi hak ve özgürlüklerinin

⁹⁵ İnternet: Demir, N. “Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları”. Web:https://www.academia.edu/3224334/Demokrasinin_Temel_Ilkeleri_ve_Modern_Demokrasi_Kuramlari, Son Erişim Tarihi: 20.07.2019.

⁹⁶ Köker, L. (2002). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*. İstanbul: İletişim Yayınları, 23.

güvence altında olduğu, tüm toplum kesimlerine fırsat eşitliği sağlayan yönetim şeklidir. Kısaca iktidarın halka ait olması yani halk iktidarındır.⁹⁷

Bütün tanımlamalarda demokrasinin eşitlik ve özgürlük ilkelerine dayandığı, bu iki ilkenin temel referans olarak alındığı görülmektedir. Bu iki ilkenin aynı anda bulunmadığı sistemi demokrasi ile ifade etmek mümkün değildir. Demokrasinin dayanağı olan bu temel ilkeler şunlardır:

- Özgürlük ilkesi: Özgürlük bireyin eylemlerini, kendi istediği gibi yapabilmesini, bu isteğinin engellenmemesini ifade eder. Ancak demokraside bireysel özgürlükler sınırsız değildir, bir başkasının özgürlüğünün başladığı yerde bireyin özgürlüğü kısıtlanır.
- Eşitlik ilkesi: Demokrasinin temel değeri olan eşitlik, bütün bireylerin insan olmak bakımından eşit olmasını, bireyler arasında ayrımcılık yapılmamasını, herkese eşit davranılmasını ve tüm toplum kesimlerinin siyasal yönetim sürecine katılımı konusunda eşit derecede hak sahibi olmasını ifade eder. Bütün demokrasi kuramlarının ve modellerinin temel referans noktasını eşitlik ilkesi oluşturur.⁹⁸

Özgürlük ve eşitlik, demokratik sistemi diğerlerinden ayıran ve onu benzersiz kılan en önemli ilkelerdir. Demokrasi ise, vatandaşları için mümkün en fazla eşitlik ve özgürlüğü temel alan bir devlet yönetim şeklidir.

Tanımlara bakıldığında, demokratik yönetim sistemlerine ait şartların, belirli bir anayasal düzene sahip olması, kanunlarla belirlenmiş seçimlerin siyasal karar alıcıları tayin etmesi, seçme ve seçilebilme hakkı, vatandaşların düşüncelerini özgürce ifade edebilecekleri ifade özgürlüğü hakkı, örgütlenme hakkı olduğu görülmektedir.

Demokrasinin tanımı ve ilkeleri hakkındaki bilgilendirmeden sonra, demokrasi türleri üzerinde de durmak gerekir. Demokrasi türlerinde klasik demokrasinin iki temel kategorisi bulunmaktadır.

- Doğrudan demokrasi
- Temsili Demokrasi

Doğrudan demokrasi, en basit ifadesiyle halkın seçilmiş veya atanmış aracılar olmadan yönetsel karar alma süreçlerine katıldığı ve söz sahibi olduğu bir demokrasi biçimidir. Doğrudan demokraside, halk toplanarak yasaların kabulü için doğrudan doğruya karar alır.

⁹⁷ Üste, B. ve Güzel, B. (2009). Belediyelerin E-Demokrasiye Bakışı. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 26, s70.

⁹⁸ Pustu, Y. (2005/Nisan- Haziran). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, 57, 122-123.

Yani başka kimseleri araya sokmadan halkın kendi kendini yönetmesidir. Ancak bu yöntem, çok küçük topluluklarda uygulanabilir. Günümüzde büyük devletlerin yönetiminde doğrudan demokrasiyi uygulama ve sürdürme imkânı oldukça zordur.⁹⁹

Temsili demokrasi ise bugün uygulanan demokrasi biçimidir. Bugünkü demokrasi uygulamasında, halk belli aralıklarla yapılan seçimlerde oy kullanmakta ve kendi seçtiği temsilciler aracılığıyla kendi kendini yönetmektedir. Diğer bir deyişle temsili demokrasi “halkın bizzat seçtiği vekilleri tarafından yönetildiği” bir politik sistemdir.¹⁰⁰

Geniş alanlara yayılan, büyük nüfusa sahip bir toplumda, halkın bir araya gelerek doğrudan demokrasinin süreçleri içinde karar vermesi mümkün değildir. Bu imkânsızlığa rağmen demokrasi idealinden vazgeçmeyenler, doğrudan demokrasi yerine pratikte uygulanabilirliği mümkün olan temsili demokrasinin geliştirilmesine çalışmışlardır. Bir anlamda doğrudan demokrasi, halkın kendi temsilcilerini seçerek meclise göndermesi yoluyla uygulanmaktadır. Bu demokrasi modelinde demokratik karar alma süreçleri işletilmektedir. Yurttaşların kendisini temsil edeceklerin vereceği kararlarla, halkın tümü karar alma sürecine katılsaydı, vereceği kararlar arasında bir fark olmayacağı varsayılmaktadır.¹⁰¹

Temsili demokrasi, millete ait olan egemenliğin yine milletin seçtiği temsilciler eliyle kullanılmasıdır. Burada seçim temel araçtır ve milli egemenlik teorisine dayanmaktadır. Temsilci, seçildiği bölgenin değil, tüm milletin temsilcisi durumundadır. Temsili demokrasi uygulayan ülkelere örnek olarak Türkiye, Almanya, İngiltere, Japonya, ABD, Hollanda verilebilmektedir.¹⁰²

Temsili demokraside seçimler ve siyasal partiler, demokrasinin vazgeçilmez unsurlarıdır. Halk, siyasi partiler aracılığıyla örgütlenip seçimlere katılmakta ve seçilen temsilciler, seçildikleri dönem içerisinde halktan aldıkları yetkiyle yönetim gücünü kullanmaktadırlar. Bu durum, halkın halk tarafından seçilen temsilciler eliyle yönetildiği bir yönetim sistemi olduğu için, temsili demokrasi olarak adlandırılmaktadır. Temsili demokrasinin en temel iki ilkesi, halkın kendi seçtiği temsilciler tarafından yönetilmesi ve yönetim gücünün bazı noktalarda sınırlandırılmış olmasıdır. Bu sınırlandırmalar, halkın temel hak ve özgürlüklerinin anayasal güvenceye alınmasını ifade eder. Halkın seçilmiş temsilcileri, bu

⁹⁹ Çam, E. (1977). *Siyaset Bilimine Giriş*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, 118-120.

¹⁰⁰ Yılmaz, B. T (2001). *Temsili Demokrasinin Krizi ve Bir Alternatif, Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Demokrasi Çalışmaları*. İstanbul: Arı Yayıncılık, 6.

¹⁰¹ Tekeli, İ. (2004). Tek ve Çok Kademeli Demokrasi Kuramlarının Ontolojik Kabulleri Üzerine. *Doğu Batı-Düşünce Dergisi*, 28, 225.

¹⁰² Tunç, H. (2008). Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1-2), 1117.

hak ve özgürlükleri ortadan kaldıramaz ancak, belirli koşullarda ve durumlarda bunları sınırlandırabilir.¹⁰³

Temsili demokrasi doğrudan demokrasinin zorluğu karşısında üretilmiş iyi bir yöntem olmakla birlikte bunun da bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Nitekim temsili demokraside vatandaşın katılımı oldukça sınırlanmıştır. Seçimler haricinde vatandaşların kamusal işlere fazla etkileri yoktur. Çünkü bu sistemin temeli, vatandaşların düzenli aralıklarla kendilerini yasama organında temsil edecek temsilcileri seçmelerine dayanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, halk belirli aralıklarda ve belirli siyasi konularda oy kullanacak, ama karar alma işini kendi seçmiş oldukları temsilcilere bırakacaktır. Bu açıdan bakıldığında zaman iktidar halkın elindedir ama iktidarı kullananlar, onların seçtiği temsilcilerdedir.¹⁰⁴

Temsili demokrasinin önemli sorunlarından biri olan siyasal yabancılaşma, halkın yönetime doğrudan katılmadığı, siyasal alanın profesyonel bir alan olarak algılandığı, biçimsel demokrasi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Siyasal yabancılaşma, siyasal yapılardan (kurumlardan), siyaset adamlarından ve siyasetten uzaklaşma ya da bireyler arasındaki ilişkilerde yüksek düzeydeki ilgisizlik nedeniyle, siyasetten çekilmeye yol açan, bireyin kendisini siyasal bir aktör olarak görmemesidir.¹⁰⁵

Öte yandan temsili demokrasinin eksiklerini giderme adına katılımcı demokrasi anlayışı ortaya çıkmıştır. Katılımcı demokrasi bu açıdan üç temel sorunun ana hatlarını belirlemektedir:¹⁰⁶

- Temsili demokrasi yerel ihtiyaçlara cevap verememektedir.
- Kamusal katılım oy vermenin ötesine geçmediği için oy verme oranları düşmektedir.
- Karar alma süreci güçlü çıkar gruplarına ve hükümetin politika uzmanlarına ait bir alan olarak belirginleşmektedir.

Katılımcı demokrasi anlayışı, halkın yönetime katılması konusundaki engelleri aşmak için bazıları sembolik olsa da, birtakım araçlar geliştirmiştir. Bunlardan en önemlisi, yerel yönetimlerdir. İzleyen kısımda demokrasi ve yerel yönetimler konusu üzerinde durulacaktır.

¹⁰³ Ertan, B. (2003). Demokrasi ve Yerel Yönetimler. *Review of Social, Economic & Business Studies*, 2, 206.

¹⁰⁴ Olsen, M. E. (1991). *Societal Dynamics: Exploring Macrosociology*. Michigan State University, Prentice Hall, New Jersey: Englewood Cliffs, 300.

¹⁰⁵ Ergil, D. (1980). *Yabancılaşma ve Siyasal Katılma*. Ankara: Olguç Yayınevi, 116.

¹⁰⁶ Yılmaz, a.g.e., 2001:39.

3.2. Yerel Yönetimlerin Demokrasiye Katkıları

Hemen her alanda küresel çapta görülen hızlı değişimle birlikte, küresel dünyaya eklenme çabaları ülke yönetimlerini etkilemektedir. Bu değişimin önemli bir parçasını ise yerel yönetimler oluşturmaktadır.

Farklı şekillerde tanımlansa da, yerel yönetim tanımlarının ortak noktasında, coğrafi bir yerleşim beldesini yönetmek üzere halk tarafından seçilmiş, kamusal bir örgütlenme bulunmaktadır. Bu nitelikleriyle yerel yönetimler demokratik yönetim yapısının temel unsurlarından olup, sosyolojik nedenlerin yanında, özellikle yerel kamusal hizmetlerin etkinliğini artırmak amacıyla hemen her toplumda yer almaktadır.¹⁰⁷

Demokrasi anlayışının yerelleşmeyi zorunlu kıldığı ve yerel yönetimlerle demokrasi arasında çok yakın ilişkilerin olduğu bilinen bir gerçektir.¹⁰⁸ Bu bağlamda yerel yönetimler, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlar olarak görülmektedir. Katılma ve temsil gibi çağdaş demokrasilerin temel niteliklerinin bu kuruluşlarda yaşayabilmesi de, demokrasi-yerel yönetim ilişkisini güçlendiren unsurlardır.¹⁰⁹ Yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkisi konusunda üç farklı görüş bulunmaktadır. Birincisi Tolman Smith ve bazı romantiklerin görüşü olup, buna göre yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine aykırı ve geleneklerden gücünü alan bir kurumdur. İkincisi, Langrod'un görüşüne göre demokrasi ilkesi, çoğunluk kuralı, eşitlik, herkese eşit standartlar uygulama, yerel yönetim prensipleri ile çatışır. Üçüncüsü ise Jonh Stuart Mill'in fikridir ki, demokrasi ve yerel yönetimler için özgürlük sağlayıcı, halkın söz sahipliğini, yerel katılımı ve siyasal eğitimi getirici nitelikleri ile zorunlu ve kaçınılmaz ilişki ve iç içelik ile karşı karşıyadır.¹¹⁰

Yerel yönetimlerin demokratik olmasının gerekçesini seçim ve temsil ilkesinin varlığı oluşturmaktadır. Çünkü yerel yönetimler merkezi yönetimin taşra birimleri ile karşılaştırıldığında, karar ve yürütme organlarının seçim ilkesine göre oluşması nedeniyle demokratik birimler olarak nitelendirilmektedir. Yerel yönetimlerde, temsil ilkesi sonucu seçimler neticesinde oluşan yerel meclisler ile temsil edilenler arasında coğrafi ve toplumsal yakınlığın sağladığı ivme, demokrasinin denetim ve sorumluluk ilkesinin gerçek anlamda

¹⁰⁷ Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, 70, 85.

¹⁰⁸ Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Anlayışı*. Ankara: Bilim Adamı Yayınları, s190.

¹⁰⁹ Görmez, K. (1993). *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*. Hizmet İş Sendikası Yayınları, s.65.

¹¹⁰ Yıldırım, S. (1990). *Yerel Yönetim ve Demokrasi, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*. Ankara: IULA-EMME Yayınları, 9.

uygulanabilir olmasına imkân sağlamaktadır.¹¹¹ Kısacası seçim, temsil ve yüz yüze ilişkiler neticesinde oluşan siyasal katılma ve denetim imkânlarının fazlalığı, yerel yönetimlerin demokratik olmasının temel dayanağını oluştururken; aynı zamanda yerel kararları ve programları tartışma ve eleştirme anlamında karşılıklı bir etkileşimin oluşmasına imkân sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi sürecinde, yerel demokrasi, yerel halkın kendi kendini yönetme geleneğinin oluşması sonucunda doğmuş ve yönetim kültürüne bağlı olarak tabandan yukarıya doğru oluşmuştur. Bu anlamda yerel yönetimlerin, ülke yönetiminde en alt birimden başlayarak etkin bir rol almasını sağladığı için, halkın demokrasisinin gelişiminde özel bir yere sahip olduğu söylenebilir. Çünkü bu şekilde sağlanan geniş tabanlı katılım, demokrasiyi koruyucu bir rol oynamaktadır.¹¹²

Merkezi otoriteye temel hak ve özgürlüklere erişim hususunda yöneltilen eleştiriler, yerel yönetimlere halkın doğrudan katılımını destekleyen anlayışı geliştirmiştir. Karar alma süreçlerinde yer alan birey, düşüncelerini ifade eden, eleştiren ve denetleyen yönüyle bireysel özgürlüğünü koruyabilmektedir.

Yerel yönetimler, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımı yoluyla özgürlüklerini geliştirmektedirler. Böylece iktidar yetkisinin mekânsal olarak bölüşümünü sağlamakta, bu da iktidarın egemenliğini sınırlamaktadır. Ayrıca, yönetimin muhtemel keyfi kararlarına karşı bireyi ve bireysel grupları da korumakta, çoğulculuk yaratarak siyasal ve ekonomik gücün yoğunlaşmasını ve de tekelleşmesini önlemektedir. Yerel yönetimler ayrıca, siyasal makamlara ulaşmayı, iktidarı elde edebilmeyi ve yurttaşların kendi hayatlarını yönetebilmeleri için gerekli yerel katılım yoluyla eşitliği temin etmektedir. Yerel yönetim oy kullanma, referandum ve benzeri girişimlere katılma, özgür birliktelikler (dernek, birlik ve benzeri örgütlenmeler ile) oluşturma ve diğer temel hak ve özgürlüklere fırsat tanınması ile bireyin siyasal gelişimine katkı yaparak, eşitliğin gelişmesini sağlamaktadır.¹¹³

Yerel yönetimlerin demokrasiye katkısı, yalnız halkın siyasal katılımında bulunmaları ile sınırlı değildir. Yerel yönetimler, siyasal liderlerin yetişmesi için de bir kaynak, bir okuldur. Birçok ünlü devlet ve siyaset adamı, ülke çapında önemli görevlere yerel yönetimler yoluyla gelmişlerdir. Bugün Türkiye dâhil pek çok ülkede, yerel yönetimde tecrübe sahibi liderler,

¹¹¹ Çitçi, O. (1998). *Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil Toplum*. Sivil Toplum İçin 'Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi' Seminerleri. İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları (WALD), 234.

¹¹² Eryıldız, S. (1989). *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TÜSES Yayınları, s7.

¹¹³ Yıldırım, S. (1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar ve Yaklaşımlar*. IULA-EMME, Kent Basımevi, 35.

demokrasinin temeli olan halk tabanının isteklerini bu tecrübeleri ile birleştirerek, geliştirdikleri siyasal ilişkiler yoluyla merkezi iktidarda yer almaktadırlar. Demokrasinin kurumsal siyasal gücünün kim tarafından kullanılacağına seçim yoluyla belirlenmeye indirgenmesi ve siyasal gücü eline geçirenlerin, bu gücü belli bir süre kendisini seçen halktan kopuk olarak kullanması, ayrıca bu gücün özerkleşmesi yüzünden ortaya çıkan olumsuz sonuçlar ile yine bu konuda biriken deneyimler temsil esasını yıpratmıştır. Demokrasiden beklenen, siyasal gücün demokratikleşmesidir. Siyasal gücün demokratikleşmesinden anlaşılan ise, toplumda yaratılan konsensüsün doğrudan siyasal güce yansımadır. Bu da kamu alanının sadece siyasal güç tarafından oluşturulması uygulamasına son verilmesi ve sivil toplum güçlerinin taleplerine yer verilmesi anlayışını beraberinde getirmektedir.¹¹⁴

Demokrasinin 21. yüzyılda tartışılan bu temel sorunları, yerel yönetimlere halkın katılımı ile aşmaya çalışılmaktadır. Yönetilenlerin söz söyleme ve karar verme rolünü, siyasal temsilcilerin belirlenmesi sürecindeki “oy verme” eylemi ile sınırlandırmayan, uygun ortamlarda kendi sorunlarını özgürce dile getirme ve bunlara ilişkin çözümler üretme, uygulama süreçlerinde de yer alma imkânı tanıyan bir yönetim anlayışı, katılımcı ve çoğulcu demokrasiyi güçlendirecektir. Bu nedenle günümüz devletleri demokrasilerinin kalitesini, temsili demokrasiyle katılımcı demokrasinin birlikteliğini sağlayarak gerçekleştirmeye çalışılmaktadır.¹¹⁵

Günümüzde ne düzeyde olursa olsun bir yönetimin demokratiklik ölçütü, sağladığı katılma olanakları ile doğrudan bağlantılıdır. Katılma, “kamu politikalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma” ya da “iktidar kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları etkileme amacına yönelik tüm eylemler” olarak tanımlanmaktadır. Katılım, bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o kararlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunması olarak tanımlanmaktadır.¹¹⁶ Diğer bir tanımla ise katılım; halk topluluğuna mensup kişilerin hükümet faaliyetlerine etki etmek, denetlemek veya doğrudan doğruya toplum ihtiyaçlarını sağlamak yoluyla gerçekleştirdikleri etkinliktir.¹¹⁷

¹¹⁴ Tekeli, İ. (1999). *Modernite Aşılırken Siyaset*. Ankara: İmge Yayınları, 245.

¹¹⁵ Tekeli, İ. (2012/Ocak). *Türkiye İçin STK'lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İlhan Tekeli Toplu Eserler, 22, 46.

¹¹⁶ Demir, Ö. ve Acar, M. (2002). *Sosyal Bilimler Sözlüğü*. Ankara: Vadi Yayınları, 237.

¹¹⁷ Özkiraz, A. ve Zeren, H. E. (2009). Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı Tokat İl Merkezinde Uygulamaları Bir Çalışma. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2, 230.

Demokratik toplumun ya da sivil toplumun yerel yönetimlerde karar süreçlerine katılması, siyasal katılımın içinde ancak, sınırları onu aşan yapısıyla yönetim kavramının bir sonucudur. Demokrasiyi bir yaşam biçimi yapmanın ilk adımı, insanların günlük yaşamında demokrasi ilkelerinin geçerli kılınmasıdır. Demokrasinin; halkın, halk için ve halk tarafından yönetilmesi biçiminde tanımlanması, katılımın; özyönetim ve demokrasinin vazgeçilmez öğelerinden biri olduğunu gösterir. Katılım ile demokrasi, bu nedenle birbirleriyle sıkı bir ilişki içindedir.¹¹⁸

Vatandaşların siyasal yaşama nasıl ve ne ölçüde katıldıkları ile neden katıldıkları, eski Yunan doğrudan demokrasi döneminden günümüz demokrasisine kadar biçimi ve düzeyi değişim gösteren bir kavramdır.¹¹⁹ Siyasal katılım, vatandaşların siyasal sistem karşısındaki durumlarını, tutum ve davranışlarını belirleyen bir nosyondur. Bunu sadece seçimlerde oy kullanmaktan ibaret sanmak eksik ve yanlış bir anlayış olur. Katılma, basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını kapsar.¹²⁰

Halkın siyasete katılımı, “halk egemenliği” kavramının yaygınlaşması ve meşruluğun ölçütü olmasıyla gelişmiştir. Günümüzde bir rejimin demokratikliği, halka tanıdığı siyasal katılma olanaklarıyla ölçülür hale gelmiştir.¹²¹ Siyasal olayları izlemek ve takip etmek, bireyin kendisini ilgilendiren ve doğrudan etkilendiği kararlar hakkında bilgi sahibi olmaya çalışması en alt düzeydeki katılım çeşididir. Bunun ötesinde siyasal katılım, siyasal olaylar ve sorunlar karşısında açıkça eyleme geçerek, karar alıcıları etkilemeye çalışmak ve doğrudan doğruya olayların içine karışarak ve de aktif rol alarak girişilen faaliyetlerde bulunmaktır.¹²²

Yönetime katılım, idarenin herhangi bir konuda yapmak istediği çalışma ile ilgili olarak verdiği bilgilerin, halk tarafından değerlendirilmesi sonucunda oluşan görüşlerin yönetime iletilmesidir. Çoğu zaman yerel yönetimlerde yönetime katılımın; siyasi yöneticileri seçme, yönetimin kararlarına tepki gösterme ve temel haklara sahip olma gibi konularda sınırlı bir şekilde ele alındığı ve algılandığı görülmektedir.¹²³ Siyasal katılmanın işlevlerinin başında siyasal yöneticilerin ve toplumsal taleplerin belirlenmesi gelir. Halkın kendisini yönetecekleri seçmesi ve gerisine karışmaması artık çağdaş demokrasi anlayışına aykırıdır.

¹¹⁸ Keleş, R. (1993). *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*. İstanbul: (UİLA-EMME) Uluslararası Yerel Yönetimler, 20.

¹¹⁹ Kışlalı, A. T. (2006). *Siyasal Sistemler, Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*. (7. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi, 219.

¹²⁰ Kapani, M. (1991). *Politika Bilimine Giriş*. İstanbul: Cantekin Matbaacılık, 130-131.

¹²¹ Kışlalı, a.g.e., 2006:219.

¹²² Kapani, a.g.e., 1991:131.

¹²³ Özkiraz ve Zeren, a.g.m., 2009:230-231.

Siyasal katılımın bir araç olmasının yanında, hiçbir sonuç vermese bile katılma yollarının açık olması, toplumsal gerilimi azaltıcı, yurttaşlık duygularını pekiştirici bir etki yapar. Siyasal katılım, AB projelerinde görüldüğü gibi üye ülke vatandaşlarının ortak bir payda, gelecek ve sürdürülebilir kalkınma için onları bir arada tutacak yol olarak belirlenmektedir.

3.3. Yerel Demokrasi

Yakın geçmişten bu yana, yeni bir yapılanma içerisine girmeye başlayan devlet yapısında ve görevlerinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerle devlet, güvenlik ve adalet hizmetlerinin yanında sosyo-ekonomik, kültürel, eğitim ve sağlık alanlarında da önemli görevler üstlenmiştir. Özellikle son yıllarda devlet bu hizmetleri topluma, yerel yönetimlerle birlikte sunmakta ve kendine ait bazı hizmetleri etkinlik ve verimliliği artırmak amacıyla yerel yönetimlere devretmektedir. Bu nedenle günümüzde yerel yönetimlerin önemi oldukça artmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile ilgili yapılan çalışma ve araştırmalarda güçlü ve demokratik yerel yönetim amacı için, yerel demokrasiyi geliştirici reform önerileri gündeme gelmiştir.

Diğer taraftan, yerel demokrasinin gelişmesinde halkın yerel yönetimlere en yüksek düzeyde katılımı amaçlanmaktadır. Bu şekilde hizmet sunan birim olarak yerel yönetimlere halkın katılımının, kamu hizmetlerinin sunumunda halka denetim ve yönetim olanakları sunacağı hedeflenmektedir. Böylelikle, yerelleşme ve yerel demokrasinin, gelişen piyasa ekonomisinin yanında etkinlik ve verimlilik anlayışlarıyla beraber, ülkenin içinde bulunduğu genel şartlara göre; ulusal anlamda istikrarın da sağlanabilmesine katkıda bulunabileceği düşünülmektedir.¹²⁴

Yerel yönetimlerin etkinlik, katılma, demokrasi ve özgürlük gibi değerlerle birlikte değerlendirilmesi, demokrasinin dört temel ilkesi olarak kabul edilen, “çoğunluk kuralı”, “azınlık hakkı”, “siyasi eşitlik” ve “düzenli seçimler” gibi ilkelere uygun olmaları ve bu ilkelerle toplumun demokratikleşmesine tartışmasız etkilerinin bulunması nedeniyle, yerel yönetimlere “yerel demokrasi” merkezleri olarak bakılmıştır.¹²⁵

Yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler içinde, halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri aracılığı ile katılımıdır.¹²⁶ Yine yerel demokrasi halkı doğrudan

¹²⁴ Çelik, V., Çelik, F. ve Usta, S. (Aralık 2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 88.

¹²⁵ Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı). Ankara: Vadi Yayınları, 68.

¹²⁶ Pustu, a.g.e., 2005:28.

ilgilendiren, günlük hayatında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu bir süreçtir.¹²⁷

Demokrasinin sağlıklı bir anlayışa ve işleyişe kavuşturulabilmesi, yurttaşların kendi demokratik mekanizmaları ile kurum ve kuruluşları konusunda bilinçli olmalarına ve de onları güven ve övünç kaynağı olarak görmelerine bağlıdır. Aynı zamanda yurttaşlar, yerel toplulukların doğal özelliğini oluşturan yakın ilişkiler ile iletişim içinde gerçekleştirilebilecek olan içten insani bağlar ve birliktelikler geliştirmek durumundadır.

Gerçek demokrasinin ancak yerel yoldan ve aşağıdan yukarıya doğru, tabanın demokratik yönetime bağlılığına ve katılımına olanak sağlayan bir biçimde oluşturulması ve sürdürülmesi gerekmektedir.¹²⁸

3.3.1. Yerel Demokrasi ve Yerel Haklar

Yerel demokrasi, özellikle merkeziyetçi ve üniter devletlerde siyasal iktidarların genellikle ihtiyatla yaklaştığı konulardan biridir. Demokrasi geleneği gelişmemiş toplumlarda, yerel siyaset ve yerel demokrasi genellikle üniter devlet yapısına karşı bir yönetim anlayışı olarak algılanabilir. Yerelleşme eğilimlerinin küresel düzeyde destek bulması, bu eğilime katkıda bulunmaktadır. Türkiye gibi merkezi otoritenin etkin olduğu ülkelerde bağımsızlık ve özerklik istekleri ile yerellik arasında bir bağ kurulabilmektedir. Ulusal sınırlar içinde demokrasi kültürünün gelişmesi, vatandaşların yerel demokrasi içinde hak ve özgürlüklere ulaşabilmeleri ve geliştirebilmeleri ile doğrudan ilişkilidir.

Vatandaşların mevcut politik sorumluluk duygusu, demokrasinin özünü oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin seçimle gelmesi ve yönetenlerle yönetilenler arasında daha yakın ilişkilerin doğmasına sebep olmasıyla, vatandaşlardaki politik sorumluluk duygusunu geliştirdiği kabul edilmektedir.¹²⁹

Çoğulcu demokrasinin bu şekilde gelişmesi, temsili demokrasinin kurumsallaşmış yapısını çok değiştirmeden ona kolayca eklenerek uygulanmasını sağlamıştır. Bu durum, temsili demokrasiden büyük bir kopuşa neden olmamaktadır. Oysa günümüzde, katılımcı demokrasi üzerinde durulmaya başlanması daha önemli bir ayrılığa işaret etmektedir.

¹²⁷ Kaya, E. (2008). *Yerel Kalkınma ve Siyaset, Yerel Siyaset*. İstanbul: Okutan Yayıncılık, 122.

¹²⁸ Yıldırım, a.g.e., 1993:90.

¹²⁹ Nadaroğlu, H. (1978). *Mahalli İdareler, Felsefesi Ekonomisi Uygulaması*. İstanbul: Sermet Matbaası, 36.

Katılımcı demokrasinin önceleri halkın yönetimi olarak tanımlanması, sonraki dönemlerde ise çeşitliliklere olanak veren bir rejim olarak tarif edilmesi önemli derecede bir kopuştur.¹³⁰

Yerellik ve yerel haklar, yeni küresel süreçlerde üzerinde durulması ve geliştirilmesi gereken anlayışlar olarak gündeme gelmektedir. Yerellik, yerel topluluklar ya da halkın günlük çalışma ve çalışma dışı hayatlarının tümünü geçirdikleri, kimliklerini geliştirip yaşadıkları ve eylemlerini yürüttükleri yerlerle yakından ilgilidir. Yerel topluluk üyelerinin temel hakları ve ödevlerini ifade eden yerel haklar, halkı yerel yönetimin demokratik süreçlerine dâhil etmenin ve yerel hizmetlerde etkinlik sağlamanın önemli bir aracıdır. Yerel haklar doğal olarak, tüm insanların sahip olduğu temel, evrensel, dokunulmaz, eşit hak ve özgürlükler temeli üzerinde şekillenmektedir. Bu haklar, hem kentsel mekâna hem de orada yaşayan yerel halkın kolektif nitelikte kullanabileceği hakları içerdiği için, dayanışma niteliğinde ortaya çıkan haklar arasındadır.¹³¹

Bireylere en yakın yönetim birimi olarak yerel yönetimler, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi yanında etkinliklerinin sağlanmasında da önemli katkılarda bulunabilir. İnsan hakları ile etkin, yerel, ulusal, bölgesel ve küresel demokrasi, bilgi ve anlatım özgürlüğü, kişilerin özel hayatının teknolojik toplum ve devlet karşısında saygı görmesi, hiçbir tür ayrımcılığa gidilmemesi, yoksul ve azınlık kesimlerin eşitliğinin sağlanması, yerel topluluk üyelerinin haklarının yani yerel hakların (kentsel haklar) korunması ilişkileri gibi, demokrasilerdeki temel insan hakları kavramlarının analizinin yapılması, bu katkıların en önemlilerindedir.¹³²

Bu özelliklere sahip yerel yönetimlerin, bazı temel değerleri gerçekleştirme açısından önem taşıdığı kabul edilmektedir. Bunlar, kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde verimli ve etkili olmaları, bireylerin temel haklarını gerçekleştirmeleri ve yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmaları şeklinde ele alınabilir. Ayrıca yerel haklarla ilgili olarak, yerel kuruluşun işleyiş sistemi ile kendi hak ve sorumlulukları konusunda yerel halkı aydınlatmak da bu bağlamda değerlendirilebilir. Üçüncü kuşak bir insan hakkı olarak yerel haklar ya da kentli hakları, yaşam kalitesinin değişik boyutları bakımından şöyle gruplandırılır.¹³³

- İnsan haklarına saygılı ve bu hakları geliştirmeye açık, bireyelerine refahını ve kişiliğini geliştirme güdüsü ve fırsatı sağlayan bir kentsel ortamda yaşama hakkı.

¹³⁰ Tekeli, *a.g.e.*, 2012:45.

¹³¹ Ökmen, M. (2008/Mayıs). Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar ve Avrupa Kentsel Şartı. *Yerel Siyaset*, 29, 13-18.

¹³² Ökmen, *a.g.m.*, 2008:13-18.

¹³³ Ökmen, *a.g.m.*, 2008:13-18.

- Saldırlara ve suça karşı korunmuş güvenli bir kentte yaşama hakkı.
- Hava, su, gürültü vb. kirlenmelere konu olmayan, ekolojik dengeleri korunmuş bir kentsel çevrede yaşama hakkı.
- Kentte yaşayanların kendi ekonomik ve toplumsal girişimlerini geliştirebilmek için gerekli altyapılara sahip olmayı isteme hakkı.
- Kentte yaşayanların yeterli çeşitlilikte mal ve hizmetlerden seçme olanağına sahip olması hakkı.
- Kentte uygun çalışma olanaklarına ve güvencesine sahip olma ve kentin ekonomik gelişmesinden pay alabilme hakkı.
- Çoğulcu bir kentli kültürü edinebilme fırsatlarına sahip olabilme hakkı.
- Kültürel farklılıkları dolayısıyla kimsenin iş yaşamında ve toplumsal yaşamda dışlanmadığı, ikincil konumlara itilmediği, çok kültürlü bütünleşmesi olan bir kentte yaşama ve yine oturduğu yere bağımlılık duyabileceği, ona anlam yükleyebileceği, kimliği olan bir kentte yaşama hakkı.
- Kentlerde yaşayanların, kentlerdeki hizmetlerin görülmesini sağlayacak yerel yönetimlere seçme ve seçilme, kararlarına katılma ve yönetim üzerinde sürekli bir demokratik denetimde bulunma, kentsel çevrenin ve hizmetlerin geliştirilmesine olanak verecek biçimde kendisini vergilendirme hakkı.

Yukarıda yer verilen kentli hakları listesi daha da uzatılabilir. Ama bu listenin buradaki tartışma için yeterli olduğu söylenebilir. Bu liste ortaya konulduktan sonra genel olarak, insan haklarıyla kentli hakları arasındaki ilişki ya da farklılıklar açık hale gelmektedir. İnsan hakları atomistik bireylerin oluşturduğu soyut bir toplumu temele almaktadır. Oysa kentli hakları, kent içindeki insanı temele aldığı için daha somuttur. İnsan haklarının uygulamaya geçmesi ve pratiğe yansması, kentliler için kentli haklarıyla somutlaşmış olmaktadır.

Burada ele alınan kentli hakları, yerel haklar olarak da değerlendirilebilir. Demokratikleşme ve yerelleşme eğilimleri, katılım ve yerel demokrasi çerçevesinde yerel nitelikler sergilerken, globalleşme ve yerelleşme dinamikleri bağlamında da uluslararası bir nitelik taşımaktadır. İnsan haklarının evrensel bir değer olma durumu da bu uluslararası olma boyutunu güçlendirmektedir.

Avrupa Kentsel Şartı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, belirtilen temel değerleri düzenlemeye en yakın uluslararası metinler olup, yerel yönetimleri, karar organlarının oluşumuna ve karar alma süreçlerine müdahale edilmeyen, görevleriyle ilgili bağımsız gelir

kaynakları olan, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yürüten kuruluşlar olarak görmektedir. Bu düşünce, demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.¹³⁴

Yukarıda sözü edilen ve Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı'nda Mart 1992'de kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı, diğerlerinden farklı olarak hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Türkiye'de henüz anlaşmayı imzalayan bir belediye olmamıştır. Ancak Türkiye'den, diğer AB sözleşmelerinde olduğu gibi Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakereleri sürecinde Avrupa Kentsel Şartı'nın onaylanması istenecektir. Avrupa Kentsel Şartı'na göre, aşağıda belirtilen hakların gerçekleşmesi, fertlerin dayanışma ve sorumlu hemşeriliğe ilişkin eşit yükümlülükleri kabul etmesine bağlıdır. Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kent sakinleri şu haklara sahiptir:¹³⁵

Güvenlik: Mümkün olduğunca suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış emin ve güvenli bir kent;

Kirletilmemiş, Sağlıklı Bir Çevre: Hava, gürültü, su ve toprak kirliliği olmayan, doğası ve doğal kaynakları korunan bir çevre;

İstihdam: Yeterli istihdam olanaklarının yaratılarak, ekonomik kalkınmadan pay alabilme şansının ve kişisel ekonomik özgürlüklerin sağlanması;

Konut: Mahremiyet ve dokunulmazlığının garanti edildiği, sağlıklı, satın alınabilir, yeterli konut stokunun sağlanması;

Dolaşım: Toplu taşıma araçları, özel arabalar, yayalar ve bisikletliler gibi tüm yol kullanıcıları arasında, birbirinin hareket kabiliyetini ve dolaşım özgürlüğünü kısıtlamayan uyumlu bir düzenin sağlanması;

Sağlık: Beden ve ruh sağlığının korunmasına yardımcı çevrenin ve koşulların sağlanması;

Spor ve Dinlenme: Yaş, yetenek ve gelir durumu ne olursa olsun, her birey için, spor ve boş vakitlerini değerlendirebileceği olanakların sağlanması;

Kültür: Değişik kültürel ve yaratıcı faaliyetlere erişim ve katılım;

Kültürler Arası Kaynaşma: Geçmişten günümüze, farklı kültürel ve etnik yapıları barındıran toplulukların barış içinde yaşamalarının sağlanması;

¹³⁴ Ökmen, *a.g.m.*, 2008:13-18.

¹³⁵ İnternet: Avrupa Kentsel Şartı,
Web:http://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa_kentsel_sarti_2017/html5forpc.html, Son Erişim Tarihi: 20.07.2019.

Kaliteli Bir Mimari ve Fiziksel Çevre: Tarihi yapı mirasının duyarlı bir biçimde restorasyonu ve nitelikli çağdaş mimarinin uygulanmasıyla, uyumlu ve güzel fiziksel mekânların yaratılması;

İşlevlerin Uyumu: Yaşama, çalışma, seyahat işlevleri ve sosyal aktivitelerin olabildiğince birbiriyle ilintili olmasının sağlanması;

Katılım: Çoğulcu demokrasilerde; kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde; gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması;

Ekonomik Kalkınma: Kararlı ve aydın yapıdaki tüm yerel yönetimlerin, doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik kalkınmaya katkı konusunda sorumluluk sahibi olması;

Sürdürülebilir Kalkınma: Yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması;

Mal ve Hizmetler: Erişilebilir, kapsamlı, kaliteli mal ve hizmet sunumunun yerel yönetim, özel sektör ya da her ikisinin ortaklığıyla sağlanması;

Doğal Zenginlikler ve Kaynaklar: Yerel doğal kaynak ve değerlerin; yerel yönetimlerce, akılcı, dikkatli, verimli ve adil bir biçimde, beldede yaşayanların yararı gözetilerek, korunması ve idaresi;

Kişisel Bütünlük: Bireyin sosyal, kültürel, ahlaki ve ruhsal gelişimine, kişisel refahına yönelik kentsel koşulların oluşturulması;

Belediyeler Arası İşbirliği: Kişilerin yaşadıkları beldenin, beldeler arası ya da uluslararası ilişkilerine doğrudan katılma konusunda özgür olmaları ve özendirilmeleri;

Finansal Yapı ve Mekanizmalar: Bu deklarasyonda tanımlanan hakların sağlanması için, gerekli mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması;

Eşitlik: Yerel yönetimlerin; tüm bu hakları bütün bireylere cinsiyet, yaş, köken, inanç, sosyal, ekonomik ve politik ayırım gözetmeden, fiziksel veya zihinsel engellerine bakılmadan; eşit olarak sunulmasını sağlamakla yükümlü olması.

3.3.2. Küreselleşme Süreci ve Yerel Demokrasi

21. yüzyılda yaşanan değişimler bütün dünyayı derinden etkilemiş ve etkilemeye de devam etmektedir. Küreselleşme bir taraftan ekonomik olarak bütün dünyayı birbirine elektronik iletişim araçları ile bağlamakta, diğer taraftan da demokratikleşme çabalarını

desteklemektedir. Değişim, siyasal demokrasiye sosyal öğelerin eklenmesi ve kullanılmasında ulusal alandan uluslararası alana geçilmesi yoluyla olmuştur. Siyasal demokrasiye sosyal öğelerin eklenmesiyle, öncelikle katılımcı ve çoğulcu demokrasi yönünde bir açılım olmuştur. Demokratik topluma bu bağlamda önemli bir işlev yüklenmiştir.¹³⁶

Eğitim olanaklarının gelişimi, demokratik istek ve taleplerin artması, demokrasinin toplumda bir değerler sistemi olarak yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte bireysel ve yerel özgürlüklerin genişlemesi, ulus devletinin otoritesini yok edemese bile aşındırmaya başlamıştır.

Ulus devletinin aşılmasında iki önemli ölçü dikkat çekmektedir. Birincisi ulus devletinin ekonomi alanındaki yetkilerini giderek küreselleşme ve çok uluslu şirketlerin zorlayıcı etkileri ile ulus üstü kurumlara devretmesi, ikincisi ise yerel yönetimlerin güçlenerek merkezi devlet olanaklarının yetki ve sorumluluklarını kendi içindeki alt birimlere devretmesidir.¹³⁷

Küreselleşme günümüz dünyasında hemen her alanda sesini duyurmaktadır. Bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, her geçen gün dünyayı küçültmekte ve karşılıklı ilişkilerin kurulmasında coğrafi uzaklıkların etkisi ortadan kalkmaktadır. Küreselleşme sadece bir teknolojik imkân olarak ortaya çıkmamakta, dünya ölçeğinde yeni bir denetim sistemi getirmektedir. Sınırların ya da egemenliklerin sürekli olarak yeniden tanımlanması karşısında ulus devletler, denetim güçlerini yitirmektedir. Fordist dönemde, (endüstriyel kapitalizmin kitlesel üretime ve kitlesel tüketime dayalı bir örgütlenme modeli) mal ve sermaye transferlerinin yeni biçimleri yüzünden, artık ulus devlet ekonomileri gelişmiş araçlarını büyük ölçüde yitirmektedir. Küreselleşme aslında kavramsal düzeyde dünyanın tek toplum olması gibi iyimser bir duruma işaret etmesine karşın, küreselleşmenin dünyayı bütünleştirmekten çok, alan ve nüfus açısından büyük bir kesiminin dışlanması sonucunu doğurmaktadır. Bu dışlanmaya sebep olurken, söylem düzeyinde de dışlanmışlığın sorumluluğunu dışlanana yüklemeyi ihmâl etmemektedir.¹³⁸

Küreselleşme eğilimlerinin güçlenmesi ve politik karar alma süreçlerine halkın aktif katılımının sağlanmasıyla birlikte, başta ekonomik bakımdan gelişmiş ve yerel demokrasi geleneği güçlü ülkelerde, yerelleşme ve yerinden yönetim önemli ölçüde güç kazanmıştır. Bu şekilde yerel halk, politik ve kültürel kimliğini özgürce ifade etme imkânına

¹³⁶ Tarhan, *a.g.t.*, 2013:48.

¹³⁷ Kazgan, G. (2000). *Küreselleşme ve Ulus Devlet*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 34.

¹³⁸ Tekeli, *a.g.e.*, 1999:12.

kavuşmuştur. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin demokrasinin okulu veya demokrasinin laboratuvarı olma özelliği bu şekilde gerçekleşmiş olmaktadır.¹³⁹

Bazı küresel aktörler, ulusal reform süreçlerinde yerelleşmeyi desteklemektedir. Yine en güçlü bölgesel proje olan Avrupa Birliği, yerelleşmeye açıkça destek vermektedir. Böylelikle güçlü küreselleşme eğilimlerine karşı, yerel olanı koruma eğilimi her geçen gün artmakta, küreselleşme eğilimlerini dengelemek üzere, yerelleşme yönünde kararlar alınmakta ve bu yönde birtakım politikalar teşvik edilmektedir.¹⁴⁰

3.4. Yerel Katılım ve Özellikleri

Yerel katılımın siyasal katılımın bir parçası olduğu gerçektir. Ancak siyasal katılımın değişen ve gelişen bir yönü olarak yerel yönetimlerde, yönetime katılma hakkı çok daha kapsamlı ve gündelik hayatın içindedir. Kamu hizmetlerinin üretiminde, halkın görüş ve önerilerinin alındığı toplantılardan meclis toplantılarına, şeffaflığın sağlandığı bilgi edinme hakkından, şikâyet, öneri ve taleplerin belirtildiği dilekçe hakkına kadar yerel sorunların ve taleplerin çözümlenmesi yerel katılımın sınırları içindedir.

Katılım tüm demokratik yönetimler için ortak bir amaç olmasına rağmen, kesin bir tanımı da bulunmamaktadır. Yönetime katılma, katılmalı yönetim ideolojisini pratiğe dönüştürdüğü için “somut”, kendi içinde değişik formlar oluşturduğu için “soyut” bir nitelik taşır. Dünya katılma pratiğini inceleyen yazarlarca, birlikte belirleme (codetermination), ortak yönetim (cogestion), çoklu yönetim (democratic-participative management) gibi değişik adlarla anılmaktadır.¹⁴¹ Kimin neye, nasıl, nerede ve ne zaman gibi pek çok soruya verilecek yanıtla göre farklı boyutlarda ve şekilde uygulamaya geçirilmektedir.¹⁴²

Katılımın hem siyasal hem de yönetsel boyutu bulunmaktadır.¹⁴³ Siyasal boyutu yönüyle katılım; kişilerin ya da onların oluşturduğu birimlerin, örgütlerin kendilerini yöneten kadrolarının seçim ve eylemlerini belirlemek ve etkilemek için giriştikleri çabalar olarak ifade edilir. Siyasal katılma biçim ve düzeyleri siyasal sistemin yapısına, hukuk çevresine, kurumlarına, siyasal kültürüne ve sosyo ekonomik yapısına göre farklılıklar gösterir. Yönetsel boyut açısından ise, siyasal ve yönetsel kadroların belirlenmesinden çok, onların

¹³⁹ Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı (1997). *Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri*. Manisa, 18.

¹⁴⁰ Bilgiç, V. (2009). *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 64.

¹⁴¹ Fişek, K. (1977). *Yönetime Katılma*. Ankara: TODAİE Yayınları, 35.

¹⁴² Çukurçayır, M. A. (2000). *Siyasal Katılma ve Demokrasi*. Ankara: Yargı Yayınları, 29.

¹⁴³ Buran, H. (1995). “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılmalı Yönetim”. *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, Ankara:TODAİE Yayınları, 1, 210.

almış olduğu kararlara ve yapmış oldukları işlemlere, halkın ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı olarak tanımlanmıştır.

İçinde bulunduğumuz yüzyılda, yerel yönetim organlarının seçimler yoluyla oluşmasının, bu kurumlara demokratik olma niteliği kazandırmaya yetmediği konusunda ortak bir kanaat oluşmuştur. Bu anlamda mevcut biçimsel koşulların bir adım daha ötesine gidilerek, yönetime halk katılımının sağlanması gerekliliği üzerinde durulmaktadır.¹⁴⁴ Dolayısıyla yerel yönetimlerin yerel katılımı güçlendirecek yapılanma içinde olması, gerek ulusal demokrasi gerekse de yerel demokrasinin gelişmesine, buna bağlı olarak da eşitliğin ve özgürlüğün sağlanmasına, bireylerin inanç, tutum, davranış ve de bilgi düzeylerini geliştirmelerine yol açacaktır.

Temsili demokrasinin halkın yönetime katılımını ve yönetimde karar hakkına sahip olmasını yeterince sağlayamaması, katılımcı demokrasi anlayışı içinde yeni bir yönetim modelini tartışmaya açmıştır. Bu da demokrasi-kamusal alan-yerel yönetim ilişkisini içine alan ve kamu-özel-sivil toplum işbirliğine dayanan “demokratik yönetim” anlayışıdır.¹⁴⁵

Katılımcı demokrasinin olmazsa olmaz iki koşulu bulunmaktadır.¹⁴⁶ Bunlardan biri iletişim ve bilgilendirme, diğeri ise sivil toplum örgütlenmesidir. Halkın tercihlerinin ve bu tercihlerdeki değişmelerin, alınacak siyasal kararları sürekli olarak etkileyebilmesi her şeyden önce iletişimin varlığı ile mümkündür. Bu iletişim de çift yönlü olarak düşünülmesi gereken unsurdur. Halkın tercihlerini oluşturması ve değiştirmesi büyük ölçüde bilgilendirme ile doğru orantılıdır. Bu anlamda katılımcı bir demokrasinin en temel özelliklerinden birisi halkın doğru ve sürekli bilgilendirilmesidir. Doğru, sürekli ve hızlı bir bilgilendirme de sınırsız bir iletişim özgürlüğü ile sağlanabilmektedir. Burada da en önemli görev bu konuda gerekli ortamı sağlayacak ve hukuki düzenlemeleri yapacak olan merkezi yönetime düşmektedir. Katılımcılığın gerçekleşebilmesi için bir diğer koşul, toplumun örgütlülük düzeyidir. Diğer bir deyişle, toplumun dinamizmini ve değişen tercihlerini siyasal alana taşıyacak olan kuruluşlar sivil toplum örgütleridir. Bireyin etkin bir şekilde siyasete katılabilmesi ancak sivil toplum örgütleri aracılığı ile mümkün olabilecektir. Neticede

¹⁴⁴ İnternet: DPT (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 113. Web:https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_YerelYonetimler.pdf, Son Erişim Tarihi:15.07.2019; Erdumlu, G. (1998/Ekim). *Bir Özel İdare Uygulaması Tokat Örneği*. Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, 2185, 20-21.

¹⁴⁵ Yüçetürk, E. E. (2002). “Yönetim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek; Bolu İl Kurultayı”. *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*. Ankara:TODAİE Yayınları, 304, 228.

¹⁴⁶ Şaylan, G. (1998). *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi*. Ankara: TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayınları, 84-86.

kapsamlı bir iletişim ve bilgilenme özgürlüğü yanında sivil toplum örgütleri de katılımcı bir demokrasinin gerçekleşebilmesinde olmazsa olmaz koşulları oluşturmaktadırlar.

Bu noktada, yerel düzeyde temsili demokrasi uygulamasından yerel halkın katılımını sağlayacak olan katılımcı demokrasiye geçilmesinde, hem yerel halka hem de yöneticilere önemli roller düşmektedir. Ancak katılımcı demokrasinin yaşamsal boyutlara aktarılması sürecinde, örgütlü toplum olan sivil toplum kuruluşlarının da güçlü olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, yerel alt grupların oluşumunun sağlanmasına yönelik alt yapının hazırlanması, bu gruplara yönetimde etkin ve belirleyici olabilecekleri statülerin kurumsal ve yasal düzeyde sağlanmasıyla olacaktır.

Yerel halkın ve örgütlü toplumun katılımına yönelik katılımcı mekanizmaların kurumsal olarak oluşturulması yanında, bunların katılımcı bir yapı içinde oynayacağı rol de önem arz etmektedir. Başka bir deyişle, katılımcı mekanizmaların oluşturulması tek başına yeterli olmayıp, halkın ve örgütlü toplumun bu olgunun içinde yer alması da çok önemlidir.

Günümüzde devlet ile birey arasında ya da siyasal aktörler arasındaki ilişki, yeni bir bakış açısı ile değerlendirilmektedir. Bireyin ya da toplumun diğer aktörlerinin yaratıcı güçlerine, yapabilirliklerine iyimser bir bakış açısı vardır. Devletle birey arasındaki ilişki himayecilik (patron-client) şeklinde bir ilişki değildir. Himayecilik ilişkisinde birey, zafiyeti olan bir kişidir. Oysa yönetim modelinde, eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerin ya da aktörlerin varlığı öngörülmektedir. Bu modelde yurttaşlar kendi gereksinmelerini algılayacak, çözümü için tek başına ya da bir ortaklık içinde eyleme girişeceklerdir. Böyle bir yönetim sisteminin işlerliği, toplumda yer alan bu aktif aktörlerin kendi kendini yönlendirme kapasitesine sahip olmalarıyla, yani yurttaş olmalarıyla, hak arayabildikleri kadar sorumluluk yüklenebilmeleriyle de yakından ilişkilidir.¹⁴⁷

Yerel yönetimlerde ortaya konulan anahtar sözcükler; sorumluluk, şeffaflık, etkinlik, katılımcı demokrasidir. Bu sözcüklerin açılmış hali kısaca;

- Yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,
- Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkân tanımak,

¹⁴⁷ Tekeli, *a.g.e.*, 1999:249.

- Yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalelerinden olduğu kadar, merkezi yönetimi de yerel yönetimlerin baskıyla getirebileceği isteklerinden korumaktır.¹⁴⁸

Yerel katılma, siyasal katılma kavramından farklı olarak kendine ait özellikler taşımaktadır. Genel tanımı ile yerel halkın demokratik haklarını kullanarak seçimlerde oy kullanması yerel katılımın sadece bir yönüdür. Ekseriyetle, halkın belediye meclis üyelerini seçmiş olması, karara katılmayı sağlamakta yeterli değildir. Yerel demokrasi ancak mahalleler düzeyinde halkın yerel yönetime katılmasına olanak tanınan yerlerde güç kazanır. Yerel katılım, vatandaşın karar odaklarına ulaşabilmesi ve onu etkileyebilmesidir. Eğer bu karar odaklarına ulaşamıyorsa, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında bir fark kalmaz. Yerel yönetimin varlık nedeni de ortadan kalkar.¹⁴⁹

Yerel yönetimlerde demokratik katılımların en önemli niteliği toplumsal barışı ve bütünleşmeyi sağlamasıdır. Farklı kültürel ve toplumsal katmanlardan gelen bireylerin, düşüncelerini özgürce ifade edebilmesi ve yöneticilerin bu taleplere cevap vermesi, kültürel zenginleşmenin ve farklı eğilimlerin siyasal yönden uzlaşma başarısı olarak görülmektedir. Özellikle büyük kentlerde, kent merkezi ile kenar mahallelerde oturan halk kitleleri arasında hem ekonomik hem de kültürel yapı açısından önemli farklılıklar bulunmakta ve bu da kent içinde halkın birbirinden kopuk yaşamasına sebep olmaktadır. Neredeyse aynı kent içinde birbirinden farklı iki kent oluşmakta ve buralarda yaşayan halk da birbirinden giderek uzaklaşan kültürel bir sürece sürüklenmektedir.¹⁵⁰

Yönetime katılma ya da yönetişim, geleneksel, bürokratik, hiyerarşik ve bugüne kadar iyi sonuçlar vermemiş yönetim anlayışının yerine, sivil toplum merkezli katılımcılığı teşvik eden, şeffaflık, yetki devri ve yerinden yönetimi esas alan, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yolları üretebilen yeni bir yönetim anlayışını ifade etmektedir.¹⁵¹ Günümüz insanı, kamu hizmetlerinin artık kendi sorumluluklarını da kapsayan bir sürecin ürünü olması gerektiğine inanmaktadır. Bu durum, kamu hizmetlerini sunan yerel yönetimlere daha kaliteli hizmet üretmek için hem amaç hem de neden olmaktadır. Müteakiben hizmet üretiminin her aşaması, modern işletmecilik kurallarına göre yapılmaya çalışılmakta, belediye başkanlarının tek adam görünümü sürmekle birlikte, artık daha fazla sorgulanır hale

¹⁴⁸ Keleş ve Toprak, *a.g.e.*, 2000:363.

¹⁴⁹ Tekeli, *a.g.e.*, 1992:113.

¹⁵⁰ Çeçen, A. (1994). *Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Yerel Yönetim ve Kültür*. Ankara: Sosyal Demokrasi Yayınları, 24-27.

¹⁵¹ T.C. İçişleri Bakanlığı (2011). *Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi*. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 8.

gelmektedir. Bugün sivil toplum kuruluşları ile stratejik ortaklık kurmayan yerel yönetimler, başarısız olarak görülmektedir.

Yerel yönetimlere katılımın artmasıyla, katılımcı ve demokratik yönetim anlayışı, kamu yönetiminde hayata geçirilmeye başlanmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren yerel yönetimlerde uygulanmaya başlanılan Toplam Kalite Yönetimi, yeni yönetim anlayışının merkezine vatandaş koymakta, yani tüketen müşterinin memnuniyetini kazanmayı hedeflemektedir. Seçim dönemlerinde hizmet üretenlerin değerlendirildiği düşünülürse, modern yönetim anlayışının insanı ön plâna koyan tutumu, küreselleşme ile değişen yönetişim anlayışının sonucudur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının, bireylerin otoriteden beklentilerine duyarsız oluşu ve temsili demokrasinin tıkandığı konularda yetersiz kalışı karşısında, yeni kamu yönetimi anlayışının sorunları çözebileceği düşünülmektedir. Yönetime katılma, vatandaşların düşüncelerini ifade edebilecekleri bir iletişim kanalının çok daha ilerisinde, alınan kararlarda düşüncesinin sorulduğu, hangi kararlar alınırsa daha mutlu olacağını belirlenmeye çalışıldığı ve odağında kendisinin olduğu yönetim anlayışını ifade etmektedir.

“Yapılabilir kılma”, “çok aktörlü yönetim” ve “aktif katılımcılık”, kamu yönetiminde 1990'lı yılların ortasında yaygınlaşarak öne çıkan kavramlardır. İletişim olanaklarının artması, bireyin kamu yöneticilerine ulaşmasını kolaylaştırmış, şeffaf bir yönetim anlayışının altyapısı, bilgi edinme hakkı, dilekçe hakkı gibi uygulamaları ön plâna çıkarmıştır. Bu aşamada karar alma süreçlerine katılım, yerel seviyede müşteri odaklı yönetim anlayışı ile birleştiğinde, hızlı karar verme olanağına sahip olan yerel yönetimler, vatandaşlarla doğrudan ilişki kurarak etkin diyalog yöntemleri geliştirmişlerdir.

Yerel katılımın en önemli görevi, yöneten ile yönetilen arasında iletişim kurarak, vatandaşların yerel kamu hizmetleri hakkındaki beklenti ve taleplerini, faydalandıkları hizmetlerle ilgili görüşlerini öğrenmek ve bunun sonucunda daha iyi bir yönetim politikası uygulanmasını sağlamaktır. Yerel katılım, sorumluluk alan vatandaşlarda güven duygusu yaratılması, aynı toplantılarda veya plâtformlarda iletişime geçtikleri, farklı düşüncelere sahip vatandaşlarla da iletişim kurulmasını sağlamaktadır. Sosyal iletişimin geliştirilerek kentli bireye aidiyet duygusu kazandırmak, özellikle köyden kente göçün yoğun olduğu büyük şehirlerde toplumsal uyumu sağlayabilmektedir.

Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı anayasal yönetim birimleridir. Coğrafi olarak hizmet verdiği sınırlar içinde, her yerel yönetimin sorunları ve ihtiyaçları farklılıklar göstermektedir. İyi tasarlanmış bir yönetişim politikası, yerel halkın sorunlarına doğrudan ulaşmayı ve hizmet üretiminde maliyetleri düşürmeyi de amaç edinmektedir. Yerel

yönetimlerde etkinliğin ve verimliliğin ön plâna çıktığı günümüzde, belde halkının plânlama ve karar süreçlerine katılması maliyetleri düşürebilmektedir. Tablo 3.1’de toplumsal katılımın faydalarına iki yönlü olarak yer verilmektedir¹⁵².

Vatandaşlar İçin	Yönetimler İçin
Daha iyi bilgilendirme	Vatandaşları daha iyi bilgilendirme
Görüş ve sorunlarını, uygun ve doğrudan yollardan karar alıcılara iletebilme	Vatandaşlar ile daha yakın ilişkiler geliştirme ve onların görüş ve sorunlarından daha çok haberdar olabilme
Sosyal becerilerini ve diğerlerine karşı hoşgörülerini geliştirebilme	Çekişmeli ancak gerekli eylemler için daha geniş halk desteği kazanma
Yeni proje ve politikaların uygulanmasına anlamlı bir şekilde katılabilme	Daha iyi politika ve projeler geliştirme, para tasarrufu yapma ve riskleri azaltma
Karar alıcıların duyarlı ve hesap verebilir hale getirebilme	Güvene dayalı toplumsal uyumu artırma

Tablo 3.1. Toplumsal Katılımın Faydaları

Demokratik katılımın önemini anlaşılması, merkezi ve yerel yönetimlere karşı sivil toplum kuruluşlarının önemini artırmıştır. Yerel iktidarın etkilenmesi ve siyasal karar mekanizması içinde halkın yönetime katılma konusunda giderek bilinçlenmesiyle, siyasetin hayatı kolaylaştırıcı yanı ön plâna çıkmıştır. Parti demokrasisi içinde profesyonel siyaset ve siyasetçilerden uzaklaşan halkın, sorun ve çözümlerde kendi önerilerinin dikkate alındığını hissetmesi, siyasete duyduğu güvenin artması ve eşitlikçi bir yapının oluşması için şeffaf bir siyasal yapı talep etmesi kaçınılmazdır.

3.5. Yerel Katılım Yöntemleri

Yerel yönetimlerde farklı türlerde ve yoğunlukta pek çok katılım yöntemi bulunmaktadır. Katılım taleplerinin özellikle belediyeler tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Yönetime katılma, halkın alınan kararlara dair bilgilendirilmesinden, çözümün bulunmasında önemli bir danışma kurulu olabilmesine kadar varan bir farklılaşma göstermektedir. Yerel katılımı ölçek, idari ve coğrafi anlamda ne kadar düşüğe katılım o kadar yoğunlaşmaktadır. Büyükşehir Belediyesi’nin meclis toplantısına katılmak, pratikte pek çok zorluğu içinde barındırsa da, ilçe belediyelerinde halk doğrudan belediye başkanı ile diyalog kurabilmektedir.

Yerel yönetimlerde halk katılımının dünyada uygulanan farklı biçimleri bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür: ¹⁵³

- Halk Oylaması (doğrudan demokrasi)

¹⁵² T.C. İçişleri Bakanlığı, *a.g.e.*, 2011:10.

¹⁵³ DPT, *a.g.e.*, 2001:25-26.

- Halk Toplantıları
- Meclis Toplantılarına Katılım
- Danışma Kurulları
- Kent Konseyleri
- Yerel Gündem 21
- Plânlama Çemberleri/Forumları
- Yurttaş Kurulları
- Gelecek Atölyeleri
- Yuvarlak Masa Toplantıları
- Kamuoyu Yoklamaları
- İletişim Demokrasisi (internet)

3.6. Türk Yerel Yönetim Mevzuatında Yerel Katılımın Hukuki Dayanakları

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, demokratik katılım konusunda pek çok madde bulunmaktadır. Kanununun 13. maddesinde “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.”¹⁵⁴ hükmü bulunmaktadır.

Belediyeler, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmaktadır. Yine belediyeler, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler almakla görevlendirilmiştir.

Bununla birlikte, Kanununun 13. maddesi ile hemşehrilere de görevler verilmiş ve belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahsın, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediyeye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Mahalle ve yönetimini düzenleyen 9. maddede, belediyelerin; mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlamakla görevli olduğu, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini

¹⁵⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.7.2005, S. 25874.

göz önünde bulundurarak, hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışılacağı ifade edilmiştir.

Demokratik katılıma hukuki dayanak sağlayan bir başka madde ise, Belediye Kanunu'nun 76. maddesidir. Bu maddeye "Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır" ibaresi konulmuştur. Bu amaçla belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve de verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla görevlidir. Kent konseyinin önemini artırabilmek için, kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınması ve değerlendirilmesi kanuni bir hüküm haline getirilmiştir.

Belediye hizmetlerinde yerel halkın katılımının hukuki dayanağı ise, Belediye Kanunu'nun 77. maddesinde belirtilmiştir. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esasların İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiş ve belediyeler, sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle, yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında, beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulamakla görevlendirilmiştir.

Kanununun 15. maddesinde belediyelerin, kamu hizmeti uygulamalarının sonuçlarını kontrol etmek, halkın istek ve beklentilerini öğrenebilmek için kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceği hükmü yer alır. Bu husus, ölçülmeyen değerlerin geliştirilemeyeceği yönündeki Toplam Kalite Yönetiminin sonuçlarındandır. Belediyeler, bu araştırma ve anket uygulamalarını düzenli olarak yaptırabilmekte ve yerel halkın düşüncelerini ve eğilimlerini öğrenerek siyasal anlamda sonuçlar da çıkarabilmektedirler.

Belediyelerin ana karar organı belediye meclisidir. Belediye Kanununun 21. maddesine göre, her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi, belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur. Ayrıca 23. maddede, kesinleşen meclis kararları özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulacağı hükmü yer alır.

İhtisas komisyonları hakkında bilgi ise, Belediye Kanunu'nun 24. maddesinde bulunmaktadır. Bu madde gereğince mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir.

Kanunun 41. maddesine göre; stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

3.7. Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Katılım

Günümüz dünyası, sivil toplumun ön plâna çıktığı, örgütlenme ve beraber hareket etme eğiliminin arttığı bir dönemdir. Anayasal kuruluşlar olarak, baskı grubu olmasıyla önemleri giderek artan sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimlerin en ihtiyaç duyduğu, gönüllü katılım ve çözüm ortaklığı stratejileri ile yönetimde pay sahibi olmaktadır.

Geniş anlamda sivil toplum, kendi alanında faaliyet gösteren ve yönetimin bir parçası olmayan her türlü örgütlenmeyi ifade etmek için kullanılır. Bu durumda özel sektör girişimlerinden birliklere, odalar, kooperatifler, sendikalar, siyasi grup ve partiler, dernekler, vakıflar, bu yönüyle sivil toplum kuruluşu kapsamına girmektedir. Sivil toplum kuruluşları resmi olarak belli bir hukuki kalıba uyan örgütler olarak, ortak bir amaç etrafında toplanan ve doğrudan kendilerine çıkar sağlamayan kişiler topluluğudur. Sivil toplum kuruluşları, özerk kuruluşlardan oluşmuş, özel sektörle kamu sektörü arasındaki bir ara sektör olması niteliğiyle sivil toplumun vazgeçilmez elemanlarıdır.¹⁵⁵

Sivil toplum, devletin müdahalesi dışında birey ve grupların kendi alanlarını düzenlemeleri yanında; devletin ve devlet otoritesinin dışındaki ekonomik ve toplumsal alanı nitelemek için kullanılan ve kendi ilke ve kurallarına göre hareket eden, otorite alanı dışında kendi kendini düzenleyen özerk alanları ifade etmek için kullanılan bir terimdir.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Yıldırım, İ. (2004). *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 51-52.

¹⁵⁶ Yılmaz, A. (1997/Kasım-Aralık). Sivil Toplum Demokrasi ve Türkiye, *Yeni Türkiye: Sivil Toplum*, Özel Sayısı, 3(18), 86.

İngilizcede “Non Governmental Organizations” (NGO) kavramının Türkçede tam karşılığı bulunmamaktadır. Bu nedenle Türkçe olarak; hükümet dışı kuruluşlar, gayri resmi kuruluşlar, devlet dışı kuruluşlar, üçüncü sektör, gönüllü kuruluşlar, demokratik kitle örgütleri, kâr amacı olmayan kuruluşlar, yurttaş örgütleri, özel gönüllü kuruluşlar, yönetim dışı kuruluşlar, gönüllü kalkınma kuruluşları gibi tanımlamalarla karşılık verilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bunların içinde en yaygın ve kabul göreni sivil toplum kuruluşları kavramıdır.¹⁵⁷

Katılımcı demokraside önemli olan unsurlardan birisi de sivil toplum kuruluşlarıdır. Yönetime katılmada demokrasi ile sivil toplum arasındaki ilişkiyi organize eden örgütlenmiş topluluklar olarak sivil toplum kuruluşları, sayıca fazla ama ortak amaçlar etrafında disipline edilmemiş kalabalık halk yığınlarından çok daha fazla yerel iktidarlar üzerinde etkilidirler. Yerel yönetimleri denetleyebilen, kararların alınmasında doğrudan müdahale edebilen ve çözüm yollarının uygulanması aşamasında etkili olabilen bu yapılar, günümüzde yerel yönetimlerin neredeyse vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır.

Devlet dışındaki tüm kuruluşları içeren, devletçe düzenlenmeyen toplumsal ilişkiler alanında, sivil toplum kuruluşları içinde daha özel bir konumda bulunan gönüllü kuruluşlar da, demokratik kitle örgütleri olarak önemli rollerde bulunmuştur. Nedeni de, günümüz dünyasında tek tek görüşlerden daha çok gönüllü beraberliğe dayanan örgütlenmelerin önem kazanmasıdır. Esasen 21. yüzyılın ayırıcı özelliği demokrasi ve insan haklarının bütün toplumlarca tartışmasız kabulü ve demokratik kitle örgütlerinin ön plâna çıkmasıdır.¹⁵⁸

Demokratik katılım yalnız siyasal partilerle gerçekleştirilecek kadar dar tutulamaz. Seçim sonrası siyasal gücü etkileme ve kamuoyu oluşturmada sivil toplum kuruluşları büyük bir çaba içine girmektedirler. Doğrudan katılım anlamına gelen bu çabaların etkinliği, sivil toplumun örgütlenme düzeyine bağlıdır. Sivil toplum kuruluşlarının sisteme katılımı, siyasal toplumun meşruiyet ve itaat gibi iki temel sorununu çözmeye en büyük katkıyı sağlar. Küreselleşmenin sonuçlarından birisi, gücün ya da etkinin yerel toplulukların elinden alınıp küresel arenaya aktarılması olsa da, bunun aksi yönde sonuçları da vardır. Küreselleşme yalnızca yukarıya doğru bir süreç değil, aynı zamanda aşağıya doğru inen bir olgudur. Bu bağlamda küreselleşme yan yollara sızarak, uluslar içinde ve sınırlarında, yeni ekonomik ve

¹⁵⁷ Yıldırım, *a.g.e.*, 2004:53.

¹⁵⁸ Keleş ve Toprak, *a.g.e.*, 2000:369, 370.

kültürel bölgeler oluşturmaktadır. Küreselleşme ile birlikte birçok bölgesel ve yerel birim ulusal sınırları aşan ilişkiler geliştirmektedir.¹⁵⁹

Sivil toplum kuruluşları bu özellikleriyle, merkezi ve yerel yönetimleri, kendilerini destekleyen kamuoyu ve ulus ötesi güçlerin etkisiyle denetleyebilmekte ve alınacak kararları etkileyebilmektedirler. Uluslararası sivil toplum kuruluşlarının özellikle insan hakları ve çevre konularındaki güçleri, yerel yönetimlerin politikalarını etkilemektedir. Kitle iletişim araçlarının, özellikle sosyal medyanın bu şekillendirmede çok önemli etkisi vardır. İnsanların birbirleri ile iletişimini kolaylaştıran hızlı, kolay sosyal medya kampanyaları ve arkasından gelen sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesi ile oluşan inisiyatifler, yerel yönetimlerin üzerinde önemle durdukları etkilere sahiptirler.

3.8. Yönetişim Yaklaşımı

20. yüzyılın sonuna doğru bütün dünyada yaşanan ve bugün de yaşanmakta olan hızlı değişim ve bu süreçte ortaya çıkan sorunlara uluslararası düzeyde çözüm arayışları, dünyada küreselleşme sürecini ortaya çıkarmıştır. Öte yandan, ulaşım ve iletişim alanındaki baş döndürücü sıçrama ve bilginin hızla yayılması sonucu, yönetimde merkezîyetçi yapılardan uzaklaşmayı, böylece yerelleşmeyi zorunlu kılan neticeleri de beraberinde getirmiştir.¹⁶⁰

İnsanların düşünce biçimlerini ulus devlet düzeyinden küresel dünyaya çevirmeleri, bireylerin karşılıklı bağımlılıklarını artırmış ve daha fazla küresel sorun ve süreçlerle etkileşimini sağlamıştır. İnsanlar küresel topluluğun bireyleri olarak, toplumsal sorumluluğun ulusal sınırlara bağlı olmadığını, bu sınırların ötesine geçtiğini anlamaya başlamışlardır. Geleneksel ulus devletin önemli ölçüde dönüşüm geçirdiği bu zamanda, dünyanın değişik coğrafyalarındaki yerel kültürel kimlikler, güçlü bir geri dönüş yaşamaktadırlar. Bir kimlik kaynağı olarak ulus devlet, pek çok yönde etkisini kaybetmektedir.¹⁶¹ Başka bir deyişle, küreselleşme eğilimi, geleneksel yönetim anlayışlarını, uluslararası yapılanmaları ve bunların işleyişlerini hızlı bir biçimde dönüştürmektedir. Küreselleşme koşullarında insanlar kendi kimliklerini etkin bir biçimde kendilerinin oluşturdukları, yeni bir bireycilik yönündeki hareketle karşı karşıya kalmaktadır. Yerel topluluklar yeni bir küresel düzenle etkileşim içine girdikçe, gelenek ve yerleşik değerlerin ağırlığı da azalmaktadır.

¹⁵⁹ Bilgiç, a.g.e., 2009:63.

¹⁶⁰ Ökmen, M. (2005). *Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları, 539.

¹⁶¹ Giddens, A. (2008). *Sosyoloji*. Yayıma Hazırlayan Cemal Güzel, İstanbul: Kırmızı Yayınları, 86,88.

Küreselleşmenin ve bu süreçte yeni kamu yönetimi anlayışının güç kazanmasıyla, 20. yüzyılın üçüncü çeyreğinden itibaren merkezi devletlerin gücü azalmış, buna karşılık artan yerleşme talebine paralel olarak kentlerin önemi artmaya başlamıştır. Ortak değerler çerçevesinde, kültürel ve sosyal değişimleri hızlandırarak küresel toplum zemini oluşturulmaya çalışılmıştır.

Bu oluşum sürecinde milli sınırlar içinde ulus devlet, yerleşme eğilimi ile beraber tek tipleştirilen küçük yapılara bölünerek, küresel kapitalizmle bütünleşmenin sağlanması ve küresel ekonomi ile uyum sağlaması hızlanmıştır. Bu durum ulus devletler tarafından endişe ile karşılanmasına rağmen, iletişim olanaklarının artması, uluslararası örgütlerin ve çok uluslu işletmelerin etkileri, ulus devletin merkezi otoritesini azaltmış ancak etkisini tamamen yok edememiştir. Küreselleşme, ulus devletle iş birliği halinde bugün de etkisini sürdürmektedir.

1990'lı yıllarda yönetim kavramının yanı sıra, yeni bir anlayış olarak yönetişim (governance) yaklaşımı gelişmeye başlamıştır. Bunun nedeni, var olan yönetim uygulamalarının değişik bakımlardan yetersiz kalması ve pratikte gelişen yeni arayışların uygulamada etkili olmasıyla, bu yeni gelişmeleri anlatma ihtiyacıdır.¹⁶² Yönetişim kavramı; yönetim, etkileşim ve iletişim terimlerinin birleşiminden oluşan türetilmiş bir terim olarak ülkemizde de kullanılmaya başlanmıştır. Bu yeni terim İngilizcedeki “corporate governance” karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bir anlamda kurumsal yönetim (yönetişim), işletmelerin “sosyal vatandaş” (corporate citizen) olmalarını öngörmektedir.¹⁶³

Yönetişim; “bir toplumdaki ekonomik, politik ve sosyal konularla ilgili özel sektör, devlet ve sivil toplum arasında sağlanan etkileşim yoluyla oluşturulan değerler, politikalar ve kurumlar sistemidir. Bu sayede bir toplum; sağlanan karşılıklı anlayış, müzakere ve eylem ortamları aracılığıyla kararlar almayı ve uygulamayı başarır. Yönetişim, sosyal, politik ve ekonomik boyutlarıyla hane, köy, kasaba, belde, ulus, bölge ya da uluslararası her düzeyde bireyin katılımını sağlar.¹⁶⁴

Yönetişim, birlikte yönetmek demektir. Kamuda yönetişim, yönetim ve karar alma süreçlerinin tüm paydaşların işbirliği ve katılımı ile yapılmakta olduğunu, yöneticilerin uzlaşmacı, saydam, hesap verebilir, etkin ve sorumlu bir yönetim anlayışı içerisinde

¹⁶² Tekeli, a.g.e., 2012:135.

¹⁶³ Koçel, T. (2010). *İşletme Yöneticiliği*. (12. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları, 457.

¹⁶⁴ Sipahi, E. B. (2010). Küresel Çevre Sorunlarına Kolektif Çözüm Arayışları ve Yönetişim. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24, 335.

davrandıklarını ifade etmektedir. Yani, yönetim sadece seçimler aracılığı ile seçilmiş bir kesim tarafından değil; STK'lar, odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler gibi çeşitli grupları da süreçlere dâhil ederek gerçekleşmektedir. Yönetişim kavramı içerisinde yönetim/karar mercilerinin; aldıkları kararları halka açık bir şekilde almaları, tüm ilgili paydaşları sürece katmaları ve bilgiye dayalı, uzlaşmacı bir yönetim anlayışı sergilemeleri ifade edilmektedir.¹⁶⁵

Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) çıkardığı kamu yönetimi sözlüğünde yönetim; "bir toplumsal-politik sistemdeki, ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı, ya da dışarıdan bir baskı olmadan her bir aktörün birbirini etkilediği düzen olarak" tanımlanmıştır. Yönetişimin temel ilkeleri, tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık, etkinlik, hukuka bağlılık, yerindelik ve ölçülülük olarak sıralanabilir.

3.9. Yerel Yönetimlere Katılmanın Zorlukları

Yerel düzeyde yönetime katılmak, demokratikleşme sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Küresel toplumun üzerinde önemle durduğu yerel katılım ve yerel sivil örgütlenmeler yoluyla, vatandaşların karar alma sürecine dâhil olmalarının önünde pek çok sorun bulunmaktadır.

Çağdaş yönetim anlayışı hızla gelişmekte olan bir eğilimdir. Bu eğilim karşısında söylem olarak olmasa bile, eylemsel olarak siyasal sistemin direnç göstermesi doğaldır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı uzun yılların getirmiş olduğu tecrübeye sahiptir. Yönetişim anlayışının ortaya atıldığı ilk yıllarda ise bu eğilimin geçici ve dönemsel olduğu düşünülse bile, çağdaş yönetim anlayışının özellikle yerel yönetim sistemine uygulanması, kamu idaresini yeni önlemler almaya ve reform paketleri hazırlamaya itmiştir. Ancak siyasal sistemin aşırı merkezileşmiş yapısı, yönetime katılmanın önündeki zorluklardan biridir. Vatandaşlar açısından uluslararası destekçileri bulunsa da, yönetime katılım ilgili mevzuat ve özellikle yönetici kadronun demokratik yönetim anlayışına bağlıdır. Öte yandan belediye başkanlarının tek adam görüntüsü ve uygulamaları ağır basmaktadır.

Demokratik katılımın bir diğer sorunu ise bireyin, içinde yaşadığı toplumun sorunları karşısında böyle bir faaliyet içinde bulunma isteğiyle ilgilidir. Demokratik bilincin ve kültürün gelişmemesi, otorite ve devlet anlayışının kutsallığı, gündelik hayatın hızlı akışı,

¹⁶⁵ Toksöz, F. (2008). *Yönetişim El Kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları, 17.

katılım uygulamaları için bireyin ya zaman ayıramamasını ya da baştan böyle bir talebinin olmaması sonucunu doğurmaktadır. Kamuoyunun sürekli olarak bilgilendirilmesi, özellikle belediye yönetiminde oluşan yeni kamuoyu anlayışı ile vatandaşların katılıma özendirilmesi faydalı olsa da bugün yerel yönetimlere halk katılımı yeterli düzeyde değildir.

Yönetime katılmanın bir başka sorunu da ölçek sorunudur. Büyükşehir Belediyeleri'nde özellikle İstanbul, Ankara, İzmir gibi şehirlerde yönetime katılmak zorlaşmakta, ancak küçük ölçekli il, ilçe ve beldelerde yönetime katılma ve doğrudan doğruya yerel yönetimlerle ilişkiler daha sağlıklı kurulabilmektedir. Yönetime halk katılımını sağlayabilmek için fiziki şartların da yeterli olması gerekmektedir. İl ve ilçelerde kurulan kültür evleri, halk evleri, halk merkezleri gibi toplanma mekânlarının fazlalaşması, ortak sorunlar karşısında düşüncelerini ifade etmek isteyenler için bir plâtfom oluşturacaktır.

Yerel yönetimlerin demokratik katılım yönündeki son dönem gelişmeleri oldukça hız kazanmıştır. 2004 yılından itibaren reform paketi niteliğindeki yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerde halk katılımını artırmanın yasal dayanaklarını oluşturmuş, kısa bir süre içinde kent meclisi, kadın meclisleri, Yerel Gündem 21 Projeleri, halk toplantıları ve danışma kurulları giderek daha aktif uygulamalar haline gelmeye başlamıştır.

3.10. Türk Yerel Yönetim Sisteminin Demokratiklik Perspektifinden Değerlendirilmesi

Yerinden yönetim ilkesi ile demokrasinin gelişmesi arasında önemli bir bağ vardır. Türkiye'de yerel yönetimler demokratik nitelikleri açısından pek çok faktörün etkisi altındadır. Aşağıda, Türk kamu yönetimi içinde yerel demokrasiyi etkileyen faktörler ele alınmıştır.

3.10.1. Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim Çatışması

Üniter devletler, yönetim yapılarını koruyabilmek için kendine özgü ve merkezin dışındaki yönetim birimlerini gözetim ve denetim altında tutacak bir yönetim teşkilatına sahip olmak zorundadır. Bunun sağlanması için, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı olarak mali kaynak sağlanması, yerel yönetimler üzerindeki denetimin hukuki ve asgari ölçülerde uygulanması ve halkın kararlarına saygılı davranan merkezi yönetim algısının güçlendirilmesi gerekmektedir. Belediyeler seçilmiş organlara ve meclislere sahip olmakla beraber, bu meclislerin kararları, ne belediye görevlerini genişletmeye, ne de gelirlerinde değişiklikler yapmaya olanak sağlar. Onların kararları daha çok "icrai" özellik taşımaktadır.

Türkiye’de merkezi yönetimler, siyasal ideoloji farklılıkları nedeniyle yerel yönetimlerin mali kaynaklarını daraltabilmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hukuki ilişkilerin yozlaşması, yerel demokrasinin önündeki en önemli sorunlardandır. Yerel yönetimlerin güçsüzlüğü, demokrasinin güçsüzleşmesi anlamına gelirken, merkezi yönetimler idari vesayeti giderek artırarak, yerel halkın ihtiyaçlarının giderilme yollarını kapamaktadır. Kaynak ve görev paylaşımının olmadığı bir kamu yönetimi anlayışında, demokratik gelişim mümkün olmamaktadır. Merkezi yönetimler genellikle, belediye yönetimleri kendi partilerinden olduğu zaman kaynak ve yetki bakımından güçlendirici politikalar izleyebilmektedir. Yerinden yönetim yaklaşımının güçlendirilmesi, merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki siyasal ve ekonomik baskısı, hem vesayet denetimi hem de mali özerklik olarak kaynakların dengeli ve eşit kullanılmasına yol açacaktır. Türk kamu yönetim sistemi hizmet sunumu dışında, yetkilerin paylaşılması eğiliminde değildir. Yerel özerkliğin anlamlı kılınabilmesi ve uygulanabilmesi için, mahalli idarelerin yeterli mali kaynaklara da sahip olabilmeleri gerekmektedir. Çünkü yerel hizmetlerin özerkliği, yalnızca hizmet götürme sorumluluğu değil, bu hizmetlerin finansmanını sağlama sorumluluğunu da gerektirmektedir. Tüm bu sorumluluklar, merkezi yönetimlerin mahalli idarelere her zaman için kaygılı ve tedirgin bakmalarına yol açmıştır. Bu durum, merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde denetimi sonucunu doğurmuştur.¹⁶⁶

Türkiye Cumhuriyeti devletinin terör örgütleri ile mücadelesi sürecinde, özellikle yerel özerklik ve yerel demokrasi gibi tartışmalar sürekli Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri çerçevesinde yapılmıştır. Bu itibarla yerel özerklik ve yerel demokrasi tartışmaları terör sorununun gölgesinde kalmış, bu konuda yapılan değerlendirmeler teorik bağlamda verimli olamamıştır.

3.10.2. Özerklik ve İdari Vesayet

Belediyeler tarihsel olarak, karar alma süreçlerinde, kaynak ve yetki kullanımlarında merkezi yönetimlerin sıkı ve ayrıntılı denetimine sokulmuşlardır. Bu yapılırken de en küçüğünden en büyüğüne kadar tek tip bir örgütlenme modeli benimsenmiştir.¹⁶⁷

Belediye yönetimleri yeniden düzenlenirken, merkezi yönetimin bugünkü vesayet sistemini önemli ölçüde azaltması gerekeceği açıktır. Bunun sağlanabilmesi için iki konuya açıklık getirilmesi gerekmektedir. Birincisi, bir ulus devlet içinde bulunmanın gerektirdiği

¹⁶⁶ Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, *a.g.e.*, 2006:18.

¹⁶⁷ Göymen, *a.g.e.*, 1997:19.

minimum denetimin ne olduğuna karar verilmesi, ikincisi ise belediyenin kendi içindeki denetimi ve halkın gelen denetimle ilgili talebinin nasıl karşılanacağı konusudur. Bir belediye iç denetimini ne kadar sağlıklı kurarsa, dış denetimin azaltılması konusundaki isteklerinde o kadar haklılık kazanacaktır.¹⁶⁸

3.10.3. Siyasal Yönelim ve Amaç Farklılığı

Demokratik ve özerk belediyede, kararların alınmasına, yürütülmesine ve denetlenmesine halkın katılımı sağlanmalıdır. Böyle bir örgütlenmede belediyeler, kentin yaşantısı ile ilgili konularda kural koyucu hale geleceklerdir. Belediyelerin kural koyucu hale gelmesi, belediyelerin kent halkına sunacağı hizmetlere tutarlı kaynak sağlanmasına imkân verecektir. Bir başka deyişle kent halkı, tüketimlerinin ne kadarını özel, ne kadarını toplu amaçlar için tüketmek gerektiği konusunda karar verme özgürlüğüne kavuşacaktır.¹⁶⁹

Merkezi yönetimlerde bazı özel konulara ait kararların gizlilik gerektireceği savunulabilirse de, yerel yönetimlerde bunu savunmak mümkün değildir. Yerel yönetimlerin gizlenebilecek karar alanları bulunmaz. Bir yerel yönetimde buzlu camlar arkasında kalmış karar süreçleri varsa, bu durum alınan kararlarla ilgili yolsuzluk şüphelerine neden olmakla birlikte, belli grupların büyük kitle aleyhine korunduğu inancını da artırır. Bunlardan daha da önemli olan, yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetimden daha başarılı biçimde kurulması beklenen demokratik denetim mekanizmasının gerçekleşmez hale gelmesidir. Bu durumda yerel yönetimlere demokratiklik açısından tanınan üstünlük yok olur.¹⁷⁰

Siyasal partilerin kendi örgütlerindeki yönetim anlayışı, yerel yönetimlerle yakından ilgilidir. Ulusal siyasetin yerel düzeyde örgütlenişi ve uygulanışı, Türkiye’de taşra örgütlerinin eğilimine ve siyasete daha ağırlıklı olarak katılmalarına önem vermemektedir. Siyasi partilerin kendi içinde de merkezîyetçilik söz konusudur. Parti yönetiminde yerel halkın ve temsilcilerinin rolü, merkezde alınan kararları alt kademelere iletmektir. Başka bir deyişle halktan yönetime değil, yönetimden halka doğru işleyen bir etkileme sistemi vardır.¹⁷¹

¹⁶⁸ Tekeli, *a.g.e.*, 2012:110.

¹⁶⁹ Tekeli, *a.g.e.*, 2012: 89.

¹⁷⁰ Tekeli, *a.g.e.*, 2012: 113.

¹⁷¹ Eryılmaz, *a.g.e.*, 2018:15.

3.10.4. İdari Reformların Yönü ve Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de idari reformlar, kronik ve sürekli olarak tekrarlanması gereken bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. İdari reform, başlangıçta yapısal görevleri ve yetkileri içinde barındırırken, günümüzün gelişen demokratik istemleri karşısında reform sürecinin yönü sürekli olarak tartışılan ama üzerinde düşünce birliğine varılmamış bir yapıyı oluşturmaktadır.

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Yasa, gerçekte belediyelere çok geniş bir görev alanı çizmiştir. Asıl sorun belediyelerin bu görevleri gerçekleştirmek için yeterli kaynaklarla donatılmamış olmasıdır. 1984 yılında yapılan reform ve 2004 yılında belediye mevzuatının değiştirilmesinin, yeni kamu yönetimi anlayışını tam anlamıyla kapsadığı söylenemez. Kamu hizmeti sunulan bir birim olarak yerel yönetimler üzerindeki reform ve modernleşme baskıları giderek artmaktadır. Halkın yönetime katılımına duyulan ihtiyacın daha iyi anlaşılması, hükümetlerin performansı/sınırlı kapasiteleri karşısında uğranılan hayal kırıklığı, sivil toplum örgütlerinin çeşitlenmesine ve giderek önem kazanmasına yol açmıştır. Bu toplulukların çoğalması, temsil yetkisinin sorgulanmasına yol açarak, yeni katılım arayışlarıyla demokratik hayatın işleyişine katkıda bulunmaktadır.¹⁷²

3.10.5. Sivil Toplumun Zorlayıcı Etkisi

Türkiye’de siyasi meşruluğun temelinde devletin resmi ideolojisi yatmaktadır. Sistemin merkezinde yer alanlar, kişi ve kuruluşları bu ideolojiye göre meşru ya da gayri meşru olarak nitelendirirler. İdeolojik meşruluk, siyaseti ve demokrasinin hareket alanını daraltan sınırlar koymaktadır. Bu sınırların daraltılması, temsil yetkisinin sorgulanmasına yol açarak, yeni katılım arayışlarını getirmekte ve demokratik hayatın işleyişine katkıda bulunmaktadır. Devlet dışındaki tüm kuruluşları içeren, devletçe düzenlenmeyen toplumsal ilişkiler alanında, sivil toplum kuruluşları içinde daha özel bir konumda bulunan gönüllü kuruluşlar da demokratik kitle örgütleri olarak önemli rollerde yer almışlardır. Nedeni de günümüz dünyasında tek tek görüşlerden daha çok, gönüllü beraberliğe dayanan örgütlenmelerin öneminin artmasıdır. Esasen 21. yüzyılın ayırıcı özelliği, demokrasi ve insan haklarının bütün toplumlarca tartışmasız kabulü ve demokratik kitle örgütlerinin ön plâna çıkmasıdır.¹⁷³

Aslında merkez ile yerel yönetimler arasında yaşanan gerginlik, yerel düzeyde yerel iktidar ile sivil toplum kuruluşları arasında da yaşanmaktadır. Sivil toplum kuruluşları, yerel

¹⁷² Tekeli, *a.g.e.*, 2012:118.

¹⁷³ Keleş ve Toprak, *a.g.e.*, 2000:369-370.

yönetimleri yavaş ve hantal yapıları nedeniyle eleştirirken, yerel yönetim liderleri, özellikle belediye başkanları, sivil toplum kuruluşlarını hayali düşünceler üreten topluluklar olarak değerlendirme eğilimindedirler. Yerel düzeyde demokratikleşme sürecinin sağlıklı olabilmesi için, sorumlulukların paylaşımında ve etkinliğinin sağlanmasında halkın siyasi anlamda yönetime etkin katılımı, ilgi grupları olarak da organize olmuş toplulukların bir başka ifade ile sivil toplum kuruluşlarının yerel düzeyde hizmet sunması gerekmektedir. İktidarın paylaşımı konusu Türkiye’de her zaman sorunlu bir alanı kapsamıştır. Türk devlet geleneğinin tarihsel kökenleri, demokrasinin, tabandan gelen isteklerin ve halkın seçimlerinin, genellikle kuşku ile karşılanmasını ve halk için ideal iyiliğin yönetici sınıf tarafından bilineceği görüşüne dayanmaktadır. Burada belirtilmesi gereken bir başka eğilim ise, üniter devletin demokratik olmayan bir devlet anlamı taşımadığıdır. Üniter devlet yapısı da demokratik esasların uygulanabileceği bir yapıyı oluşturur. Yerel yönetim anlayışı ile federalizm birbirinden farklı kavramlardır. Federalizm bir devlet biçimi, yerel yönetim anlayışı ise kamu hizmetlerinin görülmesinde bir hizmet biçimidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin çatışması söz konusu değildir. Uygulanan siyasal eğilimler vesayet ve mali denetimin ağırlığını denetleyebilir. Türkiye’de olması gereken, demokrasinin tabana yani halkın bütününe yayılmış bir yaşam biçimine dönüşmesidir.

Yerel demokrasi açısından belediye başkanlarının Türk belediye sistemindeki güçlü rollerinin nedeni, doğrudan seçimle göreve gelen belediye başkanının, bu seçimden aldığı güçle karar organlarını da kolaylıkla etkisi altına alabilmesidir. Türk yerel yönetim sisteminin en önemli sorunu bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Türk yerel yönetimlerinin güçlü ve demokratik kurum niteliği kazanması bakımından en büyük eksikliği, yerel yönetimleri buna zorlayacak belli başlı öge olan yerel topluluğun baskısının yeterli olmamasıdır. Hemşehri bilincinin çok ötesinde, sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetimleri öncelikle şeffaflık ve denetim, ikinci adım olarak da karar alma süreçleri bakımından etkilemesi, demokratik niteliğe kavuşmak ve yoğun halk katılımı ile yürütme organını, özellikle belediye başkanının gücünü paylaşacak şekilde etkilemesi gerekmektedir.¹⁷⁴

3.10.6. Kentlilik Bilinci

Kentsel yaşama ilişkin sorunlar, o kent sakinlerinin ortak sorunu ve ortak sorumluluğu olmasına rağmen, derinleşen yabancılaşma, sorumluluk almadan kaçınma, aidiyetsizlik nedeniyle kentler, ortak hareket etmenin de giderek güçleştiği yerlerdir. Büyüyen ve

¹⁷⁴ Yalçındağ, S. (1996). *F. Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: TODAİE Yayınlar, 18.

yönetimi güçleşen kentlerde, ortaklaşa bir kent kültürünün yaratılması, uzaklıklara değil yakınlıklara odaklı bir uzlaşma zemini arama konusundaki istek ve çabalara, dahası bu konuda bir bilinç gelişimine bağlıdır. Kentlilik bilinci, kentli sorumluluğu, kentli hakları tanımları ile ifade edilen de budur. Kentlerde hem fiziksel hem de toplumsal çevrenin iyileştirilmesi, yaşanılan kente aidiyet ve kent halkının birlikte refahı için şarttır. İşte bu nedenle; kentlilik bilinci biraz da kentte yaşayanların birbirini fark etmesi, anlaması, farklılıklarını çeşitlilik olarak algılaması gerekmektedir. Bu çeşitlilik ve renk uyumu ile kent kültürü, kentlilik adına ortaklıklar çıkarma çabalarının bütünüdür.¹⁷⁵

Yerel yönetimlerde kentlilik bilincinin geliştirilmesi için pek çok çalışma yapılmaktadır. İnsanların, yaşadıkları kentin bir parçası olduklarını hissetmeleri, sorumluluk bilinciyle o kentin sorunları ile ilgilenmelerini sağlayacaktır. Türkiye’de özellikle Büyükşehir Belediyeleri, kent kültürü ve kentlilik için pek çok çalışma yürütmektedir.

3.10.7. Türkiye’de Yerel Demokrasinin Temel Sorunları

Kamu yönetimi paradigmasında yaşanan gelişmeler, bir kamu kuruluşu olan yerel yönetimleri de etkilemektedir. Yönetim biliminde ve işletme yönetiminde geliştirilen teknik yaklaşımlar, kamu yönetim sisteminin yapılanmasını ve işleyişini etkilemiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı grupların, sınıfların ya da bütün toplumun değerlerinin ve tercihlerinin hayata geçirilmesi için bir araç olarak kabul edilmektedir.¹⁷⁶ İletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler, dünyaya daha fazla açık bir toplumun gelişmesini sağlamıştır. Gelişmiş ülkelerde toplumsal kesimler demokrasiyi artık seçimlerde oy kullanmanın ötesinde bir tanım olarak ele almakta, politik kararların kendi istekleri doğrultusunda alınmasını zorlamakta, uygulamaların yürütülmesinde katkısının olmasını istemektedir.

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinde, halkın yönetime katılması seçimler, referandumlar ve toplantılar gibi resmi nitelikteki uygulamalar kapsamında ve sınırlı olarak gerçekleşirken, yeni yaklaşımda yerinden yönetimin kapsamının genişlemesi ile birlikte alternatif katılım mekanizmaları da gelişmiştir. Örneğin kent konseylerinin oluşturulması, yurttaş girişimleri, sivil inisiyatifler ve çeşitli türdeki plâformların yerel yönetimler tarafından muhatap kabul edilmesi, yönetime katılım türlerini ve süreçlerin etkinliğini artırmıştır. Diğer taraftan

¹⁷⁵ Karadağ, A. (2008). “Kentsel Ekoloji, Yaşanabilirlik ve Coğrafya”. *Kentsel Ekoloji ve Yaşanabilir Kent Sempozyumu Bildiri Kitabı*, İzmir, 78.

¹⁷⁶ Bozlağan, R. (2008). *Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri*. (Ed.) Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1.

modern teknolojik imkânların kullanılmaya başlanması ile birlikte yönetime katılım kolaylaşmış, yönetim uygulamaları daha saydam hale gelme eğilimi içine girmiştir.¹⁷⁷

Yerel yönetimlerin varlık nedeni, yerel sorunların çözümlerinde halkın kendi seçtiği siyasal organların kullanılması ihtiyacıdır. Yerel karar alma sürecinde, yerel yönetimlerin siyasal varlık nedenleri çoğu zaman unutulmaktadır. Kamu hizmetinin yönü sağlıklı ve uyum içinde işlerken, yerel demokrasi ve katılım konusu şeklen abartılı olarak ele alınmış, ancak işlevsiz hale getirilmiştir. Büyükşehir, il ve ilçeler, valilik, kaymakamlık, il özel idaresi ve belediyelerin web sayfaları incelendiğinde katılım, yerel demokrasi, kent konseyleri, halk meclisleri ile ilgili pek çok çalışma yapıldığı öne sürülmektedir. Ancak Türk toplumunun büyük çoğunluğu bu çalışmalarda yer almamaktadır. Siyasal partiler demokratik katılımı, kararların yukarıdan aşağıya iletildiği bilgi akışı olarak değerlendirmektedir. Bu açıdan çoğu katılım uygulaması, sorunların tespiti ve bu sorunların kayda alınması ile sonuçlanmaktadır. Belediyelerce broşür, kitapçık ve web sitelerinde belirtilen “doğrudan demokrasinin en çarpıcı örneği”, “halkın kendi kendini yönetme kültürü” şeklindeki Eski Yunan demokrasi uygulamalarını örnek alan söylemleri, içinde bulunduğumuz dönemin yönetim yaklaşımına verdiği öneme göndermeler şeklinde algılanmaktadır.

Türkiye’de, önceki kısımlarda da bahsedildiği gibi Türk idare sistemine hâkim olan merkeziyetçilik düşüncesi aşılamamıştır. Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde yapılan hukuki düzenlemeler, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için sürekli ve radikal önlemler olmaktan çok, şekilsel olarak kurumların düzenlenmesi çabası olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin sorunlarının tespit edilmesinde, bilimsel pek çok çalışma bulunmasına rağmen radikal ve gerçek reform önlemleri alınması sürekli olarak ertelenmektedir.

Yetki ve kaynak paylaşımında yaşanan karmaşıklık, yerel yönetimlerin idari birimler olarak değerlendirilmesinin bir sonucudur. Türkiye’de merkezi iktidarı siyasal yollardan ele geçiren partiler, muhalefet söylemlerini unutmaya eğilimindedirler. Vesayet yetkisi siyasal bir araç olarak, yerel yönetimlerin güçsüzleştirilmesi için kullanılabilir. Yerel yönetimlerin güçsüzleştirilmesi için kullanılabilir.

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimin kendi içlerinde, devlet ve sivil toplumla ilişkilerinde sürekli olarak gerilimli alanlar oluşturması, ortak bir payda üzerinden demokrasi kültürü dâhilinde siyasal iletişimin kurulamaması, yönetişimin ilkeleri ile çelişmektedir. Türkiye’de demokrasi, üzerinde en çok konuşulan ancak kavramsal açıklamasının dışında

¹⁷⁷ Bozlağan, *a.g.e.*, 2008:21.

emek verilmeyen bir değerler sistemini ifade etmektedir. Bütün toplum gruplarının, yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin ortak dili demokrasi kültürünü geliştirmek ve demokratik katılımı artırmak yönündedir. Demokrasi sihirli ve olağanüstü etkileri olan, gelecekte ulaşılabilecek bir ideal sistemi tarif ettiğinde, gündelik hayatta uygulanmasının zor olacağı gibi bir izlenim doğmaktadır.

Bilgi sahibi olmadan demokratik talep ve istemlerin anlamlı olmayacağı, halk gruplarının ancak bilgilendirilerek demokratik sürecin bir parçası olacağı inancı, yerel yönetimlerde katılımcı demokratik kurumların bir “bilgilendirme” misyonu yüklenmesini sağlamıştır. Halk meclisleri (kadın meclisleri, emekli meclisleri, gençlik meclisleri, engelli meclisleri) yurttaşların sorunlarını sunduğu plâtoformlar olarak değerlendirilmektedir.¹⁷⁸

Türkiye’de demokratikleşme sürecinin en büyük engeli, gelenek motifi ile açıklanabilir. Geleneksel olarak iktidarın ön plânda olması, onu eleştiren ya da sorgulayanların ötekileştirilmesi, iktidar ile uyum içinde olunmasının benimsenmesi demokratik katılım ruhuna aykırıdır. Katılımcılık öncelikle eleştiri kültürü ile başlar ancak kamu hizmetlerinin uygulanmalarını sorgulayan yurttaşın milliyetçiliği ya da Türklük bilinci tartışılabilir. Bu geleneksel bakış açısı, demokratik katılımın önündeki en büyük engellerden birisidir.

Çok başarılı örnekleri bulunmasına rağmen, uygulamalarda yerel yönetimler genellikle karar alma süreçlerinde değil, alınan kararların uygulanması aşamasında sivil toplumun yardımına gereksinim duyarlar. Özellikle bilimsel çevreler, barolar ve meslek örgütlerinin siyasal talepleri ile yerel yönetimlerin uygulamaları arasında önemli ölçüde karşıtlıklar bulunmaktadır. Yerel yönetimler, sivil toplumun muhalefet gücünü kullanarak sürekli olarak alınan kararlara karşı çıktığını düşünmekte, sivil toplum ise kamu hizmetlerinde sürekli yanlış hizmet anlayışının bulunduğunu düşünmektedir.

Yerel demokrasinin gelişebilmesi için toplumsal uyum ve bütünlük Türkiye’de belirli bölgelerde bulunmamaktadır. Devletin varlığı ve bütünlüğünün sağlanması, diğer bütün siyasal taleplerin önüne geçmiştir. Yıllar içinde uygulanan yanlış ulusal politikaların, PKK sorununda büyük bir tıkanmaya yol açması; Kürt siyasi partilerin, belediyelerdeki siyasal ve hukuki uygulamaları, yerel demokrasinin tartışılacağı ve gelişebileceği yerde, merkezi hükümetle olan çatışmalar nedeniyle gelişmemiştir. Son yıllarda toplumsal hayata dair

¹⁷⁸ Tarhan, *a.g.t.*, 2013:106.

yapılan reform çalışmaları kültürel düzeyde ele alınmış ve yerel siyaset, üniter yapının dağılmasında önemli bir araç olarak algılanmıştır.

Yerel demokrasi halkın karar alma süreçlerine katılım olanaklarının artırılması yanında, öncelikle demokrasi kültürünün yaygınlaşması ve tabana yayılması ile gerçekleşebilir. Demokratik bir toplumun sorunlarını, istem ve taleplerini tartışabilen, uzlaşabilen ya da birbirlerinin düşüncelerine katlanabilen grupların barış içinde yaşayabilmeleri için, yerel yönetim uygulamalarının karmaşık, içinden çıkılmaz ve profesyonellik gerektiren konular olmadığı, mahalle ölçeğinden hareketle vatandaş doğrudan etkilediği bilinmelidir.¹⁷⁹

İl Özel İdaresi, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, vatandaş tarafından tanınmamaktadır. Halk bu kurumların yetkileri ve görevleri hakkında pek fazla bilgi sahibi değildir. Genellikle, yerel katılım süreci belediye başkanı ile vatandaş arasında geçen bir süreci ifade etmektedir.

Türkiye’de yerel katılımın en sağlıklı uygulandığı araç iletişim demokrasisidir. Yerel yönetimlerin Toplam Kalite Yönetimi içinde değerlendirdikleri internet uygulamaları çok hızlı ve etkin bir şekilde yönetilmektedir. Yurttaşlar diledikleri an, belediyenin web sitesinden, beyaz masa uygulamaları ya da belediye başkanının “twitter”, facebook” gibi sosyal medya hesabı aracılığıyla mesaj yollayabilmekte ve Toplam Kalite Yönetimi ile belirlenen süreler içinde kendilerine geri dönülmektedir. Elektronik dilekçelerin karşılanması aşamasında belediyelerin ilgili birimlerini kontrol eden iç denetim mekanizmaları bulunmakta ve vatandaşlarla telefon, internet üzerinden iletişim kurularak kendilerine hizmet veren birimin etkinliği denetlenmektedir.¹⁸⁰

3.10.8. Siyasal Katılım Açısından Yerel Demokraside Çözüm Önerileri

Türkiye’de yerel yönetimlere halk katılımının hukuki sınırları belirlenmiştir. Artık Türk kamu yönetiminde halk katılımı, yerel yönetimlerin standart uygulamaları arasında sayılmaktadır. Ancak Türkiye’deki yerel yönetimlerin, yerel idari organlar olarak değerlendirilmeleri, siyasal niteliklerinin göz ardı edilmesi halk katılımının istenilen düzeyde oluşmamasına neden olmaktadır. Demokrasi başlı başına sorunları çözen bir sistem değildir. Sorunların tartışılmasında ve çözümlenmesinde alt yapıyı oluşturan ortak paydalar içinde öncelikli sorunların ne olduğunu, o sorunları sahibine soran ve çözüm yollarında önerilerin alınmasını önemli kılan bir sistemdir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, katılımcı

¹⁷⁹ Tarhan, *a.g.t.*, 2013:106-107.

¹⁸⁰ Tarhan, *a.g.t.*, 2013:106-107.

demokrasinin Türkiye’de kalıcı bir şekilde yerleşmesi için çözüm önerileri aşağıda tartışılmaktadır.

3.10.8.1. Demokrasi eğitimi

Türkiye’de, Milli Eğitim Bakanlığının Temel Kanunu’nda demokrasi bilincinin geliştirilmesi açıkça belirtilmiştir. Kanun’un demokrasi eğitimi başlıklı 11. Maddesinde;

Güçlü ve istikrarlı, hür ve demokratik bir toplum düzeninin gerçekleşmesi ve devamı için yurttaşların sahip olmaları gereken demokrasi bilincinin, yurt yönetimine ait bilgi, anlayış ve davranışlarla sorumluluk duygusunun ve manevi değerlere saygının, her türlü eğitim çalışmalarında öğrencilere kazandırılıp geliştirilmesine çalışılır.

ibaresi ile ilköğretim ve lise düzeyinde demokrasinin benimsetilmesi amaçlanmıştır.

Ancak Türkiye’de demokrasi eğitimi ile ilgili bir ders bulunmamaktadır. Bu yönde yine Milli Eğitim Bakanlığı’nın “Demokrasi Eğitimi ve Okul Meclisleri Yönergesi” 2004 yılında yayınlanmıştır. Bu Yönerge ile demokrasinin güçlendirilmesi, öğrencilerde yerleşik bir demokrasi kültürünün oluşturulması, hoşgörü ve çoğulculuk bilincinin geliştirilmesi, kendi kültürünü özümsemiş, milli ve manevi değerlere bağlı, evrensel değerleri benimseyen nesillerin yetiştirilmesi, öğrencilere seçme, seçilme ve oy kullanma kültürünün kazandırılması; katılımcı olma, iletişim kurabilme, demokratik liderliği benimseyebilme ve kamuoyu oluşturabilme becerilerinin kazandırılması amaçlanmıştır.¹⁸¹

Amaçlanan hedeflerin iyimserliğine rağmen, Türkiye’de öğrencilerin okul yönetimlerinin kararlarına ortak olduğu, müdür, müdür yardımcısı ve yöneticileri ile okul meclisinin toplantılar düzenleyerek kararlar aldığı okul sayısı çok azdır. Bir başka deyişle, demokrasi eğitimi ilkelerini benimseyen ilköğretim düzeyindeki okullarda ve liselerde demokratik bir eğitim verilememektedir. Demokrasi bilincinin gündelik hayata geçirilmesinin benimsenmesi, davranış kültürü olabilmesi için okul yönetimlerinin öğrencilerin demokratik katılımını desteklemeleri ve bu mekanizmaların müfredata konulmuş ders programları ile uygulamaları gerekmektedir. Öğrencilerin demokratik ilkeleri, karşılaştıkları ilk idari nitelikteki kurumlarda yaşayarak ve katılarak öğrenmesi, küçük yaşlarda edinilmiş bilgileri bütün hayatları boyunca sürdürmelerine katkı sağlayacaktır.¹⁸²

¹⁸¹ İnternet: Milli Eğitim Bakanlığı, Demokrasi Eğitimi ve Okul Meclisleri Yönergesi, Web:<http://mevzuat.meb.gov.tr/dosyalar/286.pdf>, Son Erişim Tarihi:15.07.2019.

¹⁸² Tarhan, a.g.t., 2013:111.

3.10.8.2. Halk katılımının artırılması

21. yüzyılda çağdaş demokrasilerde halk katılımının artırılması yönünde önemli uygulamalar yapılmaktadır. Halk katılımının programlanması ve yasal düzenlemelerin yapılmasına rağmen, halkın karar alma süreçlerine katılım gerekçelerini benimsememiş olduğu, katılanların ise etkilerini tam olarak hissedemediği görülmektedir.

Halka açık toplantılar ve halk meclisleri, toplumun farklı kesimlerinden gelen insanların birbirini tanınması, toplumsal barışın sağlanabilmesi ve sorunların yetkililerle yüz yüze görüşülmesi açısından yararları bulunmasına rağmen, işlevleri açısından etkin değildirler. Bu etkinliğin artırılması için öncelikli olarak yerel yönetimler tarafından halkın toplanabileceği fiziki mekânların düzenlenmesi gerekmektedir. Bu mekânların özellikle ilçe belediyeleri tarafından “mahalle” düzeyinde organize edilmesi hemşehri hukukunun getirdiği birlikteliği artıracak gibi, katılımındaki ölçek sorununu da çözecektir. Evlerine yakın olan buluşma yerinde sürekli olarak irtibat halinde olan muhtar ve mahalle halkının, sivil toplumun en etkin örgütlenme düzeyini gerçekleştirebilme ihtimali yüksektir.

Mahalle düzeyinde örgütlenmede kadınlara, gençlere, engelli ve yaşlılara yönelik demokratik katılım uygulamaları belirli zamanlarda programlanarak, hem etkinliğin yayılması hem de bütün toplum kesimlerine ulaşılması gerekmektedir.

Büyükşehirlerde yaşayan insanların Büyükşehir Belediyeleri, Kent Konseyleri, İl Özel İdaresi toplantılarına katılması oldukça zordur. Kent halkının bu toplantılara katılım hakkı konusunda bilinçlendirilmesi, gerekirse bu konudaki ulaşım giderlerinin yerel yönetimler tarafından karşılanması, halkın yönetime katılımını artıracaktır.

Halk katılımının tabana yayılması için yaygın eğitim çalışmalarının önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu aşamada yerel yönetimlerin düzenlediği yaygın eğitim faaliyetleri içinde plânlanan demokratik katılım için bilgilendirme seminerleri verilmesi ve derslere katılanlara sertifikalar düzenlenmesi ile hemşehri sorumluluğunun ve de kent bilincinin güçlendirilmesi önemli ölçüde sağlanacaktır.

Belediyelerin yerel halkla ilişkilerini düzenleyen halkla ilişkiler bölümleri, yerel yönetimlerin halk katılımını artırmak için başarıyla uyguladıkları en önemli mekanizmalardır. Bu uygulamaların daha da geliştirilmesi için sistemli bir şekilde mahalle düzeyinde anketler düzenlenmesi, bilgilendirme kitapçıklarının dağıtılması, halkla yapılan yüz yüze görüşmelerle demokratik haklarının açıklanması, bireylerde siyasal açıdan önemsendikleri duygusunu tetikleyecektir. Bu uygulamalara katılanlara, önerileri ile ilgili

çözümlerin sunulduğu raporların gönderilmesi, öneri sahiplerinin isimlerinin yazılması kişisel tatmin ve kendini gerçekleştirme aşamasında da yararlı olacaktır. Toplumdaki demokratik eğilimin güçlendirilmesi için özellikle belediyelerin yerel hizmetleri üretirken, seçeneklerini değerlendirmesi amacıyla Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası üzerinden elektronik veya belirli merkezlere koyulmuş sandıklar ile halk oylamasına gitmesi, bu oylamaların sonuçlarına göre hizmet şekillerinin belirlenmesi, halkın toplumsal katılımının faydaları konusunda bilinçlenmesine yardım edecektir.

Toplumdaki önemli kişilerin model oluşturması amacıyla demokratik katılım sürecinin bir parçası olarak gösterilmesi, ünlü ve önemli kişilerin mahallelerinde, belde, ilçe ve illerindeki karar alma süreçlerine katılımları da yararlı olacaktır. Toplumsal katılım, toplumsal işbirliği yollarının kullanılması konusunda en etkili yöntemdir. Bu yöntemin başarılı olabilmesi, demokrasinin bir yaşam biçimi olarak algılanmasına bağlıdır. Kültür birikimin sürekliliği, demokratik öğeler için vazgeçilmez bir unsurdur. Toplumumuzda bu unsurların güçlendirilmesi için sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesi gerekmektedir. Meslek kuruluşlarının, sendikaların, üniversitelerin ve sivil toplum kuruluşlarının, yerel demokraside çözüm yollarının araştırılması konusundaki etkinliklerinin, kent konseyi çalışmalarının ötesinde artırılması gerekmektedir. Bu çalışmalar hukuki düzenlemeler şartıyla belediyelerle işbirliği içinde, ancak idari olarak bağımsız örgütler tarafından uygulanabilir. Özellikle gönüllü katılım projeleri, kültürel ve sosyal projeler, kadınlara, çocuklara, gençlere ve engellilere yönelik uygulamalar ile toplumsal örgütlenmenin teşvik edilmesi gerekmektedir.¹⁸³

İşte mahalle birimi; gönüllü katılım projeleri, kültürel ve sosyal projeler, kadınlara, çocuklara, gençlere ve engellilere yönelik uygulamalar ile toplumsal örgütlenmenin teşvik edilmesi işlevleri bağlamında önemli bir rol oynamaktadır.

¹⁸³ Tarhan, *a.g.t.*, 2013:113-115.

4. DEMOKRASİ - YEREL KATILIM VE MAHALLE

Mahallenin ve mahalle halkının fiilen temsilcisi durumunda ve merkezi yönetime ilişkin görevleri yanında, kent yönetimine ilişkin görevleri de üstlenebilecek konumda olan mahalle yönetimleri, kent yönetimine “etkin katılım”, “çoğulculuk”, “temsil” ve “halk denetimi” şeklinde özetlenebilecek demokratik ilkelerin pratiğinin yapılabileceği en uygun toplumsal ve yönetsel birimler olarak dikkat çekmektedir. Bu nedenle mahalle yönetimlerinin çağdaş dünyanın kazanmış olduğu niteliklere uygun olarak yeniden gözden geçirilmesi, işlev ve amaçları ile statülerinin belirginleştirilerek geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.¹⁸⁴

Türkiye’ye özgü bir yönetim biçimi olan mahalle yönetimi, etkin katılımın sağlanması açısından halka en yakın birimler olarak önemli bir yer tutmaktadır. Tezin bu bölümünde mahalle yönetiminin genel çerçevesinin çizilmesini müteakip mahalle, yerel katılım ve yerel demokrasi ilişkisi irdelenecektir.

4.1. Mahalle Kavramı

Mahalleler toplumun sosyal, siyasi ve idari ihtiyaçlarının bir sonucu olarak kendiliğinden ortaya çıkmıştır. Köklü bir tarihe sahip olan mahallenin tanımına ilişkin ortak görüş bulunmamakta, söz konusu ibare çeşitli açılardan tanımlanmaktadır. Kelime olarak mahalle “konaklanan yer” anlamına gelmektedir.¹⁸⁵ 1950’lerden sonra artarak devam eden kentleşme eğilimi sonucunda kırdan kente göçler yaşanmış, bu göçlerle birlikte literatüre “gecekondu mahallesi” veya “kenar mahallesi” gibi kavramalar da girmiştir.

Coğrafi bakımdan mahalle; şehirlerin en küçük yapı taşlarını teşkil eden konut ve sokak sistemleri ile idari, iktisadi, sosyal ve kültürel faaliyetlerin gerçekleştirildiği alanların bir araya gelmesiyle oluşan en küçük idari birimlerdir.¹⁸⁶ Sosyolojik bakımdan mahalle; belli kurallar kapsamında insanların birlikte yaşadığı birimlerdir.¹⁸⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesinde ise mahalle “belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim” olarak tanımlanmıştır.

¹⁸⁴ Palabıyık, H. ve Atak, Ş. (2001). Türkiye’de Mahalle Yönetimi. *AB Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, İstanbul: Alfa Kitapevi, 1.

¹⁸⁵ Palabıyık, H. ve Atak, Ş. (2000). İzmir Büyükşehir Bütününde Mahalle Yönetimleri Profili. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(3), 4.

¹⁸⁶ Bayraktan, M. (2005). Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi*, 13, 96.

¹⁸⁷ Ortaylı, a.g.e., 1985:27.

4.2. Mahalle Yönetiminin Mevcut Hukuki Yapısı

Mahalle örgütlenmesi, Osmanlı – Türk geleneğinden gelen özellikleriyle günümüze kadar ulaşmış köklü bir yapıdır. Çeşitli yasal düzenlemelere maruz kalmış mahalle yönetiminin mevcut hukuki yapısı bağlamında, Türk idari yapısı içindeki yeri ile; kurulması, görevleri, organları ve mali kaynakları incelenecektir.

4.2.1. Mahalle Yönetiminin Türk İdari Yapısı İçindeki Yeri

Doktrinde mahalle yönetiminin Türk idari yapısı içindeki yeri tartışmalıdır. Günday mahalle yönetimine, yerel idareler başlığı kapsamında belediye idaresi altında yer vermiştir.¹⁸⁸ Tan, mahalle yönetimini yerel idareler ana başlığı altında müstakilen incelemiştir.¹⁸⁹ Öte yandan Gözler, “Türk Mahalli İdareler Hukuku” başlığı altında mahalle kavramının yerel yönetimlerle doğrudan doğruya ilgili olduğunu belirtmiştir. Gözler ayrıca hukuken mahalle yönetiminden değil, 5393 sayılı Belediye Kanununun 9. maddesinde belirtildiği üzere idari birimden bahsetmenin daha doğru olduğunu, zira idare hukukunda “kamu idaresi”nin tüzel kişiliğe sahip, insan topluluklarına verilen isim olduğunu, mahallenin ise tüzel kişiliğinin bulunmadığını, bu nedenle “mahalle idaresi” kavramını kullanmamak gerektiğini belirtmektedir.¹⁹⁰

Mahalle yönetimi kanun ile kurulmamış, kamu tüzel kişiliği bulunmayan bir yapıdır. Bu itibarla kanaatimizce, kamu tüzel kişiliğinin bulunmaması, kendine ait bütçe ve personelin söz konusu olmaması ve Anayasa’nın 127. maddesinin birinci fıkrası hükmü çerçevesinde, yerel yönetim kuruluşlarının il özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi olarak üç türden oluşması nedeniyle, mahalle yönetimi yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmemektedir.

Bununla birlikte, mahalle yönetiminin bir yerel yönetim birimi olarak görülmemesine rağmen ihtiyar heyeti ve mahalle muhtarlarının seçimleri 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna” istinaden yapılmaktadır. Başka bir deyişle, mahalle muhtarı yerel yönetimin temsilcisi gibi hareket etmektedir. Öte yandan mahalle muhtarı mazbatasını aldıktan sonra merkezi yönetime ait görev ve sorumlulukları yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır.¹⁹¹

¹⁸⁸ Günday, *a.g.e.*, 2002:xxiii.

¹⁸⁹ Tan, *a.g.e.*, 2011:vii.

¹⁹⁰ Gözler, *a.g.e.*, 2018:487.

¹⁹¹ Koçberber, S. (2005). Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 56, 105-106.

Mahalle yönetimine verilmiş olan görev ve sorumlulukların birçoğu merkezi yönetime ait olduğu için mahalle muhtarı memur kabul edilmektedir. Muhtarların memur kabul edilmesi ve kendilerine genel bütçeden aylık verilmesi, onların “merkezi yönetimin küçük taşra birimi” olarak kabul edilmesine sebep olmuştur.¹⁹²

4.2.2. Mahalle Yönetiminin Kurulması

Kendisine çeşitli yasal düzenlemelerle verilen görevleri bulunan mahalle yönetimi; “eskiden kurulmuş mahalleler”, “merkezi yönetimin müdahalesiyle kurulan mahalleler” ve “belediyelerin meclis kararıyla kurulan mahalleler” olmak üzere üç şekilde kurulmaktadır.

4.2.2.1. Eskiden kurulmuş mahalleler

Eskiden kurulmuş mahalleler, Osmanlı döneminden beri kentler içinde var olan ve küçük yapısıyla kendisini koruyan mahallelerdir. Söz konusu mahalleler, muhtarlık teşkilatına geçilmeden önce de var olan, dini liderler tarafından veya sonradan muhtarlar tarafından yönetilen, kendi içinde idari ve sosyal bütünlüğü olan yerlerdir. Bu mahalleler küçük ölçekli, kendi kendine yetebilen ve kendi kendini denetleyen, kentsel yerleşime dayalı sosyal ve idari bir yapıyı temsil etmektedir.¹⁹³

4.2.2.2. Merkezi yönetimin müdahalesiyle kurulan mahalleler

Merkezi yönetimin müdahalesiyle kurulan mahalleler; kente çok yakın mesafedeki yerleşim yerleri yönetimlerinin kent yönetimiyle birleştirilmesiyle ve büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişletilmesiyle söz konusu olmuştur.

Kente çok yakın mesafedeki yerleşim yerleri yönetimlerinin kent yönetimiyle birleştirilmesi kapsamında; 1580 sayılı Belediye Kanununa göre birleşme ve katılmayla, Milli Güvenlik Konseyinin kararına göre büyük kentlerin yakınlarındaki belediyelerin lağvedilmesiyle, Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyük kentlerin yakın çevresindeki yerleşim yerlerinin birleştirilmesiyle ve Belediye Kanununun 5 km mesafe kriteriyle birleşme ve katılma sonucu kurulan mahalleler bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişletilmesi kapsamında ise, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının pergel usulüyle genişletilmesi ve büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırı olarak kabulüyle mahalleye dönüştürme durumu söz konusudur.¹⁹⁴

¹⁹² Palabıyık ve Atak, *a.g.m.*, 2000:2.

¹⁹³ Kavruk, H. (2018). *Mahalle Yerleşimi ve Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları, 53.

¹⁹⁴ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:56-63.

4.2.2.3. Belediyelerin meclis kararıyla kurulan mahalleler

Uygulamada yeni bir mahalle kurulması için, mahallin en büyük mülki amiri, mahallin belediye başkanı, ilgili belediyenin meclis üyeleri, mevcut mahalle muhtarı veya o mahallin seçmen niteliğindeki sakinleri, mahalle kurulması için belediye meclisine başvurabilmektedir. Belediye başkanlığı mahalle kurulması için başvuruyu incelemekte, teknik olarak araştırmakta ve belediye meclisinde görüşülecek hale getirmektedir. Belediye meclisinin mahalle kurma kararı, mahalli idare kuruluna gönderilmekte, kurulun da olumlu karar vermesi halinde Valinin onayı gerekmektedir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine Valinin onayı ile gerçekleşmektedir.¹⁹⁵

4.2.3. Mahalle Yönetiminin Görevleri

Mahallenin temel kanunu olan 4541 sayılı Kanunun 3. maddesinde ve 3/2412 sayılı Tüzükte mahallenin görevleri sıralanmıştır. Bu genel görevlerin yanı sıra farklı kanuni düzenlemelerle de mahalle yönetimine görevler verilmiştir. Mahalle yönetimine verilen görevler 5393 sayılı Belediye Kanunundan kaynaklanan görevler, kamu hizmeti, mahalle halkının işleri ve diğer görevler olarak tasnif edilebilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında muhtarın; mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek ve diğer kurumlarla iş birliği yapmak gibi görevleri bulunmaktadır. Belediyenin de mahalleye yönelik olarak; mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteğin sağlanması, kararlarında mahallelinin ortak isteklerinin göz önünde bulundurulması ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesi gibi herhangi bir bağlayıcılığı ve yaptırımını olmayan görevleri söz konusudur.¹⁹⁶

Mahalle yönetiminin kamu hizmetleriyle ilgili görevleri arasında, askerlik, sivil savunma, avcılık, sosyal güvenlik ve milli eğitime ilişkin kanunlara göre zorunluluk ve yükümlülük getirilen işleri tespit etmeye ve bildirmeye yönelik görevleri bulunmaktadır. Ayrıca mahalle halkının işleriyle ilgili olarak, vatandaşların ilgili kurumlara vereceği belgelerdeki imza,

¹⁹⁵ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:68.

¹⁹⁶ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:139.

mühür, fotoğraf ve kimliklerle ilgili bilgi ve belgeleri onaylama gibi görevleri de söz konusudur. Bunların dışında seçim, adliye, tapu ve kadastro, ulusal savunma, tebligat, seferberlik, vergi gibi birçok alanda mahalle yönetiminin görevleri bulunmaktadır.¹⁹⁷

4.2.4. Mahalle Yönetiminin Organları ve Seçimi

Mahalle yönetimi muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşmaktadır. Mahalle muhtarlığı; bir muhtar ve dört asıl üyeden meydana gelmektedir. 4541 sayılı Kanunun 2. maddesine göre ihtiyar heyetine, en çok oyu alan dört asıl üye yanında dört de yedek üye seçilmektedir. Muhtar mahallenin ve mahallede yönetimin seçilmiş ve idarece onanmış temsilcisidir. Muhtarlığın işlerini yürüten kişidir. Mahalleye verilmiş görevlerin büyük kısmı muhtarın tek başına yapacağı türden işlerdir. Bu nedenle muhtar ön plâna çıktığı için mahalle muhtarlık olarak da adlandırılmaktadır. Muhtar merkezi yönetimin mahalledeki yürütme organı ve mahallenin merkezi yönetimle veya yerel yönetimlerle ilişkilerinde muhatap olarak seçilmesini sağladığı kişidir.¹⁹⁸

İhtiyar heyeti mahalle işlerinin yürütülmesinde muhtara yardımcı olan bir kuruldur. Hem danışma organı hem de muhtara yardımcı bir organdır. Her mahallede ihtiyar heyeti dört kişiden oluşmaktadır. Seçimlerde dört kişi de yedek seçilmektedir. Mahalleye verilen görevler içerisinde bazıları, ihtiyar heyeti ile muhtarın birlikte hareket etmesini gerektirmekte, bazı görevlerde ise muhtar veya ihtiyar heyeti üyelerinden birisi yeterli görülmektedir.¹⁹⁹

Mahalle yönetiminin organları olan muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri mahallede bulunan seçmenler tarafından çoğunluk usulü ile beş yıl için seçilmektedir. Köy muhtarı ve ihtiyar heyeti seçimlerinin aksine mahalle muhtar ve heyeti üyelerinin seçiminde adaylık koyma usulü bulunmaktadır. Bununla birlikte mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyeti üyeliği seçiminde siyasi partiler aday gösterememektedir. Mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinin seçimi, köy muhtar ve ihtiyar heyeti seçimleriyle aynı anda yapılmaktadır. Mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri görevlerini yapmadıkları takdirde, mahallin en büyük mülki amiri tarafından uyarılmakta, bu uyarıya rağmen görevlerini yapmamakta direnen muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri görevden uzaklaştırılmakta ve görevlerine son verilmektedir.²⁰⁰

¹⁹⁷ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:140-141.

¹⁹⁸ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:135-136; Tan, *a.g.e.*, 2011:175.

¹⁹⁹ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:136; Tan, *a.g.e.*, 2011:175.

²⁰⁰ Günday, *a.g.e.*, 2002:439; Tan, *a.g.e.*, 2011:175.

4.2.5. Mahalle Yönetiminin Mali Kaynakları

Kendisine ait bir bütçesi bulunmayan mahalle yönetiminin belli başlı gelir kaynakları, iş sahiplerinden alınan harçlar olup, bu ücretler il idare kurulunca belirlenmektedir. Harçlar muhtara ait olup, muhtarlık işlerinin görülmesi için gerekli ısıtma, kira, aydınlatma gibi masraflar bu harçlardan ödenmektedir.²⁰¹ Ayrıca 5393 sayılı Kanun gereği, belediye yönetimi, imkânları ölçüsünde mahalle yönetimine mali yardımda bulunabilmektedir.

4.3. Mahalle Yönetiminin Tarihçesi ve Gelişimi

Mahalleler, insanların topluluklar halinde yaşadığı tarihi dönemlerden bugüne kadar geçen sürede, şehrin her zaman en küçük yönetim birimi olmuştur. Mahalle yönetimleri, yönetim yapısı içerisinde tarihsel olduğu kadar geleneksel nitelikleriyle de önemli bir yer tutmaktadır. Tarihi geleneksel yönleriyle mahalle yönetimleri, sadece yerleşim mekânı değil, kültürel ve dayanışma özellikleriyle de yönetim sistemi ve toplumsal yapı için kendinden beklenen uygun amaçları gerçekleştirebilecek nitelikte kurumlar olarak görülmüştür. Mahalle yönetimlerinin bu özellikleri Osmanlı öncesi dönemlerden günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir.

4.3.1. Osmanlı Döneminde Mahalle Yönetimi

Emevi ve Abbasi dönemlerinde mahalle yönetiminde reis ve şeyhlerin sorumluluğu söz konusu olmuştur. Selçuklularda ise şehir halkı mahalle düzenine bağlı olarak yaşamlarını devam ettirmiş, mahalle halkının hükümet ve kadı yanında temsil edilmesinden işğişler sorumlu olmuştur. İşğişler halkı temsilen görevlerini yerine getirmiş, devletin halktan istediği salmaları toplamıştır. İşğişbaşı (şehir kethüdası) mahallenin temsilcilerini üst düzeyde temsil etmiştir.²⁰²

Mahalle yönetimi Osmanlı Devleti döneminde de önemli bir yapı olarak mevcudiyetini muhafaza etmiştir. Osmanlı kentlerinde mahalleler sosyal ve fiziksel birimler olarak nitelendirilmiştir. Mahallelerin yapılandırılması millet sistemine göre gerçekleştirilmiş, söz konusu sisteme göre her millet kendi mahalle yapılanmasında kendi cemaati ile ilgili olan faaliyetlerini sürdürmüştür. Ayrıca belirtmek gerekir ki mahalleyi yöneten kişiler aynı zamanda mahallenin dini temsilcileri vasfını taşımıştır. Osmanlı döneminde mahalle yönetimi bağlamında statü farkı gözetilmediği için, yapılan yerleşim plânları toplumsal ilişkilerin kalıcı olmasına hizmet etmiştir. Örneğin yüksek rütbeli bir paşanın konağının

²⁰¹ Günday, *a.g.e.*, 2002:439; Tan, *a.g.e.*, 2011:175.

²⁰² Bal, H. (1992). *Kent Sosyolojisi*. Denizli:Fakülte Kitapevi, 215-219.

karşısında sıradan bir evkaf kâtibinin evi bulunur, farklı statüleri ihraz eden bu kişiler her gün karşılaşır ve iletişime geçerlerdi. Bu yapı sayesinde sosyal ilişkilerin sağlam ve kalıcı olması temin edilmiştir.²⁰³ Öte yandan Osmanlı kentlerinin bir kısmında meslek gruplarının bir araya gelmesi ve mahalle sakinlerinin kendi meslekleri ile anılan mahallelerde oturmaları da söz konusu olmuştur.²⁰⁴

Osmanlı döneminde herhangi bir kimsenin istediği mahalleye yerleşmesi için önce imamın izni gerekmiştir. Dahası yerleşecek olan kişiye imamın veya mahalle eşrafından birinin kefil olması şartı da getirilmiştir. Bu şekilde mahallede yaşayan herkes birbirinin kefil olmuş, böylelikle mahalledeki sosyal dayanışma ve birliktelik tesis edilebilmiştir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, padişah beratı ile atanan ve kadıya karşı sorumlu olan imamlar, muhtarlık yapısı kurulana kadar mahalle örgütlerinde önemli bir yer işgal etmiştir. İmamlara yaptıkları hizmet karşılığında mahalledeki Avarız Akçası Vakfı ile cami yaptıran kişilerin parasından günlük ücret verilmiştir. Mahalle yönetiminde imamın yardımcılığını yiğitbaşı veya kethüda yapmıştır. Mahalledeki önemli kurumların içerisinde yer alan Avarız Akçası Vakfı, mahalledeki sosyal dayanışmayı sağlamlaştıran unsurlar arasında yer almıştır. Söz konusu vakıf hayırsever vatandaşların taşınmaz veya nakit yardımları ile varlığını devam ettirmiş, muhtaç mahalleliye ve mahallenin ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kaynak oluşturmuştur.²⁰⁵ Osmanlı döneminde mahalle yerleşmelerinde Cuma Camisi esas alınmış, mahalle Cuma Camisi merkez alınarak yapılanmıştır.²⁰⁶

Bu itibarla Osmanlı'da mahalle yönetimi işleyişiyle, yapısıyla, görevleriyle Osmanlı yaşamının geleneksel, sosyal, idari ve dini yapılarını en güzel şekilde yansıtmıştır. Müteakiben devletin merkezinde gerçekleşen çöküş mahallede de kendini göstermiş, asayiş ve güvenliği tehlikeye düşürmüştür. Bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla, İkinci Mahmut döneminde 1829 yılında İstanbul'da ve 1833 yılında taşrada mahalle yönetimi gözden geçirilmiş, nihayetinde muhtarlık kurumu teşkil edilmiştir.²⁰⁷

Muhtarlık kurumu; yoğun göçe mani olmak, ulemanın iktidarını kısıtlamak, mürur tezkeresi konusunda yapılan yolsuzlukları bitirmek, yöneticileri denetlemek ve halk ile devlet

²⁰³ Ortaylı, a.g.e., 1985:106-107.

²⁰⁴ Bal, H. (1999). *Kent Sosyolojisi*. Ankara: Turhan Kitapevi, 244-245.

²⁰⁵ Atasoy, V. (1992). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı, 16.

²⁰⁶ Bal, a.g.e., 1992:273.

²⁰⁷ Bal, H., Aygül, H., Uysal, M. T. ve Oğuz, Z. T. (2012). Muhtarların Sosyo-ekonomik Özellikleri 1864 Nizamnamesiyle Muhtarlar Zaptiyece ve Mahalle Kentsel Sorunlarına Yaklaşımları (Isparta Örneği). *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(2), 19.

ilişkinini iyileştirmek gibi amaçlarla 1829 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Söz konusu yapıya göre, İstanbul'da bulunan mahallelerde evvel (birinci) ve sani (ikinci) olmak üzere iki muhtar belirlenmiş, sani mahalle muhtarının yardımcısı olarak görevini yerine getirmiştir. Böylece muhtarlık, ilk olarak 1829 yılında İstanbul, Galata, Üsküdar ve Eyüp'te (Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse) kurulmuştur. Hükümetin yerel temsilcisi olan muhtarların, Dersaadet ve Bilad-ı Selase'de²⁰⁸ erkeklerin sicil defterlerine kaydedilmesi, mahalleye giriş ve çıkışların kontrol edilmesi sisteminin devamının sağlanması ve imamların bunu müsamaha edememesi amacıyla, özellikle güvenilir kişilerden atanmasına özen gösterilmiştir.²⁰⁹ Öte yandan kocabaşlar ve papazlar vazifelerini reaya mahallelerinde devam ettirmiştir.²¹⁰

İlk olarak İstanbul'da hayata geçen muhtarlık uygulamasının taşrada ilk uygulandığı yer ise Kastamonu Sancağı olmuştur. Kastamonu Sancağındaki Taşköprü kazasının sakinleri, kazanın ayanı olan Hacı Ömer isimli kişinin zulüm ve yolsuzluklarından şikâyetçi olmuş, Hacı Ömer ile ilgili şikâyetleri Mütesellim Dede Mustafa'ya bildirmiştir. Dede Mustafa Ağa ayanı çağırması, fakat ayan davete cevap vermeyerek isyan etmiş, isyanı bastıran Dede Mustafa, Hacı Ömer'i tutuklatmış, Hacı Ömer'in yerine başka bir kimseyi ayan olarak seçmemiş ve İstanbul'daki mahallelerde uygulanan muhtarlık sistemini Kastamonu'da uygulamaya başlamıştır.²¹¹

Muhtarlığın taşrada da uygulanmasından hoşnut olan 2. Mahmut, muhtarlığın ülkenin her yerine yayılmasını emretmiştir. Muhtarlık İstanbul'da atama, taşrada ise seçim yoluyla belirlenmiştir.²¹² 1864 tarihli Teşkilî Vilayet Nizamnamesi (Tuna Vilayeti Nizamnamesi) ile muhtarlık tekrar düzenlenmiş ve hukuki zemine kavuşturulmuştur. Buna göre il ve kasabalarda en az elli hanenin bir mahalle oluşturması öngörülmüştür. Her mahallede birinci ve ikinci muhtar olmak üzere iki muhtarla birlikte, dini cemaat için en az üç, en fazla on kişiden meydana gelen bir ihtiyar meclisinin kurulması düzenleme altına alınmıştır. Bir mahallede hane sayısının yirmiden az olması halinde tek muhtar görev yapmıştır. İmam ve ruhani reisler meclisin doğal üyelerini teşkil etmiştir. Mahalle halkına muhtar kefil olurken,

²⁰⁸ Başkent İstanbul, yönetim alanı olarak, "Dersaadet" veya "Mahrusa-i İstanbul" olarak adlandırılan şehir ve "Bilad-ı Selase" olarak adlandırılan Galata, Üsküdar ve Eyüp olmak üzere yetki alanları coğrafi sınırlarla belirlenen dört kadılığa ayrılmıştır.

²⁰⁹ Özgüven, Y. (2011). 19. Yüzyıl Başlarında İstanbul'da Değişen Kent Yönetim Mekanizmaları. *Sigma*, 3, 283-289.

²¹⁰ Arıkboğa, E. (1999). Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(3), 109.

²¹¹ Ortaylı, a.g.e., 1985:108-109.

²¹² Palabıyık, H. ve Atak, Ş. (2002). *Türkiye'de Mahalle Yönetimi Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Editörler: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür. Ankara:Alfa Yayınları, 334.

muhtar seçilen kişiye ise mahalle imamları kefil olmuştur. İhtiyar meclisi ve muhtar bir yıllığına seçilmiştir. Seçilenler halka kanun, yönetmelik ve hükümet emirlerini duyurmak, yaralanma ve ölüm olaylarında halka haber vermek ve anlaşmazlıklara çözüm getirmek ile sorumlu kılınmıştır.²¹³

4.3.2. Türkiye Cumhuriyeti'nin Kurulmasından 2000'li Yıllara Mahalle Yönetimi

Osmanlı döneminde muhtarlık teşkilatı, devletin dağılışının engellenmesi amacıyla kurulmuş, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla da bu yönetim geleneği farklı şekillerde devam ettirilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile birlikte, yeni devletin yönetim sisteminde muhtarlık teşkilatları da yerini almıştır. Ancak 1924 Anayasası'nda mahalleler, yönetsel birimler arasında tüzel kişilik olarak yer almamıştır. Bu dönemde çıkarılan 1924 tarihli Köy Kanunu ile yönetimin işleyişine ilişkin ilk düzenleme, köy kademelerinde gerçekleştirilmiştir.²¹⁴ Söz konusu dönemde, halkın çoğunluğu köylerde yaşamaktaydı ve köy halkının desteğine devletin yeniden yapılanma sürecinde ihtiyaç duyulmaktaydı. Kanunda mahalleler kentlerle birlikte değerlendirilmiş, kent yönetiminde illerin ve belediyelerin düzenlenmesi yeterli görülmüştür. İl mülki yönetimiyle ilgili düzenleme 1929 yılında Vilayet İdaresi Kanunu ile yapılmıştır.²¹⁵ Bu kanun, merkezileştirilmiş taşra yönetimi ihtiyacını karşılamaya yönelik olarak ve devletçilik politikaları için gerekli düzenlemeleri içermektedir.

Mahallelerin 1924 Anayasası'nda güvence altına alınmaması, 1929 yılında başlayan Büyük Buhran'ın merkezileşme eğilimini arttırması ve uzun savaş yıllarından sonra karşılaşılan devasa problemler nedeniyle belediye karşısında mahalle yönetimi ile ilgili düzenlemeler gecikmiş, ancak 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılabilmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanunu ile yerel hizmetlerin birçoğu görev olarak belediyelere verilmiş, bu görevlere ilaveten beldelerin ve belde halkının her türlü ihtiyaçlarını karşılama hususunda da belediyeler yetkili kılınmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile 1930'lu yılların belediyecilik alanındaki uygulamaları değişmiş, belediyelere çok geniş bir işlev alanı tanımlanarak çağdaşlaşma ile görevli tutulmuş, merkezi denetimi yüksek bir belediyecilik modeli benimsenmiştir. Bu açıdan belediyelerin bu dönemde merkezi idarenin bir şubesi gibi hizmet yürüttüğü, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun dönemin siyaset anlayışını yansıttığı ve bu anlayışın devletçilik, modernleşme, parti ve devlet bütünlüğü gibi

²¹³ Palabıyık ve Atak, *a.g.e.*, 2000:12.

²¹⁴ 442 sayılı Köy Kanunu, RG:07.04.1924, S.68.

²¹⁵ 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, RG: 05.05.1929, S.1184.

kavramlara dayandığı söylenebilmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere çok çeşitli alanlarda yetkiler verilmesi gibi belediyelerin hizmet alanlarını genişleten düzenlemeler, yeterli kaynak ve personel eksikliği nedeniyle hizmetlerin aksamasına neden olsa da, Cumhuriyet dönemi belediyeçilik anlayışının yeniden dizayn sürecinin başladığının en önemli göstergesidir.

1580 sayılı Belediye Kanunu²¹⁶ ile mahallelerin fiziksel olarak nasıl belirleneceği mevzuatta yer almıştır. Kanununun 8. maddesinde “Bir belediye sınırı içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimleriyle hudutların değiştirilmesi belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı ve valinin tasdiki ile icra edilir.” hükmü yer almaktadır. Mahalle mevzuu Belediye Kanunu'nun yalnızca bir maddesinde bir cümle ile düzenlenmiş, bunun dışında mahallenin görevlerini yapacak herhangi bir birim ya da bir yasal mevzuat düzenlenmemiştir.

Belediyelere ve yeni belediye sistemine artan güven, mahalle muhtarlıklarına olan ilgiyi azaltmış ve muhtarlıkların kapatılması sürecini başlatmıştır. Varlığı sona erdirilen muhtarlık teşkilatının görevlerini, 1933 tarihli 2295 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun²¹⁷ ile zabıta ve belediye gibi bazı kuruluşların yapmasına karar verilmiştir. Beş maddelik Kanununun 1. Maddesinde “Belediye teşkilatı olan yerlerde mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri lağvedilmiştir.” denmektedir. Kanunla mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri tekrar kaldırılmış ve görevlerinin düzenlenecek tüzükle belediyelere ve ilgili idarelere devredileceği belirtilmiştir. Kanun öncesindeki 16.04.1933 tarihli mazbatada ise şu satırlar dikkat çekicidir:²¹⁸

“En son ilmi esaslara göre hazırlanmış olan yeni belediye kanunu ile şehirlerimiz ve kasabalarımız, çalışan ve halkın ihtiyaçlarını düşünen belediyelerimizin elinde inkişafa doğru yürürken dünyanın hiçbir yerinde bulunmayan mahalle muhtarlığının kaldırılmasına kati bir lüzum ve zaruret vardır.”

Mahalle muhtarlığı, bu kanun ile tamamen ortadan kaldırılmıştır. Sebep olarak da çok derin köklere sahip mahalle yönetimlerinin dünyanın başka bir yerinde örneğinin olmamasının gösterilmesi, ülkenin kendi ihtiyaçlarını göz önünde bulundurulmadığının bir nevi ispatı niteliğindedir. Kanunun çıktığı dönemin belirleyicisi olan merkezileşme eğilimi ve

²¹⁶ 1580 sayılı Belediye Kanunu, RG:14.04.1930, S. 1471.

²¹⁷ 2295 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun, RG: 19.06.1933, S. 2431.

²¹⁸ I/603 Numaralı Kanun Lâhiyası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası. Belediye Teşkilatı Olan Yerlerdeki Muhtarlıklarla İhtiyar Heyetlerin Kaldırılması, Sıra No: 156, 16.04.1933.

belediyeciliğe duyulan güven, tarihi muhtarlık kurumunun gereksiz görülmesine neden olmuştur. Kanun gerekçesinde, muhtarlıklara ait görevlerin belediyelerce yerine getirileceği belirtilmiştir.

2295 sayılı Kanun, mahalle muhtarlarının görevlerini polis teşkilâtı, belediye ve sıhhiye memurları arasında paylaşmış, 1944 yılına kadar geçen süreçte mahalle muhtarlıkları tamamen kaldırılmıştır. Ancak belediyelerin iş yükünün artması ve mahalli ihtiyaçları gerektiği gibi karşılayamamaları nedenleriyle, muhtarlara yeniden ihtiyaç duyulmuş ve alınan kararın sorgulanmasına sebep olmuştur. Mahallelerin tarihi çok eskilere dayanan hizmetleri ve bu hizmetlerin işleyişinin halkın kendi içinden çıkan organlarının elinden alınarak başka birimlere verilmesi, sosyal alanda büyük bir boşluk meydana getirmiştir.

1944 yılındaki mahalle muhtarlıklarını yeniden kuran kanunun kabulünden evvel kanun tasarısı üç kez değişikliğe uğramıştır. Tasarılar üzerindeki meclis konuşmaları döneme ışık tutacak niteliktedir. Değişikliklerle birlikte üçüncü kez meclise gelen tasarının tartışılması sırasında muhtarlıklara neden tekrar ihtiyaç duyulduğuna dair Elazığ Milletvekili İhsan Yalçın şöyle demektedir:²¹⁹

Efendim mahalle mümessilliklerinin lağviyle muhtarlık ve ihtiyar heyetlerinin ikamesi hakkındaki bu kanunun mucip sebebi, mahalle mümessilleri tarafından evvelce kendilerine tevdi edilen vazifelerin tam yerinde ifa edilmemesinden ileri gelmektedir. Hâlbuki mahalle mümessillerine bu salahiyet ve vazifeler verilirken mukabilinde bir vergi ve rüsum gibi bir şey kabul edilmemiş ve bu iş doğrudan doğruya belediyelere bırakılmıştı. Tabii mukabili kabul edilmediğine göre ve belediyelerin dar olan kadrolarından bir şey tefrik edilemediği için bu iş temin edilemedi ve aksak kaldı...

Bu kesin ifadelerden de anlaşılacağı üzere, mahalle yönetimlerinin eski hallerinden daha güçlü bir şekilde var olmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Mahalle yönetimlerinin yeniden oluşturulmasından daha ileri bir tartışma olan, nasıl konumlandırılacakları hakkında ise Dâhiliye Encümeni Mazbatasındaki şu satırlar özellikle dikkat çekicidir:²²⁰

...Dahiliye Vekilinin huzuriyle Encümende tekrar tetkike başlanılan lâyiha'nın müzakeresinde; Yüksek Meclise verilen takrirler müeddasından ve serdedilen mütalâalardan, muhtarlık teşkilâtının belediye idarelerine bağlı bir müessese halinde değil, bilâkis mahalle halkına ait âmme hizmetlerini ifa edecek bir idare şeklinde ihdas edilmesi kanaatine varılmış bulunduğu anlaşıldı...

Mahalle kurumunun kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluk belediyelerce doldurulamamış ve 10.04.1944 tarihinde 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri

²¹⁹ tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d07/c007/tbmm07007019.pdf erişim: 20 Eylül 2019

²²⁰ 1/25 Numaralı Kanun Lâhiyası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, 29.III.1944.

Teşkiline Dair Kanun”²²¹ çıkarılmıştır. Kanunla mahalle muhtarlıkları yeniden yasal dayanağa kavuşmuştur. Yirmi altı maddeden oluşan kanunda, mahalle yönetimleri bir muhtar ve dört azadan oluşmakta, yedek olarak da dört aza bulunmaktadır. Kanunla muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevleri arasına nüfus ve çeşitli askerlik işlemleri, iyi hal kâğıtları yazımı ve konut senetlerinin onanması gibi birçok iş eklenmiştir. Bugün hâlâ yürürlükte bulunan 4541 sayılı Kanun’un bazı maddeleri kaldırılmış ve bazı maddelerinde değişiklikler yapılmışsa da, genel itibariyle kanun bugün de geçerliliğini korumaktadır.

Yönetim sisteminde görülen eksiklik nedeniyle, 1945 yılında yayımlanan 3/2412 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı²²² ile 4541 sayılı Kanun’u düzenleyen kırk sekiz maddelik tüzük yürürlüğe girmiştir. Tüzüğün dili kanundan farklılık göstererek, ihtiyar heyeti yerine ihtiyar kurulu, aza yerine üye demektedir. Tüzükle ihtiyar kurullarının ve muhtarların nasıl seçileceği, seçim şartları, seçim cezaları, görevleri ve yapılacak işlerden alınacak harçlar düzenlenmiştir. Ancak en alt yönetim kademesi olarak Osmanlı idari yapısı içinde sağlam bir zemine oturan muhtarlık teşkilatı, Türkiye idari yapısında yardımcı birim olmanın ötesine geçememiştir.²²³

10.11.1960 tarihinde il genel ve belediye meclisleri ile mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerini fesheden bir kanun²²⁴ çıkarılmıştır. Kanuna göre feshedilen mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görev ve yetkilerini vali ve kaymakamlarca tayin edilecek şahıslar yerine getirecektir. Böylece dönemin ağır şartlarından mahalle muhtarlıkları da etkilenmiş ve muhtarlıkların yerlerini sağlamlaştırma süreci bir müddet ertelenmiştir. Burada dikkati çeken husus, kanun koyucunun belediye ile mahalle yönetimlerini birlikte düşünmüş olmasıdır. Öneminin ve varlık etkisinin tartışmaya açık bırakıldığı mahalle muhtarlıkları belediye yönetimleri ile birlikte değerlendirilerek feshedilmiştir.

1963 yılında muhtarlıkları düzenleyen kanun yürürlüğe girmeden evvel 1962 yılının Şubat ayında bir bakanlar kurulu kararı²²⁵ ile Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatı’nın bakanlıkları ve müesseseleri arasındaki görevlerin dağılışını ve bu durumun kamu hizmetleri üzerindeki etkisinin araştırılmasında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ve bakanlıklar görevli

²²¹ 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, RG: 10.4.1944, S. 5682.

²²² 5991 Sayılı Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü, RG: 26.4.1945.

²²³ Palabıyık ve Atak, *a.g.e.*, 2002:333.

²²⁴ 120 sayılı İl Genel ve Belediye Meclisleri ile Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Feshine ve Görevlerinin İfa Şekline Dair Kanun, RG: 10.11.1960, S. 10651.

²²⁵ 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 13.02.1962

sayılmışlardır. Bu kapsamda Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 1963 yılında tamamlanmıştır. Raporun merkezi hizmetlerin halka yakın olmasının önemine değinilen kısmında şöyle denilmektedir:²²⁶

...Aslında merkezi hizmetlerle halk arasındaki bağlantı bu şekilde kademeleri çoğaltma yoluyla değil; halka bulunduğu yerdeki kamu merciine başvurarak merkezi idareyle münasebete geçebilmek, isteklerini duyurmak ve bunları elde edebilmek imkânlarının sağlanmasıyla kurulur. Bunun asıl yolu köy ve belediye gibi mahalli idare kademelerinin ilgili idari kuruluşunu merkezi teşkilatın mahallindeki işlerini gören ve temasını sağlayan bir kuruluş haline getirmektir.

Yerel yönetim organları ile merkezi yönetimin faaliyetlerini halka yakın olarak ifa etmelerinin esas görüldüğü rapordaki ifadelerden anlaşılmaktadır. Yerel yönetimler bu amaca ulaşılmasında da öne çıkan kurumlardır. Raporda köylerde kurulması öngörülen köy kâtipliklerinin merkezi yönetim ile köy arasında köprü görevi göreceği dile getirilmektedir. Ancak mahalle ya da mahalle muhtarlıklarıyla ilgili herhangi bir ifadeye yer verilmeyen raporda, mahalle muhtarının merkez ile yerel arasındaki köprü görevini sağlayan işlevi göz ardı edilmiştir.

1977 tarihinde çıkarılan 2108 sayılı “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası” günümüzde de yürürlükte olan bir diğer kanundur. 1984 yılında mahalle muhtarlık seçimlerine ilişkin hükümleri düzenleyen bir kanun çıkarılmıştır. 2972 kanun numarası ile Resmi Gazete’de yayımlanan Kanun²²⁷ ile seçim ve seçim çevreleri konuları ele alınmıştır. Ancak bu kanun seçimin biçimiyle ilgili konularda birçok kez değişikliğe uğramıştır. 2972 sayılı Kanun’dan evvel oluşturulan 1982 Anayasası’nda da, diğer anayasalarda olduğu gibi mahalle muhtarlıklarına yer verilmemiş ve kamu tüzel kişiliği olarak düzenlenmeleri söz konusu olmamıştır.²²⁸

1990’lı yıllar, yerel yönetimlere duyulan ilginin arttığı dönemdir ve bu ilgi 2000’li yıllardaki kamu yönetimi reformlarına kadar sürmüştür. 1989 tarihli “Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Ön Raporu”nda mahalle yönetiminin yönetim sistemi içindeki yeri tartışılmış ve mahalle muhtarlığı kurumunun, belediyelerin bir yardımcı kurulu olması gerektiği ifade edilmiştir. 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanmış ve 1992 yılında onaylanmıştır. Bu yıllar yalnız Türkiye’de değil, uluslararası alanda bir takım reformların ortaya çıktığı yıllar olarak öne

²²⁶ TODAİE (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*. Ankara: TODAİE Yayınları.

²²⁷ 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, RG: 18.01.1984, S. 18285.

²²⁸ Koçberber, a.g.m., 2005:105-106.

çıkılmıştır. 1988 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da etkisiyle 90'lı yıllar, kamu yönetiminde yapısal reform çalışmalarının hız kazandığı yıllar olmuştur.

Kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarına en kapsamlı örneklerden biri TODAİE tarafından hazırlanan ve 1991 yılında yayımlanan “Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi”, o yıllarda göze çarpan ve yönetim sistemi üzerine yapılan önemli bir çalışmadır. Projenin amacını şöyle ifade etmiştir;

... kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve de bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek²²⁹

Bu proje kapsamında hazırlanan raporda, mahalle muhtarlığı ile ilgili çeşitli konulara da yer verilmektedir. Raporun öneriler kısmında belediye meclisi seçim çevresinin mahalle olarak belirlenerek, mahalle örgütlerinin sosyal ve kültürel alanlarda ve de kent hizmetlerinde daha işlevsel hale getirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca mahallelerin kurulup kaldırılması gibi konularda da yetkinin validen alınarak belediye meclislerine verilmesi istenmektedir. Böylece mahallelerin kurulması, kaldırılması, bunların ad ve sınırlarının değiştirilmesi konularındaki yetki, merkezi yönetimin temsilcisi olan validen alınarak yerel yönetim organının karar mekanizması olan belediye meclislerine verilmiş olacaktır. KAYA Projesi'nde önerilen konular, kapsamlı ve sistemli bir biçimde yaşama geçirilememişse de, bazı önerileri zaman içinde gerçekleştirilmiştir.²³⁰

21.11.1991 - 25.06.1993 yıllarına tekabül eden 49. Dönem Hükümeti'nin program metninde ilk kez doğrudan mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetlerinden bahsedilerek yetkilerinin arttırılması ve yerel kaynakların bir bölümünün bunlara tahsis edileceği öngörülmüştür. Bu dönemdeki arayışlar, 1992 yılında TBMM'ne sunulan “Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı”nı ortaya çıkarmıştır. Söz konusu tasarının amacı şöyle ifade edilmiştir; “Bu kanunun amacı, mahalle muhtarlığı hizmetlerinin daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak, mahalle kurulması, birleştirilmesi ve kaldırılmasına, mahalle

²²⁹ TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 238, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, 4.

²³⁰ Sevinç, H. (2014). Değişim Ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap). *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 7(35), 730-747.

muhtarlığı ve organlarının çalışmasına, görev yetki ve sorumluluklarına dair esas ve usulleri düzenlemektir.”²³¹

Kanunun amacında yer alan verimli ve etkin kavramları bu tarihe kadarki muhtarlık düzenlemelerinde bulunmadığından önemlidir. Bu söylemlerin, klâsik kamu yönetimine yöneltile eleştirilerde kullanılan ifadelerden olması ve KAYA Raporu’nda da aynı şekilde yer almış olması, söz konusu tasarının oluşturulmasındaki anlayış birliğini gösterir. Ayrıca mahalle muhtarlığı, “mevzuatla verilen çeşitli görevleri yapan, organları seçimle gelen, merkezi ve yerel yönetimlerin yardımcısı olan bir kuruluş” olarak tasarının 2. maddesinde tanımlanmıştır. Bu tanımla mahalle muhtarlığı yardımcı birim olarak, yönetim içindeki konumunu sürdürmektedir. Tasarıya göre mahalle kurulabilmesinin alt sınırı 400, üst sınırı da 2000 olarak belirlenmiştir. Bu husus, şehirlerdeki nüfus artışının bir neticesi olarak algılanmalıdır. Tasarıdaki muhtar tanımında “muhtarlığın başı ve mahallenin temsilcisidir” ifadesi ile yer alır. Bu tanımda idarenin yer almaması ve muhtarların mahallelinin temsilcisi sıfatıyla yerel yönetici niteliğinde kabul edilmesi dikkat çekicidir. Diğer taraftan, muhtarların görev ve yetkilerinin sayıldığı 5. maddede “mevzuatta ve mülki amirin emirleriyle verilen diğer görevleri yapmak” hükmü yer almaktadır. Mahallelinin temsilciliği tanımı ile muhtarlığın mülki idarenin emrine sokulduğu ve tasarının yerel yönetimler yönünden ele alındığı açıktır. Tasarıda muhtarlara karşı suç işlemek, memura karşı suç işlemek gibi değerlendirilmiş, muhtarlar mülki idare amirinin emrindeki bir memur gibi değerlendirilmiştir. Tasarının 9. maddesi; muhtara karşı görevi başında iken suç işleyenlerin, devlet memurlarına karşı suç işlemiş gibi ceza görmelerini düzenlemekte, ödenek bağlamak suretiyle muhtarları memurluğa yaklaştıran düzenleme ile de muhtarın konumunun güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ancak 1992 tarihli Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı, 1992 yılında meclise sunulduktan sonra bir müddet mecliste beklemiş ve 1995 Kasım ayında erken seçime gidilmesiyle kadük kalmıştır.

Aynı tarihlerde mahalle yönetimlerini yerel yönetim birimi olarak ilgilendirecek gelişmeler dünya gündeminde de yer almıştır. 1992 yılında Birleşmiş Milletler (BM), Rio de Janerio kentinde "Birinci Yeryüzü Zirvesi" olarak adlandırılan “BM Çevre ve Kalkınma Konferansı”nı düzenlemiştir. Konferansın amacı, 21. yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkabilmek ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak olarak belirlenmiştir.

²³¹ Taylan, E. (1999). *Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Kanunu*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı.

Bu konferansın sonucunda Gündem 21 (Agenda 21) olarak bilinen eylem plânı,²³² BM ülkelerince kabul edilmiştir. Gündem 21'in, yirmi sekizinci bölümündeki "Yerel yönetimlerin Gündem 21'i desteklemek için öncü olmaları" başlığı altında, yerel yönetimlerin dayanışma ve katılım ilkeleriyle olan ilişkisi ön plâna çıkarılmıştır. Eylem plânında, halka en yakın basamağı oluşturduğundan hareketle yerel yönetimlerin, sürdürülebilir kalkınma konusunda önemli bir rol oynadığı tespiti yapılmıştır. Bu konferansın neticesinde Türkiye'de de bir kısım projeler başlatılmıştır.

Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME) ortaklığıyla 1993 yılında, "Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi" programı kapsamında ilk rapor yayınlanmıştır. Raporla demokratik ve etkin bir yerel yönetim hedefine ulaşmak için ilk amacın yerel yönetimin konumunu geliştirmek olduğu belirtilmiştir. Bu amaca ulaşmak için, çerçeve yerel yönetim düzenlemesine gidileceği, tipik yerel yönetim birimleri olan köy, mahalle ve belediye (kırsal, kentsel) yönetimleriyle birlikte özel anakent yönetimleri oluşturulacağı belirtilmiştir.²³³

Söz konusu raporda yerel yönetim ile halk arasında yakınlaşmayı sağlamak, yönetime doğrudan katılma ve denetim olanaklarını arttırmak gibi sebeplerle mahallenin bir ilk basamak yerel yönetim birimi olarak yeni bir işlevsel yapıya kavuşturulması öngörülmektedir. Bunu gerçekleştirmek amacıyla da, anayasa için yerel yönetim ile ilgili madde önerisinde bulunulmuştur. Söz konusu madde önerisinde "Yerel yönetimin geleneksel birimleri olan mahalle, köy ve belediye yönetimleri yanı sıra, anakent, alt bölge ve bölge ölçeğinde yerel yönetim düzenlemelerine gidilebilir." denilmektedir. Buna göre, yerel yönetim birimlerinin kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve mahallelerin yerel yönetim organı olmasının önünün açılması önerilmiştir. Ancak bu rapor da 1992 tarihli tasarı gibi uygulama şansı bulamamıştır.

1996 yılında İstanbul'da yapılan Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat-2,²³⁴ önemli bir aşama olarak not edilmesi gereken gelişmedir. Konferansta kırsal ve kentsel alanlarda sürdürülebilirliğin nasıl gerçekleşeceği ve barınak sorunları tartışılmıştır. Konferansın sonucunda kabul edilen İstanbul Bildirisi (Deklarasyonu)'nde semt ve mahallelerin katılımı sağlama amacıyla güçlendirilmesi üzerinde durulmuş, semt ve mahalle

²³² İnternet: United Nations, "Agenda 21", Web: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, Son Erişim Tarihi: 05.07.2019.

²³³ T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME (1993). *Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*. İstanbul: Kent Basımevi, 20.

²³⁴ İnternet: İstanbul Deklarasyonu, HABITAT Gündemi, Web: <https://habitat.csb.gov.tr/habitat-konferanslari-i-5746>, Son Erişim Tarihi: 05.07.2019.

esasına göre en iyi arazi yönetimi uygulamalarının teşvik edilmesi, yapılacak işler arasında sayılmıştır.

Habitat-2 kapsamında Haziran 1996'da hazırlanan "Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Plânı"nda²³⁵ ise genel olarak şehirlere ilişkin birçok farklı konuya değinildiği görülmektedir. Özelde ise yaşanılabilirliğin ele alındığı bölümde sayılan tüm ölçütlerin, mahallelerle doğrudan veya dolaylı olarak ilişkili olması önemlidir. Söz konusu ölçütlerin doğrudan mahallelerle ilgili olanlarından bazıları özetle şöyle sıralanmaktadır:

- Hakça hizmet tasarım, esnek bölgeleme ve yönetsel ve yasal önlemlerle mahalleler, konut piyasaları, kamusal mallar ile hizmetlerde ayrımcılığın önleniyor olması,
- Yeterli altyapı, hava ve su kalitesi, gürültü kontrolü, temizlik gibi yeterli sağlamlık koşulları ve çevresel niteliklerin sağlanması ile vatandaşların yaşam ve sağlık hakkının korunuyor olması,
- Özellikle özel ve kamusal kullanımlar ile, mahalle parkları, oyun alanları gibi yeşil alanlarla yapılı çevre arasında olmak üzere dengeli arazi kullanım plânlaması ve pratiğinin derinlemesine müzakere süreçleri sonucunda elde ediliyor olması,
- Aşırı bireyselliğe hapsolmayan, mahallesinde yaşayanlarla sevgi, saygı ile ilişki kuran, karşısındakinin durumuna anlayışla yaklaşan (empati), dayanışma gösteren komşuluk duygularının gelişmiş olması,
- Yerleşim estetiğinin, sanat, mimari, kent tasarımı ve plânlaması alanlarındaki geleneksel, yerel, modern ve diğer stillerdeki gelişmeleri dikkate alan ve bunlar arasında müzakere sonucu oluşmuş bir dengeyi gözetken bir yöntemle oluşması; sosyal hareketleri bu kapsamda bir dayanışmacılık ve uluslararası sorumluluk anlayışını gerekli kılmaktadır.

Bunun dışında eylem plânında "Öncelikli Konular" başlığı altındaki yirmi sekiz amacın gerçekleştirilmesinde mahalle yönetimlerine de iş düşmektedir. Plândaki yirmi sekiz amacın sekizinde mahalle yönetimleri, mahalle örgütleri adıyla doğrudan sorumluluk yüklenen aktörler arasında sayılmıştır. Ayrıca üç amacın gerçekleştirilmesi için de mahalle örgütleri, ya yerel yönetimlerle ya da sivil toplum örgütleriyle birlikte bir aktör olarak belirtilmiştir. Mahalle yönetimlerinin doğrudan aktör olarak sayıldığı konu başlıkları şöyledir:²³⁶

²³⁵ İnternet: BM İnsan Yerleşimleri Konferansı, HABİTAT II Ulusal Rapor ve Eylem Planı Web:<https://webdosya.csb.gov.tr/db/habitat/editordosya/file/dokumanlar/Ulusal%20Rapor%20ve%20Eylem%20Plan%C3%84%C2%B1.pdf>, Son Erişim Tarihi: 05.07.2019.

²³⁶ Güler, Ç. ve Çobanoğlu, Z. (1997). *Çevre Sağlığı Boyutlarıyla Habitat II Ve Kent Çevresi*, Ankara, 65.

- Mekânsal eşitsizliğin bireylerin kaderlerini belirleyiciliğinin azaltılması ve dışlanmışlıklarının önlenmesi açısından mekânsal eşitsizliğin siyasal ve ekonomik kararlarda göz önünde tutulan bir ölçüt haline gelmesi,
- Gecekondu alanlarında yenilenme ve gecekondu alanlarının ıslah edilmesi,
- Ses (gürültü) kirliliği konusunda duyarlılığın arttırılması ve gerekli önlemlerin alınması; huzurlu, güvenli, istikrarlı bir kent yaşamının sağlanması,
- Tarihsel özellikleri olan alanların, dokuların, yapıların korunması ve var olan bina ve konut stokunun bakımı ve sıhhileştirilmesi için finansman ve çok aktörlü örgütlenme,
- Konut, çevre ve toplumsal ilişkilerin kalitesine yönelik duyarlılığın arttırılması ve kalitenin gerçekleştirilmesi,
- Kadınların ev içinde ve kent yaşamında konumunun güçlendirilmesi,
- Sağlıklı kentsel yaşam bakımından kentte su sağlanması.

Diğer aktörlerle birlikte mahalle örgütlerine yüklenen bu görevlerle, mahalle örgütlerinden etkin olmalarını beklemek romantik bir bekleyiştir. Çünkü mahalle örgütleri söz konusu görevleri yerine getirebilecek yetkiden ve donanımdan (personel, araç, kaynak..vs) yoksundur. Bununla ilgili olarak 1997 yılında ortaya çıkarılan tasarı ise, genel itibariyle mahalle ve yönetimleriyle ilgili değişiklikler öngörürken, mahalle yönetimlerini güçlendirmekte yetersiz kalmıştır.

1997 yılında hazırlanan tasarı bir öncekine kıyasla bir takım yenilikler içermektedir. Öncelikle 1997 tasarısı mahalle muhtarlığı için, “...mevzuatla tespit olunan değişik görevleri yürüten, organlarıyla birlikte mahalle halkı tarafından seçilen, merkezi ve yerel yönetimlerin temsilcisidir.” demektedir. 1992 tasarısından farklı olarak, muhtarlık yardımcı kuruluş olarak değil, “merkezi ve yerel yönetimlerin temsilcisi” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım muhtar tanımı için de geçerli olmuş ve muhtar yalnızca mahallenin temsilcisi olarak gören 1992 tasarısının yerine 1997 tasarısı muhtar tanımını mahallenin yanında, merkezi ve yerel yönetimlerin de temsilcisi olarak genişletmiştir.²³⁷

1997 tasarısında Semt Temsilciliği - Teşkilatlanma-Hizmet İçi Eğitim başlıkları altındaki maddelerle, şimdiye kadarki düzenlemelerde yer almamış uygulamalardan söz edilmektedir. Muhtar derneklerinin ülke çapında bir federasyonun altında toplanması, muhtarların hizmet

²³⁷ Özkan-Erdoğan, Ş. N. (2016). *Mahalle Ve Türkiye'de Mahalle Muhtarlığı*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 115.

içi eğitimlerinin valilikçe uygulanması ve mahalle muhtarına yardımcı olmak amacıyla semt temsilcileri kurulu oluşturulması bu başlıklar altında ilk kez dile getirilmiştir.²³⁸

Söz konusu uygulamalardan en öne çıkanı semt temsilciliğidir. Semt temsilcilerinin mahalle muhtarlığına yardımcı olmak, işbirliği ve dayanışmayı sağlamak gibi görevleri bulunur. Bir başkanın olduğu toplam üç kişiden oluşabilen semt temsilcileri kurulu uygulamasından amaç, tasarıda da belirtildiği gibi halkın katılımını sağlamaktır. Tasarıda öne çıkan husus; 20. yüzyılın son çeyreğinde çeşitli uluslararası belgelerle öne çıkarılan “yönetişim” anlayışının metne yansımalarıdır.

Yönetişim kavramının ilk kez kullanılması, Birleşmiş Milletlerin Afrika'nın kalkınması ile ilgili yayınladığı raporda olmuştur. Yönetişim kavramının katılım ilkesiyle hareket etmesi, katılımcı demokrasi tartışmalarına da ivme kazandırmıştır. Tasarıda yer alan semt temsilciliği uygulaması tam da böyle bir zemin üzerinde yükselmiştir. Bununla beraber çevre konusunun en geniş katılımcılık gerektiren alanların başında gelmesi ve belediyelerin temel görevlerinden biri olması sebebiyle, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında yerel yönetimlerin öne çıkarılması, her ülkenin kendi içindeki çeşitli projeler geliştirmesinde etkili olmuştur.

1998 - 1999 yılları arasında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin desteğiyle IULA-EMME tarafından "Türkiye'de Yerel Gündem 21'in Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi de bunlardan birini teşkil etmektedir. Özellikle 90'lı yıllarda önemle üstünde durulan mahalle ve muhtarlıklarının, çeşitli raporlar, araştırmalar ve tasarılarla da güçlendirilmesi gerektiği ortaya konmuştur. Ancak bu çalışmalardan somut sonuçlar elde edilememesinin nedenleri arasında, uzun yıllardır ülke gündemini meşgul eden Güneydoğu ya da terör sorunu nedeniyle üniter devletin kendisini tehdit altında hissetmesi ve ülkenin yönetim geleneğinden gelen merkezileşme eğilimi bulunmaktadır.

Meselenin toplum bilimsel boyutlarının da bulunması sebebiyle mahalle yönetimlerinin iyi anlaşılabilmesi oldukça önemlidir. Yüz yüze ilişkilerin kendiliğinden ortaya çıktığı mahallelerde, bu ilişkiler işlevsel olarak mahalledeki yönetimin bir unsuru olacak şekilde geliştirilebilir. Ancak Türkiye'nin devlet yönetim geleneğinde var olan merkezin, yerel karşısındaki güçlü konumu bunu imkânsız hale getirmektedir. Bu durumu, aynı zamanda iktisadi ve toplumsal ilişkilerin parçalı yapıya karşı olan isteksizliği ile birlikte düşünmek de mümkündür.

²³⁸ Özkan-Erdoğan, *a.g.t.*, 2016:115.

4.3.3. Mahalle Yönetiminde 2000'li Yıllar

2002 yılından itibaren tek parti iktidarının getirdiği avantajla birlikte, kamu yönetimi alanında kapsamlı reformların uygulanma imkânı bulunduğu bir dönem başlamıştır. Ancak kamu yönetimine ilişkin oldukça önemli reformların uygulandığı Ak Parti hükümetleri döneminde, mahalle yönetimleri konusunda ciddi reformlar yapılmamıştır. Mahalleler ve yönetimi alanında yapılan düzenlemeler, genelde diğer düzenlemeler ve yerel yönetimlerle ilgili yasal değişiklikler üzerinden yapılmıştır. Zira bu dönemde, yerel yönetimlerle ilgili yeniden yapılanma çalışmaları özellikle belediye yönetimlerinde görülmektedir. Süreç içerisinde belediye yönetimleri ile ilgili reformlarda, mahallelerin sayılarında ve biçimlerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu süreçte uluslararası alanda yaşanan değişimler ve küresel faktörler nedeniyle artan beklentilere rağmen, mahalle yönetimlerinde köklü reformlar yapılamamıştır. Bu durum mevcut problemlere yenilerini eklemiştir. Diğer yandan Ak Parti hükümetleriyle başlayan bu süreç, kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar neticesinde bu dönemi 2002 - 2015 yılları ve mahallelerin gerek kamuoyunda gerekse hükümet ve siyasi partilerin gündeminde daha yoğun konuşulduğu 2015 yılı olarak ayırmak mümkündür. İlk dönemi kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanında yapılan reformlar, ikincisini ise muhtarlıklar ve muhtarlara olan ilginin arttığı dönem üzerinden incelemek gerekir.²³⁹

4.3.3.1. Kamu yönetimi reformlarının etkisi (2002 - 2015)

Ak Parti 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan erken genel seçimler sonucunda tek başına iktidara gelmiş, bu tarihten itibaren kamu yönetimi alanında çok çeşitli yasal düzenlemeler yapmıştır. 2000'li yılların mahalle ve mahalle muhtarlıklarına bakan yönünü, belediyelerle ilgili yapılan yasal düzenlemeler üzerinden okumak mümkündür.

13 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, mahalle ve yönetimlerine ilişkin ayrı bir maddenin yer alması sebebiyle, bu sürecin en önemli kanun değişikliği olma özelliğini taşımaktadır.²⁴⁰

Kanununun 9. Maddesinde şöyle ifade etmiştir;

Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir.

Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Muhtar, mahalle

²³⁹ Özkan-Erdoğan, *a.g.t.*, 2016:117-118.

²⁴⁰ 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.7.2005, S. 25874.

sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/15 md.) Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaz. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.

Kanunun “Hemşehri Hukuku” başlıklı 13. maddesinde yer alan; “...Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.” hükmüyle bu hukukun geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunmasında belediyeler görevli sayılmış, ancak hemşehrilik ilişkilerinin en yoğun olarak gözlemlendiği mahallelerde, bu konuyla ilgili muhtarlara doğrudan bir görev tanımlanmamıştır.

5393 sayılı Kanun'un 76. maddesinde yer alan;

Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.

hükmü kapsamında Kent Konseyi uygulaması düzenleme altına alınmıştır.

Bu çalışma kapsamında Kent Konseyleri özellikle önem arz etmektedir. Çünkü Kent Konseyi'nin kanunda sayılan hemşehrilik bilinci, sosyal yardımlaşma ve dayanışma başta olmak üzere her bir amacı doğrudan mahalle ile ilişkilidir. Başka bir deyişle, Kent Konseyleri'yle gerçekleştirilmeye çalışılan söz konusu amaçlar, mahallelerin tarihi yapılanmalarında çeşitli uygulamalarla bu birimlerde hayata geçirilmiştir.

Ancak belediye çatısı altındaki Kent Konseyleri'nin oluşturulma biçimlerine bakıldığında, kanunda mahalle muhtarlarına farklı bir konum verilmediği görülmektedir. Diğer taraftan

Kent Konseyleri'nin herhangi bir yaptırımını bulunmamaktadır ve bu husus temsille ilgili çeşitli tartışmalara yol açmıştır.

Kanunun 24. maddesinde yer alan;

Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.

hükmü çerçevesinde, oy hakkı olmayan ve komisyonlarda yalnızca görüş bildirebilen mahalle muhtarlarının görüşlerinin herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun²⁴¹ 1. maddesinde yer alan "Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır." hükmü kapsamında, büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyeler, ilk kademe belediyesi olarak belirtilmiştir. Mevcut ilçe belediyeleri ise büyükşehir ilçe belediyesi adını almıştır. Bu kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları valilik binası merkez alınıp nüfus ölçütüne göre farklı dairesel alanlar çizilerek oluşturulmuştur. Bu kanun uyarınca büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan orman köyleri hariç olmak üzere tüm köyler, tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür.²⁴²

Belediyeler, nüfus büyüklüklerine ve il, ilçe ve belde belediyesi olmalarına bakılmaksızın 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre yönetilmekle birlikte; nüfusu, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş yerlerdeki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre yönetilmektedir.²⁴³

Köylerin mahallelere dönüştürülmesi ve kamu tüzel kişiliğini kaybetmesi ilk defa yapılan bir düzenleme değildir. "2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun"²⁴⁴ ile büyükşehirlerle bütünleşmiş köylerin çeşitli incelemeler sonunda mahalleye dönüştürülmesi öngörülmüştür.

²⁴¹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG: 23.7.2004, S. 25531.

²⁴² Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*. Ankara: TODAİE Yayınları, 80.

²⁴³ İnternet: 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu Web:https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf, Son Erişim Tarihi: 05.07.2019.

²⁴⁴ 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, RG: 8.12.1981, S. 17538.

Söz konusu Kanunun 1. maddesinde amaç ve kapsam şöyle ifade etmiştir;

Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir plânlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000'i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında buldukları büyükşehir belediyesine bağlanabilir. Bu bağlantıda, bağlanacak belediye ve köylerin anabelediyelere uzaklıkları, anabelediyenin imkânları, hizmeti götürmeye birleştirme olanakları göz önünde tutulur.

2561 sayılı Kanun'da, dönüştürmenin yapılabilmesi için, bağlanacak belediye ve köylerin anabelediyelere uzaklıkları, anabelediyenin imkânları, hizmeti götürmeye birleştirme olanakları göz önünde tutulacağı belirtilmiştir. Ancak 5216 sayılı Kanun'da birleştirme için ilave şartlar bulunmamaktadır.

22 Mart 2008 tarihinde 5216 sayılı Kanun'u değiştiren "5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun"²⁴⁵ çıkarılmıştır. Büyükşehir kapsamındaki ilk kademe belediyesi uygulamasına bu kanunla son verilmiştir. Büyükşehir olan kentlerde bu yapı büyükşehir ve ilçe belediyesi olarak ikiye ayrılmaktadır. Böylece mevcut büyükşehirlerin sınırları içinde kalan 283 ilk kademe belediyesinden 240'ı mahalleye dönüştürülmüştür.

5747 sayılı Kanunla, 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesine bir fıkra eklenerek, mahalle ve köye dönüştürülen yerlerdeki hizmetlerin sekteye uğramaması için Belediye, İl Özel İdaresi ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'ne ek görevler verilmiştir. Yapılan bu değişiklikte de mahalle muhtarlarından söz edilmemiş, muhtarlık yönetimi yine ikinci plâna itilerek belediye bünyesinde eritilmiştir.

Ak Parti hükümetleri döneminde muhtarlarla ilgili olarak, yönetim kademesi içindeki konumundan ziyade özlük düzenlemeleri yapılmış, muhtar maaşları yapılan zamlarla 2002 yılında 115 TL'ye, 2019 yılında 1.911 TL'ye yükseltilmiştir. Ayrıca muhtarlar tarafından ödenen Bağ-Kur primlerinin, 29.04.2017 tarihinde yayınlanan 690 sayılı KHK ile İl Özel İdareleri veya Yatırım İzleme Koordinasyon Kurulu Başkanlıkları tarafından ödenmesi hüküm altına alınmıştır.

²⁴⁵ 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, RG: 22.3.2008, S. 25824.

4.3.3.2. 6360 sayılı kanunun getirdikleri

6 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”²⁴⁶ kökten değişiklikleri içermesi sebebiyle çok tartışılmıştır.

Kanuna göre büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları ile örtüştürülmüş ve İl Özel İdareleri kapatılarak, Valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur. Kanundan sonra, daha evvel 81 olan İl Özel İdare sayısı 51’e, 2.950 olan toplam belediye sayısı 1.397’ye ve 34.283 olan köy sayısı 18.143’e düşürülmüştür.

6360 sayılı Kanun’la kamu tüzel kişiliğine sahip belediye ve köylerin mahallelere dönüştürülmesi en dikkat çekici noktadır. Kanuna göre belde belediyelerinin dönüştürülmesi iki biçimde gerçekleştirilmiştir. Birincisi büyükşehir belediyeleri dışında olup nüfusu 2000’in altında kalan belde belediyelerinin köye, diğeri ise bundan bağımsız olarak büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde olup mahalleye dönüştürülmesidir. 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi sayısı 16’dan 30’a, Büyükşehir İlçe Belediyesi sayısı 143’ten 519’a çıkarılmış, İl Belediyesi sayısı 65’ten 51’e, İlçe Belediyesi sayısı 749’dan 400’e, Belde Belediyesi sayısı ise 1977’den 397’ye düşürülmüştür.

6360 sayılı Kanun’un 30 Mart 2014 yerel yönetim seçimleri sonrasında yürürlüğe girmesiyle köy ve mahalle sayılarındaki değişim, seçilen muhtar sayıları incelendiğinde de görülecektir. Buna göre bir önceki yerel yönetim seçiminde 34.275 olan köy muhtarının sayısı 2014 seçimleriyle birlikte 18.143 olurken; 18.607 olan mahalle muhtarı sayısı 31.635 olmuştur. Seçilen köy muhtarı sayısı azalırken, mahalle muhtarı sayısı artmıştır.²⁴⁷

Nüfusu 2.000’in altında 104, 5.000’in altında 533, 10.000’in altında 717 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000’in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %51’dir. Nüfusu 100.000’in üzerinde 238 belediye bulunmaktadır. Ülkemizdeki nüfusun

²⁴⁶ 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 6.12.2012, S. 28489.

²⁴⁷ İnternet: Mahalle ve köy sayılarının en güncel haline “www.kaysis.gov.tr” internet sitesinden ulaşılabilir. İnternet sitesinde Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS)’nin altında yer alan Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi (DETSİS)’nde de devlet teşkilâtı türlerine, statülerine ve hiyerarşiye göre sınıflandırılmaktadır. Söz konusu muhtarlıklara mahalli idareler başlığı altında liste şeklinde ulaşmak mümkündür. (Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS) Web:https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Turlere_Gore, Son Erişim Tarihi:10.07.2019.

%77,57'si büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, %16,47'si diğer belediye sınırları içerisinde, %5,96'sı köy sınırları içerisinde yaşamaktadır.²⁴⁸

Bu kanunla birlikte kamu yönetimi açısından tartışılması gereken önemli konulardan biri, hukuki olarak azalan köy sayısına rağmen köye benzeyen mahalle yapılarının ortaya çıkmasıdır. Bu yüzden 6360 sayılı Kanun'un hem hukuki sonuçlarını, hem de sosyolojik sonuçlarını birlikte değerlendirmek gerekir. Zira mahalle yönetimlerinde ihtiyaç duyulan düzenlemelerin bu verilerden hareketle yapılması önem arz etmektedir.

6360 sayılı Kanun ile arttırılan mahalle sayıları, mahallenin kent içinde ve kent özellikleri taşıyan tanımlarından farklı bir mahalle tipini de beraberinde getirmiştir. Köyümsü mahalleler olarak adlandırılabilen yeni mahalle tiplerinde, kırsal hayatın izleri her alanda kendini göstermektedir. Muhtarlık tipi örgütlenmenin hüküm sürdüğü kırsal alandaki köyler, belediye sınırları içerisinde kentin bir parçasıymış gibi mahalle olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Böylece mahalle idarelerinin kendi içinde çözülmeyi bekleyen birçok sorununa bir de köyümsü mahallelerin yönetimleri ile ilgili sorunlar eklenmiştir.

Sosyolojik yönden birbirlerinden tamamen farklı nitelikte olan köy ve mahalleler, toplumsal hayatı ve bu hayattaki ilişki biçimlerini oldukça karmaşık hale getirmektedir. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki idare sınırlarına genişletilmesiyle, köylere ait yerleşim yerlerinin ve meralık arazilerin, belediyelerin tasarrufuna açılarak köylere ait bu alanların süreç içerisinde kente dâhil edilmesi, ilerleyen dönemde bu alanların tamamen yerleşim ve sanayi bölgelerine dönüşeceği anlamına gelmektedir. Bu durumun tarım ve hayvancılık alanında ciddi sorunlara neden olması nedeniyle, bilim insanları tarafından son yıllarda üzerinde çokça tartışılan bir konu olma özelliği kazanmıştır.

6360 sayılı Kanun kapsamında "kırsal mahalle" kavramıyla ilgili herhangi bir düzenleme veya tanımlama bulunmamasına karşın, kırsal mahallelerde yaşayanlar belediye mevzuatının (ve ilişkili mevzuatın) kapsamı içine girmiştir. Bu durum tarım ve hayvancılık, meralar, imar vb. konularda çeşitli problemlere yol açmıştır. Örneğin köyde yaşayanlar, yeni veya ek bir ahır, samanlık, ambar vs. yapmak istediklerinde, mevcut imar mevzuatına tabi olacaklardır. Kırsal mahallenin hukuki bir tanımı yapılmadığı için, hayvancılık konusunda da çeşitli sıkıntılar yaşanmaktadır. Köyden mahalleye dönüşümle birlikte, buradaki muhtarlığın altı boşalmış, tüzel kişiliğini ve yetkilerini kaybetmiştir.

²⁴⁸ 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.

2014 yılı sonrasında yol, su ve kanalizasyon hizmetleri başta olmak üzere, kırsal mahalleye giden hizmetlerde artış olduğu görülmektedir. Ancak bu olumlu duruma karşılık, olumsuzluklar da söz konusudur. Diğer taraftan, kırsal mahallelerdeki muhtarlıklar, tüzel kişiliklerini ve idari-mali nitelikli yetkilerini kaybettiği için, hizmet yönünden belediyelere bağımlı hale gelmiştir. Bu sorunların aşılabilmesi için Arıkboğa şu çarpıcı önerileri sunmuştur.²⁴⁹

- Büyükşehirlerde kırsal mahalle yönetimlerinin güçlendirilerek kırsal mahallelerin hukuki olarak tanımlanması (merkez mahalle yerleşim alanlarına belirli bir km. mesafedeki mahalleler gibi), bu mahallelerde tarım ve hayvancılığı destekleyecek, meralara sahip çıkacak bir kırsal mahalle yönetimi kurulması ve kırsal mahalle sakinlerinin tarım ve hayvancılık bakımından ihtiyaç duyacağı yapılara imar yönünden özel kolaylıklar getirecek yasal düzenlemelerin yapılması,
- Kırsal mahallelere yerel yönetim niteliği taşımayan bir tüzel kişilik verilmesi (Muhtar ve ihtiyar heyeti, bu tüzel kişiliğin yönetim kurulunu oluşturabilir). Bu sayede kırsal mahalle yönetimi mal edinebilir, parasal ilişkilere girebilir, küçük bakım onarım işleri için bütçe yapabilir, gerekli görürse bekçi tutabilir. Ayrıca belediyeler tarafından, köyde sunulan hizmet ve yatırımlara sahip çıkılabilir ve bunların bakım ve onarımına katkı sağlanabilir,
- Kırsal mahalle yönetimine, köy yerleşmelerinde gerekli olan bazı yasal yetkilerin verilmesi (Mezarlıkların köye devri, köy yönetimindeki bazı yetkilerin kırsal mahalle muhtarlığına da verilmesi vb.),
- Belediye ile güçlendirilmiş kırsal mahalle yönetimi arasında, yetki-hizmet devri gibi mekanizmalara imkân sağlanması.

6360 sayılı Kanun'dan sonra köyler üzerinde tek yetkilinin belediye olması sonucu, kentin fiziksel unsurlarının zaman içerisinde köylerde de belirgin olacağını göstergesidir. Kentin çekici yanlarıyla da birleşince, köylerin kendine has özelliklerini kaybederek kentleşmeye başlamasının önünde hiçbir engel kalmamaktadır. Ancak kente dâhil edilen kırsal alanların kentleşmesi ve burada yaşayan halkın kentlileşmesi, kentleşmek ve kentlileşmek istemeyen nüfusla birlikte değerlendirilmelidir. Çünkü köylülük-kentlilik ve bu nüfusların yönetimlerini yalnızca coğrafi sınırlar ve nüfus yapısıyla ele almamak gerekir. Tüm bu sebeplerle, kır-kent nüfuslarıyla ilgili başlatılan tartışmalar, çok yönlü sosyolojik tartışmalara sebep olmaktadır.

²⁴⁹ Arıkboğa, E. (2018b). *Mahalle Muhtarlığı ve Muhtarlık Belediye İlişkileri*. Argüden Yönetişim Akademisi.

Köylerin mahalleye dönüştürülmesi süreci, temsiline azaltılması ve politik açıdan zayıflatılması tartışmalarıyla birlikte değerlendirilmelidir. Türkiye'deki mahalle yönetimlerinin belediye potasında eritildiği de göz önüne alındığında, tartışmanın yönü kapatılan belediyelerin politik gücünü yitirmesine ve gücün büyükşehir belediyesinde (merkezde) toplanmasına doğru kaymaktadır.

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir olan belediyelerde mücavir alan kavramının ortadan kalkması ve köylerin mahallelere dönüştürülmesi sonucu kamu tüzel kişiliklerinin kaldırılması, kırsal alanların kentleşme tehlikesiyle karşı karşıya olması endişelerini artırmaktadır. Habitat-III için hazırlanan ve 2014 Aralık ayında açıklanan Türkiye Habitat III Ulusal Raporu'nda şöyle denilmektedir:²⁵⁰

...Hükümetlerin Habitat gündeminin uygulanması hususunda sorumluluğu bulunmakla birlikte, yerel yönetimler sürdürülebilir kentsel gelişme politikalarının uygulanmasında temel aktör konumundadırlar... Bu düzenlemelerden biri yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması ile hizmet alanlarında belediyelerin sorumluluklarının artırılmasıdır. Günümüzde yerel yönetimler stratejik ve bütüncül bir plânlama yaklaşımını benimsemeleri konusunda da teşvik edilmektedirler. Türkiye'nin kentsel gündeminde son zamanlarda ortaya çıkan diğer konular, kentleşme baskısı altındaki kırsal alanların korunması ve toplumun tüm kesimlerinin kentsel yaşama katılmasının sağlanmasıdır...

Raporun önsözünde yer alan bu açıklamada diğer yerel yönetim organlarından bahsedilmemektedir. Ancak, 6360 sayılı Kanun'un kırsal alanlar üzerinde tek söz sahibi olarak büyükşehir belediyelerini görmesiyle, kırsal alanların kentleşme baskısını daha yakından hissetmesi birbiriyle ilişkilidir.

Raporda doğrudan mahalleye ilişkin tespitler de yapılmaktadır. Rapora göre, mahallelerin çözülmesinin nedeni hızlı kentleşme ve site tarzı gelişmeler olarak belirtilmiştir. Güvenlikli sitelerin komşuluk ilişkilerine zarar verdiği de değinen raporda mahalleler, genel olarak değerlerin ve yaşam tarzı üzerinden mekânsal ayrışmanın yapıldığı alanlar olarak ele alınmaktadır.

Bununla beraber rapor, kentsel dönüşümün mahalle yapısına zarar vermemesi ve kişilerin buldukları sosyal çevreden ayrılmamaları için gerekli önlemlerin alınmasının gerekliliğine işaret etmektedir. Böylece mahalleler yalnızca coğrafi alanlar değil, sakinleriyle birlikte değerlendirilmektedir.

²⁵⁰ Türkiye Habitat III Ulusal Raporu, Aralık 2014.

2002 - 2015 yılları arasındaki dönemde mahalle ve yönetimleri çeşitli proje ve raporlarda ele alınsalar da, doğrudan yasal düzenlemelerin konusu olamamıştır. Bunda dönemin politik tercihleri, iç ve dış gelişmelerle geleneksel kamu yönetim sisteminin sorunları ve bakış açısı etkili olmuştur.

4.3.3.3. “Muhtar” ve “Muhtarlıkların” yılı (2015)

2015 yılı, muhtar ve muhtarlıkların gündemde olduğu ve tartışıldığı bir yıl olarak hatırlanacaktır. Bunda dönemin siyasi atmosferi etkili olmuştur. Aynı yılda iki genel seçim yapılmış ve siyasi partilerin seçim dönemindeki söylemleri bunda etkili olmuştur. Özellikle 7 Haziran 2015 tarihli genel seçimde, önceki seçim döneminde siyasi partilerin gündeminde olan muhtar ve muhtarlıklarla ilgili söylemler, bu süreçte bir takım tartışmaları da beraberinde getirmiştir.²⁵¹

2000’li yıllarda mahalle muhtarlığının kaldırılması tartışılırken, 2014 yılı sonrasında muhtarlık kurumunun gündemin önemli maddelerinden biri haline geldiği görülmektedir. 2014 yılı sonrasında mahalle muhtarlığının gündeme gelmesinin iki önemli faktörü vardır. Birinci faktör, 6360 sayılı Yasa ile 30 ildeki bütün köylerin mahalleye dönüştürülmesidir. Bu yasal düzenleme neticesinde, mahalle muhtarlıklarının sayısı iki katına çıkarılmıştır. Ancak bu değişimin tek etkisi muhtarlıkların sayısının artması değildir. Asıl önemlisi, bu değişim ve dönüşümle birlikte, muhtarlık kurumuna olan ilgi ve ihtiyacın artmış olmasıdır. Çıkarılan yasayla birlikte, büyükşehirlerde mahalleye dönüştürülen köylerin, ilçe merkezlerine uzak olması ve kırsal bir yerleşim birimi olmaları nedeniyle, kent yönetiminde farklı ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. 2014 yılı sonrasında, mahalleye dönüştürülen köylerin belediyelerle olan entegrasyonunu artırmak ve bu bölgelerin ihtiyacı olan hizmetleri koordine etmek amacıyla, belediye teşkilat yapılarında muhtarlıklarla ilgili bazı idari birimler (Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı, Muhtarlıklar Müdürlüğü vb.) kurulmaya başlanmıştır. Muhtarlıklara dönük bu teşkilatlanma sonrasında, belediyelerin ilgili birimleri, merkez ve kırsaldaki tüm mahalle muhtarlıkları ile yapılan toplantılarla işbirliğini artırmıştır. Böylece, gelen talepler doğrultusunda mahalle halkının sorunlarının, yönetim kademelerinde gündeme gelmesinin yolu açılmıştır. Mahalle muhtarlıklarının yönetime katılma çalışmaları, belediyelerle yeni iletişim kanallarının açılmasına vesile olmuştur. Mahalle muhtarlığına ilgiyi artıran ikinci faktör, Cumhurbaşkanı tarafından

²⁵¹ Özkan-Erdoğan, *a.g.t.*, 2016:134.

düzenlenen muhtarlar toplantılarıdır. Cumhurbaşkanı, 27 Ocak 2015'te muhtarlarla düzenli toplantılar yapmaya başlamış ve 27 Aralık 2018'de 49. toplantıyı gerçekleştirmiştir.²⁵²

Muhtar toplantılarının bir takım sonuçları olmuştur ki bunlar şu şekilde belirtilebilir; Muhtar toplantıları kamuoyuna açık biçimde Cumhurbaşkanlığı'nda yapılmıştır. Bu konuşmaların gündemi sadece muhtar, mahalle, köy veya yerel demokrasiyle ilgili konular değildir ya da çok azı bunlarla ilgilidir. Cumhurbaşkanı muhtarlarla yaptığı toplantılarda, iç siyasetten dış siyasete kadar birçok konuda açıklamalarda bulunarak, iç ve dış kamuoyuna mesajlarını iletmekte, güncel gelişmelere yönelik düşüncelerini muhtarlar üzerinden paylaşmaktadır. Ayrıca başkanlık sistemi vb. önemli yapısal reformlar konusunda bilgiler vermektedir.

Muhtar toplantılarının her ne kadar resmi formatı tek yönlü olsa da, muhtarlar da görev yaptığı mahalle ve köylerin sorunları ile çeşitli taleplerini, bu toplantılar sayesinde doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı'na iletmeye imkânı bulmuşlardır. Ayrıca muhtarların özlük haklarında düzenleme yapılarak maaşları asgari ücret düzeyine yükseltilmiş ve sigorta primleriyle ilgili iyileştirme yapılmıştır. Yine 2015 yılından itibaren, 19 Ekim tarihi “Muhtarlar Günü” olarak ilan edilmiştir.²⁵³

Muhtarlar toplantılarının diğer sonucu şudur. Bu toplantılarla birlikte, “Muhtar Bilgi Sistemi” Şubat 2015 döneminde kullanıma açılmıştır. Bu sistem, bir yazılım programı üzerinden muhtarların şikâyet, istek, ihbar, görüş ve öneri gönderebilmesine imkân vermektedir. Muhtarlar tarafından sisteme girilen bu talepler, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne ulaşmakta (İçişleri Bakanlığı) ve alınan talepler ilgisine göre valilik ve belediyelere yönlendirilmektedir. İlgili kurumlardaki kişiler, sistem üzerinden kendilerine gelen talepleri görmekte ve işlem tamamlandığında bunun bilgisini yine sisteme girmektedir. Hem muhtar hem de sistemi işletenler, talebin tamamlanıp tamamlanmadığına dair bilgileri sistem üzerinden görebilmektedir. Nihayet muhtar toplantıları, muhtarların popülerliğini artırmıştır. Bu toplantılarla birlikte, muhtarların çeşitli kamu kurumları ve bu kurumlardaki kişiler üzerindeki etki güçleri artmıştır. Yine merkezi nitelikli Muhtar Bilgi Sistemi ile birlikte, muhtarların girdiği talepler ve bu taleplerin ilgili kurumlarca ne şekilde karşılandığı veya karşılanıp karşılanmadığı hususu, merkezi düzeyde izlenebilir hale gelmiştir. Diğer bir ifadeyle muhtar, yerel kurumlara olan talebini, İçişleri Bakanlığı-Muhtar

²⁵² İnternet: TC. Cumhuriyeti İletişim Başkanlığı, 27.12.2018, Web: <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/cumhurbaskanligi-kulliyesinde-muhtarlar-toplantisi>, Son Erişim Tarihi: 28.09.2019.

²⁵³ Özkan-Erdoğan, *a.g.t.*, 2016:134.

Bilgi Sistemi vasıtasıyla, merkezi bir birim üzerinden iletmektedir. Bu durum muhtar yüksek merkezi makamlarla ilişkilendirirken, yerel düzeydeki ilgili kurumlar ve görevliler üzerindeki etkileri ise farklı olabilmektedir. Gerek yeni büyükşehir sistemi gerekse Cumhurbaşkanı'nın yaptığı toplantılar nedeniyle, muhtar-belediye ilişkisinde değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Yeni büyükşehir sistemiyle birlikte, belediye ile muhtarlıklar arasındaki ilişkiler artmıştır. Muhtarlıkların idari ve mali nitelikli yetkileri olmadığı için, köydeki büyük ve küçük nitelikteki her türlü ihtiyaçlar için belediyelere bağımlı olmuşlardır. Söz konusu muhtarlar talep, şikâyet ve önerilerini, ilçenin uzak noktalarından belediyelere iletmek zorunda kalmıştır. Diğer taraftan çeşitli belediyeler, yukarıda sözü edilen dikey ilişki dışında, muhtarlarla aralarında yatay ilişkiler kurup geliştirmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda bazı belediyeler, merkezi yazılım (Bakanlığın muhtar bilgi sistemi) dışında, kendi yazılımlarını üretme yoluna gitmiştir. Bu belediyeler, yine muhtarlık bilgi sistemi vb. adlar altında çeşitli yazılımlar üretmiş, böylece muhtar ile belediye elektronik ortamda bir araya getirilmeye çalışılmıştır. Bu programlarda da, muhtarın sisteme girdiği talepler belediyeye ulaşmakta, buradan ilgili alt birimlere dağıtım yapılmakta, bu talepler işlenmekte ve takibi yapılabilmektedir. Yerel düzeyde geliştirilen bu sistemler, Bakanlığın sisteminin dışında çalışmaktadır.²⁵⁴ Diğer bir ifadeyle bu sisteme, normal koşullarda belediye ve muhtarlık erişebilir durumdadır. Muhtarın bu sisteme girdiği taleplerin takibi ve değerlendirilmesi, yatay ilişkiler temelinde yapılmaktadır. Yerel düzeyde böyle bir alternatif kanal yaratılarak, farklı belediyeler tarafından kendi yazılımlarını üretip kullanmak suretiyle uygulanmıştır. Dolayısıyla bu alternatif yönelişte, yatay ilişkiler kadar, kurulacak sistemin ihtiyaca göre dizayn edilmesi ve gerek duyulan revizyonların belediye eliyle kolayca yapılabilecek olması da önemli bir etkidir. Ancak her halükarda muhtarlar, bu tür sistemler sayesinde, talebini belediyeye gitmeden sistem üzerinden aktarabilmekte ve ilgili talep belediye yönetiminin önüne bir girdi olarak düşmektedir. Mahalle muhtarlığının uzun hikâyesine bakıldığında, günün sonunda muhtarlık kurumunun ayakta kalmayı başardığı ve ayrıca yeni bir geçiş döneminde, öneminin yeniden artmış olduğu görülmektedir. Muhtarlık, idari kurumlar ile mahalle halkı arasında kök salmış olduğu yerde yaşamaya, sahnede kalmaya ve rolünü oynamaya devam etmektedir.

²⁵⁴ Özkan-Erdoğan, *a.g.t.*, 2016.

4.4. Mahalle-Yerel Katılım-Yerel Demokrasi İlişkisi

Çalışmanın önceki bölümlerinde mahalle yönetimiyle ilgili Cumhuriyet döneminde ve özelde 2000’li yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle ortaya çıkan çeşitli dönüşümlere değinilmiştir. Bu kısımda mahalle yönetimlerinin, yerel katılım ve yerel demokrasinin gelişimine olan katkısı üzerinde durulacaktır.

2000’li yıllarda birçok demokratik ülkedeki “yerelleşme” eğilimlerine bağlı olarak, gücün yerel kurumlara ve yurttaşlara devredilmesiyle, politik karar alma ve uygulama süreçlerinde halkın etkisinin arttığı görülmektedir. Yerel kimlik ve topluluk aidiyeti sayesinde, mahalle biriminin halkın yönetime katılmasında kilit rol oynadığı bir gerçektir. Buradan hareketle, mahalle yönetimlerinin de halkın karar alma mekanizmalarına etkin katılımını teşvik ederek, yerelleşmesi gerekliliği ortadadır. Mahalle sakinlerinin gönüllü faaliyetlerine destek olmak; yaşayanları çeşitli vesilelerle bir araya getirerek iletişimi artırmak, bu yolla mahallenin sosyal yönünü güçlendirmek, mevcut kurumların daha etkin bir şekilde mahalleyle irtibatını artırmak, halkın ihtiyaç duyduğu alanlarda faaliyet gösterecek yeni kurumlar ihdas ederek mahallenin kurumsal altyapısını güçlendirmek, yaşayanların sahip oldukları imkânları geliştirmek bu yolda atılması gereken önemli adımlardır.

Bu çabaların sonuca ulaşmasında, bireyler ile kurumlar arasında kurulacak güçlü bağlar ise süreçte belirleyici olacaktır. Ancak bu şekilde izlenecek demokratik bir anlayışla, mahalleden başlayarak kenti ve sonrasında ülkeyi daha yaşanabilir kılma seviyesine ulaşılabilecektir. Demokrasi, şüphesiz birçok farklı şekilde gelişebilir ancak, bu sürecin yerel demokrasiden başlanarak sağlıklı bir şekilde devam etmesinin, arzu edilen hedefe ulaşmada mesafeyi kısaltacağı yadsınamaz bir gerçektir.

Günümüz pratiğinde mahalle muhtarlığı merkezi yönetimin mahalle düzeyindeki işlerini yürütmektedir. Bu itibarla mahalle ve muhtarlık, merkezi yönetim için kurulmuş izlenimi vermektedir. Muhtarların yapmakta oldukları mahalle temsilciliğinin somut dayanaklarla hüküm altına alınması, mahalle bazında yapılacak hizmetlerin plânlanması ve yürütülmesinde, mahalle yönetimi ile merkezi ve yerel yönetimlerle karşılıklı etkileşimi sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gereklidir.²⁵⁵ Öte yandan belediye tarafından kurulmasına, hizmetleri belediye tarafından görülmesine ve belediye yönetimiyle birlikte aynı seçimlerde ve aynı süreyle işe başlamasına rağmen, mahallenin kurulmasından sonra belediyenin mahalle ile idari açıdan herhangi bir ilgisi bulunmamakta, belediye ile organik

²⁵⁵ Koçberber, *a.g.m.*, 2005:110.

ve işlevsel bağı oldukça zayıf kalmaktadır. Hâlbuki yerellik, hizmette halka yakınlık ve katılımcılık bakımından mahallenin kent yönetimlerinin demokratik nitelikleri için kullanıma hazır, doğal ve geleneksel örgütsel yapılar olduğu görülmektedir. Bu itibarla mahalle yönetimleri, yerel demokrasinin gelişmesi, katılımın güçlendirilmesi, kendi kendini yönetebilme ve etkin halk denetiminin sağlanmasına ciddi katkılar verme potansiyeli taşımakta, bu çerçevede temsil niteliklerinin işlevsel hale getirilmesi mümkün görünmektedir.²⁵⁶

Nitekim mahallenin bir idari birim olarak daha etkin bir yapıya dönüştürülmesi talepleri, muhtarlık örgütleri tarafından da dile getirilmiş, konu çeşitli idari reform çalışmaları içinde genişletilmiş işlev ve yetki alanları içinde ele alınmış, yerel yönetimlere ilişkin uluslararası metinlerde yerellik ilkesinin uygulanabilirliği bakımından elverişli bir düzey olarak tanımlanmış, özellikle “Habitat II Ulusal Eylem Raporu”nda mahalle, sorumluluk üstlenici temel bir kentsel aktör olarak nitelendirilmiştir.²⁵⁷

Mahalle halkının yerel temsilcisi sıfatıyla, yerel taleplerin iletilmesinin ilk muhatabı muhtardır. Mahalle halkının da gönüllü olarak katılımıyla, mahallede eksikliği hissedilen kamusal hizmet ve taleplerin karşılanması konusunda yetkili kişi ve kurumlarla görüşmek ve ihtiyaçların karşılanmasına, ayrıca sorunların çözümüne çalışmak muhtarların temel vazifesidir. Zira Muhtarlık ayrıca; mahalledeki kamusal ve sosyal alanlarda yöneticisi olduğu birimde yaşayan dar gelirli ailelerin ihtiyaçlarını tespit etmek, mahalledeki eğitim imkânlarının iyileştirilmesi için kaynaklar yaratma hususunda yerel ve merkezi kurumlar nezdinde girişimlerde bulunmak, sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak suretiyle mahallesiyile ilgili her türlü problemin çözümüyle ilgili çalışmaları yürütmekle yükümlüdür. Sorumluluk alanındaki her türlü işi yapması beklenen muhtarın, işlerin yürütülmesinde katılımcılığa önem vererek, mahalle ile ilgili kararların alınmasında demokratik yöntemleri kullanması, karşılaşılan sorunların çözümü için yetkili kurum ve kuruluşlarla sürekli iletişim halinde olması gerekmektedir. Nitekim muhtarların, sorunların tespitinden, giderilmesine ve nasıl giderileceğine kadar mahallede yaşayanlarla ve mahalleyi temsil eden kurumlarla birlikte düşünen, çalışan, karar veren bir rehber olması halinde kentlerin demokratikleşmesine katkı sağlanmış olacaktır.²⁵⁸

²⁵⁶ Kavruk, a.g.e., 2018:169.

²⁵⁷ İnternet: Kalkınma Bakanlığı (2014). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 145. Web:http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/C1i4W+Yerel_Yonetimler_oik.pdf, Son Erişim Tarihi: 23.09.2019.

²⁵⁸ Muhtarlık (2014). *Mahallede Yaşayanın Seçilmiş İktidarı*. Sarıyer Mahallesi, 8-11.

Hizmet sunumuyla yetkili ve görevli kurumların, örgütlenme bilinciyle mahalle halkını bir yandan yönetim kararlarına katılmaya, diğer yandan hizmetlerin sunumuna gönüllü katılıma teşvik etmeye çabalaması gerekmektedir. Mahalle yönetimlerinin toplumun farklı kesimlerinden temsilcilerden oluşması; dernekler, kooperatifler gibi örgütlenmeler ile mahalle meclisleri, toplantılar, forumlar vb. kanallarla halkın temsil alanlarının çoğaltılması bu amaca hizmet eden araçlardır.²⁵⁹ Söz konusu yerel demokratik kanalların etkin bir şekilde hayata geçirilmesi sayesinde, gerekli temsil ve katılım mekanizmalarının mahalle düzeyine yayılmasıyla demokratikleşme süreci hız kazanacaktır. Bu kapsamda muhtarların sadece mahalle düzeyinde değil, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da belirtildiği üzere belediye meclislerinde de temsilinin sağlanması ve mahalle örgütlenmeleri aracılığıyla kent konseylerinde aktif rol alması yerel demokrasiye önemli katkılar sağlayacaktır. Muhtarların seçmenleriyle sürekli diyalog içinde olması, temsilcisi olduğu kesimlerden aldığı destek sayesinde yerel ve merkezi idaredeki konumunu güçlendirecektir.²⁶⁰ Ayrıca Onbirinci Kalkınma Plânında; mekânsal plânlama sisteminin mahalle düzeyinde etkili katılım mekanizmalarını içerecek şekilde geliştirilmesi, şehirleşmede kentsel ortak yaşam, kentsel aidiyet, mahalle kültürü ve kent bilincini geliştirecek strateji ve uygulamaların yaygınlaştırılması öngörülmüştür.²⁶¹

Mahalle muhtarlarının, belediyelerin stratejik plan yapım süreçlerinde, ihtisas komisyonlarında, meclis toplantılarında, mahallelerine ilişkin görüş ve yaklaşımları iletebilmeleri ve belediyenin, mahalleleri ilgilendiren konularda, ilgili mahalle yönetimlerini muhatap almasının yasal hale getirilmesi gerekmektedir. Belediye meclisi kararlarının mahalle muhtarlıklarında ilan edilmesi, meclis gündeminin önceden mahalle halkına duyurulması ve sakinlerin toplantıları izlemeye davet edilmesi, kent yönetimine ve yaşamına bilinçli katılım imkânı sağlayabilmektedir. Bu sayede, insanların mahallelerinden kente doğru kamusal ilgi alanları gelişmekte, mikro sorunları, makro düzeylerle karşılaştırabilme imkânı bulabilmektedir. Ayrıca mahalle yönetiminin, üst düzeydeki belediye yönetimiyle yakın temas içinde bilgi ve görüş alışverişinde bulunarak, karar süreçlerine mahallelerin de etkin olarak katılımının sağlanması, ilgili mevzuatın da bağlayıcı hale gelmesine katkı sağlayacaktır.²⁶²

²⁵⁹ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:94.

²⁶⁰ DPT, *a.g.e.*, 2001:25-26.

²⁶¹ İnternet: Cumhurbaşkanlığı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı (Temmuz 2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, 173. Web:<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>, Son Erişim Tarihi: 30.09.2019.

²⁶² Kalkınma Bakanlığı, *a.g.e.*, s.145.

Mahalle, yaşamsal ve yönetsel anlamda kentin en önemli kurumu olduğu kadar, toplumsal ve siyasal hayatımızın da merkezinde yer almaktadır. Kent sakinlerinin mahalle yönetimi kanalıyla, yerel kamusal hizmetlere ve plânlamaya yönelik kararlarda etkili olması sayesinde, mahalle ile ilgili plânlama süreçlerine doğrudan etki edebileceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, geçmişteki uygulamaların sonuçları dikkate alındığında, kent sakinlerinin sosyoekonomik durumlarının göz önünde bulundurulmadığı; kentin tarihi, kültürel ve ekolojik değerlerinin gözetilmediği, merkezi idare ile çeşitli çıkar gruplarının yönlendirmeleri ve menfaatleri doğrultusunda müdahalelerin yapıldığı görülmektedir.

Örneğin kentlerin yaşam alanları ve yeşil alanlar, rant amaçlı baskılarla hızla betonlaşarak tüketilmiş, bu gibi durumlar bir takım toplumsal problemlere ve eşitsizliklere yol açmıştır. Oysa kentin mekânsal ve toplumsal sorunlarının çözümü, halkın her türlü ihtiyacını ve gündelik hayatını yakından etkileyen politikaların hazırlanması aşamasında katılımına bağlıdır. Bunun için vatandaşların önce kendi sorunlarının farkında olması, daha sonra bu sorunlarla ilgili geliştirilecek politikalara mahalle yönetimi düzeyinde katkı sağlamasına yönelik altyapının oluşturulması gerekmektedir.

Kentlerin yönetsel kimliği, belediye kamu tüzel kişiliği sayesinde temsil edilmektedir. Kentin sosyal bütünlüğü ancak daha küçük topluluklarla sağlanabileceği için, mahalle düzeyinde bütünlük oluşturulması, mahallenin sosyal bütünlüğü ile kentin yönetsel kimliği arasında ilişki kurulması gerekmektedir. Bununla birlikte, söz konusu ilişki mahallenin kent yönetimine aktif katılımı sayesinde mümkün olabilmektedir. Bu itibarla mahallenin teşvik edilmesi ve kent yönetiminde karar alma süreçlerine dâhil edilmesi büyük önem taşımaktadır. Her ne kadar yönetsel birim kimliği bulunmasa da mahallelerin sosyal kimliklerinin güçlendirilerek idari katılıma dâhil edilmesi gerekmektedir.²⁶³ Zira sosyal bütünlüğün sağlanmasında kentin yönetsel süreçlerine katılım önemli bir rol oynamaktadır. Bu kapsamda mahalle sınırlarının geleneklere, coğrafi yapıya, okul, cami gibi mahalle sakinlerinin kolay kullanımına uygun şekilde belirlenmesinin ve ulaşım altyapısı ve diğer yatırımlarda mahallelerin gözetilerek plânlama yapılmasının mahalle kimliğine katkı sağlayacağı öngörülmektedir.²⁶⁴

Ayrıca belirtmek gerekir ki, mahalle yönetiminin mevcudiyeti halkın katılımı için yeterli olmamaktadır. Mahalle yönetiminin farklı konulara ilişkin dinamik mekanizmaları hayata

²⁶³ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:207.

²⁶⁴ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:207.

geçirmesinin, halkın katılımını teşvik edici bir rol oynayacağı değerlendirilmektedir. Örneğin mahalle yönetiminin organizasyonunda, yardıma muhtaç durumda olan kişilere yardım etmesi için mahallenin varlıklı kişilerinin harekete geçirilmesi mümkündür. Farklı alanlarda, halkın sorunlarına dokunacak bu gibi mekanizmaların kurulması halinde vatandaşlar hem mahalle yönetiminin bir parçası haline gelecek hem de sorunun değil çözümün bir unsuru olarak faaliyet göstermiş olacaktır.

Bununla birlikte söz konusu yapıların etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi için öncelikle bu yapıların demokratik usullere uygun bir şekilde faaliyet göstermesi, yani herkesin görüşlerine değer verilmesi gerekmektedir. Bu durum ise mahalle yönetiminde bulunan kişilerin demokrasi bilinciyle ilgili bir durumdur. Aksi takdirde, sadece “tek adamların” sözünün geçtiği, katılım sağlayan diğer kişilerin herhangi bir hükmünün olmadığı mekanizmaların sadece kâğıt üzerinde kalacağı, vatandaşların bu gibi mecralardan uzak duracağı değerlendirilmektedir.

Mahallenin yerel demokrasi için bir araç olarak kullanılabilmesi için bazı stratejilerin hayata geçirilmesi önem taşımaktadır. Bu kapsamda mahallenin öncelikle kendi içinde iletişim ağlarını, bir anlamda ortak yaşamı ortak yönetime dönüştürücü iç bağlantılarını tesis etme zorunluluğu bulunmaktadır. Bu doğrultuda halkın yerel karar ve denetim süreçlerine katılımını teminen, mahalle ölçeğinde mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu mekanizmaların; sokak, site, blok, kadın, genç, yaşlı, emekli, çalışan gibi gerek mekânsal, gerekse de durumsal özelliklerin sistematiği üzerine kurulması önemlidir. Katılımcılık açısından halkın yönetim kararlarına katılımı sağlanabilmelidir. Bu sayede mahallenin sosyal ve yönetsel örgütünden yararlanılması, mahalle ölçeğinden başlanarak, yatırım veya hizmetlerin faydasının yayıldığı alanın da göz önüne alınmasıyla, kamuoyu yoklaması ve halk oylamasına gidilebilmesi mümkün görünmektedir.²⁶⁵

Ayrıca semt içi mahalle yönetişiminin oluşturulması akla gelen başka bir yaklaşımdır. Dahası, mahalleler belediye sınırları içinde güçlerini birleştirmek suretiyle mahalle birlikleri oluşturabilmekte, bu sayede kent üst yönetimleri karşısında kararları belirleyici konum kazanabilmektedir. Bunun yapılabilmesi için, mahallenin ortak yararlarını tespit etmek, bunları yansıtma stratejilerini belirlemek için düzenli olarak belirli yer ve zamanlarda mahalle halkını olabildiğince doğrudan katılımı bir araya getirebilmek, müzakere toplantıları organize edebilmek önem taşımaktadır.

²⁶⁵ Erdumlu, G. (1993). *Büyükşehir Belediyeleri Araştırmaları*, DPT Yayını, Ankara, 22.

Mahallenin, merkezi ve yerel işlevleri birlikte yürüten özgün konumunu sürdürmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte, mahallenin demokratik yerel yaşamın yapı taşı olan bilinçli vatandaşlardan müteşekkil bir kolektif yaşam alanı olarak tasarlanması gerekmektedir. Bu nedenle mahalle, politik temsiliyete dayalı bir yönetim yapısı değil, ortak yaşam algısının, bir arada yaşamanın gerektirdiği öz saygı, hak ve sorumluluk bilincinin geliştirilmesine dönük bir kamusal alan olarak yapılandırılmalıdır.²⁶⁶

Kentsel alanların idari temsilcisi olan belediyelerin, hizmet alanları içerisinde bulunan mahalleleri, idari birimleri olarak karar süreçlerine katılımını sağlaması gerekmektedir. Belediyeler bünyesinde Mahalle Muhtarlıkları Kurulu teşkil edilip, mahalleleri ilgilendiren konularda belediye meclis ve encümen kararlarının bu kurullarda tartışılması, görüş ve bazen de onay alınması yolunda idari ve yasal düzenlemelerin yapılması mümkündür.²⁶⁷ Ayrıca mahalle yönetiminin kendisinden beklenen hizmetleri sağlıklı ve verimli bir biçimde yürütebilmesini, devletle vatandaşlar arasında iletişim kurabilmesini ve vatandaşların özellikle yerel hizmetlere ilişkin beklentilerini ilk elden yetkili makamlara aktarabilmesini teminen düzenlemelerin yapılabileceği değerlendirilmektedir. Bu bağlamda mahalle muhtarlarının, mahallelerinin sorunlarını ilgili kurum ve kuruluşlara iletebilmeleri için; her ayın belli bir gününde, il merkezlerinde Vali ya da görevlendireceği vali yardımcısı, ilçelerde ise kaymakamın başkanlığında merkez ve belde belediye başkanları, mahalleye hizmet sunan ilgili kurum ve kuruluşların amirleri ve de mahalle muhtarlarının katılımıyla bir toplantı düzenlemesinin yerinde olabileceği mütalaa edilmektedir.²⁶⁸

Belediye Kanunundaki hemşehri hukuku düzenlemesi olan “herkes ikamet ettiği yerin hemşehrisidir.” hükmü kent düzeyinde uygulamaya geçememektedir. Bu noktada kent bütününe yönelik sosyal bilinci oluşturmak oldukça zordur. Ancak mahalle düzeyinde bunu başarmak daha kolaydır. Zira kentler içerisindeki mahallelerde sosyal birliktelik ve dayanışma daha fazladır. İşte mahallenin bu bütünsel yapısı geliştirilerek, kent-mahalle ilişkisi sayesinde, hemşehrilik bilinci kazandırılabilir. Önce mahalleli bilinci, aynı mahalleli olmanın sağlayacağı kentsel aidiyet hissi, mahalleyi ve kenti sahiplenmeyi beraberinde getirecektir.²⁶⁹ Bu itibarla mahalleli bilincini oluşturmak, kent ölçeğinde hemşehrilik

²⁶⁶ Kalkınma Bakanlığı, *a.g.e.*, 2014:148.

²⁶⁷ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:209.

²⁶⁸ Güneş, Y. (2009/Aralık). Mahalle Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, 465, 129.

²⁶⁹ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:48.

bilincini oluşturmaktan daha kolay olmakta ve hâlihazırda bu zemin mahalle muhtarlıkları sayesinde yine söz konusu olmaktadır.²⁷⁰

Sonuç olarak belirtmek gerekir ki, demokratikleşme için önemli fırsatlar tanıyan mahalleler, en elverişli konumda olduklarının farkına varmalıdır. Nitekim Cumhurbaşkanı 8 Aralık 2015 tarihli 16'ncı Muhtarlar Buluşmasında muhtarların atanmış değil seçilmiş kişiler olarak çok önemli bir pozisyonda olduklarını; bugün valiliklerin, kaymakamlıkların, belediyelerin ellerindeki geniş imkânlarla çok önemli hizmetler ifa ettiklerini ancak hâlâ devletin milletle her gün yüz yüze ilişki içinde olan seçilmiş temsilcilerinin muhtarlar olduğunu belirterek bu farkındalığı oluşturmaya çalışmıştır. Bu bağlamda, demokratikleşme ideası doğrultusunda gerekli temsiliyet ve katılım mekanizmalarının mahalle düzeyine yayılması, bunların yalnızca mahalle düzeyinde kalmayarak muhtarların temsil rolleriyle belediye meclislerine veya mahalle örgütlenmeleri aracılığıyla kent konseylerine de yansması büyük önem taşımaktadır.²⁷¹

²⁷⁰ Kavruk, *a.g.e.*, 2018:210.

²⁷¹ Görmez, K. (1987). Mahalli İdareler ve Demokrasi. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3, 134-135; Çılgın, K. (2019). Yerel Demokrasi Arayışında Mahalle Yönetimi. *TMMOB Planlama Dergisi*, 29, 109-112.



5. SONUÇ

Kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimler, son yıllarda yönetim anlayışının da değişimiyle birlikte, üzerinde en çok tartışılan konulardan biri hale gelmiştir. Yerel yönetimlere vatandaş katılımı, küreselleşme süreci içinde uluslararası örgütlerin de teşviki ile yeni bir yönetim modeli olarak ele alınmaktadır. Katılımcı demokrasi, halk katılımı, katılımcı yönetim, yerel demokrasi kavramları, siyasal bilgiler ve kamu yönetimi alanında üzerinde yoğun ilgi gören kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, halkın karar alma ve yönetim süreçlerine katılımı, uluslararası toplum tarafından teşvik edilmiş ve yerel yönetimlerin önemi artmıştır. Demokratik katılım süreçlerinin gelişimi ve sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine etkisinin artmasıyla birlikte, halkın kararları etkileme ve yerel sorunların çözümü konusundaki etkisini artırmıştır. Anayasal hak ve özgürlüklerle etkisini artıran vatandaşlar, yerel yönetimler ile daha yoğun ilişkiler kurmuş, bu süreç sivil toplumun gelişimiyle birlikte daha demokratik yerel yönetimleri beraberinde getirmiştir.

1990'lı yılların başından itibaren bireyin ve dolayısıyla sivil toplumun, merkezi otorite karşısında öne çıkmasının sosyolojik, siyasal ve de ekonomik nedenleri bulunmaktadır. İletişim teknolojilerindeki gelişmeler, ekonomik ilişkilerin yoğunlaşması ve tek tipleşmesi, ideolojilerde yaşanan değişimler, yerelleşmenin önem kazanmasında en önemli etkenler olmuştur.

Avrupa'nın yaşadığı tarihsel süreç yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşundan iktidara ortak olan bir yönetim birimi olmasını sağlamışsa da, Türkiye'de yerel yönetimler tabandan gelen istekler üzerine değil, yenileşme ve modernleşme kaygıları ile merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak görülmüştür. Türkiye'deki demokratikleşme sorunlarının ana kaynağını oluşturan bu eğilim, demokrasinin sağlıklı bir şekilde gelişimini de olumsuz etkilemiştir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihi incelendiğinde, yerel yönetimlerle ilgili adımların hep olağanüstü dönemlerde atıldığı görülmektedir. Osmanlı'nın yenileşme çabaları olarak Fransa kamu yönetiminin Türk devlet geleneğine göre uyarlanmaya çalışıldığı reform dönemi, sonrasında Kurtuluş Savaşından yeni Türkiye Cumhuriyeti devletinin kuruluş aşamasında oluşturulan merkezîyetçi yapı, Türk kamu yönetiminde yerel yönetimlerin oluşmasını ve kurgulanmasını doğrudan etkilemiştir.

Finansal kaynakların ve plânlamanın merkezde toplanması, yerel yönetimleri her yönden merkeze bağımlı kılmıştır. Yerelleşmenin gelişebilmesi için serbestçe kararlar alabilme ve

merkezi yönetimin onayına gerek kalmaksızın bu kararları uygulayabilme gücü olan özerklik ve özerklik talepleri, merkezi yönetim tarafından kuşku ile karşılanmıştır. Bu kuşkunun nedenini tek başına merkeziyetçi kamu yönetim anlayışına bağlamak doğru değildir. Ülke gündemini uzun yıllardır meşgul eden terör sorununun üniter devletin bütünlüğünü tehdit etmesi, yerel yönetim anlayışındaki değişikliklerin ve reform önerilerinin önündeki en büyük siyasal endişe ve tereddüt kaynağı olmuştur.

Yerel demokrasinin önündeki en büyük engellerden birisi de, Türkiye’de sivil toplumun güçlü olmamasıdır. Sivil toplumun güçlü olmamasının en temel sebebi meşruiyet algısıdır. Türkiye’de devleti ve sistemi eleştirmek, yeni siyaset modelleri geliştirmek, örgütlenmek, yerel demokrasiyi geliştirme hareketleri, merkezi otorite tarafından gerilimli konular olarak görülmüştür. Kamu yönetimine karşı gelmek, onu halkın istekleri konusunda yönlendirmek pratikte kolay değildir. Halkın giderek artan demokrasi talepleri ancak küresel çevre sorunları, fiziki hizmet sorunları ve yardım talepleri konusunda merkezi otorite tarafından karşılık bulmaktadır. Avrupa Birliği’ne giriş veya sonsuz bekleme sürecinin yapısal değişikliklere yardımcı olması, sivil toplumun lehine düzenlemelerin yapılmasını hızlandırmıştır. Ancak Türkiye’de sivil toplumun etkinliği batılı ülkelerle karşılaştırıldığında, hâlâ istenilen düzeyde değildir. Halk katılımının yetersizliği, halkın siyasal anlamda yabancılaşması, sisteme karşı çıkmanın ya da sistemi eleştirmenin faydasızlığı üzerine bir tepkidir.

Diğer taraftan, son dönemde yerel yönetimler tarafından önemli adımlar atılmış, yerel yönetimlerin halkla ilişkilerinde bilgi teknolojileriyle verilen hizmetler artmaktadır. Yöneten ile yönetilenin iş birliği ve etkileşimi, Yerel Gündem 21, Kent Konseyleri, Beyaz Masa gibi yerel katılım uygulamaları, yerel yönetimlerin halkın yerel hizmet taleplerini halkla iş birliği içinde karşılaması ve yerel halkın yönetime katılımını sağlayan mekanizmalar olarak ön plâna çıkmaktadır. Bu süreçlerin Avrupa Birliği gibi çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenmesi, yerel demokrasinin ulus devlete karşı güçlenmesini sağlamıştır.

Yerel demokrasinin önemli ayaklarından birisi de mahalle yönetimleridir. Halka en yakın birim olan mahalle yönetimleri; katılım, kendi kendini yönetebilme ve etkin halk denetiminin sağlanması adına ön plâna çıkmaktadır.

Yerel demokrasinin gelişmesi adına mahalle örgütlenmesinin önemi büyüktür. Mahalleyi birim olarak kabul etmek, yerel yönetimin de yerelleşmesidir. Büyük kentlerde yavaş yavaş unutulsa bile, mahalle halkı hâlâ birbirini tanıyan ve sorunlarını gerçekçi bir şekilde tespit edebilen en küçük birimdir. Mahalleyi yerinden yönetim ilkesinin merkezine oturtabilmek,

mahalle meclislerinin çalışmasını sağlayabilmek ve bu çalışmalar için fiziki mekânlar sunabilmek yerel yönetimlerde halk katılımını artıracak en önemli adımdır.

Yerel demokrasinin önemli ayaklarından olan mahalle yönetimlerinin güçlendirilmesiyle, merkezi yönetimin yerelleştirilmesi birbiriyle doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle mahalle yönetimlerinin merkezi yönetim yerine, belediyeyle ilişkilendirilmesi gerektiği, katılım, kendi kendini yönetebilme ve etkin halk denetimi için mahalle muhtarlıklarının ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri şeklinde yeniden yapılandırılması öncelikli hedefler arasında yer almalıdır. Dolayısıyla muhtarlıklar ve mahalle halkının, belediyeleriyle kolayca iletişim kurabilmesinin önündeki engellerin kaldırılması ve yerel sorunların muhtarlıklar aracılığıyla belediyeler tarafından çözümünün sağlanmasının önü açılmalıdır. Mahalle yönetimlerinin, toplumun farklı kesimlerinin temsilcilerinden oluşması; dernekler, kooperatifler gibi örgütlenmeler ile mahalle meclisleri, toplantılar, forumlar vb. kanalıyla halkın temsil alanlarının çoğaltılması özendirilmelidir.

Türkiye’de 2000’li yıllardaki tek parti hükümetleriyle birlikte birçok reformun hayata geçirilmesinin önü açılırken, mahalle ve muhtarlıklarına ilişkin doğrudan herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Reformların esas olarak belediye üzerinden yürütülmesi mahallelere ilişkin değişimlerin de ancak bu kanalla takip edilmesine yol açmıştır. Söz konusu yasal değişikliklerle sayıları artan mahallelerin niteliklerinde de çeşitli değişiklikler yaşanmıştır. 6360 sayılı Kanun’un büyükşehirlerin sınırlarının il sınırları ile ve ilçe belediyelerinin sınırlarını da ilçe mülki sınırlarıyla örtüştürmesi bu sınırlar içinde kalan köyleri mahalle olarak belediyelere bağlamıştır. Böylece genel itibariyle kente ait bir alana işaret eden mahalle kavramı biçim değiştirmiştir. Köylerden mahalleye dönüştürülen alanların, mahallelerin kamu tüzel kişiliği sahibi olmaması sebebiyle uğradıkları yetki kaybı da büyük tartışmalara yol açmıştır.

Sonuç olarak kentlerin demokratikleşmesi yolunda, mahalle yönetimi kapsamının doğru biçimde düzenlenmesi ve muhtarlıkların da bunun üzerinden şekillendirilmesi gerekmektedir. Bunu yaparken de söz konusu birimlerin toplum bilimsel, tarihsel ve yönetsel arka plânına uygun olarak hareket edilmesi ve mevcut taleplerin göz önünde bulundurulması şarttır. Demokratik ilkeler bağlamındaki farklı katılım mekanizmalarından ve aidiyet duygusundan hareketle, mahalle halkının ve yönetiminin yaşadıkları kentte söz sahibi olmalarının, kentin demokratikleşmesi bakımından oldukça önemli olduğu değerlendirilmektedir.



KAYNAKLAR

- Akçadağ, E. A. (2011). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye. *Bilgesam e-dergi*.
- Akdoğan, A. A. (2004). *Yerel Yönetimlere Halkın Katılımı: Sınırlılık ve Yeni Açılımlar*. Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı.
- Akman, Ç. ve Kalender, M. (2018). “Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(4), 1025–1056.
- Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Anlayışı*. Ankara: Bilim Adamı Yayınları.
- Arar, A. A. (2002). “Yerel Gündem”. *21. Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, 6, 14-22.
- Arıkboğa, E. (1999). “Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(3), 109.
- Arıkboğa, E. (2018a). “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 9-10.
- Arıkboğa, E. (2018b). *Mahalle Muhtarlığı ve Muhtarlık Belediye İlişkileri*. Argüden Yönetişim Akademisi.
- Atasoy, V. (1992). *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı.
- Bal, H. (1992). *Kent Sosyolojisi*. Denizli:Fakülte Kitapevi.
- Bal, H. (1999). *Kent Sosyolojisi*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Bal, H., Aygül, H., Uysal, M. T. ve Oğuz, Z. T. (2012). “Muhtarların Sosyo-ekonomik Özellikleri 1864 Nizamnamesiyle Muhtarlar Zaptiyece ve Mahalle Kentsel Sorunlarına Yaklaşımları (Isparta Örneği)”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(2), 19.
- Bayrakçı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*. (Gözden Geçirilmiş Baskı). Konya: Dizgi Ofset.
- Bayraktan, M. (2005). “Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle”. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi*, 13, 96.
- Berk, A. (2003). “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”. *Sayıştay Dergisi*, 49, 48.
- Bilgiç, V. (2009). *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Bozlağan, R. (2005). *Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler*. İstanbul: Hayat Yayıncılık.
- Bozlağan, R. (2008). *Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri*. (Ed.) Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Buran, H. (1995). “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katımlı Yönetim”. *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*. Ankara:TODAİE Yayınları.
- Çam, E. (1977). *Siyaset Bilimine Giriş*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları.
- Çeçen, A. (1994). *Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Yerel Yönetim ve Kültür*. Ankara: Sosyal Demokrasi Yayınları.

- Çelik, V., Çelik, F. ve Usta, S. (2008). “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi”. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 88.
- Çılgın, K. (2019). “Yerel Demokrasi Arayışında Mahalle Yönetimi”. *TMMOB Planlama Dergisi*, 29, 109-112.
- Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çiçek, Y. (2014). “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 55.
- Çitçi, O. (1998). *Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil Toplum*. Sivil Toplum İçin ‘Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi’ Seminerleri. İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları (WALD).
- Çukurçayır, M. A. (2000). *Siyasal Katılma ve Demokrasi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Çukurçayır, M. A. (2006). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi* (3. Baskı). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M. A. (2008). “Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset”. *Yerel Siyaset Sempozyumu Basılmış Bildiri Metni*. İstanbul: Okutan Yayınları.
- Danıştay 9. Dairesi, 27.10.1981, E. 1980/4070, K. 1981/4814.
- Demir, Ö. ve Acar, M. (2002). *Sosyal Bilimler Sözlüğü*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Demirkaya, Y. (2008). *Birleşik Avrupa’nın Yerelleşme Politikası*. (Ed). Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Eralp, S. (2005). *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgileri El Kitabı* (2. Baskı). İstanbul: IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını.
- Erdumlu, G. (1998). *Bir Özel İdare Uygulaması Tokat Örneği*. Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Erdumlu, G. (1993). *Büyükşehir Belediyeleri Araştırmaları*, DPT Yayını, Ankara.
- Ergil, D. (1980). *Yabancılaşma ve Siyasal Katılma*. Ankara: Olgaç Yayınevi.
- Ertan, B. (2003). “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”. *Review of Social, Economic & Business Studies*, 2, 206.
- Eryıldız, S. (1989). *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TÜSES Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi*. (11. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fişek, K. (1977). *Yönetime Katılma*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Giddens, A. (2008). *Sosyoloji*. Yayıma Hazırlayan Cemal Güzel, İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Görmez, K. (1987). “Mahalli İdareler ve Demokrasi”. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3, 134-135.
- Görmez, K. (1993). *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*. Hizmet İş Sendikası Yayınları.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı). Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez, K. ve Altınışık, H. U. (2011). “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”. *Bursa: Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*.
- Göymen, K. (1997). *Türkiye’de Kent Yönetimi*. İstanbul: Boyut Matbaacılık.

- Gözler, K. (2018a). *Mahallî İdareler Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınları, 141-142; Görmez, K. ve Yaylı, H. (2018). *Yerel Yönetimler*. (2. Baskı). Ankara: Orion Kitabevi.
- Gözler, K. (2018b). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2013). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (1998). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2008). *Türkiye'de Mahalli İdareler*. (Güncelleştirilmiş 10. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2011). *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar* (Güncelleştirilmiş 8. Bası). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, H. (2008). Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri, içinde "Türkiye'de Yerel Yönetimler", Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Der), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Güler, Ç. ve Çobanoğlu, Z. (1997). *Çevre Sağlığı Boyutlarıyla Habitat II Ve Kent Çevresi*, Ankara.
- Güler, M. (2011). "Kentsel Haklar, Kapitalizm ve Katılım". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(1), 49-71.
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*. (6. Baskı). Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Güneş, Y. (2009). "Mahalle Yönetimi". *Türk İdare Dergisi*, 465, 129.
- I/603 Numaralı Kanun Lâhiyası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası. Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerdeki Muhtarlıklarla İhtiyar Heyetlerin Kaldırılması, Sıra No: 156, 16.04.1933.
- İnternet: 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu
Web:https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf, Son Erişim Tarihi: 05.07.2019.
- İnternet: Avrupa Kentsel Şartı,
Web:http://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa_kentsel_sarti_2017/html5forpc.html,
Son Erişim Tarihi: 20.07.2019.
- İnternet: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,
Web:http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf,
Son Erişim Tarihi: 20.07.2019.
- İnternet: BM İnsan Yerleşimleri Konferansı, HABİTAT II Ulusal Rapor ve Eylem Planı
Web:<https://webdosya.csb.gov.tr/db/habitat/edorosya/file/dokumanlar/Ulusal%20Rapor%20ve%20Eylem%20Plan%C3%84%C2%B1.pdf>, Son Erişim Tarihi: 05.07.2019.
- İnternet: BM, "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi",
Web:<http://www.un.org.tr/humanrights/images/pdf/insan-haklari-evrensel-beyannamesi.pdf>, Son Erişim Tarihi: 20.07.2019.
- İnternet: BM, Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi,
Web:<https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/08/03/MedeniVeSiyasiHaklaralliskinSozlesme.pdf>, Son Erişim Tarihi: 20.07.2019.
- İnternet: Cumhurbaşkanlığı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı (Temmuz 2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, 173. Web:<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>, Son Erişim Tarihi: 30.09.2019.

- İnternet: Demir, N. “Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları”.
Web:https://www.academia.edu/3224334/Demokrasinin_Temel_Ilkeleri_ve_Modern_Demokrasi_Kuramlari, Son Erişim Tarihi: 20.07.2019.
- İnternet: DPT (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 113. Web:https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_YerelYonetimler.pdf, Son Erişim Tarihi:15.07.2019.
- İnternet: İstanbul Deklarasyonu, HABITAT Gündemi, Web:<https://habitat.csb.gov.tr/habitat-konferanslari-i-5746>, Son Erişim Tarihi: 05.07.2019.
- İnternet: Kalkınma Bakanlığı (2014). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 145. Web:http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/C1i4W+Yerel_Yonetimler_oik.pdf, Son Erişim Tarihi: 23.09.2019.
- İnternet: Milli Eğitim Bakanlığı, Demokrasi Eğitimi ve Okul Meclisleri Yönergesi, Web:<http://mevzuat.meb.gov.tr/dosyalar/286.pdf>, Son Erişim Tarihi:15.07.2019.
- İnternet: TC. Cumhuriyeti İletişim Başkanlığı, 27.12.2018, Web:<https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/cumhurbaskanligi-kulliyesinde-muhtarlar-toplantisi>, Son Erişim Tarihi: 28.09.2019.
- İnternet: tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d07/c007/tbmm07007019.pdf erişim: 20 Eylül 2019
- İnternet: United Nations, “Agenda 21”, Web:<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, Son Erişim Tarihi: 05.07.2019.
- İnternet: Web:https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Turlere_Gore, Son Erişim Tarihi:10.07.2019.
- Kapani, M. (1991). *Politika Bilimine Giriş*. İstanbul: Cantekin Matbaacılık.
- Karadağ, A. (2008). “Kentsel Ekoloji, Yaşanabilirlik ve Coğrafya”. *Kentsel Ekoloji ve Yaşanabilir Kent Sempozyumu Bildiri Kitabı*, İzmir.
- Kavruk, H. (2018). *Mahalle Yerleşimi ve Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Kaya, E. (2008). *Yerel Kalkınma ve Siyaset, Yerel Siyaset*. İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- Kaya, Y. (2006). *Avrupa Birliği 'nde ve Türkiye 'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kazgan, G. (2000). *Küreselleşme ve Ulus Devlet*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keleş, R. (1992). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (1993). *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*. İstanbul: (UILA-EMME) Uluslararası Yerel Yönetimler.
- Keleş, R. ve Toprak, Z. (2000). *21 Yüzyıla Girerken Türkiye 'de Belediye Meclislerinde Siyaset*. İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını.
- Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M. ve Lamba, M. (2011). “Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri”. *Bursa: Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*.
- Kışlalı, A. T. (2006). *Siyasal Sistemler, Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*. (7. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.

- Kızıl, Ç. (2008). "Demokrasi Kuramları ve Devrimci Demokrasi". *Yeniden Devrim*, 5, 107.
- Koçberber, S. (2005). "Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi". *Sayıştay Dergisi*, 56, 105-106.
- Koçel, T. (2010). *İşletme Yöneticiliği*. (12. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Koyuncu, B. (2000). "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar". *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(1), 101-102.
- Kozanoğlu, G. (2012). *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Köker, L. (2002). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kösecik, M. (2000). "Yerel Yönetim Teorileri ve Merkez- Yerel Yönetim İlişkilerinde Merkezleşme: Thatcher Dönemi". *TODAİE Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(1), 25-41.
- Kösecik, M. (2002). Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler içinde (1-35)*, *Alfa Aktüel*, 2-3.
- Kösecik, M. (2006). Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler içinde (1- 42)*, *Alfa Aktüel*, 6.
- Muhtarlık (2014). *Mahallede Yaşayanın Seçilmiş İktidarı*. Sarıyer Mahallesi.
- Nadaroğlu, H. (1978). *Mahalli İdareler, Felsefesi Ekonomisi Uygulaması*. İstanbul: Sermet Matbaası.
- Okçu, M. (2007). "Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor". *Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF*, 12, 310.
- Olsen, M. E. (1991). *Societal Dynamics: Exploring Macrosociology*. Michigan State University, Prentice Hall, New Jersey: Englewood Cliffs.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.
- Ökmen, M. (2005). *Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Ökmen, M. (2008). "Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar ve Avrupa Kentsel Şartı". *Yerel Siyaset*, 29, 13-18.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar*. (2. Baskı). Bursa: Alfa Akademi.
- Örnek, A. (1988). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Metinler Matbaacılık.
- Özgülven, Y. (2011). "19. Yüzyıl Başlarında İstanbul'da Değişen Kent Yönetim Mekanizmaları". *Sigma*, 3, 283-289.
- Özkan-Erdoğan, Ş. N. (2016). *Mahalle Ve Türkiye'de Mahalle Muhtarlığı*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Özkiraz, A. ve Zeren, H. E. (2009). "Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı Tokat İl Merkezinde Uygulamaları Bir Çalışma". *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2, 230.
- Palabıyık, H. ve Atak, Ş. (2000). "İzmir Büyükşehir Bütününde Mahalle Yönetimleri Profili". *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(3), 4.

- Palabıyık, H. ve Atak, Ş. (2001). Türkiye’de Mahalle Yönetimi. *AB Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, İstanbul: Alfa Kitapevi.
- Palabıyık, H. ve Atak, Ş. (2002). *Türkiye’de Mahalle Yönetimi Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Editörler: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür. Ankara:Alfa Yayınları.
- Parlak, B. (2014). “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”. *Tesam Akademi Dergisi*, 23.
- Pektaş, E. K. ve Akın, F. (2010). “Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı olarak Katılım Hakkı”. *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 12(2), 23.
- Pustu, Y. (2005). “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”. *Sayıştay Dergisi*, 57, 122-123.
- Schmidt, M. G. (2002). *Demokrasi Kuramlarına Giriş*. (2. Baskı). (Çev: Emin-Köktaş, M.). Ankara: Vadi Yayınları.
- Sevinç, H. (2014). “Değişim Ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap)”. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(35), 730-747.
- Sipahi, E. B. (2010). “Küresel Çevre Sorunlarına Kolektif Çözüm Arayışları ve Yönetişim”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24, 335.
- Şaylan, G. (1998). *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi*. Ankara: TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayınları.
- Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*. (5. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME (1993). *Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*. İstanbul: Kent Basımevi.
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2011). *Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi*. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Tan, T. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tarhan, T. (2013). *Türkiye’de Demokratik Katılım ve Yerel Yönetim İlişkisi; Demokratikleşme ve Yerelleşme Sürecinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Yüksek Lisans Tezi, Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Taylan, E. (1999). *Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Kanunu*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı.
- Tekeli, İ. (1983). “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 16, 2.
- Tekeli, İ. (1992). *Belediyecilik Yazıları (1976-1991)*. IULA- EMME, İstanbul: Kent Basımevi.
- Tekeli, İ. (1999). *Modernite Aşılırken Siyaset*. Ankara: İmge Yayınları.
- Tekeli, İ. (2004). “Tek ve Çok Kademeli Demokrasi Kuramlarının Ontolojik Kabulleri Üzerine”. *Doğu Batı-Düşünce Dergisi*, 28, 225.
- Tekeli, İ. (2011). *Kentli Hakları, Kent, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Tekeli, İ. (2012). *Türkiye İçin STK’lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları*. İstanbul: Tarih Vakfı Yur, İlhan Tekeli Toplu Eserler.
- TODAİE (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*. Ankara: TODAİE Yayınları.

- TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 238, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- Toksöz, F. (2008). *Yönetişim El Kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tortop, N. (1986). *Mahalli İdareler*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2006). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tunç, H. (2008). “Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1-2), 1117.
- Turan, A. M. ve Güler, M. (2018). *Yerel Yönetimlere İlişkin Temel Kavramlar*. *Yerel Yönetimler*, Ed. Görmez, K. ve Yaylı, H., (2. Baskı). Ankara: Orion Kitabevi.
- Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı (1997). *Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri*. Manisa.
- Türkiye Habitat III Ulusal Raporu, Aralık 2014.
- Ural, Ş. (1999). “Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler ve Birey”. *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 40(1), 451-459.
- Urhan, V. F. (2008). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”. *Sayıştay Dergisi*, 70, 85.
- Uygun, O. (2015). “Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler”. *Strategic Public Management Journal*, (2), 7.
- Üste, B. ve Güzel, B. (2009). “Belediyelerin E-Demokrasiye Bakışı”. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 26, 70.
- Versan, V. (1978). *Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat)*. İstanbul: Dilek Matbaası.
- Yalçındağ, S. (1995). “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”. *Ankara TODAİE Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(2), 3-19.
- Yalçındağ, S. (1996). *F. Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: TODAİE Yayınlar.
- Yaman, M. ve Küçükşen, M. (2018). “Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Açısından Yerel Katılımın İncelenmesi”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 55, 249.
- Yavuz, B. (2009). “Çoğulcu Demokrasi Anlayışı ve İnsan Hakları”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1-2), 285.
- Yaylı, H. (2015). Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. içinde “*Yerel Yönetimler*” (edt. K. Görmez), 27-81, Ankara: Orion Kitabevi.
- Yıldırım, İ. (2004). *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, S. (1990). *Yerel Yönetim ve Demokrasi, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*. Ankara: IULA-EMME Yayınları.
- Yıldırım, S. (1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar ve Yaklaşımlar*. IULA-EMME, Kent Basımevi.
- Yılmaz, A. (1997). “Sivil Toplum Demokrasi ve Türkiye”. *Yeni Türkiye: Sivil Toplum*, Özel Sayısı, 3(18), 86.

- Yılmaz, B. T (2001). *Temsili Demokrasinin Krizi ve Bir Alternatif, Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Demokrasi Çalışmaları*. İstanbul: Arı Yayıncılık.
- Yüce, S. G. ve Demir, Ö. (2011). “Polis Adaylarının Demokrasi Kavramına İlişkin Algılarının Metaforlar Aracılığıyla İncelenmesi”. *Polis Bilimleri Dergisi*, 13(2), 148-149.
- Yüçetürk, E. E. (2002). “Yönetim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek; Bolu İl Kurultayı”. *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*. Ankara:TODAİE Yayınları.
- 1/25 Numaralı Kanun Lâhiyası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası, 29.III.1944.
- 120 sayılı İl Genel ve Belediye Meclisleri ile Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Feshine ve Görevlerinin İfa Şekline Dair Kanun, RG: 10.11.1960, S. 10651.
- 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, RG: 05.05.1929, S.1184.
- 1580 sayılı Belediye Kanunu, RG:14.04.1930, S. 1471.
- 2295 sayılı Belediye Teşkilâtı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun, RG: 19.06.1933, S. 2431.
- 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, RG: 8.12.1981, S. 17538.
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, RG: 18.01.1984, S. 18285.
- 442 sayılı Köy Kanunu, RG:07.04.1924, S.68.
- 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, RG: 10.4.1944, S. 5682.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG: 23.7.2004, S. 25531.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.7.2005, S. 25874.
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, RG: 22.3.2008, S. 25824.
- 5991 Sayılı Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü, RG: 26.4.1945.
- 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 13.02.1962
- 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 6.12.2012, S. 28489.
- 6552 sayılı Kanun ile bucak yönetimi kaldırılmadan önce taşra teşkilatı il, ilçe ve bucak olarak üç unsurdan oluşmaktaydı.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : BAYRAKTAR, Kamber
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 24.04.1981 Kdz.Ereğli
Medeni hali : Evli
Telefon : 0535 - 771 9381
e-mail : socsh07@gmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek Lisans	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.	Devam ediyor
Lisans	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Güzel Sanatlar Fak.	Devam ediyor
Lisans	Gazi Üniversitesi Edebiyat Fak.	2019
Lisans	Anadolu Üniversitesi – İktisat Fak.	2010
Lise	Deniz Astsubay Hazırlama Okulu	1998

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
1999- Devam ediyor	Deniz Kuvvetleri Komutanlığı	Astsubay

Yabancı Dil

İngilizce



