

**T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Refik YASLIKAYA

**DEMOKRASİNİN TABANA
YAYILMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN
ROLÜ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

**Tez Yöneticisi
Doç. Dr. Ömer ÇAHA**

**KIRIKKALE
1997**

ÖZET

Bu tez 19. ve 20. yüzyılda ideal yönetim şekli olarak kabul edilen temsili demokrasinin 21. yüzyıl toplumlarının yönetim ihtiyacını karşılamada yetersiz kaldığı iddiasından hareketle katılım temelli demokratik bir sistemin kurulabilmesinde yerel yönetimlerin rolünü tartışmaya açmaktadır. Demokrasinin tabana yayılması olgusunun yerel yönetimler bağlamında incelenmesi bu kurumların pek çok kişi tarafından 21. yüzyıl demokrasisinin optimum birimi olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Bu çalışmada demokrasinin tabana yayılması olgusu teorik temellendirmenin yanında Türkiye örneğinde de incelenmiş ve Türk yerel yönetim sisteminin bu anlamda zaafaları ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu zaafaların neler olduğu yanında, kaynakları, ve tarihsel arkaplanı da göz önünde bulundurularak, demokratik bir yerel yönetim sistemine ulaşmak amacıyla yönelik öneriler için de teorik bir zemin hazırlanmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to discuss the role of local governments in establishing a democratic system based on participation, with an assertion that the representative democracy, accepted as an ideal government form in the 19th and 20th century. The analysis of the expansion of the democracy to the public in the local government context has resulted from accepting these institutions by many as an optimum unit of the democracy of the 21st century.

In this thesis, the expansion of the democracy to the public is examined in the Turkish context together with the theoretical foundation and the inadequacies of the Turkish local government system. Moreover, beside with what these inadequacies are, considering their sources and historical background a theoretical foundation is offered to be able to establish a democratic local government system.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	II
İÇİNDEKİLER.....	III
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM DEMOKRASİ VE YEREL YÖNETİMLER

1.1. DEMOKRASİ.....	7
1.1.1. DEMOKRASİ KAVRAMI İLE İLGİLİ TARTIŞMALAR.....	7
1.1.2. DEMOKRASİ DÜŞÜNCESİNİN TARİHSEL ARKAPLANI VE KAYNAKLARI.....	14
1.1.2.1. Eski Yunan Demokrasi Anlayışı.....	14
1.1.2.2. Roma ve Ortaçağda Demokratik Düşünce.....	16
1.1.2.3. Aydınlanma ve Sonrası.....	17
1.1.2.4. Sanayi Devrimi, Marxist Demokrasi Anlayışı ve Sonrası.....	21
1.1.3. DEMOKRATİK BİR SİSTEMİN TEMEL İLKELERİ.....	22
1.1.3.1. Temel Hak ve Özgürlüklerin Güvenceye Alınması.....	23
1.1.3.2. Siyasal Denetim.....	25
1.1.3.3. Çoğunluğun Egemenliği ve Azınlığın Hakları Sorunu.....	27
1.1.3.4. Demokrasi İçin Gerekli Diğer İlkeler.....	28
1.1.4. DEMOKRASİNİN UYGULAMA ESASLARI.....	30
1.1.5. 21.YÜZYILA GİRERKEN DEMOKRASİ.....	33

1.2. YEREL YÖNETİM.....	34
1.2.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI.....	34
1.2.2. YEREL YÖNETİM KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI.....	36
1.2.3. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ İÇİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	39
1.2.4. YERİNDEN YÖNETİM TÜRLERİ.....	41
1.2.5. BİR SİVİL TOPLUM KURUMU OLARAK YEREL YÖNETİMLER.....	43

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİNİN TABANA YAYILMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

2.1. YEREL YÖNETİM DEMOKRASİ İLİŞKİSİ.....	49
2.2. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMİN TEMEL İLKELERİ.....	54
2.2.1. Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı.....	54
2.2.2. Yerel Yönetimlerde Halk Denetimi.....	59
2.2.3. Yerel Yönetimlerin Halkı Eğitmesi.....	61
2.2.4. Yerel Yönetimlerde Temsil.....	62
2.2.5. Bilgi Alma Hakkı ve Yönetimde Saydamlık.....	65
2.3. YEREL YÖNETİM MERKEZİ İDARE İLİŞKİSİ.....	67
2.3.1 Özerklik.....	68
2.3.2. Vesayet Denetimi.....	70
2.3.3. Subsidiyarite İlkesi.....	72
2.4. DEMOKRASİNİN TABANA YAYILMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ.....	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

3.1. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ İÇİNDE TÜRK YEREL YÖNETİMLERİ.....	83
3.1.1. OSMANLI DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	83
3.1.1.1. Tanzimata Kadar Osmanlı Şehir, Kasaba ve Köy Yönetimleri.....	84
3.1.1.2. Tanzimatın Getirdiği Yeni Düzenlemeler.....	86
3.1.1.3. Muhassıllık Meclisleri.....	88
3.1.1.4. Eyalet Sisteminden Vilayet Sistemine ve İl Özel İdarelerine Geçiş.....	89
3.1.1.5. Osmanlı'da İlk Belediyenin Kurulması.....	89
3.1.2. CUMHURİYET TÜRKİYE'SİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	92
3.1.2.1. Tek Parti Döneminde Yerel Yönetimler.....	92
3.1.2.2. Çok Partili Dönemde Yerel Yönetimler.....	98
3.1.2.3. 1980 Sonrası Dönemde Yerel Yönetimler.....	105
3.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİK BOYUTU.....	110
3.3. TÜRKİYE'DE DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM KURUMUNUN GELİŞEMEMESİNİN NEDENLERİ.....	120
3.3.1. Tarihsel Nedenler.....	121
3.3.2. Bürokratik ve Siyasal Nedenler.....	124
3.3.3. İnsan Faktöründen Kaynaklanan Nedenler.....	128
SONUÇ.....	131
KAYNAKÇA.....	135

GİRİŞ

21. yüzyılın eşiğindeki dünya değişerek yeni bir yapılanmaya doğru gidiyor. İki kutuplu bir dünyadan çok kutuplu bir dünyaya geçiş şeklinde özetlenebilecek bu değişim, öncelikle ulus devletleri zor durumda bırakmıştır. 19. ve 20. yüzyılın tartışmasız egemen gücü modern ulus devlet bu gün iki taraftan sıkıştırılmaktadır. Bir taraftan dünyayı büyük bir köy haline getiren iktisadi ve siyasi eksenli globalleşme süreci, diğer taraftan da özellikle etnik temelli yerelleşme talepleri ulus devleti bir kısıka almış durumdadır. Bu gelişimin arkaplanında, ulus devletin büyük sorunların çözümü konusunda çok küçük, küçük sorunların çözümü bakımından ise oldukça büyük kalması yatmaktadır. Bu ihtiyaçlardan hareketle dünyanın pek çok ülkesinde ideolojiler, siyasi rejimler ve devletin sorumluluk alanları tartışmaya açılmıştır. Ayrıca bu gelişime paralel olarak yükselen adem-i merkeziyet eğilimleri de, kendini yenilemekten uzak, değişimlere kapalı, baskıcı, merkeziyetçi ve otoriter siyasi ve toplumsal örgütlenme modellerini, yerlerini güçlü ve demokratik yerinden yönetim modellerine bırakmaya zorlamaktadır.

Bu bağlamda yerel yönetimler de merkeziyetçi ve otoriter yapılardan kurtulabilmek için bir çıkış kapısı olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin bu noktadaki rolü, birbirlerini tamamlayan iki farklı kategoride mütalaa edilmektedir. Birinci kategoriyi yerel yönetimler yoluyla kamusal hizmetlerin sunulmasında etkinliğin ve verimliliğin artırılması oluştururken, ikinci kategoriyi demokratik sürecin tabandan tavana doğru yapılandırılmasında yerel yönetimlerin rolü oluşturmaktadır. Özellikle demokratik süreç konu olduğunda, demokratik yerel yönetim kurumu, aynı zamanda temsili

demokrasinin 20. yüzyıla özgü sorunlarının ortadan kaldırılmasının da bir aracı olarak görülmektedir. Çünkü temsili demokrasinin seçimle sınırlandırdığı katılım mekanizmasının bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesine ve insanların kültür düzeyinin yükselmesine paralel olarak yetersiz kaldığı iddia edilmekte ve yeni katılım kanalları açılmasının zorunlu olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla pek çok kişi tarafından yerel yönetimler 21. yüzyıl demokrasisinin optimum birimi olarak kabul edilmektedir.

Demokratik yerel yönetim kurumuna duyulan ihtiyaç 1980 sonrası Türkiye’inde yoğun biçimde tartışma gündemine gelmiştir. Çünkü, geleneksel merkeziyetçi bir yapı arzeden Türk yönetim geleneği, 1980 sonrasında serbest piyasa ekonomisinin zorunlu hale getirdiği katılıma gerekli kolaylığı sağlayamamaktadır. Serbest piyasa ekonomisini 1980 sonrası dönemde bir siyasi tercih olarak kabul eden Türkiye’de, yerel yönetimlerin bu tercih doğrultusunda gerekli esneklikleri göstermesi konusunda yoğun tartışmalar ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu yöndeki tartışmalar zaman zaman hükümet politikalarına da yansımaktadır.

Bu tezin konusunu yerel yönetimlerin fonksiyonlarına ilişkin yukarıda zikredilen ikinci kategori oluşturmaktadır. Dolayısıyla, demokrasinin tabana yayılması olgusunun yerel yönetimler perspektifinde tartışılması, öncelikle temsili demokrasinin yetersizliklerinin giderilmesi doğrultusundaki girişimler için kuramsal bir çerçeve oluşturmaya yöneliktir. Bunun yanında, yerel yönetimlerin klâsik anlamıyla, kamusal hizmetleri sunmakla yükümlü kamu kuruluşları olarak telakki edilmesinin de karşısında olan bu yaklaşım, bu kuruluşları demokrasinin yaşatılmasında, insanın özgürleşiminde ve demokratik bilinç kazanmalarında en etkili kuruluşların başında görmektedir. Çünkü yerel yönetimler siyasete katılma kanallarını genişleterek hem ülkenin siyasal istikrarının korunmasını sağlamakta, hem de demokrasinin tabandan tavana doğru yayılmasına öncülük etmektedir. Başka bir ifadeyle, demokratik yerel yönetim kurumu bu tezin kapsamı içinde bir taraftan temsili

demokrasinin zaafalarını ortadan kaldırmaya yönelik bir yöntem olarak sunulmakta, bir taraftan da siyasal bir uzlaşma yöntemi olarak kabul edilmektedir.

Demokratik bir sistemi kurmaya ve yerleştirmeye en uygun kuruluşlar olarak nitelendirilen yerel yönetimler, bu nitelermeyi sahip oldukları ilke ve uygulamalarının, demokratik bir geleneğin oluşturulmasına yaptığı katkılardan ve bir sivil toplum kurumu olarak devletin sınırlandırılmasındaki rollerinden dolayı hak etmişlerdir. Özellikle demokrasinin temeli sayılan, özgürlük, eşitlik, katılım, temsil ve saydamlık gibi kriterlerin hayata geçirilmesinde yerel yönetim kurumlarının neredeyse “olmazsa olmaz” ölçüsünde önemi vardır. Bu tespitten hareketle demokrasinin tabana yayılmasında yerel yönetimlerin rolünün tartışılacağı bu çalışma temelde üç ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde demokrasi ve yerel yönetim kavramlarıyla, iki kavramı pek çok açıdan tamamlayan sivil toplum kavramı tarihsel bir gelişim süreci içinde incelenecek ve birbirlerine eklemlendikleri noktalar ışığında, demokratik bir yerel yönetimin sahip olması gereken nitelikler açıklığa kavuşturulmaya çalışılacaktır.

İkinci bölümde, çalışmanın özünü oluşturan demokratik yerel yönetim kurumu, devlet merkezli yönetim yapısının yerine, özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı niteliklere sahip, insanı merkez alan bir sivil toplum yapısının oluşturulmasında, kendisine düşen roller bağlamına değerlendirilecek ve demokratik süreçlerin yayılması ve kurumsallaşması noktasındaki işlevleri tartışmaya açılacaktır. Temelde katılım, denetim, temsil, özerklik ve saydamlık başlıkları altında toplanan ve soyut bir perspektiften oluşturulan bu işlevler ikinci bölümün sonunda Batılı demokratik ülkelerin yerel yönetim uygulamalarıyla zenginleştirilerek daha somut örneklerle ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde, temel nitelikleri ortaya konan demokratik yerel yönetim kurumu ve demokrasinin tabana yayılmasında yerel yönetimlere düşen görevler Türk yönetim yapısı içindeki görünümüyle sorgulanmaya çalışılacaktır. Fakat öncelikle bu sorgulamanın sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için, Türk yerel yönetimleri tarihsel gelişim süreci içinde ele alınarak, ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Üçüncü bölüm içerisinde ayrıca yerel yönetim kurumuna ilişkin bu görüntünün sebepleri de tahlil edilecektir.

Sonuç bölümünde ise üç bölümde ortaya konan temel yaklaşımların bir değerlendirmesi yapılacak ve demokratik yerel yönetim kurumu oluşturmaya yönelik gelecekteki çalışmalar için teorik bir zemin hazırlanmaya çalışılacaktır.

Çalışma boyunca demokrasiyle ilişki kurmaya çalıştığımız olguyu yerel yönetimler gibi oldukça geniş bir perspektiften adlandırmamıza rağmen, çoğu kez spesifik olarak belediye kurumunu örnek verdiğimiz dikkatten kaçmayacaktır. Bunun iki temel nedeni vardır. Birincisi, konuyla ilgili yazılı kaynakların büyük ölçüde belediye örneği üzerine yapılmış olmasıdır. (ki bunun en büyük sebebi hızlı kentleşmeye paralel olarak demokratik yerel yönetim kavramının en iyi ifadesini belediye meclislerinde bulmasıdır) İkinci neden ise büyük ölçüde Türk Anayasalarıyla ilgilidir. 1982 Anayasası'nda yerel yönetimler olarak adlandırılan İl Özel İdaresi ve köy yönetimlerinin bu gün hem demokrasi, hem de etkinlik açısından neredeyse unutulmuş olmasıdır.

Genelde yerel yönetimler özelde de belediyeler göz önünde bulundurularak demokrasinin tabana yayılması olgusu merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde incelenirken, hem kavramların hem de kurumların tarihsel bağlamlarından koparılmamasına özen gösterilmiştir. Çünkü tarihsel bağlamın gözden uzak tutulması bizi düz bir sosyolojik tahlil yapmaya götürecektir. Halbuki tarihsel perspektiften yararlanmak olguları elle

tutulur bir şekilde algılamamızı sağlayacağı gibi, geleceği yönelik önerilerimizin de daha tutarlı bir ekseninde inşa edilmesine yarayacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ VE YEREL YÖNETİMLER

Demokrasinin tabana yayılması perspektifinde yerel yönetimlerin rolünü tartışmaya açmak ve bu olgunun Türk yerel yönetim sistemi içindeki yerini belirlemek amacı güden bu çalışmanın birinci bölümünde, öncelikle demokrasi ve yerel yönetim kavramlarına açıklık getirilmeye çalışılacaktır. Böylelikle hem tezin ana konusu için teorik bir temel hazırlanmış olacak, hem de demokrasi ve yerel yönetim kavramlarının birbirleriyle olan ilişkileri açığa çıkartılmaya çalışılacaktır. Demokrasi ve yerel yönetim kavramlarına açıklık getirilirken bu kavramların işaret ettiği olguların tarihsel kökenleri de gündeme getirilecektir. Ayrıca bu bölümün sonunda demokrasi ve yerel yönetim kavramlarını pek çok açıdan tamamlayan sivil toplum kavramına da değinilecek ve 21. yüzyıla girerken demokratik yerel yönetim kurumu sivil toplumcu bir perspektiften tartışmaya açılacaktır.

1.1. DEMOKRASİ

1.1.1. DEMOKRASİ KAVRAMI İLE İLGİLİ TARTIŞMALAR

Demokrasi, yaklaşık 25 yüzyıldır (İ.Ö.5.yy-20.yy) üzerinde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Eski Yunan'daki azınlık demokrasilerinden başlayıp, 20. yüzyılın çağdaş demokrasilerine varıncaya kadar süren bu tartışmalar sonucunda, demokrasinin ne herkesin üzerinde anlaşabileceği bir tanımı yapılabilmiş, ne de temel ilkeleri üzerinde bir uzlaşma sağlanabilmiştir. Demokrasi tartışmalarının etimolojik düzeyde seyrettiği bu sürece paralel olarak "demokratik yönetim" olarak adlandırılan yönetim biçimi de inişli çıkışlı bir grafik izlemiştir. Eski Yunan'da kısa süreli iktidar dönemleri demokratik yönetimlerin elverişsiz rejimler olarak nitelenmesine sebep olmuş, daha sonra Ortaçağın komünal yaşamı içinde tekrar canlandırılmaya çalışılmış fakat yeterince başarılı olunamamıştır. Demokratik yönetim biçimini kabul etmiş yönetimler 20. yüzyılın ortalarından itibaren neredeyse kutsallık kazanmış olmalarına ve bütün sosyal ve siyasal teoriler tarafından ulaşılmak istenen nihai hedef olarak gösterilmek istenmelerine rağmen yine de "uzun süre dayanabilen demokrasilerin sayısı kesintili demokrasilerin sayısından hala çok aşağıdadır".¹

Tarihsel olarak klasik demokrasi ve yönetim tartışmalarını biçimlendiren temel sorun "kim yönetmeli?" sorusunda yatmaktadır. Bu sorunun cevabı Platon'da toplumun en iyisi tek başına yönetmeli (monarşi) şeklinde verilirken, Atina'da, köleler ve yabancılar dışındakiler yönetmeli diye cevaplandırılmıştır. Hıristiyanlığın temel kavramlarının düşünce yapısına

¹ Merkezi ABD'de bulunan araştırma kuruluşu Freedom House her ülkeyi demokrasinin iki asli ölçütü olan siyasal özgürlük ve yurttaşlık derecesine göre sıralayan bir yıllık rapor yayınlamaktadır. 1990 raporuna göre dünya üzerindeki 167 egemen devletin 61'inin (dünya nüfusunun %39'u) demokratik olduğu iddiasında bulunmaktadır. Bkz. ABD Haber ve Kültür Merkezi (USIA), *Demokrasi Nedir?*, çev. Türk Demokrasi Vakfı adına Levent Köker, ABD Haber ve Kültür Merkezi (USIA) Yay., Ankara, 1991, s. 5.

girmesiyle birlikte “Tanrıyı dünyada temsil eden kişi yönetir” formuna kavuşan bu anlayış bir süre hakim olduktan sonra İngiliz Devrimiyle birlikte, günümüz demokrasi anlayışının temel felsefesini oluşturan halk kendi kendini yönetmeli şeklini almıştır.

Bu soruya Karl Popper daha farklı bir yaklaşım tarzı getirerek “bir devlet nasıl örgütlenmeli ki kötü yöneticiler kan dökülmeden yahut şiddet kullanılmadan yönetimden uzaklaştırılabilir” şeklinde bir başka soruyla karşılık vermiştir. Popper bu soruyu yine kendisi cevaplayarak, sorunu çözebilecek tek yöntem olarak çoğunluğun oylarıyla hükümetin düşürülmesi ve bu sürecin anayasalarla teminat altına alınmasını önerir.²

Temelde yönetenlerle yönetilenler arasındaki ayrımın aldığı biçimle şekillenen bu çözümü makro planda değerlendirildiğinde aynı zamanda ülkelerin siyasal rejimlerini de oluşturmaktadır. Başka bir deyişle, yönetime ilişkin olgu ve süreçlerin niteliği ile siyasal rejimler arasında bir karşılıklılık ilişkisi vardır. Bir taraftan bu süreçler (seçim, siyasal partiler, kamuoyu, özgürlükler gibi) rejimin yapısını ve adını (otokratik, totaliter, demokratik gibi) belirlerken, diğer taraftan rejimin yapısı da bu süreçlerin önemini, boyutunu ve niteliğini belirlemektedir. Yönetenlerle yönetilenler arasındaki bu ilişkiden yola çıkarak Maurice Duverger iki temel eğilim ve iki temel yönetim biçimi (rejim) tanımına ulaşır. Duverger’e göre yönetenlerin otoritesi yönetilenlerin özgürlüğü yararına sınırlanıyorsa, o rejim liberal eğilimlidir; yönetenlerin otoritesi yönetilenler zararına güçlendiriliyorsa, tipik bir otoriter rejimle karşı karşıyayız demektir³.

² Karl R. Popper, “Açık Toplum Düşmanlarına Yeniden Bakış”, çev. İhsan Duran Dağı, *Sosyal ve Siyasal Teori* (içinde), der. Atıfa Yayla, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1995, ss. 24-25.

³ Maurice Duverger, *Siyasal Rejimler*, çev. Teoman Tunçdoğan, Yeni Yüzyıl Kitaplığı (Cep Üniversitesi Serisi), İletişim Yay., (Yay. yok), 1995, s. 10.

Yine Duverger'e göre hükümet organlarının yapısı bakımından incelendiğinde ise üç siyasal rejim tipiyle karşılaşırız.⁴ Bunlardan ilki “monokratik rejimler” veya “monarşi” olarak adlandırılan iktidarın tek elde toplandığı ve kamusal otoritenin oldukça güçlü olduğu bir modeldir. Bu yönetim biçimi halk oyuna dayanarak kurulabileceği gibi fetih veya veraset yoluyla da kurulabilir. İkinci siyasal rejim tipini “direktuar rejimleri” oluşturur. Bu rejimlerde yönetim yetkisi statü olarak birbirlerine eşit, kişisel yetkisi olmayan ve kararların oy çokluğuyla alındığı küçük bir grubun elinde toplanmıştır. Duverger üçüncü siyasal rejim tipini “düalist (ikilci) rejimler” olarak adlandırır. Seçilmiş bir başkanın yanında kollektif bir organ olan bakanlar kurulunun olduğu, bakanlar kurulunu başkanın atadığı, fakat kurulun eylemlerinde özgür bırakıldığı bu rejimler genellikle Parlamenter Sistemler olarak adlandırılır. Fakat uygulamada bundan farklı bir yol izlenir. Eşitler arasında birinci olarak adlandırılan bir kişi (başbakan) kabinenin üyelerini seçer ve devlet başkanının onayına sunar. Parlamenter sistem ülkenin geleneklerinden, konjonktürden, veya yasalardan kaynaklanan sebeplerle değişik görünümler arz edebilir.

Yukarıda zikrettiğimiz bu görüşler çerçevesinde demokrasinin aldığı bu kendine özgü biçim, hem ülkenin sosyo ekonomik şartlarına, hem de yerleşik devlet yapısı ve siyasi uygulamalarına bağlı olmakla birlikte demokrasinin birinci ayrımında liberal eğilimli bir rejimin genel karakteristiği olduğunu ve ikinci ayrımında da daha çok düalist rejimler içinde anılmaya uygun bir rejim olduğunu söyleyebiliriz.

Demokrasi pek çoğumuz için tanıdık bir sözcük olmasına rağmen yukarıda da söylediğimiz gibi bu güne kadar hem siyasal bilimciler, hem de düşünürler ve devlet adamları tarafından üzerinde uzlaşma sağlanabilmiş bir tanımının olmaması ilginçtir. İngiliz siyaset bilimcilerinden E.McNall Burns,

⁴ Duverger, A.g.e., ss. 25-27.

de bu durumu “demokrasi kadar gevşek, demokrasi kadar çeşitli tanımları yapılan pek az sözcük vardır”⁵ şeklinde özetlemiştir. Demokrasi kavramı üzerine derinlemesine çalışmalarıyla tanınan Giovanni Sartori’de bu endişeyi taşımaktadır. Sartori her ne kadar bir tanım yapmak istemese de demokrasiyi “sınırlı bir çoğunluğun yönetimi” olarak anlamak eğilimindedir.⁶ Philippe C.Schmitter ve Terry.L. Karl’a göre “yönetenlerin yaptıklarından dolayı seçilmiş temsilcilerinin rekabeti ve işbirliği yoluyla dolaylı olarak hareket eden vatandaşlar tarafından kamusal alanda sorumlu tutuldukları bir yönetim biçimidir”.⁷ Arend Lijphart demokrasiye “serbestçe seçilmiş temsilciler aracılığıyla yapılan yönetimdir”⁸ tanımlamasını getirmiştir. Bir devlet adamı olan Abraham Lincoln’ün tanımıyla ise demokrasi, “halkın, halk eliyle, halk için hükümetidir”.⁹

Yukarıdaki tanımlar seçilirken demokrasiyi sadece “halkın iktidarı” şeklinde sözcük anlamına bağlı kalarak tanımlayan düşünürler¹⁰ göz ardı edilmiştir. Çünkü halkın iktidarı veya halkın egemenliği gibi kavramlar, izafi ve zamana göre değişen kavramlardır. Örneğin, Padualı Marsilius halk egemenliği kavramını Bavyera Kralı Ludwig’i ve imparatorluğun üstünlüğünü savunmak için kullanırken, daha sonra bu kavramı Cizvitler, mutlak ve zorba hükümdarlarla mücadele etmek hatta onu öldürmek hakkına sahip olmak için kullanmışlardır.¹¹

⁵ Edward McNall Burns, *Çağdaş Siyasal Düşünceler (1850-1950)*, çev. Alaaddin Şenel, Birey ve Toplum Yay., Ankara, 1984, s. 4.

⁶ Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, çev. Tuncer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan, Türk Demokrasi Vakfı Yay., Ankara, 1993, ss. 33-36.

⁷ Philippe C. Schmitter-Terry Lyn Karl, “Demokrasi Nedir, Ne Değildir”, çev. Levent Gönenç, *Sosyal ve Siyasal Teori* (içinde), ss. 3-15.

⁸ Arend J. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, çev. Ergun Özbudun-Ersin Onulduran, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yay., Ankara, 1986, s. 1.

⁹ Sartori, A.g.e., s. 36.

¹⁰ Örneğin demokrasi üzerine ilk yazılı değerlendirme olarak kabul edilen Herodot tarihinde (M.Ö. 5. yy.) demokrasi “halkın yönetimi, yasalar önünde eşitlik, bütün sorunların açık tartışmaya sunulması, yöneticilerin makamlarından hareketle sorumlu tutulmaları” olarak nitelendiriliyor. Bkz. Ahmet Taner Kışlalı, *Siyasal Sistemler*, İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1991, s. 169.

¹¹ Sartori, A.g.e., s. 31.

Kavram üzerinde karmaşanın ortaya çıkışı büyük ölçüde demokrasinin Yunanca *demos* ve *kratos* kelimelerinin birleştirilip halkın yönetimi olarak tanımlanması noktasında ortaya çıkmakta ve pek çok kişi tarafından bu hataya düşülmektedir. Ancak bu kolay çevirinin sözcüğe gerçek anlamını vermediği, sözcüğün temsil ettiği olgulardan çok uzak olduğu ve böyle bir öncülle yola çıkılarak pek uzağa gidilemeyeceği açıktır. Çünkü halkın (*demos*) tanımını yapmak çok zordur. Bu güne kadar herkes, pek çok insan, aşağı sınıf, organik bütün, salt çoğunluk, sınırlı çoğunluk gibi pek çok kavram¹² hem etimolojik, hem de tarihsel olarak halkı tanımlamak üzere kullanılmıştır. Demokrasi halkın iktidarı olarak tanımlandığında sorun kavramın yönetim sürecinin yalnızca başlangıcını anlatması ve onu sonuca bağlayamaması noktasında ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle bu tanım eksik bir tanım niteliği taşımaktadır. Çünkü yönetme eylemi doğal olarak yönetilen bir kitlenin varlığını gerektirir. Yönetilen kitle halk olduğuna göre demokrasinin de “halkın halk üzerindeki iktidarı” olarak tanımlanması zorunlu hale gelir. Sartori böyle bir demokrasi tanımının ancak otokratik bir iktidarla mücadele sırasında işe yarayacağını, esas sorunun ise düşman yenilince ortaya çıkacağını söyler.¹³ Dolayısıyla demokratik yönetim biçimi iktidarı kim kullanacak? sorusundan öte iktidar nasıl kullanılacak? halk yönetime nasıl katılacak? demokratik süreç nasıl denetlenecek? gibi bir dizi sorunu çözüme kavuşturduğu zaman gerçek anlamıyla demokratik bir yönetim biçimi niteliğine kavuşacaktır.

Bu konuda karşımıza çıkan bir başka sorun da halk tanımının kimleri kapsayacağı sorunudur. Çünkü uygulamada her demokratik ülke en azından hükümlüleri, yabancıları, geçici olarak oturanları, akıl hastalarını ve küçükleri oy verme hakkından yoksun bırakmaktadır. Hatta öyle ki, bu gün halk kavramı

¹² A.g.e., s. 22.

¹³ A.g.e., ss. 32-33.

içerisine düşünmeden kattığımız kadınların oy hakkı çoğu gelişmiş demokrasilerde bile yüz yıl gibi kısa bir zaman önce verilmiştir.

Demokratik yönetim biçimlerinde genellikle halk kavramıyla salt çoğunluk aynı anlamda kullanılmaktadır. Fakat salt çoğunluk kavramı belki de halkın iktidarı tanımından daha tehlikeli ve çoğu kez antidemokratik sonuçlara götürebilecek bir tanımlama biçimidir. Demokrasi salt çoğunluğun yönetimi olarak tanımlandığında halk kavramı hak etmediği sınırsız bir yönetim hakkına sahip olmakta ve uzun vadede bu çoğunluk, azınlığın haklarını da gasp etmek suretiyle rejimi demokratik olmaktan çıkarabilmektedir. Çünkü, demokrasi ancak azınlıkların çoğunluğa, dolayısıyla çoğunluğun da azınlığa dönüşmesine imkan verdiği ölçüde demokrasidir.¹⁴

Bu belirsizliklerden yola çıkarak kimi düşünürler tarafından demokrasi sözcüğü yerine başka sözcükler önerilmiştir. Bu düşünürler arasında en önemlileri Robert Dahl ve Fredrick. V. Hayek'tir. Dahl, demokrasinin ancak "poliarchy" olarak adlandırıldığında ve uygulandığında amaçlarına ve ideallerine hizmet edebileceğini söylemektedir. Poliarchy, sözlük tanımında emir kumanda merkezi çokluğu olarak tanımlanırken, Dahl'ın tanımında "sıradan yurttaşın, liderler üzerinde sahip bulunduğu epeyce yüksek bir denetim yetkisi ile yöneticileri denetleme yetkisini (iktidarını) geniş ölçüde paylaştığı sistemler" olarak nitelendirilmektedir.¹⁵ Hayek ise demokrasiyi halkın kaba güce sahip olduğu bir siyasal rejim olarak tanımlar ve yerine "demarchy"i (halkın yasalarla yönetimi) önerir.¹⁶

Popper ve Duverger'de halkın yönetimi tanımlamasından rahatsız olan düşünürlerdir. Popper'e göre halk hiçbir yerde fiili olarak yönetemez, yöneten

¹⁴ A.g.e., s. 26.

¹⁵ Sartori, A.g.e., s. 8.

¹⁶ Frederich V. Hayek, "Liberal Bir Devletin Anayasası" çev. Mustafa Erdoğan, *Sosyal ve ve Siyasal Teori* (içinde), s. 140.

hükümetler, bürokratlar, sivil ve sivil olmayan hizmetkarlardır.¹⁷ Duverger ise tarihsel süreci’de göz önüne alarak, halkın halk tarafından yönetildiğini söylemenin hiçbir şey demek olmadığını iddia eder. Duverger’e göre bu gün İsviçre Kantonlarında olduğu gibi Yunan ve Roma Sitelerinde de kollektif işleri sürekli olarak gerçek yönetici olan bir kişi yapardı.¹⁸ Dolayısıyla Eski Yunan ve Roma’nın bile halkın halk tarafından yönetimi kriterine göre demokrasi sayılabilmesi mümkün değildir.

Demokrasiyi tanımlamanın güç yanlarından bir diğeri de farklı demokrasi şekilleri olduğu iddiasından kaynaklanır. Gerçekten de İ.Ö. 5. yüzyıldan başlayıp 19. yüzyılın sonuna kadar demokrasi siyasal içerikli bir kavram olarak kullanılmıştı ve demokrasi denilince siyasal demokrasi kavramı anlaşılmaktaydı. Büyük ölçüde liberal öğretiyle tamamlanan bu demokrasi anlayışı 20. yüzyıl başlarında ve özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra bir kırılmaya uğradı. Marksizmin entellektüel gündeme girmesiyle birlikte tanımı yapan kişinin ideolojisiyle biçimlenen -çoğu zaman pejoratif sıfatlarla birlikte kullanılan- farklı demokrasi tanımları yapılmaya başlandı. (Sosyal demokrasi, sanayi demokrasisi, iktisadi demokrasi, kapitalist demokrasi gibi).

Marksizmin entellektüel gündeme büyük bir hızla girmesi ve büyük yankılar uyandırmış olması sosyal demokrasi olgusunu literatüre sokmuştur. Marksist gelenekte demokrasi önce feodal kısıtlamalardan ve aristokrasinin yönetiminden kurtulmaya çalışan burjuvazinin, sonra da burjuvazinin egemenliğinden kurtulmaya çalışan işçi sınıfının mücadelesi olarak nitelendirilmektedir.¹⁹ Marksist “toplumsal sınıflar kuramı” çerçevesinde, toplumdaki değişmelerin bir uzantısı olarak nitelenen demokrasiyi sosyal demokrasiden ayıran unsur, eşitlik olgusudur. Sartori bu perspektiften sosyal

¹⁷ Popper, A.g.m., s. 25.

¹⁸ Duverger, A.g.e., s. 8.

¹⁹ Tom Bottomore, *Siyaset Sosyolojisi*, çev. Erol Mutlu, Teori Yay., Ankara, 1987, ss. 14-15.

demokrasiyi şöyle tanımlamaktadır: “Üyelerinin kendilerini sosyal bakımdan eşit görmelerini gerekli sayan ve böyle bir toplum ahlakına sahip olan demokrasi sosyal demokrasidir”.²⁰ Sosyal demokrasi, demokrasiyi bir yönetim biçimi olarak değil bir yaşam tarzı olarak görmekte ve kendi iç baskılarıyla kendi kendine oluşabilme yeteneğine sahip olduğunu söylemektedir. Bu yönüyle de sosyalist demokrasiden ayrılmaktadır. Bir yönetim biçimi olan sosyalist demokrasi yukarıdan aşağıya doğru örgütlenirken, sosyal demokrasi aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmektedir.

1.1.2. DEMOKRASI DÜŞÜNCESİNİN TARİHSEL ARKAPLANI VE KAYNAKLARI

1.1.2.1. Eski Yunan Demokrasi Anlayışı

Batı siyasal geleneği içinde, yönetim sistemlerini Eski Yunan şehir devletlerine dayandırmak ve demokrasi tartışmalarını bu dönemden başlatmak gibi genel bir eğilim vardır.²¹ Ancak bazı siyaset bilimciler Eski Yunan’da yönetime katılma hakkının toplum içindeki bütün kesimlere tanınmış bir hak olmadığından yola çıkarak Atina demokrasisine demokratlık niteliği atfetmenin yanlış olduğunu düşünmektedir. Örneğin, Duverger, 5. yüzyıl Atina’sında yaşayan 400.000 kişiden ancak 40.000 kişinin meclise katılma hakkı olduğunu ve bunların arasından da ancak 3.000 ile 4.000 kişinin toplantılara katılabildiklerini söylemektedir.²² Eski Yunan demokrasisi yurttaşlar arasındaki eşitlik üzerine temellenmesine rağmen, bu anlayışı

²⁰ Sartori, A.g.e., s. 10.

²¹ Eski Yunan demokrasisi hakkında elimize ulaşan en önemli yazılı kaynaklar, Hesiodos, Solon, Herodot, Ksenophon, Perikles, Sofistlerden Protogoras, Demokrit ve Epikür’ün eserleridir. Ayrıca demokrasi karşıtı tavırlarıyla Sokrat, Platon ve Aristo’yu da bu listeye ekleyebiliriz. Ayrıntılı bilgi için Bkz. *Batıda Siyasal Düşünceler Tarihi I (Seçilmiş Yazılar) Eski ve Orta Çağlar*, der. Mete Tunçay, Teori Yay., Ankara, 1985.

²² Duverger, A.g.e., s. 14.

insanlar arasında eşitliğe indirgeyememiştir. Aracısız doğrudan bir yönetim anlayışına dayana Atina demokrasisi, kadınları, köleleri ve yabancıları katılma hakkından yoksun bırakan bu yapısıyla tipik bir “azınlık demokrasisi”²³ olarak nitelendirilebilir.²⁴

Toktamış Ateş, Eski Yunan siyasal düşüncesinin günümüze ışık tutabilecek yönünün çelişkiler üzerine kurulu yönetim yapısı değil insana verdiği yer ve değer olduğu görüşündedir.²⁵ Eski Yunan’da kişinin yalnızca akıl (*ratio*) sahibi olması dolayısıyla, kamu hizmetlerinin görülmesine ve yönetilmesine katkıda bulunulabileceğine inanılmaktaydı. Perikles’in deyimiyle, devlet işlerine karışmayıp kendi işleriyle uğraşan kişiye sessiz bir yurttaş gözüyle değil, hiçbir işe yaramayan bir kişi gözüyle bakılırdı. Bu anlayışın bir sonucu olarak da *eklesia* adı verilen yasama organı niteliğindeki kent meclislerinin başkanları seçimle değil kura ile işbaşına geliyorlardı ve “başkan, başbakan, kabine veya sürekli bir kamu yönetimi olarak nitelendirilebilecek herhangi bir örgüte sahip değillerdi”.²⁶ Yürütme yetkisi, Atina’yı oluşturan on kabilenin kurayla belirlemiş olduğu *Bule* adı verilen *Beşyüzler Meclisi* ve *Stategoı* adı verilen on general tarafından kullanılmaktaydı; yargılama yetkisi ise halk jürilerinin yetkisi dahilindeydi.²⁷

Eski Yunan demokrasisi özellikle İ.Ö. 5. yüzyılda yaygınlaştı. Fakat uzun sürmeyen bu dönem önce Atina’nın Sparta’ya yenildiği Paleponneses savaşıyla (İ.Ö. 4. yy) büyük bir düşüş içine girdi daha sonra Atina’nın Roma’nın egemenliği altına girmesiyle de son buldu.

²³ Kışlalı, A.g.e., s. 168.

²⁴ Ayrıntılı bilgi için Bkz. Mehmet Ali Ağaoğulları, *Eski Yunan’da Siyaset Felsefesi*, V Yay., Ankara, 1989, ss. 1-27., Alaaddin Şenel, *Eski Yunan’da Eşitlik ve Eşitsizlik Üzerine*, A.Ü. S. B.F. Yay. (no:307), Ankara, 1970.

²⁵ Toktamış Ateş, *Demokrasi*, Ümit Yay., 3.B., Ankara, 1994, s. 34.

²⁶ USIA, A.g.e., s. 15.

²⁷ Ateş, A.g.e., ss. 36-37.

1.1.2.2. Roma ve Ortaçağda Demokratik Düşünce

Tarihsel gelişim süreci içerisinde liberal demokrasiyi oluşturacak (Amerika'yı dışarıda bırakacak olursak) aristokrasi ve burjuvazi arasındaki çekişmenin ilk izleri Roma uygarlığı ile birlikte görülmeye başlar. İ.Ö. 509 yılında Latin köylerini birleştirerek Roma kentini kuran Etrüskler, Romalı aristokratlar tarafından kovulunca krallık dönemi bitmiş ve Cumhuriyet²⁸ kurulmuştu. Yine Atina'da olduğu gibi vatandaşlık hakkına sahip olmayan plebler uzun süre yönetime katılamadılar. Ancak uzun mücadeleler sonunda (İÖ 494-İÖ 287) Roma soyluları olan Patricii'lerle eşit duruma gelebilen pleblerin mücadelesinden güç alan köleler de imparatorluğa isyan bayrağı açmakta gecikmediler ve "insanlık tarihine Roma'nın armağanı olan diktatörlükler"²⁹ ortaya çıktı. Köleleri bu kadar cesaretlendirebilen bir başka faktör de dünya siyasal düşüncesine devrimci bir hava ile giren ve Yunan Stoiklerinin *concordia*'sını (insan olma hakkı) hümanizme dönüştüren³⁰ ve zayıf ve güçsüzleri yanına çekmeyi başaran Hıristiyanlık düşüncesi oldu. Hıristiyanlığın bu devrimci düşüncesi feodalitenin güçlenmesine bağlı olarak imparatorların kilisenin yardımına başvurmasıyla devre dışı kaldı. Çünkü imparatorları da egemenliği altına alan papa ve kilise, Avrupa'da yüzyıllar süren teokratik bir hakimiyet dönemini başlattılar.

Demokratik ideallerin tekrar filizlenebilmesi için neredeyse 15 yüzyıla yakın bir zamanın geçmesi gerekti. İlk olarak 1215 yılında ticaret burjuvazisi olarak gelişen feodal beylerin İngiltere Kralına *Magna Carta* adı verilen özgürlük belgesini imzalatmasıyla birlikte bu idealler yeniden canlanmaya başladı. Krala vergi koymak başta olmak üzere devletle ilgili tüm konularda feodal asillere danışmak ve onların onayını almak zorunluluğu getiren bu yasa

²⁸ Batı dillerinde cumhuriyet anlamına gelen republic latince *res publica* dan gelmektedir ve anlamı halk için, halk yararına demektir.

²⁹ Alaaddin Şenel, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Verso Yay., 3.B., Ankara, 1990, s. 242.

³⁰ Ateş, A.g.e., s. 46.

aslında “feodal hakların güvenceye alınmasından”³¹ öte bir anlam taşımaktadır. Bu tarihten sonra hem krala hem de kiliseye karşı verilecek mücadelenin temelini bu anlayış oluşturmuş ve sıradan insanların da anayasal haklara sahip olacağı bir evrim süreci böylelikle başlamıştır.

Asillerin krala karşı kullandıkları iktidar halktan çıkar (*omnis potestas a populo*) formülü daha sonra laik monarşilerin kiliseyle olan mücadelelerinde, kilisenin iktidar tanrıdan çıkar (*omnis potestas a deo*) tezine karşı kalkan olarak kullanıldı³² ve böylece iktidarın meşruiyeti sorunu ortaya çıktı. Ancak, ortaçağ ve yeniçağ boyunca demokrasi sadece düşünce planında kaldı; bir devlet düzeni haline gelemedi. Bu durum İngiliz, Amerikan ve Fransız devrimlerine kadar devam etti. Fakat bu dönemin siyasal düşünürleri ve onların demokrasi eksenli kuramları sonraki yüzyıl içinde oluşacak büyük devrimleri etkilediği gibi, demokratik yönetimlerin temel kurumlarının (temsili yönetim, anayasal düzen, parlamento gibi) esin kaynağını da oluşturdular.

1.1.2.3. Aydınlanma ve Sonrası

17. yüzyılda Rönesans ve Reform hareketleriyle sesini duyuran siyasal akılcılık akımı, Grotius’un tabii haklar doktrini ile zirveye çıktı.³³ Thomas Hobbes’un bu doktrine dayanarak ilk kez ortaya attığı³⁴ ve John Locke ve Jean Jacques Rousseau tarafından son şekli verilecek olan toplum sözleşmesi görüşü ile insanların doğuştan itibaren eşit haklarla donatılmış olduğu fikri, o dönemin siyasal düşüncesine damgasını vurdu. Ancak, Hobbes’un kullanımında kralın sorumsuzluğu ve mutlakiyetçiliğin savunusu yapılırken,

³¹ A.g.e., s. 48.

³² Mehmet Ali Ağaoğulları-Levent Köker, *Tanrı Devletinden Kral Devlete*, İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1991, ss. 5-19.

³³ Ateş, A.g.e., s. 52., Mehmet Ali Ağaoğulları-Cemal Bali Akal-Levent Köker, *Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı*, İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1994, ss. 79-94.

Locke'da mülkiyet özgürlüğü başta olmak üzere bireysel özgürlükler ve devletin sınırları tartışmaya açılıyordu. Locke'a göre:

İnsanlar eşit ve özgür oldukları doğa durumunda toplumsal yaşama güvenliklerini sağlamak için geçtiler ve özgürlüklerini koruyabilmek için sadece güvenlik ve cezalandırma hakkını toplumu yönetecek olanlara devrettiler. Eğer siyasal iktidar koruyacağı yerde halkın doğal haklarını çiğnerse, devrim hakkı doğar.³⁵

Rousseau ise bir taraftan özgürlüklerin savunusunu yaparken, bir taraftan da eşitlikçi fikirleriyle 19. yüzyıl filozofları tarafından idealize edilen kolektivist düşüncenin de temellerini atıyordu.

Locke'un doğal hukuk teorisi Fransa'da Rousseau'dan İskoçya'da David Hume'e, Almanya'da Immanuel Kant'tan Birleşik Devletler'de Thomas Jefferson ve Benjamin Franklin'e kadar uzanan geniş bir yelpazede adı "aydınlanma filozofları" olarak adlandırılan bir kuşağa esin kaynağı oluşturdu. Bunların başında Locke gibi çoğunluğun egemenliğine dayanan demokrasiye değil de yönetenlerin rızasına dayanan Cumhuriyet yönetimine inanmış olan Montesquieu gelmekteydi.

17. yüzyıl bir yandan bireyci ve liberal düşüncenin temellerini oluştururken, diğer yandan da kuvvetler ayrımı ve kuvvetlerin birbirini dengelemesi fikrinin işlenmesine sahne oluyordu. Bu konuda ilk yazarlar Cromwell ve Harrington olmasına rağmen en çok ses getiren çalışmayı "Kanunların Ruhu" (*De L'esprit des Lois*) ile Montesquieu yapmıştır.³⁶ Montesquieu'ya göre demokratik cumhuriyeti yaşatmanın ve özgürlükleri korumanın bir tek yolu vardı; yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini ayrı

³⁴ Ağaogulları-Akal-Köker, A.g.ē., ss. 202-214.

³⁵ Kışlalı, A.g.ē., s. 171.

³⁶ *Batıda Siyasal Düşünceler Tarihi 2 (Seçilmiş Yazılar) Yeniçağ*, der. Mete Tunçay, çev. Fehmi Baldaş, Teori Yay., Ankara, 1986. ss. 285-311.

toplumsal güçlere vermek. Bu ilke sonraki yüzyıllarda pek çok demokratik ülkenin anayasalarının da belkemiğini oluşturacaktır.

Bu fikirlerin düşünceden eyleme dönüşmesi gecikmedi ve ilk dönüşüm 1688 yılında İngiltere’de gerçekleşti. 1600’lü yılların ortalarından itibaren kral ile parlamento arasındaki problemler su yüzüne çıkmış, 1649 yılında Cromwell önderliğindeki halk ordusu krala savaş açmış ve Avam Meclisinin kararıyla kral I. Charles idam edilmişti. Yeniden kurulan krallık da önce 1688 devrimiyle parlamentoya boyun eğdi. 1689 Haklar Yasasıyla (*Bill of Rights*) da kralın yetkileri tamamen elinden alındı. Fakat bu devrim demokratik değil oligarşik bir parlamento ortaya çıkarmış ve bu durum 1832’deki reform hareketine kadar devam etmiştir.

Büyük devrimlerin ilki 1776 yılında Amerika’da gerçekleşti. Kristof Kolomb’un Amerika kıtasını keşfinden sonra yeni umutlar ve yeni topraklar peşinde koşan Avrupalıların akınına uğrayan kıtada İngiliz sömürgeciliğine karşı ayaklanmalar, 1750’li yıllarda başlamış ve 4 Temmuz 1776 Bağımsızlık Bildirisinin ilan edilmesiyle hem kıta ayrı bir devlet haline gelmiş hem de demokrasi ve özgürlük düşüncesinin temelleri atılmıştır.³⁷

Amerikan devrimine göre sesini daha çok duyuran devrim ise 1789 yılında Fransa’da gerçekleşti. 16. yüzyıldan itibaren hem iktisadi açıdan güçlenen hem de felsefi temellerini oluşturan Fransız burjuvazisi bir taraftan ruhban sınıfını bir taraftan da kralı karşısına almıştı. Kral, kaynağını ilahi hukuktan alan haklarını, üretici olmayan soylular ve kilise ile işbirliği yaparak despotik bir biçimde kullanıyor, üretici olan burjuvazi ve köylüleri yönetime karıştırmıyordu.³⁸ Burjuvazi 9 Temmuz’da bir halk meclisi kurarak yönetime

³⁷ Barrington Moore, *Les Origines Sociales de la Dictature et de la Democratie*, Fransızcaya çev. P.Clinquart, Maspero, Paris, 1979, ss. 106-118.

³⁸ Oral Sander, *Siyasi Tarih (İlkçağlardan 1918’e)*, İmge Kitabevi Yay., 3.B., Ankara, 1993, ss. 118-120., Moore, A.g.e., p. 46.

katılmak istediğini duyurdu. Kraldan olumlu cevap alamayınca da baskıcı rejimin simgesi olarak gördükleri Bastil Hapishanesini yaktılar.³⁹ Bunun üzerine kral halk meclisini kurucu meclis olarak kabul etti. Bu meclis 26 Ağustos'ta İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'ni yayınladı. Fransız bildirgesini 25 Eylül'de Amerikan Haklar Bildirgesi izledi. Her iki metnin de temel felsefesi insanların doğuştan hür ve eşit şansa sahip olarak yaratıldıkları fikri üzerine kurulmuştu.

Aslında demokrasi kavramı etrafında şekillenen tartışmalar daha çok Hollanda ve Belçika devrimleri ile Robespierre'in "jakoben demokrasi" tartışmaları çerçevesinde gelişmiştir.⁴⁰ Bu dönemde liberaller demokrasinin özgürlükleri koruma noktasında yetersiz kaldığını söyleyerek, liberalizm vurgusu ekseninde tartışmalara katılmışlardır. Bu liberal düşünürlerin başında Benjamin Constant gelmektedir. Constant özgürlükleri ortadan kaldıran baskıların bir kişiden gelebileceği gibi kitlelerden de gelebileceğini ve çoğunluğun azınlığı köleleştirebileceğini söylemiştir.⁴¹ John S. Mill Constant'tan bir adım daha ileri giderek "herkesin oy hakkına sahip olmasından çoğunluğun diktatörlüğüne yol açabileceği endişesiyle korkmuş ve oy hakkının sınırlı tutulmasını istemiştir".⁴²

³⁹ Moore, A.g.e., p. 48.

⁴⁰ Charles Tilly, *Avrupa'da Devrimler (1492-1992)*, çev. Özden Arıkan, Afa Yay., İstanbul, 1995. ss. 83-145.

⁴¹ Kışlalı, A.g.e., ss. 172-173. Ayrıca bu dönem liberalleriyle çağdaş olmamakla birlikte 20. yüzyılın liberal filozoflarından Hayek'te demokrasi ve liberalizm arasında bazı ayrımlara gitmektedir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Atilla Yayla, *Liberal Bakışlar*, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1993, ss. 228-234.

⁴² Yayla, A.g.e., s. 228.

1.1.2.4. Sanayi Devrimi, Marxist Demokrasi Anlayışı ve Sonrası

19. yüzyıl siyasal düşüncesi başlangıçta demokrasi ve liberalizm kavramları etrafında şekillenmiştir ve bu tarihe kadar demokrasi denilince liberal demokrasi anlaşılmıştır. Ancak sanayi devriminin getirdiği farklı gelir dağılımları başta olmak üzere toplumdaki eşitsizliklerden yola çıkarak “ekonomik eşitlik tamamlanmadıkça politik eşitlik olmaz” felsefesini geliştiren sosyalist akım ve onun uzantısı olan sosyal demokrasi fikri Karl Marx tarafından siyasal düşünce tarihine sokulmuş ve oldukça büyük yankı uyandırmıştır.⁴³ Marx’ın demokrasi modeli liberal düşünceden farklıdır. Marx’a göre “gerçek demokrasi bireylerin toplum dışında sayılamayacakları bir devlet biçimidir ...ve özgürlük ekonomik özgürlüğü içermedikçe anlamsızdır”.⁴⁴ Aslında Marx’tan önce de sosyalist pek çok düşünür vardır. (Babeuf, Etienne Cabet, Louis Blanc, Proudhon gibi) Fakat bu fikirleri toplumsal planda destekleyecek yeterli kitle henüz oluşmamıştır. Bu kitleyi sanayi devrimi oluşturacaktır.

1850’li yıllardan itibaren endüstrideki ciddi ilerlemeler ve buna paralel olarak işçi sayısındaki olağanüstü artış sosyalist düşüncenin kitleselleşmesinde önemli bir rol oynamıştır. Sosyalistler, işçi sınıfının liberal demokrasinin onlara sunduğu haklardan yararlanamadığını, çünkü ekonomik olarak diğer sınıflara göre çok geri bir durumda olduklarını söylüyorlardı. Gerçekten de 1789 Fransız devrimiyle herkese hak olarak verilen genel oy ilkesinden işçilerin yararlanabilmesi ancak 1848 yılında gerçekleşmiştir.

Sosyalizmin entellektüel gündeme bu hızlı girişi devlet olgusuna ilişkin kavrayışları da değiştirmiş, devlet, liberal felsefedeki gibi tarafsız, sadece hak

⁴³ Geoge Sabine, *Yakınçağ Siyasal Düşünceler Tarihi*, çev. Özer Ozankaya, Gündoğan Yay., Ankara, 1991, ss. 173-177.

⁴⁴ Ateş, A.g.e., s. 94.

ve özgürlükleri korumakla yükümlü bir aygıt olmaktan öte hayatın her alanına karışan ve eşitliği sağlamayı amaç edinen bir aygıt haline dönüşmüştür. Fakat bu devletin hiç de demokratik olmadığı zamanla anlaşılmıştır. Birinci Dünya Savaşının müttefiklerin zaferiyle sonuçlanması siyasal alanda liberal demokrasinin altın çağının başlamasına ve yenilen ülkelerin yavaş yavaş galip devletlerin kurumlarını benimsemeye başlamalarına yol açmıştır. Ancak bu durum uzun sürmemiştir. Almanya’da Hitler’in ve İtalya’da Mussolini’nin başını çektiği otoriter sistemlerin devamını sosyalist ülkeler getirmiş ve adı demokratik olmasına rağmen fiili olarak totaliter karakter taşıyan diktatörlüklerin gelişmesi hem bu ülkeleri hem de eski demokrasileri etkisi altına almaya başlamış ve bu durum 1980’li yıllara kadar sürmüştür.⁴⁵

1980’lerin başından itibaren tekrar liberal demokrasilere doğru bir dönüşün başladığı söylenebilir. Fakat 21. yüzyıla girerken demokrasinin geleceği konusunda batılı siyaset bilimciler hala farklı düşüncelere sahiptir. Francis Fukuyama batılı liberal demokrasinin zaferiyle sonuçlanan “tarihin sonu” nun geldiğini iddia ederken⁴⁶, Samuel Huntington yeni bir dalganın demokrasinin önüne geçebileceği ve totaliter bir dalganın dünyayı sarabileceği endişesini taşımaktadır.⁴⁷

1.1.3. DEMOKRATİK BİR SİSTEMİN TEMEL İLKELERİ

Demokrasinin temel ilkeleri konusunda R.Dahl’dan, Myron Weiner’e, S.Neuman’dan, A.D.Grozia’ya kadar pek çok düşünür görüş bildirmiş ve

⁴⁵ Duverger, A.g.e., s. 18.

⁴⁶ Francis Fukuyama, *Tarihin Sonu mu?*, çev. Yusuf Kaplan, Rey Yayıncılık, Kayseri.

⁴⁷ Samuel Huntington, *Üçüncü Dalga ; Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratikleşme*, çev. Ergun Özbudun, Türk Demokrasi Vakfı Yay., Ankara, 1993.

kendi bakış açısıyla bir takım şartlar sıralamışlardır.⁴⁸ Bu konu başlığı altında bir yönetim biçimi olarak demokrasinin sahip olması gereken nitelikler, Dahl'ın sınıflandırmasının rehberliğinde açıklanmaya çalışılacaktır.

1.1.3.1. Temel Hak ve Özgürlüklerin Güvenceye Alınması

Aşağıda sınıflandırılmaya çalışılan temel hak ve özgürlükler eski Yunan demokrasi anlayışında bireyin “rasyonel bir varlık olarak algılanmasından” ve “sınıftan” kaynaklanan haklar olarak kabul edilirken, 17. ve 18. yüzyıl filozofları tarafından Tanrı vergisi “doğal haklar” olarak ifade edilmişlerdir. Bu anlayışa göre cinsiyet, ırk, toplumsal sınıf ve statü gibi farklılıklara dayanarak vatandaşlar bu haklardan yoksun bırakılamazlar.⁴⁹

Bu hakların başında “düşünme ve ifade özgürlüğü” gelir. Dikkatle incelendiğinde, bu özgürlük diğer haklara göre bir üst hak olarak da nitelendirilebilir. Diğer bir deyişle pek çok hak bir yerde bu hakkın türevidir. Düşünme ve ifade özgürlüğünü tanıyan hiç bir demokratik devlet yazılı veya sözlü hiçbir beyanı yasaklayamaz, denetleyemez ve cezalandıramaz. Bu bağlamda düşünme ve ifade özgürlüğünün dışsal çerçevesini ise “haber alma özgürlüğü” oluşturur. Çünkü özgür bir haber alma ortamı ve alternatif bilgi kaynaklarının varlığı insanı özgür düşünmeye teşvik edecektir.⁵⁰

Düşünme ve ifade özgürlüğünün mantıki uzantısı “toplama ve örgütlenme özgürlüğü”dür. Demokratik bir toplumda yurttaşlar, barışçı bir biçimde toplama ve hükümetlerin politikalarını şiddete başvurmamak şartıyla

⁴⁸ Schmitter ve Karl, A.g.m., s. 8., Peter L.Berger, “Günümüz Dünyasında Demokrasi”, *Sosyal ve Siyasal Teori* (içinde), çev. Cevdet Aykan, s. 31., Ateş, A.g.e., s. 118.

⁴⁹ George Vedel, *Droit Administrative*, Paris, 1984, p. 45.

⁵⁰ Kışlalı, A.g.e., s. 174., Schmitter-Karl, A.g.m., s. 8.

gösteri, yürüyüş dilekçe verme, boykot, grev ve dolaysız yurttaş eylemlerinin tüm biçimleriyle protesto etme hakkına sahip olmalıdırlar. Vatandaşların bir siyasi parti veya sivil toplum grubu içinde “kendini ifade özgürlüğü”, “oy verme hakkı”, “seçme ve seçilebilme hakları” da bu çerçevede değerlendirilebilecek haklar arasındadır.

“Din ve vicdan özgürlüğü” ise bu hakların bir başka yüzünü oluşturmaktadır. Hiç kimse herhangi bir dine zorla sokulamayacağı gibi inandığı bir dinden ve bu dinin gereklerini yerine getirmekten dolayı kınanamaz ve suçlanamaz. Çünkü demokratik bir devlet kişinin dinsel inancını tümüyle kişisel bir konu olarak görür ve bu alana mümkün olduğunca müdahale etmemeye çalışır.

Bu haklar listesine başka haklar da eklenebilir; fakat önemli olan bu hakları sıralamak değil güvenceye kavuşturmadır. Demokratik bir yönetimde bu güvence hukukun üstünlüğü ile sağlanır. Eğer hukukun üstünlüğü prensibini bir hak formülasyonunda ifade edecek olursak bu prensibin iki önemli kaide üzerine oturduğunu görürüz. Birinci kaide “hukuk koruması karşısında eşitlik”⁵¹ ikincisi ise “hukuki usullere uygun muamele görme” ve “adil yargılanma hakkı”dır. Bu haklar gereğince kişilerin ekonomik durumuna, etnik temeline, dinine veya devlete muhalif ya da mütttefik olmaları gibi kriterlere bakarak farklı muamele yapılamaz. Ayrıca bu haklar bağımsız yargı güvencesiyle teminat altına alınmış olmalıdır.

Jellinek’in artık klasikleşen tasnifiyle kişinin devlet müdahalesine kapalı özel alanının sınırlarını çizen yukarıdaki haklar “negatif statü hakları” kapsamında değerlendirilmektedir. Bu hakların sağlanması görevinin devlete

⁵¹ Buradaki eşitlik kavramı pek çok kez yanlış anlaşılmakta ve sosyal demokrasinin özgürlüğü anlatmak için kullandığı eşitlik kavramıyla karıştırılmaktadır. Fakat buradaki anlamıyla eşitlik, özgür olmak hususunda kimseye karşı ayırım yapılmamasını, kaynaklara ve imkanlara girişin kimse için keyfi olarak kısıtlanmamasını ifade eder. Dolayısıyla özgürlüğe göre daha relatif bir değerdir. Daha

yüklenmesi ise “pozitif statü hakları” olarak adlandırılmaktadır. Jellinek’in tasnifinde üçüncü grubu ise “aktif statü hakları” oluşturur. Bu hakların en önemli kullanım araçları seçme ve seçilme hakkıdır ve bu araçlar yoluyla vatandaşların yönetimin karar alma süreçlerine katkısı sağlanmaktadır.

Temel insan haklarını ilgilendiren yasa ve usullerin ayrıntılı formülasyonu toplumdan topluma değişebilir ama her demokrasinin hakların korunmasını güvence altına alacak anayasal, yasal ve toplumsal yapıları inşa etme görevini peşinen üstlenmiş olması gerektiği de unutulmamalıdır.

1.1.3.2. Siyasal Denetim

Temel hakların güvenceye alınması başlığı altında zikredilen temel hak ve özgürlükler negatif bir özgürlük anlayışının görüntüsü durumundaki haklardır. Fakat Liberaller negatif nitelikli bu özgürlük anlayışıyla yetinmezler; özgürlüğün bir de pozitif boyutu olduğunu ve bu boyutun devlete hürriyetlerin korunması için uygun ortamı hazırlamak gibi bir sorumluluk yüklediğini iddia ederler.⁵² Bu anlayışın en önemli tezini sınırlı devlet ve yönetimin yetkilerinin sınırlanması oluşturur. Başka bir ifadeyle demokratik bir sistemin varlığını etkileyen bir başka faktör de siyasal denetimin varlığıdır.

Duverger siyasal denetimin aşağıda açıklanan üç yolla sağlanabileceğini belirtir.⁵³

a)Yönetenleri güçsüz bırakarak: Yönetenleri güçsüz bırakmanın bu güne kadar keşfedilebilmiş üç yöntemi vardır; bunlar, seçim, güçler ayrımı ve yargı denetimidir. Seçim konusu ilerde ayrıntısıyla anlatılacağı için burada

geniş bilgi için Bkz.Erdoğan, “Demokrasinin Felsefesi Üzerine Birkaç Not” *Sosyal ve Siyasal Teori* (içinde), s. 67.

⁵²Erdoğan “Demokrasinin Felsefesi Üzerine Birkaç Not” s. 67.

⁵³ Duverger, A.g.e., ss. 45-53.

fazla detaya girmeyeceğiz. Fakat seçimin yöneticiler üzerindeki direkt etkisinin, halka yöneticilerden hesap sorma ve belki de onları yönetimden düşürme yetkisini vermesi olduğunu burada belirtmek gerekir. Güçler ayrımı, yasama erkini meclislere, hükümet etme erkini yürütme organına ve onların yöneticilerine, yargı erkini de bağımsız yargıçlara bırakan bir örgütlenme modelidir. İlk defa Montesquieu⁵⁴ tarafından formüle edilen güçler ayrılığı ilkesi ülkeden ülkeye değişen farklı şekillerde uygulanabilir; bazen bu güçler birbirinden kesin çizgilerle ayrılabilirdiği gibi, daha esnek bir yapılanma da söz konusu olabilir. Yargı denetimi ise kısaca mahkemelere yöneticileri yargılama yetkisinin tanınmasıdır. Eksiksiz bir yargı denetimi için hem parlamentoda oylanan yasaları hükümetin kötüye kullanması engellenmeli, (örneğin Fransa’da olduğu gibi Danıştay’a başvurulabilmeli) hem de yasaların anayasa ve uluslararası belgelere uygunluğu denetlenebilmelidir.

b)Yönetilenlerin güçlerini arttırma: Yine burada da yönetilenleri güçlü kılan faktörlerin başında seçim mekanizması gelmektedir. Seçim yönetilenlerin elindeki en önemli silahtır ancak kesinlikle yeterli değildir. Yönetilenlerin güçleri temelde iki yolla arttırılabilir. Bunlardan birincisi sivil toplum kuruluşlarının etkin bir biçimde kullanılmasıdır. Dernekler, sendikalar, gönüllü kuruluşlar ve medya yoluyla devletin yetkileri sınırlandırılabilir. İkinci olarak “yarı doğrudan demokrasi” olarak adlandırılan bir anlayış çerçevesinde iktidar yönetenlerle yönetilenler arasında paylaşılır. Yasa önerme, referandum ve veto gibi bir takım araçlarla gerçekleştirilebilen bu yöntem temelde halkın yönetimle ilgili süreçlere daha aktif katılımı temeline dayanır.

c)Karşılıklı Denetim: Üçüncü kişinin denetimi olarak da adlandırılan bu yöntemin en bilinen şekilleri federalizm ve adem-i merkeziyettir. Demokrasi pratiğine en önemli Amerikan katkısı olarak nitelendirilen

⁵⁴ Montesquieu siyasal teorisini güçler ayrımı üzerine oturturken yapmaya çalıştığı şey yasama gücünü meclislere, yargı gücünü bağımsız yargıçlara vererek hükümdarın elinde yalnızca yürütmeyi

federalizm⁵⁵ siyasal iktidarı adem-i merkezileştirmek suretiyle dağıtarak, kötüye kullanılmasına karşı bir fren sistemi oluşturmaktadır. Federalizm en kaba hatlarıyla yönetimin ulusal (federal devlet-federe devletçikler) ve yerel (eyalet, il, ilçe....gibi) düzeyde bölünmesinden ibarettir ve federe devletin sahip olduğu yetkiler yoluyla, federal devletin yetkileri ve muhtemel haksız uygulamaları sınırlandırılmaktadır. Fakat bu denetim yetkisini kullananların hangi makamlar olduğu çok önemlidir. Halk tarafından seçilmiş organlar, anayasal yetkilerini, seçilmemiş organların (ordu, yerleşik memurlar ya da devlet yöneticileri gibi), ya da ülke sınırları dışındaki makamların icazeti altında olmadan kullanabilmelidirler. Böyle bir makamın varlığı demokrasinin varlığının değil yokluğunun işareti sayılabilir.

1.1.3.3. Çoğunluğun Egemenliği ve Azınlığın Hakları Sorunu

Bu bölümün başlarında demokrasinin, tanımlanması ne denli güç bir olgu olduğunu belirtmiştik ve buna gerekçe olarak da demokrasiyi halkın yönetimi şeklindeki bir öncülle tanımlamanın zorluklarından bahsetmiştik. Gerçekten de “hangi halk” sorusu çağdan çağa, ideolojiden ideolojiye farklılık arz eden muğlak bir anlama sahiptir. Onun için bazı yazarlar tarafından demokrasi tersten gidilerek azınlıklara sağlanan haklar doğrultusunda tanımlanmaktadır. Örneğin Lord Acton, “Bir ülkenin gerçekten özgür olup olmadığına karar verebilmemiz için en kesin ölçüt azınlıklara sağlanan güvenliğin ölçüsüdür”⁵⁶ demektedir.

Demokratik bir toplumun yönetimi demografik, coğrafi ve siyasal faktörlerle çoğunluğun yönetimine bırakılabilir; ancak çoğunluğun yönetimi

bırakmak ve monarşiyi zayıflatmaktır.

⁵⁵ USIA, A.g.e., s. 48.

⁵⁶ Lord Acton, *Essays on Freedom and Power*, New York, Meridian Books, 1955'den Sartori, A.g.e., s. 34.

bireysel insan haklarının güvenceleri ile birlikte varolmalıdır ki o yönetim demokratik olabilsin. Bunun daha açık ifadesi; bir iktidar yüzde 51'in rızasına dayanarak hükümet edebilir ancak bu orana dayanarak yüzde 49'luk azınlığın haklarını göz ardı edemez demektir. Anayasal ve yasal bir platformda korunması gereken bu hakların iki boyutu vardır. Birinci boyutu etnik ve dini farklılık temeline dayalı grupların, cemaatlerin bu baskıdan hür olması oluştururken, ikinci boyutu yüzde 51'e sahip kişilerle veya partilerle aynı kulvarda yarışan diğer kişi ve partilerin yani muhalefetin hakları oluşturur. Demokratik siyasal sistemler aynı zamanda çoğulcu sistemler olarak da adlandırılmaktadır ve çoğulcu sistemlerde tek doğru yoktur. Dolayısıyla yasal bir muhalefet veya muhalefetler demokrasinin vazgeçilmez şartlarından⁵⁷ Çünkü demokrasi farklılıkların da bir arada yaşamasına imkan veren bir rejimdir ve esas çatışma değil uzlaşmadır.

Çoğunluğun oylarıyla hükümet eden bir sistem bugün azınlıkta olmasına rağmen ileride çoğunluk olma potansiyelini bünyesinde taşıyanların haklarına saygı göstermiyorsa, bunu demokratik bir sistemden daha çok bir çoğunluk diktası olarak adlandırmak uygun olacaktır.

1.1.3.4. Demokrasi İçin Gerekli Diğer İlkeler

Eksikliği durumunda demokrasinin kurumlaşmasını engelleyebileceği gibi demokrasiden geri dönüşlere de sebep olabilen bu faktörlerin başında ekonomik ve sosyal faktörler gelir. Bireylerin en azından hayati ihtiyaçlarını karşılayamadıkları, toplumsal sınıflar arasında ekonomik bakımdan büyük dengesizliklerin bulunduğu durumlarda demokrasinin yaşam şansı çok düşük olduğu gibi, ulusal bütünlüğün sağlanamadığı, bir toplumsal sınıfın diğerleri üzerinde üstünlük kurduğu ve sınıflar arası geçişin olmadığı, ulusal kültürün

⁵⁷ Kışlalı, A.g.e., s. 168.

hoşgörü ve uzlaşmaya dayanmadığı toplumlarda demokrasinin yerleşmesi oldukça zordur.⁵⁸

Bu şartlara ek olarak bireysel faktörleri de hesaba katmamız gerekmektedir. Çünkü demokrasinin özünde hükümetin ancak yönettiği kimselerin rızasıyla meşru hale getirilebileceği fikri yatmaktadır ve bu rızayı gösteren insanlar her zaman rasyonel kararlar alan, temel amacı kendi çıkarlarını azamileştirmek olan, kararlı, serbest ve hesapçı insanlar olarak tasavvur edilmiştir. Fakat bunu doğrulayacak tarihsel hiçbir bulgu mevcut değildir.⁵⁹ Rasyonel bireylerin oluşturulmasında aileden okula, iş çevresinden devlete kadar pek çok kuruma büyük görevler düşmektedir. Peter L. Berger'e göre batılı olmayan medeniyetlerde demokrasinin gelişmemesinin en önemli sebebi bu medeniyet insanların "gerçek hayatlarında-ilişkilerinde demokratik değerlerin makul değerler olarak yerleşmesini sağlayacak tecrübelere sahip olmamalarıdır".⁶⁰

Peki bireyler hangi tür faaliyetleri ile demokrasiye katkıda bulunmuş olurlar. Bu soruya en iyi cevabı da Schmitter ve Karl vermekte ve şöyle demektedirler.

Çağdaş demokratik bir yönetimde vatandaşların adayları seçmek, tercihleri dile getirmek, otoriteden istekte bulunmak ve siyaseti etkilemek için partiler, örgütler ve eylem birlikleri (*movements*) yoluyla birlikte hareket etme yeteneğine sahip olmaları gerekir. Çağdaş siyasi söylemde sivil toplum başlığı altında toplanan özerk grup faaliyetleri aracılığıyla gerçekleştirilen işbirliği ve fikir alışverişi ...idarede birey ve devlet arasındaki uyuşmazlıkları çözmeye ve devletin yaptırım gücü olmaksızın üyelerinin davranışlarını kontrol etmeye muktedir bir ara tabakanın oluşmasını sağlar. Böyle bir sivil toplum modeli bir taraftan sorunları kendi içinde çözüp kanun

⁵⁸ A.g.e., s. 178.

⁵⁹ Ghia Nodia, "Milliyetçilik ve Demokrasi", çev. Mustafa Erdoğan, *Sosyal ve Siyasal Teori* (içinde), s. 40.

⁶⁰ Berger, A.g.m., s. 33.

koyucuyu rahatlatırken diğ er taraftan vatandaşlığı kaliteli bir kimliğ e sokacaktır.⁶¹

1.1.4. DEMOKRASİNİN UYGULAMA ESASLARI

20. yüzyıl demokrasilerinin doğ rudan yönetim anlayış ına dayanması artık imkansız hale gelmiştir. Böyle bir zorunluluğ un eseri olan temsili demokrasinin en önemli kurumları uzun zaman seçim mekanizması ve siyasal partiler olarak kabul edilmiştir.

Demokratik sistemlerde iktidarlar muhalefetin de katılımıyla gerçekleştirilen seçim mücadelesiyle göreve gelirler. Yarış ma esasına dayalı, genel ve eş it oy ilkesi üzerinde temellendirilmiş, dönemsel ve kapsayıcı seçimler demokratik temsili bir yönetimin temel mekanizmasıdır ve iktidarın barış çıl bir biçimde el değ iştirmesine imkan sağlar. Çünkü yönetenlerin otoritesi sadece yönetilenlerin rızasından kaynaklanmaktadır. Bunun için rızayı yönetimin otoritesine bağ lamanın baş lıca yolu özgür, adil ve alternatifli bir seçimin varlığıdır. Böyle bir seçim, ancak kamu özgürlüklerinin eksiksiz tanınması, muhalefete gereken saygının gösterilmesi ve iktidarın devlet olanaklarını seçim dönemi içinde kendi çıkarı için kullanmaması ile mümkündür.

Seçim sistemleri ülkeden ülkeye, rejimden rejime farklılıklar arz edebilir. Ancak yine de bu sistemleri iki ana baş lık altında toplamak mümkündür. Yönetilenler eğer yönetenlerin seçimine hiç karış tırılmıyorlarsa, hükümet adeta kendiliğ inden oluş uyorlarsa bu otokratik bir yöntemdir ve baş lıca araçları fetih, veraset, halefini seçme ve kuradır. Eğer, yönetenlerin atanmasını yönetilenlere bırakan bir seçim mekanizması söz konusuysa burada demokratik bir seçim yöntemiyle karşı karşıyayız demektir. Fakat seçim

⁶¹ Schimetter-Karl, A.g.m., s. 7.

mekanizması bir rejimin demokratik olup olmadığını belirleme konusunda çoğu kez yetersiz kalmaktadır. Çünkü çağdaş diktatörler de bir seçim sonucu iktidara gelebilmektedir.⁶² Ayrıca bazı demokratik ülkelerin yönetim kadroları ve bu kadroları belirleyen seçim sistemleri, demokratik seçim olarak adlandırdığımız sistemlere tam olarak uymayabilir. Bu durum İngiltere örneğinde olduğu gibi geleneklerle ya da üçüncü dünya ülkelerindeki şekliyle otokrasiden demokrasiye geçiş süreciyle açıklanabilir. Karma rejimler olarak adlandırılan bu rejimlerde yönetici tabaka ne bütünüyle demokratik ne de bütünüyle otokratik bir şekilde işbaşına gelir. Daha açık bir ifadeyle demokratik bir seçim mekanizmasıyla otokratik bir yönetim biçimi baraber uygulama şansı bulabilirler.⁶³

Konuya teknik açıdan bakıldığında seçimlerin başlıca iki yolla örgütlendiği görülmektedir. Bunlar çoğunlukçu seçimler ve nispi temsile dayanan seçimlerdir. Çoğunluk esasına dayalı bir seçimde en çok oyu alan aday temsilci sıfatını kazanır. Nispi temsil sisteminde ise seçmenler bireysel adaylar için değil siyasal partiler için oy kullanırlar ve ulusal yasama organında bir partinin kaç kişi ile temsil edileceğini tespit ederler. Parlamentoda çoğunluğu elde eden parti, hükümeti kurar ve bu partinin başkanı da başbakan olarak atanır. Başkanlık Sisteminde ise iki yöntem birleştirilmiştir. Başkan doğrudan doğruya halk tarafından seçilirken, kongreyi oluşturan temsilciler bir siyasi partinin üyesi olarak seçime girmektedirler.

Klasik demokrasi teorisinde yönetenler eğer halkın temsilcileri aracılığıyla ve herhangi bir çoğunluk oyuyla yönetimde bulunuyorlarsa, temsilciler arasındaki görüşlerin sayı olarak dağılımının halk arasındaki hakim görüşleri ve eğilimleri mümkün olduğunca gerçeğe yakın bir biçimde

⁶² Siyaset biliminde politik diğer gerçeklikleri gözardı ederek, seçimin niteliği ne olursa olsun kazananların halk önünde meşruiyet kazanacağını varsayan yaklaşımlar *Electoralisme* olarak adlandırılır.

⁶³ Duverger, A.g.e., ss. 11-15.

yansıtacağı varsayılır.⁶⁴ Nispi temsil sistemine dayanan parlamenter demokrasi bir taraftan ülke içindeki azınlık grupların bile yasama organında temsil edilmesine zemin hazırlarken, diğer taraftan siyasal partilerin güçlerini zayıflatarak ülkeyi çok defa koalisyonlara mahkum etmektedir. Bu durum küçük partilerin ellerine büyük kozlar verdiği ve ülke yönetiminde istikrarsızlıklara sebep olduğu için eleştirilmektedir.

Temsil sistemine dayalı klasik demokrasinin geçirdiği iki önemli değişiklikten birincisi genel oy sisteminin kabulüye⁶⁵, ikincisi de siyasal partilerin ortaya çıkışıdır. Siyasal partiler bir taraftan demokrasiyi organize hale getirerek onun gelişimine katkıda bulunurken, diğer taraftan yönetici kadronun seçimini halktan alıp kendileri kullandıkları için (listeli nispi temsil sistemi) suçlanmaktadırlar.⁶⁶ Max Weber'e göre doğrudan demokrasinin imkansızlığı sonucu ortaya çıkan temsili demokrasi, aynı zamanda "karizmatik önderlerin parti mekanizması tarafından bütün ayrıntılarıyla halka satılacağı plebisiteryan önder demokrasisidir."⁶⁷

Bu güne kadar yukarıda sıralanan demokratik prensiplerin tümü batılı demokrasilerde bile tam olarak uygulanamamıştır. Ama bu yönde ciddi çabalar gösterilmesi bile bir ülkeye "demokratik ülke" vasfını kazandırmaya yetmektedir.

⁶⁴ Popper, A.g.m., s. 27.

⁶⁵ Evrensel ve eşit oy hakkı Almanya'da 1919, İsveç'te 1920, Fransa'da 1945, İngiltere'de 1948 yılında kabul edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Bottomore, A.g.e., s. 11.

⁶⁶ Duverger, A.g.e., s. 15.

⁶⁷ Bottomore, A.g.e., s. 13.

1.1.5. 21.YÜZYILA GİRERKEN DEMOKRASİ

Siyasi kararların, çoğunluk esasına göre doğrudan doğruya şehir halkı tarafından alındığı yönetim biçimi olarak tanımlanan ve çok ideal olmamakla birlikte Atina demokrasisinin özünü oluşturan doğrudan demokrasi modelinin bugün sayıca büyük ve ilişkiler yönünden oldukça kompleks bir insan topluluğu arasında uygulanmasının imkansızlığı herkes tarafından kabul edilmektedir. (Birkaç Avrupa ülkesi ve İsviçre'nin bazı kantonlarında halen uygulanıyor olması bu realiteyi değiştirebilecek nitelikte değildir). Bu imkansızlıklar bu gün temsili demokrasi (*representative democracy*) dediğimiz ve halkın özgür ve alternatifli bir seçimle seçtiği temsilciler aracılığıyla yönetime katıldığı yeni bir demokrasi modelinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. 21. yüzyıla yaklaştığımız şu günlerde temsili demokrasiye insan ihtiyaçlarını tatmin etmediği, insan düşüncesinin yerini ideolojilere teslim ettiği ve temsilcileri bir oy makinası gibi gördüğü şeklinde bir takım suçlamalar yöneltilmektedir. Yüksek sesle ifade edilmeye başlanan bu görüşler temelde halkın siyasete daha aktif katılabilmesi (*participative democracy*) için başka yollar bulunmasının gerekliliği noktasında birleşmektedir. Toplum üyelerinin kollektif ve bireysel yaşamlarının düzenlenmesine tamamen özgürce katılmak suretiyle kendi kendilerini yönetebildikleri alanı sürekli geniş tutmaları şeklinde özetlenebilecek bu anlayış bu gün pek çok batılı ülke tarafından pratikte çeşitli yollarla uygulanmaktadır.

Genellikle “yarı doğrudan demokrasi” olarak adlandırılan bu yöntemde halk çeşitli sivil toplum örgütlerinin çatısı altında örgütlenerek yönetimin karar alma süreçlerine daha aktif olarak katılabilmektedir. Temsil mekanizmasına yeni bir boyut getiren böyle bir örgütlenme yoluyla halk doğrudan yasama girişimine katkıda bulunabileceği gibi (*initiative*), seçtiklerini geri çağırabilme hakkını (*recall*) da elde etmektedir.

Halka en yakın yönetim birimleri olarak kabul edilen yerel yönetimler bazında kolay ve verimli bir şekilde yürütülen bu sistemin izlerini ilk olarak Alexis de Tocqueville'de görüyoruz. Tocqueville görevli gittiği Amerika gezisi gözlemlerine dayanarak yazdığı Amerika'da Demokrasi adlı kitabında özgürlüklerin korunabilmesi için iki yol öneriyordu. Yerinden yönetim ve kitle örgütleri. Yönetim yetkilerinin tek merkezde toplanmasının önlenmesi ve özerk bölgelere dağıtılmasıyla yalnız siyasal özgürlükler güvence altına alınmakla kalmayacak, aynı zamanda yurttaşların kendi yörelerinin ortak sorunlarıyla daha yakından ilgilenmeleri sağlanmış olacaktır. Dernekler, birlikler gibi kitle örgütleri aracılığıyla yurttaşların sorumluluk duygularının geliştirilmesinin yanısıra, farklı çıkarların savunulması sayesinde toplumun baskıcı bir yönetime kayması da önlenecektir.⁶⁸

Ekonomik ve siyasal karar alma süreçlerinin merkezi otoritenin denetiminden çıkarılabildiği ölçüde daha katılımcı, çoğulcu ve özgür bir toplum oluşturulabileceği inancından hareketle, yarı doğrudan demokrasi olarak adlandırılan bu model 21. yüzyıl demokrasisi olarak da nitelendirilmektedir.

1.2. YEREL YÖNETİM

1.2.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine bir arada yaşamaları nedeniyle, kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş

⁶⁸ Alexis de Tocqueville, *Amerika'da Demokrasi*, çev. İhsan Sezal-Fatoş Dilber, Yetkin Yay., Ankara, 1994, ss. 53-64.

görev ve yetkilere, bütçeye ve personele sahip, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri, uluslararası literatürde yerel yönetimler olarak tanımlanmaktadır.⁶⁹

Fakat yerel yönetimler üzerine yapılan çalışmalarda kavram çoğu kez gerçek anlamıyla kullanılmamakta, kimi zaman anlamı genişletilirken, kimi zamanda gereksiz yere daraltılmaktadır. Siyaset ve yönetim bilimi literatüründe yerel yönetim karşılığı olarak çoğunlukla *adem-i merkeziyet* veya Fransızca şekliyle *decentralization* kavramı kullanılmaktadır. Oysa *decentralization* kavramı, hem merkezin bazı yetki ve sorumluluklarının aynı hiyerarşik yapı içindeki alt birimlere devri anlamına gelen ve Türkçe karşılığı yetki devri olarak yerleşmiş bulunan *Deconcentration*'u, hem merkeze ait bazı yetkilerin merkezi hiyerarşik yapı dışındaki örgütlere devredilmesi anlamına gelen *Delegation*'u ve hem de merkezi hükümete ait bazı görev ve yetkilerin genel yönetim hiyerarşisi dışında seçilmiş organlardan oluşan, görel olarak özerk yerel birimlere devredilmesi ve bu amaçla bu birimlerin mali ve yasal olarak güçlendirilmesi anlamına gelen ve Türkçe'de yerel yönetim olarak adlandırılan *Devolution*'u içermektedir.⁷⁰ Dolayısıyla *decentralization* karşılığı olarak yerinden yönetimi, *deconcentration* karşılığı olarak merkezin yerinden yönetimini, *devolution* karşılığı olarak da yerel yerinden yönetim kavramlarının kullanabilmek mümkündür.⁷¹ Yerel yönetim, yerinden yönetim anlayışıyla oluşturulan çeşitli tür örgütlenmelerin en önemli kesimlerinden birisidir ve bu kuruluşları betimleyen en önemli özellikleri temsili nitelikleri ve yerel demokrasi ile iç içe oluşlarıdır. Bu nedenle bu kuruluşların salt yerinden yönetim gibi aslında nötr nitelikli bir terimle adlandırılmaları ve buna dayalı

⁶⁹ Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Grubu, *Yerel Yönetimler Grubu Raporu*, TODAİE Yay. (No:247), Ankara 1992, s. 1.

⁷⁰ Henry Maddick, *Democracy, Decentralisation and Development*, Asia Publishing House, London, 1963, ss. 23-24., Jacques Marceau, *Administration Regionale, Locale Et Municipale*, der. Dalloz, Paris, 1976, ss. 1-11.

⁷¹ Yves Prats, *Decentralisation Et Developpement*, der. Cusaj, Paris, (y.t. yok), ss. 5-11.

örgütlenme yaklaşımı içinde sınıflandırılmaları demokratik olma özelliklerini yansıtmamakta ve dolayısıyla bu özelliklerinin ortaya konulması yerinden yönetim teriminin yorumlanmasına kalmaktadır.⁷²

Kavram üzerindeki bu açıklamalardan sonra kamu hizmetlerinin merkez dışında yerel düzeyde örgütlenmesi ve yönetilmesine ilişkin yaklaşımları iki ana başlık altında toplayabiliriz. Yönetim yetkisinin merkez yönetimince atanmış görevliler eliyle kullanılması karşımıza “bürokratik yerinden yönetim” olgusunu çıkarır. Bu sistemde ilgili kuruluşların merkezle olan ilişkileri bir hiyerarşi içinde düzenlenebileceği gibi, hiyerarşi dışı özerk kuruluşlar da sisteme dahil edilebilir. İkinci yaklaşım tarzı ise “*demokratik yerinden yönetim*”dir. Kamu hizmetlerinin özellikle yerel düzeyde örgütlenmesi ve yönetilmesi söz konusu olduğunda bu yetkilerin o hizmetlerden etkilenenlerin seçtikleri kişilere ya da kurullara bırakılması olarak tanımlayabileceğimiz bu yaklaşımı ilerde daha geniş olarak açıklayacağız.

1.2.2. YEREL YÖNETİM KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI

Sosyal bir varlık olan insan, var olduğu ve özellikle aile hayatına geçtiği günden beri hemcinsleri ile bir arada yaşamaya başlamış, zaruri ihtiyaçları ve iç güdüleri onu topluluk halinde yaşamaya yöneltmiş hatta zorlamıştır. İnsanoğlunun yaşamında tarım ekonomisine ve yerleşik hayata geçiş önemli bir dönüm noktası olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü bu tarihten sonra insan toplulukları daha önce tanımadıkları bir kavramla karşılaşmışlardır ki bu yönetim olgusudur. Çünkü emeği aşan üretim bir iktisadi fazla (ekonomik artık) ortaya çıkarmıştır ve bu artığın örgütlenmesi gerekmektedir. İşte siyaset

⁷² Selçuk Yalçındağ, “Yerinden Yönetim Yerel Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 4, S. 2, TODAİE Yay., Ankara, 1995, s. 13.

ve onun hedefi olan yönetim (veya iktidar) bu noktadan itibaren doğar. Çünkü bu tablo toplumdaki bazı kişileri diğerlerine göre daha avantajlı duruma getirmiş, toplumsal tabakalar oluşmuş ve mülkiyet kavramının temelleri atılmaya başlanmıştır. İlk devlet veya Anglo-Saksonların deyimiyle “erken devlet” bu sürecin üzerine aynı zamanda metafizik, tanrısal bağlantıların eklenmesiyle ortaya çıkmıştır.⁷³

Günümüzde genel kabul gören anlayışa göre insanoğlunun toplumsal istek ve yaşantısının zorunlu kıldığı en gelişmiş örgütlenme tipi devlettir. Adına ulus denilen ve belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan bir topluluğun genel nitelikteki ortak ihtiyaçları devlet tarafından yürütülen kamu hizmetleri ile karşılanır; genel çıkar ve yararlar devlet tarafından gözetilir korunur ve temsil edilir. Toplumsal yaşantının en gelişmiş örgütü olarak kabul edilen devletin hayatın her alanına elini uzatabilmesi, sorunları çözebilmesi özellikle 20. yüzyıl toplumlarında imkansız hale gelmiştir. Bu sorunların başında yerel ihtiyaçlar gelir. Devlet çoğu kez bu ihtiyaçların neler olduğunu tespit imkanından yoksun olduğu gibi, ihtiyaçların tatmini konusunda da rasyonel kararlar aldığı söylenemez. Başka bir anlatımla, hizmet üretimine karar veren ve üretilen kamu örgütünün kapsadığı alan genişlediği ölçüde, bu alan içinde yer alan alt toplulukların ve kümelerin özgül gereksinimlerinin saptamak güçleşmektedir.⁷⁴ Dolayısıyla karşılanması gereken yerel kamusal ihtiyaçları belirleyecek ve hatta karşılayacak farklı bir otoriteye ihtiyaç duyulacaktır. İşte geniş çaplı bir yönetim örgütlenmesinin çözmekte yetersiz kaldığı sorunları daha küçük ve sorunların kaynağına daha yakın bir yapı içinde çözebilecek olan yukarıda tanımladığımız anlamda yerel yönetimler olacaktır.

⁷³ M. Ali Kılıçbay, “Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim”, *Türkiye Günlüğü*, S. 26, Ankara, 1994, s. 20.

⁷⁴ Acar Örnek, *Kamu Yönetimi*, Meram Yay., İstanbul, 1992, s. 126.

Hizmetlerin finansmanı açısından bakıldığında da bir çok hizmetin yerel düzeyde karşılanmasının merkezin bu işleri yapmasına göre daha az maliyetli olduğu görülür. Bu tespit bizi merkezle yerel arasındaki gerilimin yerel lehine bozulmasından en karlı çıkacak kesimin yerel halk olduğu sonucuna götürmektedir. Çünkü hizmetlerin halka sunulmasında çabukluk, ucuzluk ve verimlilik ancak yerel düzeyde ele alınırsa başarılı olabilmektedir.

Kamusal hizmetlerin merkezi yönetim tarafından tek başına yerine getirilememesi yerel yönetimlerin yönetsel anlamda varlık nedenini oluşturur. Fakat yerel yönetim kurumunun varlığını yalnızca yönetsel nedenlere bağlamak yanlış bir değerlendirme olur. Çünkü toplumsal ve siyasal nedenler de bir yerel yönetim kurumunun ortaya çıkmasını sağlayabilir. Toplumsal nedenler ile kastedilen ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve halkının sahip olduğu niteliklerdir. Gelişmiş, sanayileşmiş ve kentleşmiş ülke veya bölgelerde merkezi yönetime alternatif bir yerel yönetim kurumunun varlığı neredeyse bir zorunluluk halini almaktadır. Buna karşın gelişimini tamamlayamamış ülkelerde vatandaşların öncelikli ihtiyaçları ekonomik nitelikler taşıdığı için bir yerel yönetim kurumuna duyulan ihtiyaç daha sonra gelmektedir. Bu çerçevede eğitim ve kültür düzeyi de vatandaşların devlet otoritesine bakış açısını şekillendirmektedir. Yüksek bir eğitim ve kültür düzeyinde öncelikle otorite sorgulanmakta daha sonra ise başta yerel yönetimler olmak üzere sivil toplumun bütün kuruluşlarıyla bu otoriteye karşı çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin siyasal erkin paylaşımını sağlayabilen kurumlar olması ise bu yönetimlerin siyasal varlık nedenini oluşturur. Halkın yerel düzeyde karar alma süreçlerine katılımı vatandaşlara kendilerini gerçekleştirme ve yönetimde söz sahibi olma fırsatı tanıdığı için özellikle gelişmiş demokrasilerde katılım demokratik sürecin anahtar kavramı haline gelmiştir.

Kent devletleri dışarıda bırakılacak olursa, tarihin hiçbir döneminde mutlak manada merkeziyetçi bir devlet yönetimi ortaya çıkamamıştır. Her

zaman merkez yönetiminin yanında yerel yönetimler de az veya çok yetkili veya yetkisiz mutlaka varolmuşlardır. Çoğu zaman ibre merkez yönetimi lehine dönmüşse de 20. yüzyılın son çeyreğinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin gerekliliği anlayışı herkes tarafından ifade edilir olmuştur. Bu noktadan hareketle bugün yerel yönetimlerin konumlarını belirleyen temel faktör, merkezle yerel yönetim arasındaki güç ilişkilerinin belirlenmesine bağlı olduğu kadar devletle toplum ya da devletle birey arasındaki güç dengesine ilişkin siyasal tercihlerin de merkez aleyhine değişmiş olmasına bağlı olarak biçimlenmektedir.

1.2.3. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ İÇİNDE YEREL YÖNETİMLER

Yerel Yönetim siyasal-hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağ Avrupa'sının ürünüdür. Sahip olduğu mali kaynakları kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir mali ve idari yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürlük kazanması 12. yüzyıl Avrupa'sında başlayan ve sonuçları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur.⁷⁵ 12.yüzyıla gelinceye kadar kentlerin gelişmesini engelleyen feodalite, bu tarihten itibaren çözülmeye başlamış, burjuvazinin gelişmesine paralel olarak da kentlerin yapısı değişmiştir. “Ortaçağ kenti, feodal bir yapıya sahip bulunduğu, yalnızca yaşanılan bir yerleşim yeri olduğu halde burjuva kenti, ekonomik etkinliğin ön plana geldiği bir kent hüviyeti kazanmıştır”.⁷⁶ Özellikle liman kentleri ve ticaret yolları üzerinde bulunan kentler bu tarihlerde bir taraftan nüfus olarak artarken bir taraftan da büyük bir ticari canlanma yaşamışlardır.⁷⁷ Avrupa'nın her tarafında eş zamanlı olmamakla

⁷⁵İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yay., İstanbul, 1985, s. 9.

⁷⁶Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayinevi, İstanbul, 1992, s. 21.

⁷⁷Ayrıntılı bilgi için Bkz. Henri Pirenne, *Ortaçağ Kentleri*, İletişim Yay., 2.B., İstanbul, 1990.

birlikte burjuvazinin yaşadığı bu kentler (*Bourglar*) önce yargılama ile ilgili birtakım ayrıcalıklar kazanmış; sonra da mali özerkliklerini (*otonomilerini*) elde etmişlerdir. Mali özerklik kamu hizmetleri için yapılacak harcamaları karşılayacak vergiler koymayı ve bu vergileri toplamayı da içermektedir.⁷⁸

Yerel yönetimler başlangıçta sosyal ve tarihsel bir olgu olarak *komün* biçiminde ortaya çıkmışlardır. Daha öncede söylediğimiz gibi bu tür mahalli idarelerin temelinde belli bir insan topluluğunun bir arada, yaşamlarının sonucu ortaya çıkan ihtiyaçların kendileri veya kendilerinin seçtikleri kişi ve organlar aracılığıyla giderilmesi olgusu yatmaktadır. “Ancak topluca yaşamının biçim ve boyutları değiştikçe toplum ihtiyaçlarına ve yönetimin gereklerine cevap verebilmek için sonraları devlet tarafından da bazı mahalli idareler tesis edilmiştir”.⁷⁹

13. ve 14. yüzyıllar Avrupa’sı bir özgür kentler Avrupa’sıdır. Ancak 15. yüzyılın sonundan itibaren ulus devletlerin gelişmeye başlamasıyla birlikte bir devletin yurttaşı olmak, kentli olmak kavramının önüne geçmiştir.⁸⁰ 16. yüzyılın sonlarına gelindiğinde ise merkezi devletlerin güçlenmesi ile birlikte özerk yerel yönetim birimleri devletin bir parçası olarak hizmet görmeye başlamışlardır. Yerel yönetim yazınlarında bu durum *Intermediary Bodies* (ara kurum) dönemi olarak adlandırılmaktadır.

19. yüzyılın başlarında İngiltere’de Turgot ve Bentham’ın⁸¹ kent ütopyaları ve yerel yönetim reformu isteklerinin kabul edilmesi ile⁸² 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra İngiltere’deki belediye sosyalizmi ve

⁷⁸Keleş, A.g.e., s. 22.

⁷⁹ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 4.B., Beta Yay., İstanbul, 1989, s. 28.

⁸⁰Keleş, A.g.e., s. 22-24.

⁸¹Local Government terimi ilk defa Jeremy Bentham tarafından kullanılmıştır.

⁸²W. Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, University of St. Caroline Yay., 1970, s. 11.

Amerika'daki özerk belediyeçilik (Municipal Home Rule) hareketi yerel yönetimlerin önemini yeniden gün ışığına çıkarmıştır.⁸³

Yerel yönetimler çağdaş siyasal bir kurum olarak ancak 20. yüzyılın başlarından itibaren önem kazanmaya başlamışlardır. Hızlı kentleşme süreci, halkın taleplerinin hem yapısal hem de nicelik olarak değişmesi, hizmet kalitesine yönelik taleplerdeki artış 20. yüzyılı yerel yönetimlerin altın çağı haline getirmiştir. Bir taraftan yerel nitelikli hizmetleri sunmakla görevlendirilen bu kuruluşlar diğer taraftan demokratik gelişmenin hızlanmasına yardımcı olmuşlardır.

1.2.4. YERİNDEN YÖNETİM TÜRLERİ

Çalışmamızın başlangıcında da belirttiğimiz gibi yerinden yönetim, kısaca yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacı ile merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade eder.⁸⁴

Devredilen yetkinin niteliği yerinden yönetimin iki önemli türünü ortaya çıkarmaktadır. Devredilen yetkiler eğer yasamaya ve yargıya ilişkin ise “siyasal yerinden yönetim” le karşılaşırız ki bu daha çok federal devletlerde, anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Federalizm merkezi idare ile yerel idareler arasındaki bağların gevşediği ve yerinden yönetim anlayışının federal yönetime dönüştüğü bir yönetim biçimidir. Federal

⁸³Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeçiliği*, Hizmet -İş Sendikası Yay., Ankara, (y.t. yok), s. 12.

⁸⁴Ziya Çoker, “Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu”, *Yeni Türkiye*, S. 4., Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 174-175., Nadaroğlu, Ag.e., s. 26.

devletlerde üye olan federe devletlere verilen yetkiler yerinden yönetim sisteminde yerel idarelere verilen yetkilerden farklıdır. Federe devletler kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde geniş yetkilere sahiptirler. Federal devlete bırakılmayan alanlarda yasal yönetsel ve yargısal düzenlemeler yapabilirler.⁸⁵

Devredilen yetkiler yalnızca yürütmeye ilişkin ise bu kez de “yönetsel yerinden yönetim” olarak adlandırılan yasama ve yargı yetkilerinin merkezde toplandığı, yerel yönetimlere yalnız yürütmeye ilişkin kimi yetkilerin verildiği bir yönetim türüyle karşılaşırız. Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre, yönetsel yerinden yönetimin iki türünün olduğu görülür. Bunlar hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim türleridir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kavramıyla kamu hizmetlerinin merkez dışındaki özerk kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi anlatılırken bizim çalışmamızın esasını teşkil eden yerel yönetimler yer yönünden yerinden yönetim tanımlaması içinde yer alırlar. Bu ayrımın temelinde birincide “hizmetin” ikincide ise “alanın” öncelikli olması sorunu yatar.

Yerinden yönetimin tam karşısında yer alan yönetim biçimi ise merkezden yönetimdir. Merkezden yönetimde yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler kısacası kamu gücünün tamamı merkezi otoritede toplanmıştır ve her iş merkezden yönetilmektedir. Tüm kamu hizmetleri devlet tüzel kişiliğinde toplanmıştır. ve merkez hiyerarşisine dahil örgütlerce gerçekleştirilmektedir.

Bu gün dünya üzerindeki hemen hemen bütün ülkeler de siyasal sistemleri ne olursa olsun kamu hizmetleri merkez yönetimi ile yerel yönetimler arasında paylaşılmış durumdadır. Bu paylaşımın arkaplanında ülkelerin siyasal, ekonomik, sosyal yapıları ile tarihi ve kültürel özellikleri

⁸⁵ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yay., İstanbul, 1991, ss. 388-390., Nuri Tortop-Orhan Pirlir-Ahmet Başsoy, *Belediyeler ve İdari Vesayet*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaeur Vakfı Ortak Yay., Ankara, 1995, s. 22., Arend Lijphart, A.g.e., ss. 113-124.

yatmaktadır. Ayrıca ülkelerin siyasal rejimlerinin de bu konuda etkili olabileceğini söylemek mümkündür. Bu bağlamda uygulamadaki mevcut yerel yönetim sistemlerini ana hatlarıyla dört gruba ayırabilmek mümkündür, Birinci grupta federal sistemler yer alır. Burada yetkiler genel karakter itibariyle eyaletlerin kontrolünde olmasına rağmen geniş bir yerel özerklikten söz etmek mümkündür. Farklı niteliklere sahip üniter devletleri ise iki bölümde inceleyebiliriz. Fransa ve onun takipçisi olan (Türkiye gibi) ülkelerde ağırlık merkez yönetimine verilmiş ve yerel yönetimler merkezin bir uzantısı gibi değerlendirilmişlerdir. İngiltere ve İskandinav ülkelerinde ise tam aksine yerel yönetimlere geniş bir özerklik tanınmıştır. Dördüncü grubu sosyalist ülkeler oluşturur. Bu ülkelerde ise yerel yönetim uygulaması daha çok yetki genişliği biçiminde karşımıza çıkmaktadır.

1.2.5. BİR SİVİL TOPLUM KURUMU OLARAK YEREL YÖNETİMLER

Sivil toplum-siyasal toplum ayrımı bu gün modern siyasal düşüncenin temel problemlerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumsal ilişkileri devletin mi? yoksa toplumun kendisinin mi düzenlemesi? gerektiği noktasında odaklanan tartışmalar genellikle "sivil toplum" kavramı etrafında şekillenmektedir. Devlet toplum karşıtlığından hareketle çağdaş siyaset felsefesinin klasik devlet ve demokrasi modellerine yönelttiği eleştiriler sivil toplum kavramını entellektüel tartışmaların anahtar kavramı haline getirmiştir.

Feodalitenin güç kaybetmesine, kapalı ekonomilerin açılmasına, siyasal iktidarın merkezileşmesine ve kırsal ağırlıklı toplumsal yaşamın kentleşmesine paralel⁸⁶ olarak Batı Avrupa bireyinin vatandaş olma

⁸⁶Toktamış Ateş, "Sivil Toplum ve Değerleri", *Sivil Toplum*, der. Yurdakul Fincancı, Türkiye, Sosyal, Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) Yay., İzmir, 1991, ss.34-36.

çabalarının sonucunda ortaya çıkan ve aristokratik bir toplumdan burjuva toplumuna geçiş şeklinde sonuçlanan bir sürecin ürünü olan⁸⁷ sivil toplum kavramı günümüze kadar pek çok düşünürün dilinde farklı anlamlar kazanmıştır. 18. yüzyıla gelinceye kadar devlet (kamusal alan) ile eşanlamlı olarak kullanılan⁸⁸ sivil toplum kavramı, 18. yüzyılın ortalarından itibaren devletten ayrı bir faaliyet alanını (özel alan) tanımlamak üzere kullanılmaya başlanmıştır.⁸⁹ Hegel'le birlikte bu anlayışta geriye doğru bir dönüş yaşandıysa da⁹⁰, Marx ve Gramsci'nin sistematüğinde devletin ortadan kaldırılması sürecini tamamlayan bir olgu olarak görülmesi, kavramın tekrar devletten farklı bir konumda düşünülmesinin yolunu açmıştır.⁹¹

Bugün artık klasik sivil toplum tartışmalarının fazla bir geçerliliğı kalmamıştır. "Modern dünyada özel alan ile kamusal alan ve devletle sivil toplumun iç içe oluşu sivil toplum kavramını yeniden tanımlamayı zorunlu kılmakta"⁹² ve dikkatleri daha çok rejim, demokrasi, katılım gibi konulara çekmektedir. Bu noktada Şerif Mardin'in yaklaşımıyla sivil toplumu bir medeniyet aşaması olarak tanımlamak ve bu yaklaşımın "siyasinin sultasından

⁸⁷Şerif Mardin, "Sivil Toplum", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C. 8, İletişim Yay., İstanbul, 1983, s. 1918., Kürşat Bumin, *Sivil Toplum ve Devlet: Kuramlar, Deneyler, Arayışlar*, Yazko Yay.(Yazko 102 Serisi), İstanbul, 1981, s. 11., Gianfranco Poggi, *Çağdaş Devletin Gelişimi*, çev. Şule Kut-Binnaz Toprak, Hürriyet Vakfı Yay., İstanbul, 1991. s. 87.

⁸⁸John Keane, "Despotizm ve Demokrasi", *Sivil Toplum ve Devlet*, der. John Keane, Ayrıntı Yay., İstanbul, 1993, s. 47., Norberto Bobbio, Jacques Texier, *Gramsci ve Sivil Toplum*, çev. Arda İpek-Kenan Somer, Savaş Yay., Ankara, 1982, s. 11.

⁸⁹M. Lütfullah Karaman, "Sivil Toplum Kavramı ve Türkiye Üzerine Değerlendirmeler: Bir Yeniden Bakış", *Türkiye Günlüğü*, S.10, Ankara, 1990, s.5., Keane, "Despotizm ve Demokrasi", ss. 60-66.

⁹⁰Norberto Bobbio, "Gramsci ve Sivil Toplum Kavramı" *Sivil Toplum ve Devlet*, ss. 91-92.

⁹¹K.Marx-F.Engels, *Alman İdeolojisi (Feuerbach)*, çev. Selim Belli, 2B, Sol Yay., Ankara, 1987, ss. 85-102., Yahya Tezel, "Sivil Toplum, Siyasal Toplum ve Sosyalizm" *Toplumcu Düşün*, Haziran, 1978, ss. 40, 41., Nur Vergin, "Demokrasi ve Sivil Toplum" *Yeni Türkiye, Ankara*, Kasım-Aralık 1994, s. 10.

⁹²Ömer Çaha, "Osmanlı'da Sivil Toplum" *S.B.F. Dergisi (Prof. Dr. Yılmaz Günal'a Armağan)*, C. 49, Ankara, Haziran-Aralık 1994, s. 82.

kurtulabilmiş toplumsal bir sistemin gerekliliğini⁹³ vurguladığını belirtmek iyi bir başlangıç olabilecektir.

Sivil toplum örgütleri devletten bağımsız bir biçimde, bireylerin kendi aralarında örgütlenerek ortak çıkar ve yararlarını ifade etmelerinin temelini oluşturan yapılar olarak dünyanın birçok ülkesinde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle demokratik Batı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler de bu bağlamda değerlendirilmekte ve sahip çıkılmaktadır.⁹⁴ Fakat batılı bir gelişme çizgisi izlememiş, Türkiye gibi ülkelerde yerel yönetimler ne tarihsel arkaplanıyla, ne sivil toplumcu bir yerel yönetimin sahip olması gereken özerkliğe sahip olmadıkları için bir sivil toplum kurumu olarak değerlendirilmemektedir. Ayrıca bu kurumların devlet tüzel kişiliği içerisinde olmaları yani siyasal toplumun bir parçasını oluşturmaları da onları bir sivil toplum kurumu olarak değerlendirmeyi engellemektedir.

Oysa yerel yönetimler ve sivil toplum kurumlarının tarihsel gelişimleri bir tarafta tutulduğunda bile pek çok açıdan benzer niteliklere sahiptirler. Ruşen Keleş bu nitelikleri şu üç ana başlık altında toplamaktadır.⁹⁵

- Her ikisinin de merkez karşısında çevre konumunda olmaları,
- Her ikisinin de merkezi yönetimin elinde tuttuğu üstün otoriteye sahip olmamaları ve güçlerini halka yakın olmaktan almaları,
- Katılım sağlama noktasında merkezi yönetime göre daha başarılı ve etkin olmaları.

⁹³Mardin, A.g.m., s. 1920.

⁹⁴Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yay., İstanbul, 1993, s. 40.

⁹⁵Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, IULA-EMME Yay., İstanbul, 1993, s. 5.

Kuramsal bazda konuya yaklaşıldığında ise yerel yönetimleri bir sivil toplum kurumu olarak değerlendiren yaklaşımların sadece bizde değil batıda da pek fazla olmadığı görülmektedir. Bu noktada konuya açık ve doğrudan yaklaşan tek düşünür Hegel'dir. Hegel, Hukuk Felsefesi adlı eserinde, yerel yönetimin⁹⁶ sivil toplumun bir parçasını oluşturduğunu ve yerel özerkliğin devlet müdahalesine karşı titizlikle korunması gerektiğini söylemekte ve sivil toplum kuruluşlarını sınıflandırırken yerel yönetim ile diğer özel kurum ya da kuruluşlar arasında hiç bir ayırım yapmamaktadır.⁹⁷

1980'li yıllara doğru gelindiğinde bu yöndeki çalışmaların arttığını görüyoruz. Bu çalışmalardan birisinin sahibi Warren Magnuson'a göre yerel yönetimler kamusal alana değil özel alana ait bir kurumdur. Yani bunlar devletin değil sivil toplumun bir parçasıdır.⁹⁸

Sivil toplum kuruluşlarının özünü oluşturan siyasal otoritenin dışında kalarak ve ona muhalefet ederek hakların kazanılması olgusu yerel yönetimler bazında da geçerli bir değerdir. Bunu Atina ve Roma kentlerinin mücadelelerinde, 9. yüzyılda teokratik yönetimlere, 12. yüzyıl ve sonrasında da feodal yönetimlere karşı girişilen çabalarda görebilmek mümkündür. Dikkatle incelendiğinde tarihsel bir gelişim süreci içinde yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları hatta demokrasi arasındaki ilişkinin başlangıç noktaları ve konjonktürel dalgalanmalar (buna tarih kırılmaları da diyebiliriz) bağlamında pek çok noktada kesiştiğini ve bu üç olgunun eş zamanlı olarak dönüşümler geçirdiğini görmek mümkündür.

⁹⁶ Hegel yerel yönetim kavramıyla özellikle belediyeyi kastetmektedir.

⁹⁷ F.Hegel, *The Philosophy Of Right*, İng. çev., T.M.Knox. Oxford University Yay., Oxford, 1967, ss.152-157.

⁹⁸ Warren Magnuson, "Bourgeois Theories Of Local Government", *Political Studies*, 1986, s.5.

Bu gün artık yerel yönetimler (özellikle belediyeler) Batılı ülkelerde bir sivil toplum kurumu olarak anılmakta ve bu hali ile toplumun demokratik gelişmesinde ve demokrasinin bütün kurum ve kurallarıyla işlemesinde önemli bir rol oynadığı kabul edilmektedir. İlhan Tekeli'ye göre de yerel yönetim "sadece bir kentte yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının etkin bir şekilde karşılanmasının yolu değil, merkezi devlet anlayışına karşı sivil toplum geleneğinin sürdürülmesi demektir".⁹⁹

Bu bağlamda merkezi yönetimlerin elinde bulunan bazı yetki ve olanakların yerel yönetimlere devredilmesi, ekonomik etkinliklerin, kültürel yaşamın ve sosyal müdahalelerin yerel çapta örgütlenmesi, topluluğun sorunlarının kent ya da topluluk ölçeğinde ele alınması, sivil özgürlükleri arttırmak için bireysel hakların güvenliğinin sağlanması, kolektif forumların, kanaatlerin oluşumunun ve karar mekanizmalarına katılımın teşvik edilmesi ve sonuçta yerel temele dayalı kolektif konvansiyonların, politik sözleşmelerin geliştirilmesi bu bakış açısının temel amaçları olarak görülmektedir.¹⁰⁰

⁹⁹İlhan Tekeli, "Democracy in Local Administration and the Development of Municipalities in Turkey", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 2, S. 6, TODAİE Yay., Ankara, 1993, s. 25.

¹⁰⁰ Arif Erençin, "Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 3, S. 5, TODAİE Yay., Ankara, Eylül 1994, s. 3.

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİNİN TABANA YAYILMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

Çalışmamızın ikinci kısmını oluşturan bu bölümde, birinci bölümde ortaya konan demokrasi, yerel yönetim ve sivil toplum kavramlarına ilişkin temel tanım ve yaklaşımlardan yola çıkılacak ve bu yaklaşımların kesiştiği noktada ortaya çıkan demokratik yerel yönetim (veya yerel demokrasi) olgusu geniş bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Bu değerlendirme sırasında batılı demokratik ülkelerde uygulanan çeşitli yol ve yöntemler de örnek verilerek suretiyle demokrasinin tabana yayılmasında yerel yönetimlerin fonksiyonları tanışmaya açılacaktır.

Bu amaçla önce birinci bölümde kısaca açıklanan demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin temel referans noktaları tespit edilecek daha sonra ise başta katılım olmak üzere demokratik bir yerel yönetimin temel ilkeleri özetlenmeye çalışılacaktır. Bu ilkelerin varlığı veya yokluğu konunun uzmanlarınca bir yerel yönetim biriminin demokratik olup olmadığının göstergesi sayılmaktadır. Bölümün sonunda ise kuramsal ve soyut çerçeveden uzaklaşılarak ampirik örnekler üzerinde demokratik yerel yönetim kurumunun geldiği son nokta ortaya konacaktır.

2.1. YEREL YÖNETİM DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Yerel yönetim olgusuna teknik anlamda bir örgütlenme tarzı olarak bakılabileceği gibi, toplumsal ve siyasal nitelikli bir kurum olarak da bakılabilir.¹ İkinci yaklaşım kullanıldığında bu örgütlenme biçiminin toplumsal ve siyasal özgürlük, katılım ve demokrasi değerlerini gerçekleştirmek için idari ve siyasal sistem içindeki yerini ve önemini tartışmaya açmak gerekmektedir. Günümüzde yerel yönetimleri sadece kentsel hizmetleri sunan kuruluşlar olarak gören bakış açısı yerini, yerel hizmetleri kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda etkin bir biçimde yerine getiren hiçbir ayırım gözetmeden vatandaşı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişinde insan hakları ile çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren özerk ve demokratik bir yönetim birimi olarak gören yaklaşımlara bırakmıştır.

Bu yüzden yerel yönetimlere halkın kendi kendisini yönetmesine olanak veren kurumlar olması dolayısıyla, demokratik kurumların en önde gelenlerinden biri olarak bakılmaktadır. Demokrasi kavramının öncelikli öğeleri olan siyasal katılım, çoğulculuk ilkesi ve önderlerin hem danışmaya önem vermeleri, hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları² yerel ölçekte de geçerli değerler olarak kabul edilmektedir. Bunların yanında çoğulculuğun özendiricisi ve koruyucusu olan yerel yönetimler iktidarın tekelleşmesini önleyip tabanda yaygınlaşmasını sağlamakta, iktidarın kötüye kullanımını veya yoğunlaşmasını denetlemekte, bireylere ve küçük topluluklara hem seçmede çokluk, hem de seçimini sürdürme veya değiştirme gücü sağlamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim kurumunun temelinde “yerel demokrasi” değerlerinin olduğunu söyleyebiliriz. Bu değerler, yerel

¹ Siyaset bilimi ve yönetim bilimi literatürünün yerel yönetim olgusuna bakışı temelde bu iki yaklaşım biçimi etrafında şekillenmektedir. Ayrıntı için Bkz. Oya Çiftçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yay., Ankara, 1989.

² Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992. s. 45.

toplulukların kendi kendilerini özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir.³

Birinci bölümde de açıkladığımız gibi demokrasi kavramı uzunca bir süre “kent devleti demokrasisi” anlamı taşımış ve halkın yönetime doğrudan katılımına dayalı bir tür yerel siyasi düzen olarak algılanmıştır. Bu yüzden demokrasi tartışmalarında doğrudan demokrasi genellikle ideal yönetim biçimi olarak kabul edilmektedir. Fakat günümüzün kompleks ulus devlet yapısı nüfus ögesiyle tamamlandığında, doğrudan demokrasi uygulamasının imkansız olduğu tartışılmayacak bir gerçek halini almaktadır. Bu nedenden ötürü günümüz demokrasisi kimi düşünürler tarafından 19. yüzyıl ürünü “ulus devlet demokrasisi” olarak adlandırılmaktadır. Yerel yönetim olgusu işte tam bu noktada önem kazanmakta ve teknik tartışmaların ötesinde demokrasiyi gerçekleştirmeye yönelik bir “değer” olarak nitelendirilmektedir. Çünkü yerel yönetimler ölçek bazında demokrasiyi gerçekleştirmeye daha uygun kurumlar olarak kabul edilmektedir.

Ayrıca, daha önce de söylediğimiz gibi, yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişkinin önemli bir boyutunu da yerel yönetimlerin bir sivil toplum kuruluşu olarak merkezi otoriteyi sınırlandırma ve toplumsal güç odaklarını dengeli bir biçimde siyasal yaşama sokma fonksiyonu oluşturmaktadır. Demokrasinin olmazsa olmaz şartlarından birisi siyasal gücün tek elde (genelde merkez yönetim elinde) toplanmasının engellenerek bağımsız veya en azından özerk merkezlerde dağılımının sağlanmasıdır. Bu bağlamda yönetsel özerkliğe dayanan yerel yönetim kuruluşlarının merkezi yönetimin gücünü dengeleyebilecek en önemli birimler olarak karşımıza çıkması onları demokrasinin kurumsallaşmasında birincil derecede önemli hale getirmiştir.

³ Selçuk Yalçındağ, "Yerinden Yönetim ve Yerel yönetim", *Çağdaş Yerel yönetimler Dergisi*, C. 4, S. 2, TODAİE Yay., Ankara, 1995, s. 6.

Bu nedenlerden ötürüdür ki demokrasi-yerel yönetim ilişkisi uzun zaman batılı pek çok düşünürün üzerinde kafa yorduğu konulardan birisini oluşturmuştur. Bu düşünürlerden biri olan Dilys M. Hill “Demokratik Teori ve Mahalli İdare” adlı kitabında⁴ tarihsel gelişimi içinde yerel yönetimlerle demokrasi ilişkisine üç farklı yaklaşım türünün olduğunu söyler.⁵

Bu farklı yaklaşımlardan birincisini liberal düşünürlerin konuya bakış açısı oluşturur. John S. Mill başta olmak üzere liberaller, genellikle demokrasi ile yerel yönetimin birbirleriyle kaçınılmaz bir şekilde ilişkili olduğunu savunurlar. Bir ülkede demokrasinin gerçek anlamıyla kurulup gelişebilmesi için liberallerin temel şartı, devletin “insani olana” yani bireylerin hukuk alanına giren işlere mümkün olduğu kadar az karışması hatta karışmamasıdır. Devletin yetkilerini arttırmak insanların özgürlüklerine zarar verir. Yerel yönetimler bir sivil toplum kuruluşu olarak devletin karşısında halkın güvencesi olmak zorundadırlar. Bu anlayış yerel yönetim yazınında olduğu kadar politikada da bu güne kadar ağırlığını en çok hissettiren yaklaşım olmuş ve pek çok taraftar bulmuştur.⁶ Bu çerçevede yerel yönetimlerle demokrasi arasında zorunlu bir ilişki gören diğer bazı düşünür ve devlet adamlarının görüşleri de şu şekilde özetlenebilir.⁷

Thomas Jefferson, iyi bir yönetim düzeninin tüm yetkileri merkezde toplamak yerine merkezden uzaklaştırmak suretiyle dağıtan bir yönetim düzeni olduğunu söylemiştir. Jefferson’a göre Cumhuriyetçilik ancak halka yaklaşarak gerçekleştirilebilecek bir yönetim şeklidir ve bu yönetimin yerleştirilebilmesinde yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir.

⁵ Dilys M.Hill, *Democratic Theory and Local Government*, (yay. yok), London, 1974.

⁶ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, Beta Yay., 4.B., İstanbul, 1989, s. 24.

⁷ Yerel yönetim demokrasi ilişkisini sürekli irdelemenin kasıtlı olduğunu ve yerel yönetimler üzerindeki liberalizmin ipoteğinin bir sonucu olduğunu düşünenler de vardır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Birgül Güler Ayman, *Yerel yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)* TODAİE Yay., Ankara, 1982.

⁷ Keleş, A.g.e. ss. 23-34.

Jean Bodin, kentleri (yerel yönetimleri) devlet ile aile arasında bir ara kurum olarak görmüştür. Bu kurumun amacını ise bireysel *self-determination*'u gerçekleştirerek demokratik sürecin işleyişine katkıda bulunmak olarak belirtmiştir.

Montesquieu, ideal bir devleti yerel toplulukların oluşturduğu bir devlet olarak görmüş yerel yönetimlerin görevleri ise hükümdarın erkini sınırlandırmaktır demiştir. Böylelikle yerel yönetimler devlet karşısında halkın güvencesi olacaklardır.

Alexis De Tocqueville, yönetim yetkisinin tek merkezde toplanmasının önlenip özerk bölgelere dağıtılmasını, yurttaşlara merkez yönetimine bağlı olmadan hareket edebilme yetkisinin tanınmasını savunmuştur. Tocqueville, Amerika gezisi gözlemlerine dayanarak demokrasinin bir ülkede yerleşebilmesinin ön şartı olarak yerel yönetimlerin varlığını göstermiştir.

Rudolpf Gneist, yerel yönetimleri ulusun kendi kendini yönetmesinin ön koşulu olarak görür. Çünkü Gneist'e göre devletin yönetici kadrosunu seçmekle sınırlı bir demokrasi gerçek anlamında demokrasi olarak kabul edilemez.

Türkiye'de de Prens Sabahattin gibi kimi liberal ekonomistler ise yerel yönetimleri liberal ekonominin siyasal dengi olarak görürler. Bu görüşe göre eğer kamusal bir mal ya da hizmet devlet tarafından yerine getirilemiyor veya serbest piyasada üretilemiyorsa en iyisi onu yerel yönetimlerin üretmesi ve sunmasıdır. Bu yolla etkinlik ve verimlilik de en üst noktasına çıkartılabilecektir.

Yerel yönetim olgusuna yukarıdaki gibi pozitif değerler yükleyen ve onu ideal bir demokrasi modelinin sacayağı olarak görenlerin yanında kuramla pratiğin ayrılığından kaynaklanan sorunlardan hareketle yerel yönetimleri

demokratik bir kurum olarak düşünmenin lüks bir iddia olacağını söyleyenler de vardır. Hill'e göre demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiye ilişkin ikinci yaklaşımı bu düşünürler oluşturmuştur. George Langrod, Moulin. Hugh Whalen ve Chadwick başta olmak üzere bu düşünürler demokrasinin kurum ve kurallarının yerel yönetimlerin dar görüşlü, oligarşik ve kokuşmuş iddialarını bünyesinde barındıramayacağını iddia etmektedirler.

Bu konuda üçüncü yaklaşımın fikir babaları olarak nitelendirilen Toulmin Smith ve Mid-Victorian romantikleri ise biraz daha ılımlı olmakla birlikte yerel yönetimleri seçilmişlik temeline dayanan demokratik kurula tamamen aykırı bir gelenek olarak görürler. Aynı şekilde Rousseau ve Condorcet gibi düşünürler de ılımlı olmakla birlikte, yerel yönetimleri imtiyazlı sınıfların çıkarlarını korumanın bir aracı olarak gördükleri için karşı çıkmışlar ve merkezîyetçi bir yönetim yapısından yana olmuşlardır.⁸

Her ne kadar demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiye pozitif olarak yaklaşan ve gerçek demokrasinin yerel yönetimler üzerinde yükselebileceğini öne sürenlerin sayısı bu kurumlara karşı olanların sayısından fazlaysa da yerel yönetimlerin birer demokratik kuruluş olarak gelişmesi kısa zamanda gerçekleşmiş bir olay değildir. Demokrasinin beşiği sayılan İngiltere'de bile çok uzun yıllar almıştır. İngiltere'de 1835 yılında çıkarılan belediye yasası ile ancak vergi ödeyenler (başka bir deyişle taşınmaz mal sahibi olanlar) yönetime seçilebiliyordu; işçi sınıfı ve güçsüzler bu haktan yoksundu. Bu durum ancak 1894 yılında ortadan kaldırılabilmiştir.⁹ Diğer batılı demokrasilerin yerel yönetimleri ise bu yöndeki gelişmelerini ancak 19. hatta 20. yüzyılda tamamlayabilmişlerdir.

⁸ İlhan Tekeli, "Democracy and Local Administration and the Development of Municipalities in Turkey" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 2, S. 6, TODAİE Yay., Ankara, Eylül, 1993. ss. 22-52. W.Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, University of St. Caroline Yay., 1970, ss. 13-15.

⁹ Keleş, A.g.e., s. 48.

Bu çerçevede yerel yönetimler demokratik bir yapılanmanın oluşturulmasına öncelikle yerel temsil ve katılıma olanak sağlayarak katkıda bulunurlar. Aynı zamanda bu kurumlar halkı yönetimi denetleme sürecine sokarak aktif yurttaşlığı geliştirir ve demokrasi eğitimi sağlarlar; yerel kimliğin oluşmasına yardımcı olurlar; iktidarın mekansal bölüşümünü sağlayarak merkezi yönetimin gücünü dengelerler; çoğulcu bir toplum yapısının oluşmasına yardımcı olurlar; yerel farklılık ve ayrışmaları yerel bazda tutup yönetim potası içinde eriterek bunların ulusal demokrasi için birer sorun alanı olmasını engellerler.

2.2. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMİN TEMEL İLKELERİ

2.2.1. Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı

Yerel yönetimlerin demokratik bir kuruluş olmasından ne anlaşılır veya bir yerel yönetim sistemine demokratiklik niteliği kazandıran unsurlar nelerdir? Klasik demokrasi tanımlarından yola çıkarak bu soruya yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yetkisine sahip olmaları cevabı verilebilir. "Vatandaşların merkezi ya da yöresel devlet organlarını ya da kararlarını etkilemek üzere, kendilerince ya da başkalarınınca tasarlanmış, hukuki veya hukuk dışı, başarılı ya da başarısız eylemlere girişmeleri olarak tarif edilen"¹⁰ ve yerel yönetim kurumunun varlık nedenini oluşturan bu nitelik, yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığıyla yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak kendi kendilerini, tercihleri yönünde özgürce yönetme olanağı vermektedir.¹¹

¹⁰Ergun Özbudun, *Sosyal Değişim ve Siyasal Katılma*, A.Ü. H.F. Yay., Ankara, 1975, s. 4.

¹¹Selçuk Yalçındağ, "Türk Yerel yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 3, TODAİE Yay., Ankara, 1991, s. 126.

Demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki ilişki, demokratik liberal sistemlerde genellikle merkezîyetçiliğe bir alternatif arayışının veya merkezi iktidarın gücünün artmasına bir tepkinin sonucunda gündeme gelmekte ve bu çerçevede yapılan tartışmalar “halk katılımı” kavramı etrafında şekillenmektedir. 20. yüzyılın başından itibaren yoğunlaşarak artan bu tartışmaların ana teması yerel yönetimler vasıtasıyla demokratik idealler üzerine kurulmuş kolektif projelere topluluğun etkin katılımı noktasında odaklaşmaktadır. Bu ideal bir bakıma Nuri Eldem’in de ifade ettiği gibi “politik angajmanlar ile komşuluk bağlantılarının, politik tercihlerle kolektif kimliklerin kesişmesine dayalı bir demokratik yaşam biçimini ifade etmektedir”.¹²

Bu gün herkeş tarafından kabul edilmektedir ki, çağdaş demokratik sistemler yönetici tabakanın siyasal katılım yoluyla etki altında tutulabildiği ve yönetimin de böyle bir etkiye açık olduğu sistemlerdir. Bunun içindir ki halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması ve işletilmesi son yıllarda, özellikle 1980’lerin başından bu yana hem Batılı gelişmiş demokrasilerde, hem de Türkiye’de en çok tartışılan konuların başında gelmektedir.¹³ Özellikle klasik temsili demokrasinin toplumların hızlı gelişmesine bağlı olarak, değişik halk kesimlerinin özlemlerine cevap verme konusunda yetersiz kalması ve halkın yönetime daha çok ve aktif olarak katılmak istemesi yerel politikaların önemini arttırmıştır. Yerel düzeydeki politikalar da ülke çapındaki politikaları daha çok etkilemeye başlamıştır.

¹² Nuri Eldem, *Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı*, TÜSES Yay., İzmir, 1991, s. 8.

¹³ Katılım olgusunun varlığına iki noktadan da itiraz edilmektedir. İlk itiraz, toplumsal değişme, farklılaşma ve çeşitlenmenin karmaşıklaşma yönünde gerçekleşmesi sonucu, yönetimin daha fazla uzmanlık gerektiren teknik ve profesyonel bir hal alması ve bu sürecin bir anlamda teknoloji bürokrasinin egemenliğine yol açması, dolayısıyla büyük kitleleri ilgilendiren bir dizi kararın ve düzenlemenin onların dışında alınması ve yönetimin bu şekilde yapılanmasını gerektireceği şeklindedir. İkinci itiraz ise katılımın doğrudan demokrasinin (salt komün yönetiminin) bir seçeneği olduğu ve bu nedenle sınıf örgütlülüğünün doğrudan yönetimine ve merkezîliğine bir kentsoylu yanıtı, yerel hakim güçlere teslimiyetin, esnaf çıkarıcılığının bir biçimi ve örtüsü olduğu şeklindedir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Ömer Bozkurt, "Avrupa Topluluklarında Yurttaşların Yönetime Katılması"

Yerel yönetim demokrasi tartışmalarının öncelikli inceleme konusunu uzun zaman seçim mekanizması etrafındaki tartışmalar oluşturmuş ve demokratik bir yerel yönetim öncelikle karar organları seçimle işbaşına gelen bir kurum olarak tanımlanmıştır. Fakat seçim kriteri demokratik bir yerel yönetimi tanımlamak için tek başına yeterli olmadığı gibi siyasal katılımın yalnızca hukuki boyutunu içine almakta ve "yurttaşlığın alanını fazlasıyla daraltmaktadır".¹⁴ Yerel yönetim kurumları ise herşeyden önce kendini doğrudan ilgilendiren konularda halkın geniş ölçüde yönetime katılımını sağlayan kurumlardır. "Yerel yönetim kurumuna demokratiklik niteliği kazandıran en önemli değerlerden birisi bu kuruluşlara halk katılımı yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır."¹⁵

Bu özelliklerinden dolayı Batılı demokrasilerde yerel siyasete katılım oranı ulusal siyasete katılım oranından daha fazladır. Bunun arkasında büyük ölçüde iletişim kanallarının halka daha açık, doğrudan ve kolay olması yatar. Bunun yanında vatandaşların yerel yönetimler hakkında sahip oldukları bilginin her zaman için merkezi yönetime ilişkin bilgilerinden daha fazla olması, yöneticilerin dar bir bölgeden seçilmesi nedeniyle herkes tarafından tanınması ve bu kuruluşlarda bürokrasinin daha az olması yerel bazda katılım oranını yükselten sebepler olarak sayılabilir.

Katılım eylemi temelde bir davranış biçimi olduğu için toplum üyelerinin de siyasete aynı düzeyde ilgi duymamaları doğaldır. Kişilerin siyasal sistem karşısında farklı davranışlar göstermelerinin arkasında sosyal, kültürel, ekonomik ve ruhsal bir takım faktörler vardır. Bunlar arasında eğitim düzeyi, içinde bulunulan meslek grubu, cinsiyet, gelir düzeyi, kişilik özellikleri sayılabilir. Bunların yanında, halkın yönetime katılımını makro planda

Amme İdaresi Dergisi, C. 23, S. 2, TODAİE Yay., Ankara, 1990, s.24., H. Semih Eryıldız, *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, TÜSES Yay., İzmir, 1989, s. 2.

¹⁴ Ali Yaşar Sarıbay, *Siyasal Sosyoloji*, Der Yay., 2.B., İstanbul, 1994, s. 98.

¹⁵ Selçuk Yalçındağ, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", s. 126.

etkileyecek sebepler de vardır. Soysal bunları, ulusal karakter, gelenekler, sosyal ve ekonomik koşullar ile Marksist bir tecrübe yaşayan ülkelerde ideoloji olarak sıralar.¹⁶

Son yıllarda bir takım yazarlar gelişmiş toplumlarda seçimlere katılım oranlarında bir düşüşün olduğunu ve bunun gelişmiş ülkelerde bir depolitizasyon sürecinin başlangıcı olabileceğini iddia etmişlerdir. Oysa bu ülkelerin insanları seçim mekanizmasını kullanmadan da yönetimi etkilemenin hatta denetlemenin yollarını bulmuşlardır. Çeşitli dernekler, gönüllü birlikler kısacası sivil toplum kuruluşlarını kullanarak yönetime daha aktif bir biçimde katılabilmektedirler. Böylelikle “katılım” kavramı bu toplumlarda en ideal ifadesini bulmaktadır.¹⁷

Katılım, çeşitli boyutları olan çok yönlü bir olgudur ve ilk boyutunu yasal çerçevesi oluşturur. Bu perspektiften bakıldığında temelde iki tür katılım şeklinin olduğunu görürüz: “hukukla düzenlenmiş katılım” ve “spontone katılım”.

Hukukla düzenlenmiş katılım, farklı yönetsel düzlemlerdeki meclisler, sürekli veya geçici kurullar veya halkoyuna başvurma şeklinde düzenlenmiş katılım biçimidir. Bu katılım biçiminde, halk ya yerel yönetimin karar ve yürütme organlarının belirlenmesine yani seçimine katılır, ya da halkın belli bir kısmı bu karar ve yürütme organlarında aktif (örneğin, meclis üyesi olmak) veya pasif (örneğin, meclislere dinleyici olarak katılmak) olarak görev alır.

Hukukla düzenlenmemiş (*Spontone*) katılım ise, halkın olumlu ya da olumsuz yönde alacağı tavırla yerel yönetimi etkilemesidir. Baskı grupları ve kamuoyunun etkilemesi bu gruba girer. Eğer yönetilenlerin yönetimin eylem

¹⁶Mümtaz Soysal, *Halkın Yönetime Etkisi; Yönetilenlerin Seçim Hukuku Dışında Yönetimin İşleyişi Üzerindeki Etkileri (XIII. Uluslararası Yönetimsel Bilimler Kongresi Tebliğ Özetleri)*, TODAİE Yay., Ankara, 1968, ss. 7-24.

¹⁷Georges Vedel, *Depolitisation: Mythe ou Realite*, der. Armond Colin, Paris, 1962, s. 233-242.

ve işlemleri karşısında tepkileri ve katılım istekleri onaylama anlamına geliyorsa bu durum eş yönlü katılım, reddetme ve değiştirme anlamına geliyorsa değişik yönlü ve zıt karakterli katılım olarak adlandırılır.¹⁸

Katılımın ikinci boyutu kaynağına işaret eder. Katılım talebi yönetimde etkin olabilmek amacıyla vatandaşlardan gelebileceği gibi, bu talebin ortaya çıkması yönünde yönetimin de bir çabası olabilir. Çünkü yönetimin başarılı olabilmesi büyük ölçüde yurttaşların desteğine bağlıdır.¹⁹ Katılım da bir bakıma destek anlamına geldiği için yönetim vatandaşları bu yönde mobilize edebilir.

Katılımın bir başka boyutu ise düzeyi ile ilgilidir. Daha çok oy vermeye sınırlı kalan ve izleyicilik olarak nitelendirebileceğimiz biçimi katılımın en basit düzeyini oluşturur. En üst düzey ise aktif katılımıdır ve seçimlerde aday olma şeklinde kendini gösterir. Bu ikisi arasında da mitinglere katılma, afiş asma, parasal destek sağlama gibi maddi ve manevi destekleri içine alan bir ara katılım düzeyi bulunur.

Katılımcı demokrasinin sağlanabilmesinde toplumun bireylerine, sivil toplum örgütlerine ve günümüz siyasal yaşamının neredeyse vazgeçilmez öğeleri haline gelen siyasal partilere büyük görevler düşmektedir. Çünkü kurumsallaşmış bir temsili yönetim sistemi içerisinde hem yerel siyaset hem de ulusal siyaset partiler ekseninde şekillenmektedir. Bu siyasal partilerin Sigmound Neumann'ın deyişiyle "bireysel temsil partilerinden demokratik bütünleşme partilerine dönüşmesi"²⁰ ve üyelerinin tüm toplumsal sorunların çözümüne katılımını sağlamaları zorunludur.

¹⁸Soysal, A.g.e., s. 47.

¹⁹Bozkurt, A.g.m., s. 23.

²⁰Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1988, s. 218.

Etkin bir katılımın sağlanabilmesi noktasında önemli bir faktör de yerel yönetim kuruluşunun kapsadığı alanın hacmidir. Nüfus arttıkça yönetimle halk arasında mesafe artmakta ve katılıma karşı ilgi azalmaktadır. Çünkü yüksek bir nüfus yoğunluğu vatandaşların kendilerini yönetimi etkileyebilecek konumda hissetmemelerine sebep olmaktadır. Bu sakıncayı ortadan kaldırmak için pek çok ülkede yerel yönetim birimleri bölünerek katılım talebinin artmasına çalışılmaktadır.²¹

2.2.2. Yerel Yönetimlerde Halk Denetimi

Demokrasinin temel değerlerinden birisi de yönetimin toplum tarafından denetlenmesidir. Yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağı veren katılım süreci, halk denetiminin de etkinliğini artırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktadır. Hem seçimlerde hem de seçim dönemleri dışında yerel halkın yönetimin karar süreçlerini etkilemesine olanak sağlayan yol ve yöntemler bu açıdan önem taşımaktadır.

Denetim, vatandaşların toplum yararı için kaynakların toplanıp dağıtılmasında ve planların belirlenmesinde karar verenleri ve bu kararları uygulayanları kontrol etmesi ve yönlendirmesidir. Toplum denetim mekanizmasıyla kendinden toplanan kaynaklar üzerinde söz ve karar sahibi olabilmektedir. Denetim topluluğun siyasal kültürünü de yükselterek alınan kararların kamu yararı ölçütüne göre değerlendirilmesini ve anlamlı tercihler yapılabilmesini sağlamaktadır.²²

²¹ İdeal yerel yönetim büyüklükleri ve buna bağlı olarak katılım talebindeki artışlara ilişkin örnekler için Bkz. *Belediyelerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı*, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR) Yay., çev. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü adına Konrad Adanaeur Vakfı, Ankara, 1995.

²² Selçuk Yalçındağ, "İlçe Özel Yönetimi, (Bir Model Denemesi)", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 4, TODAİE Yay., Ankara, 1976, s. 47.

Yerel yönetimler demokratik denetimin ya da başka bir deyişle halk denetiminin sağlanabilmesi açısından en elverişli yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin ölçek bazında küçük yönetim birimleri olması halkın yönetimle olan ilişkisini kolaylaştırmakta ve çabuklaştırmaktadır. Bu sadece hizmetlerden yararlanma biçiminde kalmamakta halkın yerel yönetimleri denetlemesine de izin vermektedir.

Ancak gerçek anlamıyla bir denetim sağlanabilmesi için öncelikle yerel hizmetlerin finansmanında halkın kendi üzerine düşeni yapması, başka bir deyişle elini taşın altına koyması gerekir. Kentli herşeyin başında kentin ve belediyenin sahibinin kendisi olduğunun bilinci içinde olmak zorundadır. Çok veciz bir ifadeyle "yaşadığım yer evimdir ve burayı ben yönetirim" şeklinde ifade edilen bu yaklaşım kentliye yetki ve hakları yanında sorumluluklar da yüklemektedir. Bunların başında kent hizmetlerinin ve kentte yaşamının bedelini ödemek zorunluluğu gelir. Böylelikle vatandaşlar kent yönetimini emanet ettikleri kişileri seçip hizmet yapmalarını beklemeyeceklerdir. Hizmetlerin finansmanı için kendi bütçesinden para ayırmak zorunda kalacakları için bu hizmetin iyi yapılıp yapılmadığını da bizzat denetlemek ve sorgulamak isteyeceklerdir. Örneğin ilgili yönetim birimi (belediye) yöre halkına kamusal bir hizmet sunduğunda (park, otopark yapmak çevreyi temizlemek, kanalizasyon şebekesi kurmak gibi) bunların maliyeti halkla belediye arasında paylaşılmalı ve halkın kendisine sunulan hizmete katkısı sağlanmalıdır. Aynı zamanda vatandaşlar bu yoldan demokratik işleyişin tabanda yaygınlaşmasına da katkıda bulunabilir. Çünkü, hizmetin maliyetinin yerinde alınması bu güne kadar hep uygulana gelen yapılanmanın yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilmesinin de önüne set çekecek ve aşağıdan yukarıya

doğru bir yapılanma ve gerçek anlamıyla sivil toplumcu bir hareket ortaya çıkacaktır."²³

2.2.3. Yerel Yönetimlerin Halkı Eğitmesi

Yerel yönetim demokrasi ilişkisi çerçevesinde üzerinde durulan bir konu da yerel yönetimlerin demokrasi eğitimi sağladığı savıdır.

Katılım ve denetim mekanizmalarının, yerel bazda daha etkin kullanılabileceğinden yola çıkarak pek çok kişi tarafından yerel yönetimler demokrasinin beşiği veya okulu olarak nitelendirilmiş ve demokrasinin gelişmesi yolunda halkı eğittikleri öne sürülmüştür.²⁴ Bu anlayış büyük ölçüde, demokratik yerel yönetimlerin aynı zamanda ulusal ölçekte de geçerli olabilecek bir demokrasi eğitimi verdiği iddiasına ve halka en yakın, temsil sistemine dayanan birimler olması dolayısıyla ulusal düzeyde siyasete katılmayan kesimler için ekstra katılım olanakları sağlamalarına dayanmaktadır. Ayrıca bu kurumların özgürlük, eşitlik ve dayanışma gibi temel demokratik değerleri daha etkin bir biçimde hayata geçirmeleri de demokrasinin beşiği olarak nitelendirilmelerinde etkili olmaktadır.

Demokratik yerel yönetim bir taraftan yurttaşların bilinç düzeylerinde gerçekleştirilecek bir eğitimi öngörürken diğer taraftan da yurttaşların seçtiği temsilcinin seçildiği topluma karşı sorumluluğu noktasına işaret etmektedir. Bu sürecin bir sonraki aşaması ise ulusal düzeyde bir demokrasi için temel

²³Belma Üstünişik, *Demokratik ve Şeffaf Belediyecilik (Yuvarlak Masa Toplantısı)*, (içinde)Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaeur Vakfı Ortak Yay., Ankara, 1995, s. 123.

²⁴Türkiye'de de 1930 tarihli 1580 sayılı belediye kanununda bu konuya değinilmiş ve yasanın gerekçesinde şöyle denilmiştir. "Hassaten Hakimiyeti Milliye prensiplerinin icap ettirdiği *terbiyeyi siyasiyenin inkişafına* ok hadim olmak itibariyle belediye müesseseleri çok mühim, kıymetli, faydalı müesseselerdir."

oluşturmaktadır.²⁵ Böylelikle demokratik ilke ve davranışlara uymayı yerel düzeyde öğrenen vatandaşlar hem ulusal demokrasinin insan unsuru açısından güvencesini oluşturmakta, hem de yaşadıkları kentin yönetimine katılmak suretiyle ulusal siyasal sorunları daha iyi kavramaya başlamaktadırlar. Bu süreç yerel düzeyde siyasal kadroların yetişmesini de sağlamaktadır.²⁶

Yerel yönetimlerin demokrasi okulu olduğu yolundaki iddiaların bir başka dayanak noktası ise, dünyanın pek çok ülkesinde üst düzey yöneticilerin önemli bir kısmının yerel yönetimlerden gelmiş olmasıdır. Avrupa'daki pek çok siyasetçinin buldukları noktaya belediye başkanlıklarından gelmiş olması da bu yaklaşımın delillendirilmesi olarak sunulmaktadır. Bu kişiler arasında Willy Brandt, Jacques Chirac, Ronald Reagan, Richard Von Weiszacker, Gaston Defferre sayılabilir.²⁷

2.2.4. Yerel Yönetimlerde Temsil

Siyasal temsil, yönetme hak ve yetkisine sahip kişiyle bu yetkiyi onun yokluğunda kullanma izin ve hakkı kendisine verilmiş olan kişi arasındaki bir ilişkidir. Bu ilişkide yönetme hak ve yetkisine sahip olan “gerçek kişi”, temsil yetkisine sahip olan ise “yapay kişi” durumundadır.²⁸

Günümüzde hangi düzeyde olursa olsun demokratik, sivil ve etkili bir yönetimin temel nitelikleri arasında siyasal temsilin önemli bir yeri olduğu konusunda genel bir uzlaşma vardır. Yerel yönetimlerin de tanım gereği temsil

²⁵ Oya Çiftçi, *Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel yönetimlerin Önemi (Konulu Konferansın Sunuş Konuşmaları Kitabı)* (içinde), Stratejik Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara, 1994, s. 8.

²⁶ C. Dabbosh, *Science Administration (Administration Publique)*, Dalloz Yay., 1989, s. 212.

²⁷ Böyle bir yaklaşımın izlerini 1900'lü yılların başından itibaren ülkemizde de görmek mümkündür. Kurulan ilk Osmanlı Meb'usan Meclisi'nin ve daha sonrada TBMM'nin üyelerinin önemli bir kısmını belediye başkanları oluşturmaktadır.

²⁸ Ersin Kalaycıoğlu, "Türk Yasama Sistemi ve Siyasal Temsil" *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi* (Derleme), İstanbul, Beta Yay., 1986, s. 313.

kurumuna dayanması zorunludur. Yerel halkın gereksinme ve istemlerini yerel siyasalara dönüştürecek demokratik bir temsil sistemi olmaksızın etkili bir yerel yönetim sisteminden söz edilemez.

Yerel düzeyde temsil olgusunun belirlenebilmesi için öncelikle yerel karar alma yapısına egemen olan aktörlerin tespit edilmesi gerekir. Yerel siyaseti kimin yönettiği, kararları kimin aldığı, yönetimde en çok kimin sözünün geçtiği belirlendiğinde o yerel yönetim kurumunun demokratik sayılıp sayılmayacağı da belirlenmiş olacaktır.

Daha önce de belirtildiği gibi "yerel yönetim birimlerinin görece küçük ölçekli olmasının etkili bir temsil ve denetim sürecine yol açacağı inancı, yerel yönetim uygulamasının gerekçelerinden birisini oluşturmaktadır. Fakat unutulmamalıdır ki legal anlamıyla temsil edenle temsil edilen arasındaki ilişki olan temsil olgusu illegal bir anlam da kazanabilir. Temsilcilerin niteliği ve temsil organının yapısı bu konudaki eleştirilerin odak noktasını oluşturur. Bunun anlamı yerel yönetimler bazında temsilcinin / yerel meclisin belli bir çıkar grubunun, belli bir sınıfın, yerel oligarşilerin veya siyasal kliklerin sözcülüğünü üstlenebileceği endişesidir. Özellikle azgelişmiş toplumlarda ekonomik elitlerin siyasal alanda da etkili olacağı veya "merkezi iktidara egemen olamayan ayrıcalıklı sınıfların yerel yönetimde erklerini sürdürecekleri"²⁹ ve temel tercihleri belirleyecekleri yolunda yaygın bir kanı vardır. Mümtaz Soysal'da aynı endişeyi taşımaktadır. Soysal'a göre:

Genellikle dengesiz bir toprak mülkiyetinin ürünü olan ya da köhnemiş bir dağıtım sistemindeki kilit noktaları ellerinde bulunduran ekonomik güç sahibi gruplar temel tercihler üzerinde egemen olabilirler veya onları değiştirip kendi tercihlerini yığınların tercihi diye zorla kabul ettirebilirler.³⁰

²⁹ Muharrem Varol, *Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi*, Gündoğan Yay., Ankara, 1989, s. 21.

³⁰ Mümtaz Soysal "Politik Gelişmede Mahalli İdarelerin Rolü", *Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma*, TODAİE Yay., Ankara, 1971, s. 66.

Özellikle Marksist tabakalaşma kuramı³¹ yerel siyasetin belirleyici aktörlerinin kim olduğu ve erkin kim tarafından kullanıldığı konusunda, ekonomik bir bakış açısını kullanmak suretiyle, az gelişmiş toplumlar için oldukça anlamlı sayılabilecek argümanlar geliştirmiştir. Bu kurama göre, erk yapısını ekonomik güç dağılımı belirler. Kaynakların dağılımındaki eşitsizlikten yararlanarak güç sahibi olan ekonomik seçkinler, doğal olarak yerel erk yapısını gösteren bir piramidin de en üst kısmında bulunacaklardır. Bu elitler çoğu kez aktör (temsilci) olmayıp, perde arkasında kalıp siyaseti kendi istemleri doğrultusunda yönlendiren kişiler olmaktadır. İlerde üstünde geniş biçimde duracağımız gibi böyle bir durumda halka seçiminden vazgeçme ve seçtiği yöneticiyi geri çağırma hakkının verilmesi gerekir.

Bunun yanında yerel siyasetin de ulusal siyaset gibi partiler ekseninde şekillenmesinden kaynaklanan problemler de endişelerin diğer bir ayağını oluşturmaktadır. Örneğin yerel sorunlar konusunda etkili olan/olabilecek bir kişi seçilemezken ülke genelindeki politik dalgalanmalar neticesi görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan pek çok kişi yönetimin başına gelebilmekte ve yönetimin temel eylem ve işlemlerine damgasını vurabilmektedir.

"Yerel demokrasi kavramına temel olan temsil anlayışı, bir yandan kendi çıkar ve istemleri doğrultusunda temel siyasaları savunacak temsilci adayları arasından seçim yapacak bilinçli bir seçmen, öte yandan genel çıkarı savunacak bir temsilci idealine dayanmaktadır."³² Bunun yanında demokratik bir temsil sisteminin sahip olması gereken önemli bir özellik de, sistemin, nüfusun belli özelliklerini ve halkın içindeki belli grupların temsil organına yansımalarını sağlamasıdır. Çünkü meclisin alacağı karar veya önceliklerin belirlenmesi, çatışan çıkarlar arasında tercih yapma açısından önemli olabilecektir.

³¹ Bu kuram hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz. Çiftçi, A.g.e., ss. 13-18.

³² A.g.e., s. 16.

Özetle, temsil sisteminin dayandığı temel kavramlar seçim, sorumluluk ve temsil edicilik niteliği üzerinde toplanmaktadır. Bu noktada demokratik eğitim, bireysel veya sivil toplum örgütleri aracılığıyla yönetimin etkilenmesi ve denetlenmesi daha bir önem kazanmaktadır. Seçmenin çeşitli siyasa tercihlerinin doğrudan doğruya kendisinin aktarmasının pek fazla fayda vermeyeceği, bu etkinin çeşitli kurumlar eliyle yapılmasının daha etkili olacağı da tercih edilen görüş olarak ortaya çıkmaktadır.

2.2.5. Bilgi Alma Hakkı ve Yönetimde Saydamlık

Yerel topluluk tarafından oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin, planları, programları ve uygulama kararları üzerinde hemşehrilerin bilgi sahibi olması, günümüzde bilgi edinme hakkı bağlamında değerlendirilmektedir.³³ Bugün bütün dünyada yönetimin kendini daha çok halka yakınlaştırması ve faaliyetlerini topluma daha çok açması gerektiği düşüncesi giderek artan bir şekilde kabul görmektedir. 10 Aralık 1948 tarihli Birleşmiş Milletler Bildirgesi'nde de yer alan bu hak gereğince vatandaşların yönetimde olup bitenlerden olduğu gibi haberdar olması bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir.³⁴

Bilgi alma hakkının birinci ayağını dürüst yerel yönetim oluşturur. Dürüst yerel yönetimden anlaşılması gereken, yönetimin tüm görevlilerinin görevleri esnasında gerçeğe uygun, doğru ve samimi davranmalarıdır. Bilhassa belediye üst yönetimini oluşturan belediye başkanı ve meclis üyelerinin seçimler sırasında yapamayacakları veya yapmayacakları işlerle ilgili söz ve vaatlerde bulunması dürüstlükle bağdaşmaz. Verilen sözlerin yerine getirilmemesi ve belediye çalışanlarının, şahsi menfaatlerini toplum

³³ Selçuk Yalçındağ, "Yerel yönetimlerde Yeniden Yapılanma", s. 126.

³⁴ Nuri Tortop, *Dürüst ve Şeffaf Belediyecilik (Yuvarlak Masa Toplantısı)* (içinde), ss. 10,11.

menfaatinden üstün tutarak; yalana, rüşvete, hırsızlığa, yolsuzluğa ve nüfuz ticaretine başvurması, o beldede yaşayan fertler arasındaki karşılıklı güveni sarsar, hayal kırıklığına sebep olur ve toplumun huzurunu bozar.³⁵

Bilgi alma hakkının ikinci ayağını oluşturan saydamlık ise, kamusal yönetimin kamu yararına uygun olarak işlediğine ve özel çıkarlara alet olmadığına ilişkin olarak yönetilenleri inandırmanın en etkin yoludur. Saydamlık, yönetsel bütün işlemleri açıklığa kavuşturmak ve duvarlar gerisinde kamu yararına aykırı hiçbir işin yürütülmediğini görmek olanağını herkese tanımak³⁶ olarak tarif edilebilir. Saydamlığın temel hedefi, "yönetimin işleyişini iyileştirmek, yönetimi daha iyi kontrol edebilmek, halkla ilişkileri yumuşatmak ve yönetime daha demokratik bir nitelik kazandırmaktır. Ayrıca bu yöntemle idari işlem veya eylemin doğrudan doğruya dokunduğu kişisel menfaatleri da korumak mümkün olabilmektedir. Çünkü bu ilke yönetilenlere kendilerini ilgilendiren bir karar karşısında yargısal başvurma hakkının kullanılmasını sağlayan hukuksal bir güvence de sağlamaktadır.³⁷ Ayrıca demokratik bir yerel yönetimin koşullarından biri olarak kabul edilen denetim mekanizmasının işletilebilmesi için de bilgi alma hakkını güvenceye kavuşturulması büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimler bazında dürüstlüğün ve saydamlığın sağlanabilmesi için, öncelikle yöneticilerle yönetilenler arasında haberleşme ilişkileri başta olmak üzere sağlıklı ilişkilerin kurulması, yerel yönetim organlarının karar ve işlemlerinin mutlaka yargı denetimine tabi kılınması, yönetimin resmi belgelerinin ilan edilmesi veya gerektiğinde ulaşılabilmesi ve ihalelerin kamuya açık yapılması, şikayet kurumlarının hayata geçirilmesi, yönetsel

³⁵Erdal Akar, *Dürüst ve Şeffaf Belediyecilik (Yuvarlak Masa Toplantısı)* (içinde), s. 76.

³⁶Cahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 138., Soysal, A.g.e., s. 110.

³⁷Selçuk Yalçındağ, "Bitmeyen Senfoni; Yerel Yönetimler Reformu" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, TODAİE Yay., Ankara, 1993, ss. 54-55., Soysal, A.g.e., s. 111.

usullerin basitleştirilmesi, işlem ve imza sayısının azaltılması belli başlı yöntemler olarak sayılabilir.

2.3. YEREL YÖNETİM MERKEZİ İDARE İLİŞKİSİ

Merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkisinde çoğunlukla yerel yönetimler bir alt örgütlenme biçimi olarak görüldüklerinden merkezi yönetim tarafından çizilen sınırlar içerisinde işlevlerini yerine getirmek zorunda olan kurumlar olarak kabul edilmektedirler. Günümüzde bu tezin anlamlı olarak kabul edilebilmesi mümkün değildir. Çünkü kompleks bir toplum ve devlet yapısı içinde devletten yerel ihtiyaçlar konusunda rasyonel kararlar alması beklenemez. Dolayısıyla bazı kamusal yetkilerin alt birimlere devri bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu noktada merkez- yerel ilişkilerinin çerçevesini oluşturan “özerklik” kavramıyla karşılaşırız. Fakat özerklik ile kastedilen “bağımsızlık” değildir ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimden tümüyle bağımsız olması beklenemez. Asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini merkezin müdahalesi olmaksızın kendi olanaklarıyla görebilmesidir. Fakat yerel yönetimlerin bu faaliyetlerinin de hukuk devleti ilkesi gereğince bir denetime tabi olması gerekir. Bu denetimi yapacak merci ise devlettir. İdeal olarak “hukuki denetim” olarak adlandırılan bu denetim çoğu kez “yerindelik denetimi”ni de içine alarak “vesayet” olarak adlandırılan ve özerkliği büyük ölçüde zedeleyici niteliklere sahip bir denetim biçimine dönüşmektedir. Aşağıdaki üç alt bölümde merkez-yerel ilişkilerinin iki ucunu oluşturan özerklik ve vesayet denetimi uygulamaları geniş olarak açıklanmakta ve ideal bir görev bölüşümünün esaslarını belirlemeye yönelik “*subsidiyarite*” ilkesi tanımlanmaya çalışılmaktadır.

2.3.1 Özerklik

Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yönetimin karar alma, bunları uygulama, bağımsız organlara sahip olma ve mali özerklik isteklerini kapsar.³⁸

Avrupa Konseyi Ocak 1957'de toplanan "Yerel Yönetimler Konferansı"nda yerel özerkliği yerinden yönetimin temel şartlarından biri olarak kabul etmiş ve yerel özerklik ilkesinin temel niteliklerini aşağıdaki gibi özetlenmiştir.³⁹

1. Yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi.
2. Yerel yaşamın özgül ve partiler üstü niteliğinin korunması.
3. Devletin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetiminin kaldırılması; işlemlerin yasaya uygunluğunun, bağımsız yargı organlarınca denetlenebilmesi.
4. Yerel yönetim maliyesinin özerkliği ve akçal kaynakları özgürce kullanabilme hakkı.
5. Yerel özerkliğin halka maledilmesinin gerçekleştirilmesi.

Özerklik düşüncesinin arkaplanında, siyasal gücün başka bir deyişle yetkinin yerel yönetimlerle merkez yönetimi arasındaki paylaşım problemi yatmaktadır. Daha önce de söylediğimiz gibi tarihin hiçbir döneminde mutlak manada merkezi yönetimler siyasal gücün tamamını kullanamamışlardır. Az

³⁸Nuri Tortop-Orhan Pirlar-Ahmet Başsoy, *Belediyeler ve İdari Vesayet*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaer Vakfı ortak yayını, Ankara, 1995, ss. 31-35.

³⁹Konsey bu ilkeleri daha da geliştirerek Avrupa Yerel yönetimler Şartı adı altında 1985 yılında yerel yönetimlerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansında kesinleştirmiştir. Türkiye 1991 yılında 3723 sayılı yasa ile bu şartı kimi maddelerine çekince koymak suretiyle kabul etmiştir. Daha geniş bilgi için Bkz. Keleş, A.g.e., ss. 41-44.

veya çok yetkili yerel yönetimler tarihin mutlak gerçekliğidir. Günümüzde üniter devletin farklılaşan ve çeşitlenen toplumsal yapısı da ne tüm kararların merkezden alındığı salt merkeziyetçiliğe ne de bütün kararların yerel düzeyde alındığı mutlak özerkliğe imkan vermektedir. Bu noktada önem kazanan husus siyasal gücün adaletli paylaşılıp paylaşılmaması problemidir. Eğer siyasal güç yerel yönetimlerle merkez yönetimi arasında adaletli biçimde paylaştırılmazsa, toplum ya gücün yeniden bölüştürülmesi için başkaldırmakta ya da merkez yönetimine onu sarsacak şekilde yavaş yavaş tepki göstermektedir. Tersine, yerel yönetimler aşırılıklara kaçtıklarında ise merkezileşme eğilimleri artmaktadır. Dengenin korunabilmesi için bu gücün bölüştürülmesinde ülkenin tarihsel gelişim süreci ve geleneklerine, toplum yapısının sahip olduğu özelliklere, ekonominin niteliğine ve merkez yönetiminin yapısına dikkat edilmelidir. Bu bağlamda Michael Debre dengenin yerel yönetimler lehine bozulmasını “güçsüz ve kararsız bir başın altında, sert ve dövüşken bir gövdenin felaketlere yol açması” olarak değerlendirmektedir. Öte yandan Tocqueville ise dengenin merkez lehine bozulmasını “özgür ve güçlü bir başı, köle bir gövdeye takmak” olarak nitelendirmektedir.⁴⁰

Özerklik, yukarıda da belirtildiği gibi bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak veren kaynaklara da sahip olabilmesidir. Yerel özerkliğin artırılmasının istenmesi daha çok kuvvet ve daha çok hak istenmesi olarak algılanmamalıdır. Özellikle üniter bir devlet yapısına sahip devletlerde yerel yönetimlerin daha fazla özgürlük talepleri çoğu kez bölücü talepler olarak nitelendirilmekte ve bastırılma yoluna gidilmektedir. Oysa merkezi yönetimin gücünün artması karşısında yerel yönetimlerin güçlerinin azalması ne kadar doğruysa yerel yönetimlerin güçlerinin arttığı durumlarda merkezi otoritenin zayıflayacağı iddiası da o kadar temelden yoksun bir iddiadır. Çünkü merkezle yerel

⁴⁰ A.g.e., s. 36.

birbirlerini tamamlayan kurumlardır ve güçlü, demokratik ve özerk bir yerel yönetim merkezinde güçlenmesine, rasyonel kararlar almasına ve demokratikleşmesine sebep olacaktır. Burada çok sık karıştırılan bir noktaya da açıklık getirmek gerekiyor. Yerel özerklik bir egemenlik kullanımı değildir. Federe devletlerde bile yerel yönetimlerin yetkisi sadece siyasal erkin paylaşılmasından ibarettir.

Yerel özerkliğin ön şartı yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmiş organlardan oluşması gerekliliğidir. Ancak bunun yeterli olduğu söylenemez. Gerçek anlamıyla özerkliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin merkezi idareden hangi yetkileri devraldığı, organlarının karar alabileceği konuların niteliği ve kapsamı, bu kararların uygulanma olanakları, özerkliği sürdürücü mali ve yasal olanakların varlığı da göz önüne alınması gerekli kriterlerdir.⁴¹

2.3.2. Vesayet Denetimi

Yerel yönetimler egemenlik hakkını kullanan birimler olmadıkları için dünyanın bütün ülkelerinde az ya da çok merkezi yönetimin denetimine konu olmaktadır. Bu denetim genellikle "idari vesayet" olarak adlandırılmakta ve vesayet denetiminin niteliği ve yoğunluğu bir anlamda yerel demokrasinin ne ölçüde gerçekleştirilebildiğinin kanıtı olarak kabul edilmektedir. Aynı zamanda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi bir yandan özgül çıkarların genel çıkarlar üzerinde bir öncelik kazanmasına karşı bir güvence mekanizması olarak kabul edilmekte öte yandan da "yerel seçmen ve temsilci için kuramsal olarak öngörülen rol ve işlevin bir engelleyicisi"⁴² olarak değerlendirilmektedir."

⁴¹ Sema Erder, Nihal İncioğlu, *Türkiye'de Yerel yönetimler: (Türkiyenin Sorunları Dizisi)*, Yeni Yüzyıl Cep Kitaplığı Serisi, İstanbul, 1995, s. 10.

⁴² Çiftçi, A.g.e., s. 17.

Merkezi yönetimler yerel yönetimler üzerinde genelde üç tür vesayet yetkisi kullanırlar. Bunların ilki genel vesayet denetimi (*general tutelage*) dediğimiz yönetimin eylem ve işlemlerinden, karar organlarının oluşumu ve dağıtılmasına kadar uzanan geniş bir yelpazeyi kapsayan yöntemdir. Önleyici denetim (*preventive tutelage*) olarak adlandırılan vesayet türünde ise, yasal düzenlemeler yoluyla yerel yönetimlerin yapamayacakları görev alanları sayılır ve bu alanlara girmeleri engellenir. Üçüncü yetki, yerine geçme (*constraintive tutelage*) yetkisidir. Ancak otoriter ve totaliter rejimlerde ve nadiren rastlanan bu vesayet yetkisini kullanan yönetim, yerel yönetimin kararlarını iptal ettikten sonra bir de onun yerine geçerek karar alır ve bunun uygulanmasını zorunlu kılar.⁴³ Hiyerarşik bir düzenleme içinde örgütlenmiş yönetim yapıları vesayet denetimlerine daha uygundur.

Ayrıca bir denetim türü daha vardır ki, bu niteliği gereği dolaylı bir denetimdir ve mali bağımlılık denetimi olarak adlandırılmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliğini belirleyen faktörlerden birisi de mali olanaklar olduğuna göre yapacağı işlerle ilgili bağımsız kaynaklar yaratamayan ve bunları kullanma noktasında tek başına hareket edemeyen bir yerel yönetimin özerk olduğu düşünülemez. Bu gerçeği çok iyi gören merkezi yönetim çoğu kez yerel yönetimleri kendine bağlı tutabilmek için, onun mali kaynak yaratma ve kullanma yetkisini elinden almaktadır.

İdari vesayet devletin hakimiyet gücünden ve idarede bütünlük ilkesinden kaynaklanmaktadır. Her ülkede idari vesayet vardır. Ancak bunun sınırlarını ve yöntemini belirlemek önemlidir.⁴⁴ Bu denetim bir *opportinite* (yerindelik) değil, hukuka uygunluk denetimi olmalı ve hukuki işlem yapıldıktan sonra (*a posteriori*) uygulanmalıdır. Denetimin işlem yapılmadan önce gerçekleştirilmesi (*a priori*) bu denetimi yerindelik denetimi kapsamına

⁴³Ali Erkan Eke, "Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 18, S. 4, s. 66., Tortop-Pirler-Başsoy, A.g.e., s. 46-220.

sokmaktadır.⁴⁵ Yerindelik denetimi ise devletin değil halkın işidir. Devlet halkla yerel yönetim arasına girmemelidir. Devletin asıl görevi ve varlık sebebi hukuka uygunluk denetimi yapmaktır. Bunu yapmanın en iyi yolu ise ülkenin makro hedefleri ve planlarını hukuk normu haline getirip yerel yönetimleri bu bağlamda denetlemektir. Örneğin eğitim yetkisini yerel yönetimlere vermek fakat genel standartlar koyup bu standartlara göre yerel yönetimleri denetlemek veya imar yetkilerini yerel yönetimlere devretmek fakat yapıların sahip olması gereken asgari standartları belirlemek suretiyle hukuki denetim için altyapı hazırlamak gibi.

Özetlemek gerekirse, demokratik bir yerel yönetim mekanizmasının oluşturulabilmesi için yerel yönetimler üzerindeki her türlü idari vesayet kaldırılması, hukuki denetime dönüşmesi bir zorunluluktur. Bu durum merkezîyetçilikten kaynaklanan tıkanıklıkları ve bürokratik engelleri ortadan kaldıracak böylece yerel yönetimlerde hizmetler daha süratli, verimli ve etkin yapılmış olacaktır. Ayrıca bu denetimden demokratik yerel yönetim kurumu da zarar görmeyecektir.

2.3.3. Subsidiyarite İlkesi

Bu çalışmanın birinci bölümünde de değinildiği gibi kamusal ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla yönetim işlevi, federal devletlerde federal devletle federe devletler arasında, hem federal hem de üniter devletlerde ise merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Fakat zamanla farklı düzeylerdeki bu yönetimler arasında görev ve yetki anlaşmazlıkları ortaya çıkmıştır. Bu sorun önce her yönetim kademesinin görevlerinin yasalarda ayrıntılı olarak sıralanmasıyla, daha sonra ise yönetim

⁴⁴Nuri Tortop-Orhan Pirlir-Ahmet Başsoy, s. 7.

birimlerinden birinin diğetine göre genel yetkili kılınması yoluna gidilerek⁴⁶ çözülmeye çalışılmış ancak ihtiyaçların sürekli olarak değışen yapısı bu yöntemleri zorlayınca çözüm *subsidiyarite* ilkesinin hayata geçirilmesinde bulunulmuştur.

Subsidiyarite ilkesi yetkinin görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetim birimince kullanılmasını ve bu yetkinin alt düzeyden üst düzeye ancak “mutlaka gerekli olduğunda” ve “hizmetin bu yolla daha iyi karşılanmasının mümkün olduğu durumlarda” devredilmesini öngörmektedir.⁴⁷ Dolayısıyla subsidiyarite ilkesin öncelikli hedefi kamusal hizmetlerin halka en yakın yönetim birimince gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. Aynı zamanda bu ilke hizmetin ilgili yönetim birimince verilemediği / gerçekleştirilemediği durumlarda bir taraftan yetkili organı, bir taraftan da bu organın yetkilerini ve sınırlarını belirlemeye yöneliktir. Bu anlamına göre üst düzey olan devlet, ancak alt düzeyin gösterdiği veya kanıtladığı kapasitesini dikkate alarak müdahalede bulunabilir. Başka bir deyişle "toplum ve içindeki kişiden aileye, yerel toplumdaki değışik büyüklükteki gruplara kadar değışen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin ancak bunların çeşitli gereksinimlerini karşılayamadığı derece ile sınırlı olmasıdır."⁴⁸

İkenin taşıdığı üçüncü anlam ise müdahalenin gerekçesine ilişkindir. Buna göre devletin yerel yönetimlerin yetkilerini kullanabilmesi ve onun görev alanına girebilmesi ancak yapılacak hizmeti devletin daha etkin ve daha uygun yapabileceği durumlarda meşrudur.

⁴⁵ Alain Delcamp, *Les Collectivites Decentralisees*, La Documentation Française Yay., Paris, 1994, ss. 7-12

⁴⁶ Zafer Üskül, “Subsidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 23.

⁴⁷ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, Ankara, 1995, ss. 2-3.

⁴⁸ A.g.e., ss. 4-5.

Yetkilerin esnek bir biçimde dağılımını sağlayan subsidiyarite ilkesinin bir gereği olarak kamusal ihtiyaçlar ancak bir devletin yerine getirebileceği kadar büyük, zahmetli ve maliyetliyse (ulusal güvenliği, adaleti sağlamak gibi) bizzat devlet tarafından sağlanmalıdır. Fakat yerel ve bölgesel birtakım ihtiyaçlar (çevre temizliği, trafik hatta eğitim gibi) bu ihtiyaçların ortaya çıktığı yerel yönetimler (belediyeler, il özel yönetimleri veya bölge yönetimleri) eliyle yerine getirilmelidir. Aynı şekilde bir köy ya da mahalle de ortaya çıkan ihtiyaçların ise doğrudan yöre halkının alacağı kararlar yönünde düzenlenmesi doğru olacaktır.

Kamusal ihtiyaçların hizmete en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi etkinliği ve verimliliği arttıracığı gibi, yatay düzeyde bir katılım ve denetim mekanizmasını da harekete geçireceğinden demokrasinin tabandan tavana doğru gelişiminkin de temellerini atacaktır.

2.4. DEMOKRASİNİN TABANA YAYILMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

Bu çalışmanın şu ana kadarki bölümünde demokratik bir yerel yönetimin oluşturulabilmesi için, en azından temel şartlar ortaya konulmaya çalışıldı. Bu başlık altında ise kuramsal çerçevesi oluşturulan demokratik yerel yönetim kurumunun ideal bir portresi çizilmeye çalışılacaktır. Batılı demokrasilerin yerel yönetim uygulamaları etrafında şekillenecek bu portre hem demokrasi kuramının temel yaklaşımlarını esas alan bir bakış açısını yansıtmaya amacını gütmekte, hem de demokratik yerel yönetim kurumuna sahip Batılı ülkelerin tarihsel ve günümüze ilişkin pratiklerinden yola çıkılarak oluşturulmuş öneriler niteliği taşımaktadırlar.

Demokrasinin tabana yayılması perspektifinde, yerel yönetimlerin rolünün kuramsal çerçevenin ötesinde daha somut örneklerle ortaya konulmaya çalışıldığı bu bölümdeki uygulamalar, hem devletin hem de bireylerin girişimleri ekseninde oluşmaktadır. Devletin temel görevi genellikle demokratik yerel yönetim kurumu önündeki engelleri kaldırmak olarak ortaya çıkarken, bireylere hem kendi başlarına hem de kollektif olarak büyük görevler düşmektedir. Devletin böyle bir amacın gerçekleştirilmesinde araç olarak görülmesi demokrasi kuramının özüne aykırı bir gelişme olarak değerlendirilmemeli, fakat demokrasilerde asıl olanın yine de sivil girişimler olduğu unutulmamalıdır.

Demokratik bir yerel yönetim kurumu oluşturabilme amacına yönelik olarak, devlete düşen görevlerin⁴⁹ başında yerel yönetim kurumunu anayasal ve yasal bir güvenceye kavuşturmak gelmektedir. Bunun yanında vatandaşların yerel yönetimler üzerindeki hakları da Avrupa Kentsel Haklar Bildirgesi'nde olduğu gibi bir teminata sahip hale getirilmelidir. Böylelikle vatandaşlar hem yönetime katılabilmek ve onu denetleyebilmek için kendilerini yetkili hissedecekler, hem de yönetimin işlem ve eylemlerine karşı yasal bir güvenceye sahip olacaklardır. Anayasal ve yasal güvencenin teminat altına alması gereken en önemli husus ise merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün rasyonel esaslara bağlanması ve yerel yönetimlerin sahip oldukları hak ve yetkilerin subsidiyarite ilkesiyle güvence altına alınmış geniş bir özerklik anlayışı içinde hayata geçirilmesidir. Dolayısıyla yerel yönetimler anayasa ve yasaların çerçevesi içinde kalmak koşuluyla, hemşehrilerin yaşamlarıyla ilgili genel bir yetkiye sahip olarak kabul

⁴⁹ Devletin demokratik bir yerel yönetim kurumunun oluşumuna yapacağı katkılar için genel olarak Bkz. Alain Delcamp, *Les Institutions Locales en Europe*, PUF, Paris, 1990, ss. 6-44., *Yerel Yönetim Yapıları ;Yerel yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 4*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME ortak yay., İstanbul, 1993, Ahmet Erol, *Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği*, Kültür Bakanlığı Yay., Ankara, 1995, Selçuk Yalçındağ, *Federal Almanya ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1992., Peter Bromhead, *Life in Modern Britain*, Hong-Kong, 1986, ss. 61-71'den Şükrü Kara, "İngiliz Mahalli İdaresi", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss.366-372.

edilmelidir. Bu yetki aynı zamanda devletin görevleri arasında sayılması uygun olan savunma, dışişleri, adalet gibi alanlar dışında yerel yönetimlere geniş bir hareket serbestisi tanınmalıdır.

Bu ideallere uygun olarak Batılı demokrasilerde yerel yönetim, milli yönetime, kişisel teşebbüste devlet teşebbüsüne tercih edilmektedir. Hizmetler ancak özelleştirilip kişisel teşebbüs başarılı olamadığında hükümet eliyle gerçekleştirilmektedir. Ayrıca Amerika ve Avrupa'nın pek çok ülkesinde yönetimler arası ilişkiler yasalar tarafından ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş olmasına rağmen, merkezi yönetimin çok sektörlü bir politika ve program yapısına sahip olması ve alt yönetim kademelerinin çok farklı alanlara yayılmış sorumluluklar taşımaları nedeniyle, yönetimler arası görev ve yetki sınırları yatay ve dikey olarak belirsiz kabul edilmektedir. Bu tür bir paylaşım özellikle federal devletlerin ana karakteristiklerinden bir haline gelmiştir. Örneğin ABD ve Almanya'da federal hükümete kesin olarak devredilmeyen alanlarda önce eyalet daha sonra da yerel yönetimler tam yetkili birimler olarak faaliyet göstermektedirler. Bir örnek vermek gerekirse: Ohio eyaletine bağlı Cincinatti kenti bu yasal çerçevede içinde bağımsız bir hukuki varlık olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu kent faaliyetlerinde özel bir onaya ihtiyaç duymayacağı gibi bu faaliyeti niçin yaptığı noktasında da üzerinde bir denetim uygulanamaz. Almanya'da da yerel yönetimler benzer hak ve yetkilere sahiptirler Hatta Alman yerel yönetimleri kendilerine ait hak ve yetkilerin eyaletçe ihlal edildiğini düşünüyorlarsa anayasa mahkemesine başvurabilir ve federe devletten davacı olabilirler. Aynı şekilde Federal devletten de davacı olabilirler. Yerel Özerklik İsveç anayasasının da önemli bir ilkesidir. Anayasaya göre kamusal yetkiler halktan kaynaklanır ve İsveç demokrasisi parlamenter temsil ve yerel özyönetim aracılığıyla gerçekleşir. 1977 yılında çıkarılan yerel yönetim yasası ile merkezi hükümete yalnızca yerel yönetimler üzerinde asgari standartları belirleyebilme hakkı tanınmıştır.

Bu paylaşım yapılırken yerel yönetimlere görevlerini yerine getirebilecek gelir kaynaklarının da sağlanması gerekir. Çünkü finans kaynağı hükümet olan bir yerel yönetimin özerk olarak kabul edilebilmesi ve inisiyatif üstlenebilmesi mümkün değildir. Bu amaçla, öncelikle yerel yönetimlere kendi sınırları içerisinde vergi toplama yetkisinin verilmesi gerekir. Örneğin, ABD'de yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yüzde 42'si İsveç'te yüzde 41'i yerel vergilerden oluşur. İspanya'da ise yeni başbakan tarafından Katalonya başta olmak üzere bölgelerin mali özerkliğinin arttırılacağı ve vergi toplama yetkisi verileceği söylenmiştir. Her zaman merkeziyetçi yönetimin kalesi olarak bilinen Fransa'da bile yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısı yerel vergilerden oluşmaktadır.

Yasal çerçevede demokratik bir yerel yönetim kurumu ortaya çıkarabilme yönünde bir başka düzenleme ise politika oluşturma sürecine “üst düzeyde katılım” olarak adlandırılmaktadır. Bu uygulamada yerel yönetimlerin temsilcileri aynı zamanda ulusal düzeyde de temsilci olarak kabul edilmektedir. "Yerel yönetimlerde, halkla ilgili kararların alınmasında halkın katılımı nasıl demokrasi için zorunlu bir süreçse ulusal düzeyde, parlamentoda yerel yönetimlerle ilgili kararların alınmasında yerel yönetim temsilcilerinin de katılımı zorunludur” şeklinde bir gerekçeye dayanan bu yöntem, pek çok Avrupa ülkesinde uygulanmaktadır. Örneğin en başarılı uygulamalardan biri kabul edilen Almanya'da yerel yönetim temsilcilerinin katılmadığı meclis komisyonları karar alamamaktadır. Aynı şekilde İsveç'te de yerel yönetimler merkezi yönetimin ulusal politika ve programlarla ilgili karar alma sürecine aktif olarak katılmaktadır. Fransa'da bu yönetime ilişkin daha farklı bir uygulama vardır. Belediye başkanlarının başkanlık dışında üst düzey hükümet görevlerini de yüklenmesi sağlanmıştır. Orjinal tabiriyle *cumul des mandats* olarak adlandırılan bu uygulamayla bir kişi hem belediye başkanı hem de

milletvekili olabilmektedir. Böylelikle yerel yönetimler millet meclisinde güçlü bir şekilde temsil edilmektedir.

Vatandaşların yerel yönetimle ilgili istek ve şikayetlerini iletebileceği kişi veya kurullardan oluşan *ombudsman* yöntemi de demokratik bir yerel yönetim oluşturulabilmesi amacıyla sık sık başvurulanan yöntemlerden birisidir. Ombudsman sistemi yönetimin dışında gerçekleştiği için hem hizmetlerin sunulması noktasında hem de halkın yönetime katılımı noktasında önemli görevler üstlenebilmektedir. Özellikle İskandinav ve Anglo-Sakson ülkeleri gibi yönetsel yargı sisteminin gelişmediği ve halkın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde bu yöntem başarıyla uygulanmaktadır.

Yukarıda da söylediğimiz gibi demokrasinin tabandan tavana doğru yapılanmasında devlete önemli sorumluluklar düşmesine rağmen esas görev vatandaşlara düşmektedir. Özellikle yerel yönetimler düzeyinde vatandaşların yönetime katılımı etrafında odaklaşan bu görevler farklı yol ve yöntemlerle kullanılabilir. ⁵⁰ Genel olarak "yurttaş girişimleri" olarak adlandırılan bu yöntemlerin en önemli araçlarının başında yerel topluluk içinden çıkan bir grubun belirli bir sayıda imza toplaması ve bu imzalar yönünde yönetimin eylem ve işlemlerinin etkilenmeye çalışılması gelmektedir. İmza toplama işlemi bir muhalefet partisi tarafından başlatılabileceği gibi, yerel bir çıkar grubunun öncülüğünde de başlatılabilmektedir. Örneğin, İsveç'te yerel politikaların büyük bir çoğunluğu böyle bir sistem içerisinde oluşturulur. Muhalefetin ve çıkar gruplarının etkinliğiyle oluşturulan politikalarda böylelikle geniş bir uzlaşmaya dayanmakta ve daha çok kabul görmektedir.

⁵⁰ Demokratik yapılanmanın oluşturulmasında vatandaş girişimleri için Bkz. Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Ortak yay., İstanbul, 1993, ss. 103-170., *Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel yönetimlerin Önemi (Konulu Konferansın Sunuş Konuşmaları Kitabı)*, Stratejik Araştırmalar Vakfı Yay., Ankara, 1994, *Yerel yönetimlerde Yeniden Yapılanma; Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*, Türk Belediyecilik Demeği ve Konrad Adanaeur Varfi Ortak Yay., Ankara, 1994., Süheyl Batum, "Türkiye'de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 17-19., İsmail Gündüz, "Japonya Yönetim Sistemi Üzerine Bir İnceleme", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 213-216.

Yurttaş girişimlerinin ikincisi, seçilmiş temsilcinin geri çağırılmasıdır. (recall) Yurttaşların seçilmiş kamu görevlilerinden memnun olmadıkları durumlarda, bu kişilere uygun bir yolla güvensizliklerini bildirmeleri ve görevden azledilmelerine imkan tanıyan bir müessese olan "geri çağırma" yöntemi bu gün pek çok ülkede uygulanmaktadır. Örneğin, ABD'de temsilcinin geri çağırılabilmesi için yüzde 5 ile yüzde 10 arasında değişen bir grubun imza toplaması gerekmektedir.⁵¹

Genelde bu tür girişimler bir sivil toplum kuruluşu tarafından başlatılmaktadır. Zaten gelişmiş demokrasilerin en önemli niteliklerinden biri sivil toplum örgütlerinin yönetimde ciddi bir ağırlığının olmasıdır. Özellikle Amerikan demokrasisi ve yerel yönetim geleneği büyük ölçüde sivil örgüt demokrasisine dayanır. ABD'de birçok önemli reform sivil örgüt hareketi olarak başlamıştır.⁵² Bunlar arasında en önemlisi vergiye karşı çıkan bir sivil hareketin ABD'yi İngiltere'den koparması ve bağımsızlığına kavuşturmasıdır. Köleliğin sona erdirilmesi, kadınlara oy hakkı verilmesi ve son zamanlarda ortaya çıkan okulların özelleştirilmesi hep sivil hareketler olarak başlamıştır. Merkezi hükümetin etkinliği, özellikle yerel kamusal hizmetlerin sağlanması noktasında yok denecek kadar azdır. Bu yüzden hem merkezi hükümet hem de yerel hükümetler (eyalet) ve yerel yönetimler sivil toplum kuruluşlarıyla iyi ilişkiler kurmaya çalışmaktadırlar. Çünkü halkın katılımı zamanında sağlanmazsa daha sonradan büyük problemler ortaya çıkabilmekte, kızgınlık ve içerleme zaman içinde büyümekte ve aniden yerel otoriteler karşısında düşman bir toplum bulmaktadır.

⁵¹ Robert Heckman, *Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel yönetimlerin Önemi (Konulu Konferansın Sunuş Konuşmaları Kitabı)*, Stratejik Araştırmalar Vakfı Yay., Ankara, 1994, ss.75-82.

⁵² A.g.e.,

Yurttaş girişimlerinin kurumsallaşmış en önemli görüntüsü ise "halk toplantıları" ve "kent meclisleri" yoluyla yönetime katılmaktır. Hem halkın yönetime isteklerini bildirmesini sağlayan, hem de yönetim açısından halkın tepkilerini ölçme olanağı veren halk toplantıları, eğer uygulanabilir nitelikte karar alma yetkisine de sahipse gerçek bir katılım olanağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yöntemde katılımın kantitesine ilişkin olarak bazı tanımlama farklılıkları doğabilir. Örneğin, bu yöntem, halkın tamamı belli bir yerde toplanarak görüşlerine başvurulabiliyorsa "kent meclisleri", daha küçük bazda örneğin mahalle düzeyinde bir organizasyon gerçekleştiriliyorsa "mahalle kurulları" olarak adlandırılabilir. Bu yöntemin biraz daha kurumsallaşmış şekli ise "yurttaş danışma kurulları" olarak nitelendirilmekte ve halkın belli bir bölümünün kurumsal bir yapı içerisinde bir araya gelmesi ve yönetimin gerektiği durumlarda bu kurulların düşüncesine başvurması şeklinde tezahür etmektedir. ABD başta olmak üzere İngiltere, İsveç ve İsviçre'de bu yöntem bir gelenek halini almıştır.⁵³

Bir başka katılım kanalı "proje demokrasisi"dir. Kentsel hizmetlerin projelerinin gerçekleştirilmesi sürecine halk içinden istekli olanların katılacağı özel gruplar oluşturulmasına dayanan bu yöntem daha çok ABD'de uygulanmaktadır. Projeler kentlilere de yükümlülükler getirdiği için pek çok Amerikan vatandaşı bu gruplar içinde yer almak istemektedir.

Halkın yerel karar alma süreçlerine dahil olmasının bir başka yolu referandumdur. Yönetimin karar organlarının aldığı kararları halkın oyuna sunması ve buradan çıkacak sonuca göre hareket etmesi yine halkın yönetimde söz sahibi olmasını sağlayacaktır. Sık sık seçim havası vermesi, manipülasyona

⁵³ Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 36

müsait olması ve büyük maliyetler getirmesi gibi sebeplerle eleştirilse de referandum demokratikleşme yolundaki ülkelerde bile seçim mekanizmasına ek olarak halkı demokratik sürece katkıya zorlayan bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Ayrıca referandum kadar kesin sonuçlar vermese de "kamuoyu araştırmaları" halkın nabzını yoklamada önemli araçlardan birisi haline gelmiştir. Üstelik referandumlar kadar maliyetlerde getirmemektedir. Bu araştırmalarla yerel topluluğun değişen duyarlılık ve hizmet taleplerinin ölçülmesinde, son teknolojik gelişmelerin de yardımıyla ciddi sonuçlara ulaşılabilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Demokrasinin, en ideal şekliyle tabandan tavana doğru gelişeceği öncülünden yola çıkılarak, ikinci bölümde nasıl bir yerel yönetim kurumunun demokrasiyi tabana yayabileceği ortaya konmaya çalışıldı. Bu bölümde özerk, saydam bir örgütlenmeye paralel olarak, halkın yerel siyasi süreçlere aktif katılımı ve denetimi ekseninde demokratik bir yerel yönetim kurumunun ortaya çıkabileceği konusu ayrıntılı biçimde işlendi

Bu bölümde ise, ikinci bölümde teorik çatısı çizilen demokratik yerel yönetim kurumunun Türkiye şartlarında ne kadar gerçekçi olduğunu araştıracağız. Bu bağlamda, öncelikle tarihsel gelişim süreci içinde Türk yerel yönetimlerinin yerel demokrasiyi gerçekleştirip gerçekleştirmediklerini ortaya koymaya çalışacağız. Bunun yanında tarihsel sürecin biçimlendirdiği yerel yönetimlerin mevcut görüntüsü demokratiklik perspektifinden bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Bu bölümde aynı zamanda mevcut yapıyı biçimlendiren tarihi, bürokratik ve siyasal faktörlerin bir değerlendirilmesi yapılacaktır. Böylelikle Türkiye'de demokratik yerel yönetim kurumunun oluşturulabilmesi yolundaki engellerde ortaya çıkarılmış olacaktır.

3.1. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ İÇİNDE TÜRK YEREL YÖNETİMLERİ

3.1.1. OSMANLI DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı Devleti temelde merkeziyetçilik ilkesi üzerine kurulmuş bir imparatorluktur. Osmanlılar daha ilk kuruluş yıllarından itibaren merkezin gücünü arttırmaya çalışmışlardır. Bunu da ilgi çekici bir şekilde, fethedilmiş topraklardaki her türlü aristokrasiyi tasfiye ederek, yönetim görevlerine sadece sarayda eğitim görmüş kulları getirerek ve ulemayı merkezin hizmetine almak suretiyle başardılar. Sultanın kulları durumundaki görevliler yürütme yetkisini kullanma, ulema ise, hukuki ve malî konuların yönetim ve denetimi de dahil, kanunların uygulanması ile görevlendirildiler.¹ Faka devlet zamanla imparatorluk halini alınca bu kadar geniş bir coğrafya ve bu kadar farklı kültürlerin tek bir merkezden yönetmenin zorlukları görülmüş ve çevreye kısmı de olsa bir özerklik tanınmıştır. En azından, klasik dönemde, Şerif Mardin'in deyimiyle merkezle çevre arasındaki ilişkiler zamanla gevşemeye başlamıştır.²

Böyle bir yapı içerisinde, pek çok araştırmacıya göre bir yerinden yönetim düzeni aramak oldukça güçtür. İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Tanzimatla gelen kurumlar olduğu göz önüne alındığında bu tezlerin haklılık payının olduğu görülür. Ancak "devlet yönetiminde bazı ayrıcalıklı eyaletlerin bulunuşu (Hicaz, Mekke, Medine, Eflak gibi) ve bazı aşiret ve bölgelere daha özerk yönetim hakkının tanınması"³, bizi katı merkeziyetçiliğin uygulandığı dönemlerde bile bir yerinden yönetim geleneğinin olabileceği sonucuna götürmektedir.

Ayrıca, 16. yüzyıldan itibaren Ayanlar başta olmak üzere bir takım itibarlı ve imtiyazlı kişilerin, şehir yönetiminde etkinlikleri artmış, buna bağlı olarak

¹ Halil İnalçık, "Osmanlı Toplum Yapısının Evrimi", çev. Mehmet Özden-Fahri Unan, *Türkiye Günlüğü*, S. 11, Ankara, 1990, s. 31.

² Şerif Mardin, "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri", *Türkiye'de Toplum ve Siyaset* (Şerif Mardin'in Makaleleri), Ed. Mümtaz'er Türköne-Tuncay Önder, İletişim Yay. (no:110), 3. B., İstanbul, 1992, s. 39.

³ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yay., İstanbul, 1985, ss. 62-66.

merkezi yönetimin taşrada gücü azalmaya başlamıştır. İşte bu ortam içinde Tanzimatın getirmiş olduğu yerel yönetim anlayışı, pek çok kişi tarafından taşralı Ayanın etkinliğini kırmaya yönelik bir girişim olarak değerlendirilmektedir. Bu modelin, mahalli idareler sistemini sıkı devlet kontrolünde tutan ve merkezi yönetimi oldukça güçlü olan Fransa'dan alınmış olması⁴ da yerel yönetim kurumunu oluşturmaya yönelik girişimlerin yerel güçlerin direncini kırmaya dönük manevralar olduğu şeklindeki tezlerin en önemli dayanak noktasını oluşturmaktadır. Bunun tam tersini savunan görüşler de vardır. Bunlara göre Tanzimatın getirdiği düzenlemeler azınlıkları yönetimde söz sahibi olmaya kavuşturmak ve mutlakiyetçiliği bir derece hafifletebilmek içindir.⁵ Bazı tarihçiler ise iki nedenin de etkili olduğunu söylemektedir.

Tanzimat döneminin getirdiği düzenlemelerin yerel yönetimler bağlamında en önemlisi belediyenin yönetim yapısı içine sokulmasıdır. Fakat bu sonuç önemli gelişmelerin yaşandığı bir sürecin ürünü olmuştur. Bu süreç içerisinde muhtarlık teşkilatının oluşturulması, Muhassıllık Meclisleri'nin ortaya çıkarılması ve İl Özel İdareleri'nin kurulması sayılabilir. Bu gelişmeler aşağıda ayrıntısıyla anlatılmaktadır. Fakat daha önce klasik dönemin kentsel yönetim yapısının ortaya konulması bu gelişmelerin temelleri açısından açıklayıcı olacaktır.

3.1.1.1. Tanzimata Kadar Osmanlı Şehir, Kasaba ve Köy Yönetimleri

Tanzimat öncesi dönemde, Batı'da yerel yönetimlerce gerçekleştirilen kent hizmetleri, Osmanlı İmparatorluğu'nun kendine has yapısı içinde devlet ve sivil toplum örgütleri olarak adlandırabileceğimiz (vakıflar, esnaf loncaları gibi) örgütler eliyle yerine getirilmektedir. Bu idari ve siyasal sistem içinde kadınların

⁴Veysel Atasoy, *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yay., İstanbul, 1992, s. 14.

⁵Selçuk Yalçındağ, "Değişen Koşullar ve Mahalli İdarelerimiz", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 2, TODAİE Yay., Ankara, Haziran 1968, s. 20.

ayrı bir yeri vardır. Klasik dönemde Osmanlı şehrinin idaresi ve yargı görevi, ilmiye sınıfından olan ve merkez tarafından atanan kadılara bırakılmıştı. Merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla adalet işlerinden sorumlu olan kadılar aynı zamanda günümüzde belediye zabıtasının görev alanına giren esnafın denetlenmesi, belediye tembih ve yasaklarının uygulanması ve narh işleriyle de görevlendirilmişlerdi.⁶ Kadılara yardımcı olarak, mahalleler düzeyinde imamlar vardı. İmamlar hem din adamı, hem de buldukları mahallenin yöneticisi ve lideri konumundaydılar. Küçük yerleşim yerlerinde ise kadıların görevlerini Kadı Naibleri yerine getiriyorlardı⁷. Kadının üstünde doğrudan doğruya sadrazama bağlı olan kazasker yer almaktaydı. Fakat hemen belirtmek gerekir ki, kadının halk tarafından seçilmesi veya halkın yönetime katılması gibi bir durum bu dönemler için söz konusu değildir. Şehre su sağlanması, mezarlık, köprü, çeşme, hamam ve kervansarayların yapımı, bakımı, onarımı ve işletilmesi, şehrin güvenliğinin sağlanması gibi kimi kentsel kamu hizmetleri ise vakıflar tarafından karşılanmaktaydı.

Bunların yanında bir esnaf kuruluşu olan Loncalar da bir taraftan şehirlerin iktisadi yaşamını yönlendirirken, bir taraftan da mahalli nitelikteki bir takım hizmetleri yerine getirmekteydiler. Bunlar arasında genel güvenliğin sağlanması, üretici ve tüketicilerin ilişkilerinin adil ölçüler içinde sürdürülmesi gibi şehri ilgilendiren görevler sayılabilir. Loncalar sayesinde aynı meslekten olanlar arasında rekabet ve farklı kazanç imkanları asgari bir hadde indirilmiştir. Bu yönüyle loncalar bir yandan bugünkü belediyelerin görev alanına giren denetimleri gerçekleştirirken, bir yandan da tüketiciyi koruyan ortamı oluşturuyorlardı. Örgütün başındaki yöneticiler doğrudan doğruya o sanat dalında çalışanlar tarafından seçiliyordu.

⁶ Ortaylı, A.g.e., s. 16.

⁷ Adalet Alada, "Türk Belediyeciliği'ne Kronolojik Yaklaşım", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl* (Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmaları), Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, s. 119.

Osmanlı İmparatorluğu'nda bugün anladığımız manada ilk yerel yönetim kuruluşu olarak, 1833 yılında II.Mahmut tarafından kurulan (ilk defa Kastamonu'da hayata geçirilmiştir) Muhtarlık teşkilatını görüyoruz. Bu teşkilatın kurulmasının asıl amacı, Ayanların artan otoritesini azaltabilmek ve merkezin gücünü en ücra noktalardaki köylere kadar duyurabilmektir. Aynı yıl içinde bu uygulama Anadolu ve Rumeli'nin pek çok vilayetine yaygınlaştırılmıştır.

Muhtarlar mahallenin güvenilen kişileri içinden seçilmekte ve mahallenin (veya köyün) devletle olan ilişkilerinde aracılık rolü görmekteydiler. Muhtarlar aynı zamanda görevli olduğu bölgenin her türlü asayişinden de sorumlu tutulmaktaydılar. Atanan muhtarların isimleri önce şerhiyye siciline kaydedilmekte, sonra da padişahın kararı onaylaması beklenmekteydi. Padişahın onayından sonra darphane tarafından muhtara bir mühür verilmekte ve göreve başlaması sağlanmaktaydı. Bu uygulama pek fazla değişikliğe uğramadan günümüze kadar varlığını sürdürmüştür.⁸

3.1.1.2. Tanzimatın Getirdiği Yeni Düzenlemeler

Osmanlı İmparatorluğu'nda esnaf örgütlerinin ve vakıfların yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde oynadığı rol küçümsenemez. Bunun yanısıra bu örgütlerin üyelerinin kendi kendilerini yönetmede ileri düzeyde bir katılım bilincine sahip oldukları hatta bu tür bir katılım modelinin, bugün bile o günkü kadar güçlü olmadığı ileri sürülebilir. Bütün bunlara karşın çağdaş anlamıyla yerel yönetim kurumunun Osmanlı'ya 19. yüzyılın ikinci yarısında Batıdan aktarılmış olduğu gerçeği yadsınamaz. Bunun başlangıcı Tanzimatı izleyen yıllar içindeki Batılılaşma çabalarına dayanır.⁹

⁸ Atasoy, A.g.e., s. 20.

⁹ Ruşen Keleş, "Yerel Demokrasi ve Yasal Sınırları", *Yeni Gündem*, no:27, (y.y. yok) Ağustos 1985, s. 42.

Fakat bu süreci kendi başına ortaya çıkmış bir süreç gibi değerlendirmek yanlış olacaktır. Çünkü Tanzimat dönemi imparatorluğun şiddetle modernleşme ihtiyacı duyduğu bir dönemdir. İdari modernleşme ise kaçınılmaz olarak hukuki, kültürel, siyasal ve sosyal bir değişimi beraberinde getirmiştir. Bu değişim öncelikle kentlerin değişen yapısında kendini gösterir. Osmanlı'da 19. yüzyıl Batı'nın çok önceki yüzyıllarda yaşamış olduğu gelişmeye benzer bir biçimde, özellikle liman kentlerinde, ticaret burjuvazisi olarak adlandırılabilen yeni bir kitlenin doğduğu ve kentin ihtiyacını karşılayan geleneksel kurumların işlerliğini yavaş yavaş kaybettiği bir dönemdir. Bu dönemde kentsel alt yapı hizmetleri vakıflar eliyle karşılanamadığı gibi, gelişen mülkiyet kavramı zaten vakıfların çekiciliğini kaybetmesine yol açmıştır. Ayrıca, yeni gelişen hukuk sistemi de kadıları büyük ölçüde devre dışı bırakmıştır. Kentsel gelişmeye paralel olarak toplumsal yapıda da önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Gayrimüslim tebaa arasından çıkan, oldukça güçlü bir ticaret burjuvazi, bir taraftan kendi cemaatleri içinde seküler bir anlayışı yaygınlaştırırken, diğer taraftan milliyetçi fikirlerin Osmanlı toprakları üzerinde yayılmasına sebep olmuştur.¹⁰

19. yüzyılın ortalarından itibaren tarımda ve sanayide ortaya çıkan önemli gelişmeler de bu sürece eklenince, Tanzimat idaresi önceleri merkezî bir devlet mekanizması kurmak suretiyle devleti yönetmeye çalışmıştır. Bu amaçla, 19. yüzyıla kadar imparatorluk idaresinin yerel gruplara, dini cemaatlere ve vakıflara bıraktığı hizmet alanları tekrar merkezin faaliyet sahasına ve denetimine sokulmuştur. Fakat Tanzimat dönemi yöneticileri büyük bir devleti merkezden idare edebilecek bürokratik bir alt yapının olmadığını görerek yerel halkın da yönetime katılması gerekliliğini zamanla kabul etmek zorunda kalmışlardır. Bu ortam içinde mahalli demokrasi anlayışına uygun ilk örnek olarak "Muhassıllık Meclisleri" (Memleket Meclisleri)'nin ortaya çıktığını görüyoruz

¹⁰ İlhan Tekeli, "Democracy in Local Administration and the Development of Municipalities in Turkey", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 2, S. 6, TODAİE Yay., Ankara, 1993, ss. 29-30.

3.1.1.3. Muhassıllık Meclisleri

Bu kurumun esas amacı daha çok vergi toplamak ve mali merkeziyetçiliği sağlamaktır. Meclislerin başkanlığını merkezden tayin edilen vali derecesinde yetkili muhassıllar yapmaktadır. Yerel halkın temsilcilerinin (hakim, müftü, kumandan, ruhani reisler ve halkın oyuyla seçilerek gelen yöre ileri gelenlerinden altı kişi) de bulunduğu bu meclisler yoluyla vergi toplama gibi önemli bir görev valilerin, ayanın ve eşrafın elinden alınmaktadır.¹¹ Böylelikle bir anlamda merkezle çevre arasındaki kopukluk da giderilmeye çalışılmış ve merkez “yavaş yavaş çevreye sızmaya başlamıştır.”¹²

Uygulamada pek çok haksız durumlar ortaya çıksa da Osmanlı'da yerel yönetim anlayışının gelişmesinde bu meclisler bir dönüm noktası teşkil etmişlerdir.¹³ Muhassıllık meclisleriyle birlikte halk da yönetime katılmaya başlamıştır. Bu katılım süreci daha sonra vilayetlerde, livalarda, kaza idare meclislerinde, vilayet temyiz divanlarında, ziraat komisyonlarında, mal sandıklarında ve belediye meclislerinde devam etmiştir. Dolayısıyla bu meclislerle birlikte Osmanlı'da ilk defa kurumsallaşan ve yerel halkın temsilcilerinin de katılımıyla oluşan kurullardan söz edebilmek mümkün hale gelmiştir. Kararların alınmasında Gayrimüslim tebaanın temsilcilerinin de oyları bulunması nedeniyle bu meclisler gerçekten demokratik bir yerel yönetim geleneğinin oluşması yönünde en önemli adım sayılabilir. Bu meclislerin uzun vadeli sonuçları arasında Parlamenter sisteme giden yolu açması da zikredilebilir. Hatta öyle ki, “1877 yılında toplanan ilk Osmanlı Mebusan Meclisinin mebuslarının büyük çoğunluğu bu meclislerin üyeleri arasından seçilmiştir.”¹⁴

¹¹ Musa Çadırcı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 2, S. 5, TODAİE Yay., Ankara, Eylül 1993, ss. 3-4.

¹² Mardin, A.g.m., s. 52.

¹³ Ortaylı, “Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler”, *Tanzimattan Cumhuriyet'e Ansiklopedisi*, C. 1, İletişim Yay., İstanbul, (y.t. yok), s. 233.

¹⁴ A.g.m., s.235.

3.1.1.4. Eyalet Sisteminden Vilayet Sistemine ve İl Özel İdarelerine Geçiş

7 Kasım 1864 tarihinde kabul edilen “Vilayet Nizamnamesi” ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiştir. Pilot bölge olarak Tuna vilayeti seçilmiş, uygulamanın başarılı olması üzerine ülkenin diğer yerlerinde de aşama aşama uygulamaya konulmuştur. Yine aynı nizamname ile bir yerel yönetim birimi olarak Vilayet Genel Meclisleri kurulmuştur. Vilayet Genel Meclisi, nizamnamede belirtilen seçim usulüne uygun olarak, ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim olmak üzere, her sancaktan ayrı ayrı seçilecek dörder üyenin bir araya gelmesiyle kurulmuş olup başkanlığını vali yapmıştır.¹⁵ İl Özel İdarelerinin temeli olarak kabul edilen Vilayet Genel Meclislerinin kurulmasıyla daha önce vakıfların yapmakta olduğu pek çok görev, bu meclislerin görev alanına girmeye başlamıştır. 1871 yılında çıkarılan ikinci bir nizamname ile¹⁶ bu meclislerin görev alanları genişletilmiş ve 13 Mart 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu Muvakkatı”nın yürürlüğe girmesiyle İl Özel İdarelerinin kuruluş süreci tamamlanmıştır.

3.1.1.5. Osmanlı’da İlk Belediyenin Kurulması

Osmanlı İmparatorluğu’nda bugünkü anlamıyla ilk belediye teşkilatlanması, Tanzimat sonrası yıllara rastlar. "Tanzimat yöneticilerinin devlet yönetimini modernleştirme hedefleri arasında, büyük şehirlerde modern şehir hizmetlerinin yerine getirilmesi; ulaşım, su, konut, sağlık sorunlarının çözümlenmesi konuları büyük yer tutmaktaydı"¹⁷ Ayrıca 19. yüzyılda Osmanlı liman kentleri dış dünyanın ticari taleplerini (karantina ve konaklama tesisleri, uygun sağlık koşulları ve dinlenme imkanları) karşılamaktan yoksundu. Bu sorunların çözümü

¹⁵ Çadırcı, A.g.m., ss. 7-11.

¹⁶ Hem 1864 tarihli hem de 1871 tarihli nizamnameler ile İl Özel İdarelerinin yanında köy ve nahiye yönetimlerini de düzenlenmiştir.

¹⁷ Atasoy, A.g.e., s. 29.

için bir takım yapısal düzenlemeler gerekiyordu. Çözilemeyen kentsel sorunların üzerine bir de Kırım Savaşı'nın meydana getirmiş olduğu karışıklık eklenince, yöneticilere bu isteklerini gerçekleştirme fırsatı doğmuş oldu.

2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1855) tarihinde İstanbul'da ilk belediye (Şehremaneti) kuruldu. Henüz belediye adını taşımayan bu kuruluşun başında hükümetçe atanan "Şehremini" bulunuyordu. Ayrıca Şehreminine görevlerinde yardımcı olmak üzere 12 kişilik bir Şehir Meclisi kurulmuştu. Meclise Şehremini başkanlık ediyordu. Şehremininin iki yardımcısı vardı ve bunlar da Şehir Meclisinin doğal üyesiydiler. "Şehir Meclisi üyelerinin göreve gelmeleri atamayla oluyordu. Ancak, meclis üyelerinin İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı tebaasından ve esnafın mutemet ve muteberlerinden olmaları gerekiyordu." ¹⁸ Ayrıca meclis üyelerinin üçte ikisinin de her yıl yenilenmesi zorunlu hale getirilmişti.

Şehrin asayiş dışında kalan işleri (özellikle daha önce kadılar tarafından yürütülen belediye hizmetleri) artık belediye örgütü tarafından yürütülecekti. Fakat örgütün görevlerinin genişliğine oranla yetkilerinin kısıtlı olması bu kuruluşu daha baştan başarısızlığa mahkum etmiştir.¹⁹ Bunun üzerine daha etkin bir yönetim sistemi kurabilmek amacıyla, çoğunluğu Gayrimüslimlerden oluşan²⁰ bir "İntizam-ı Şehir Komisyonu" kurulmuş, komisyonun önerisiyle İstanbul 14 belediye dairesine bölünmüş ve deneme amacıyla ilk belediye Beyoğlu ve Galata semtlerinde²¹ "Altıncı Daire-i Belediye" adıyla kurulmuştur. 1869 yılında çıkarılan "Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi" ile Belediye örgütü

¹⁸ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yay., İstanbul, 1992, s. 95.

¹⁹ Ortaylı, A.g.e., s. 21.

²⁰ Üyelğe seçilebilmek için gerekli şartlardan birisi daire sınırları içinde yüz bin kuruşluk emlakta sahip olmaktı. Bu miktarda bir paraya kentin Müslüman unsurlarından daha çok Gayrimüslim unsurları sahip olabilirdi.

²¹ İlk Belediyecilik denemesinin neden Beyoğlu'nda başladığı bu güne kadar pek çok kez tartışılmıştır. Bu konuda pragmatik yaklaşımlar çoğu kez gerçekçi yaklaşımların önüne geçmiştir. Her ne kadar İlber Ortaylı buranın şehrin en paralı semti olduğunu ve dolayısıyla sunulacak hizmetlerin karşılığının en kolay buradan alınabileceğini söylese de İntizam-ı Şehir Komisyonu'nun çoğu yabancı uyruklu olan üyelerinin bu konuda rol oynamadığını söylemek her halde fazla iyimserlik olur kanaatindeyim.

İstanbul'un geneline yaygınlaştırılmış ve 1877 yılında çıkarılan "Dersaadet Belediye Yasası" ile belediye sayısı 20'ye çıkarılmıştır.²²

Şehreminliği örgütü, İstanbul'da iki düzeyli federatif bir yapı niteliği taşımaktaydı.²³ Alt düzeyde, Galata-Beyoğlu (Altıncı Daire) modeline benzer bir biçimde çeşitli semtlerin yerel yönetiminden sorumlu 14 daire bulunuyordu. Bu dairelerde, yarısı her yıl yenilenen birer Daire Meclisi ile hükümetin meclis üyeleri arasından atadığı birer Daire Başkanı bulunmaktaydı. Üst düzeyde ise, hükümetçe atanan bir Şehremininin başkanlığında, 14 Belediye Dairesinin başkanlarından ve her biri meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen 3'er üyeden oluşan bir "Cemiyet-i Umumiye" yer almaktaydı.

Bu örgütsel yapı içerisinde görüldüğü gibi demokratik bir yerel yönetim kurumunun temel ilkesi olan "katılım" imkanı neredeyse yok gibidir. Bu durumun arkasında büyük ölçüde katılım eksenli Batı modeli bir yönetim biçiminin gerekli kıldığı ekonomik örgütlenmenin yeni başlamış olması yatmaktadır. Dolayısıyla böyle bir ortam içinde burjuva yaşam biçimine özgü bazı olguların eksikliği normal karşılanabilir.

İstanbul dışındaki vilayetlerde belediye örgütü kurulması yolunda ilk adımlar 1868 yılında atılmıştır. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin 1. maddesi ile 1876 tarihli Kanun-i Esasî'nin 112. maddesi taşrada belediye örgütünün kurulmasını bir zorunluluk haline getirmiştir. Vilayet belediyelerinin yönetimi 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girdiği 1930 yılına kadar İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yürütülmüş ve üzerinde fazla bir değişiklik yapma gereği hissedilmemiştir. Yalnızca İstanbul yönetimi 1913 tarihli "Dersaadet Belediyesi Teşkilatı Hakkında Kanun-u Muvakkat" ile

²²Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, 4.B., TODAİE Yay., Ankara, 1991, s. 2., Sıddık Tümerken, *Türkiye'de Belediyeler*, (Yay.yok), İstanbul, 1946, ss. 20-36., Ayrıca 20 belediyenin İstanbul coğrafyasındaki dağılımı ve örgüt yapıları için Bkz. Zafer Toprak, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Şehremaneti", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, s. 77.

²³ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Cumhuriyetin 50. Yılında Mahalli İdareler*, Ankara, 1973, s. 21., Keleş, A.g.e., s. 96.

değişikliğe uğramıştır. Bu Kanunu Muvakkat ile İstanbul tek bir belediye kabul edilerek, dokuz yönetim şubesine ayrılmıştır.

Görüldüğü gibi belediye Osmanlı'da batıyla kıyaslandığında oldukça geç gelişmiş bir kurumdur. Çökmeye yüz tutmuş bir yönetimi ayakta tutabilmek için ve Batılılaşma adına, Batı'ya has, onun koşulları içinde etkinlikle işleyen belediye kurumu Tanzimatla birlikte Osmanlı'ya sokulmuşsa da adeta "asıl yapının sonradan takılma organı"²⁴ gibi kalmış; "bir yerel yönetim geleneğinin doğmasına öncülük etmesi beklenirken, Tanzimat yöneticilerinin bürokratik reformlarının bir halkasını teşkil etmiştir."²⁵ Başka bir ifadeyle Osmanlı Belediyeciliği özerk yerel yönetim sistemine geçiş olmaktan çok, bayındırlık ve kentsel hizmet bütününe yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve bu yönde uygulamaya konulmuştur.

3.1.2. CUMHURİYET TÜRKİYE'SİNDE YEREL YÖNETİMLER

3.1.2.1. Tek Parti Döneminde Yerel Yönetimler

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlerin temel işlevleri Kurtuluş Savaşı'nın yıkımını onarıp temel hizmetleri verir hale gelmek ve ülkenin sağlık sorunlarının çözümlenmesine katkıda bulunmaktı. Zaman içinde bu görevlere bir de yeni Cumhuriyetin simgesi haline gelmiş olan Başkent Ankara'nın imarı ve geliştirilmesi konusu eklenmiştir.

Fakat Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim kuruluşları bu sorunların üstesinden gelebilecek durumda değillerdi. İşlevleri çeşitli kuruluşlar arasında dağılmış, parasal güçleri sınırlı, personeli nitelik ve nicelikçe yetersizdi. Bu durumu düzeltmek için öncelikle 16.02.1924 tarihinde 417 sayılı kanunla Ankara'nın yönetimi diğer vilayetlerden ayrılarak Ankara Belediyesinin adı

²⁴ Ruşen Keleş, "Belediyecilik, Bilim Siyaset ve İdeoloji, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, İULA-EMME Yay., İstanbul, 1993, s. 54.

²⁵ Ortaylı, A.g.m., s. 242.

değiştirilmiş ve “Ankara Şehremaneti” adını almıştır. İkinci olarak 18.03.1924 yılında 442 sayılı “Köy Kanunu” yayınlanmıştır. Köy yönetimini toplum kalkınmasının bir aracı olarak gören bu kanun, köy yönetiminin görev ve yetkilerinden çok, köylünün görevlerine ağırlık veren bir yaklaşımla hazırlanmıştır. “Köy kanunuyla muhtar ve ihtiyar meclisleri köylüye ait işleri yapmak ve yaptırmakla görevlendirilmişler, dolayısıyla bir memur haline getirilmişlerdir.”²⁶ Muhtar maaşlarının devlet tarafından karşılanması uygulaması da yine Köy Kanunu’yla başlatılmıştır. Bu gün hala devam eden bu uygulama mali ve idari bütün olumsuzluklar bir yana bırakılsa bile köy yönetimlerinin demokratik bir yerel yönetim kurumu olarak değerlendirilmesini güçleştirmektedir.

Tek partili dönemin yerel yönetimler bağlamında en önemli yasası “Belediyeler Yasası”dır. 1930 tarih ve 1580 sayılı kanunla çıkarılan ve günümüze kadar da bazı değişikliklerle²⁷ yürürlükte kalan yasa, dönemin Fransa’sının²⁸ ilgili mevzuatından esinlenilerek hazırlanmıştır. Yasaya göre, tüm belediyeler ölçekleri düşünülmezsizin eşit kabul edilmiş ve örgüt yapıları aynı tip olarak belirlenmiştir. Belediyelerin görevleri gruplandırılmak suretiyle zikredilmiş ve bu görevler gelir düzeyine göre “zorunlu” veya “olanak olursa yapılacak” işler olarak sınıflandırılmıştır.²⁹ Ne var ki 76 ana başlıktan oluşan bu görevlerin pek çoğu zamanla fiili olarak merkezi yönetimin görev alanına sokulmuştur. Çünkü yasa, belediyelerin görev alanlarını geniş tutmasına rağmen bu görevleri yerine getirebilmek için bu kurumları gerekli kaynaklarla donatmamıştır.

²⁶ Bilal Eryılmaz, “Yerel Yönetim Sendromu”, *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 341.

²⁷ Belediyeler Yasası 1930 yılından bu güne kadar 55 defa değişikliğe uğramıştır. Değişiklik tarihleri ve konuları için Bkz. Fethi Aytaç, “Belediye Kanunu’nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, ss. 102-106.

²⁸ Fransız yönetim biçiminin temel özelliği “güçlü hükümet” ve “kadir-i mutlak” bir bürokrasi üzerine kurumsallaşmış olmasıdır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Kurthan Fişek, “Türkiye’de Mülki İdare Amirliği”, *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Ed. Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Yay., (Bilimsel Araştırmalar Dizisi : no:1), Ankara, 1976, s. 7.

²⁹ Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetim”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C. 10, İletişim Yay., İstanbul, 1983, s. 2840.

Modernleşmiş, Batılı bir Türkiye oluşturmak uğruna dönemin bürokratik seçkinleri Türkiye'nin toplumsal gerçeğini anlamadan -hatta böyle bir ihtiyacı hiç duymadan- devlet zoruna dayalı bir siyaseti egemen kılmış ve Erdoğan'ın deyimiyle bu seçkinler tarafından "kitaba uygun olmayan olgular adeta patolojik göstergeler sayılarak zorla kitaba uydurulmaya çalışılmıştır".³⁰ Bunun en açık göstergesi Belediye Kanunudur. Bazı esnek ve zamana uyabilecek özelliklerine karşın, belediyeler bu yasayla adına "vesayet" denilen ağır bir merkezi hükümet denetimi altına sokulmuşlardır. Sadece belediyeler değil tüm yerel yönetim kuruluşları adeta merkez yönetiminin taşra örgütü gibi görülmeye başlanmışlardır. Bundan destek alan merkezin taşradaki temsilcisi mülki idare amirlerinin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerini olabildiğince sınırsız, biçimde ve zaman zaman merkezin istediği ölçülerin dışına çıkarak kullandıkları görülmüştür.³¹ Böyle bir ortamın oluşmasında CHP tarafından parti il başkanlarının vali, ilçe başkanlarının da kaymakam olarak atamasının ve bu kişilere belediye üzerinde idari denetim yanında siyasi denetim kurma yetkisi verilmesinin rolü oldukça büyüktür. Hatta İstanbul valisi aynı zamanda belediye başkanı olmuş, Ankara'da ise belediye başkanının seçimi İçişleri Bakanına bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin kendi kendilerine yetebilecek maddi imkanlardan uzak oluşu da onları merkeze sürekli bir bağımlılık içine sokmuş ve bir anlamda vesayet denetimini merkez yönetimi için haklılaştırmıştır.

Devletçi, otoriter, merkeziyetçi ve seçkinci bir çizgide gelişen Tanzimat sonrası yönetim anlayışı önce İttihat ve Terakki yöneticilerinin,³² daha sonra ise Cumhuriyetin yönetici kadrosunun yerel yönetim kurumuna bakış açısını etkilemiştir. Hatta Cumhuriyet yöneticileri bu yönetim anlayışını reformların yerleşmesi için öncelikli politika olarak belirlemişlerdir. Dolayısıyla

³⁰ Mustafa Erdoğan, "Türkiye'de Bürokratik Yönetim Geleneği ve Demokrasi", *Yeni Forum*, (y.y. yok), Aralık 1991, s. 33.

³¹ Ruşen Keleş, "Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler", *Bahri Savcı'ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay., Ankara, 1988, s. 292, Eryılmaz, A.g.m., s. 342.

³² Her ne kadar Prens Sabahattin Fırkanın diğer üyelerinden farklı olarak liberal bir perspektiften konuya yaklaşmak suretiyle, "adem-i merkeziyetçi" ve "teşebbüs-ü şahsici" bir yönetim yaklaşımı getirmek istemişse de fikirleri pek fazla taraftar toplamamıştır.

Osmanlı'daki yerel yönetim anlayışı pek fazla değişikliğe uğramadan Cumhuriyet döneminde devam ettirilmiştir. Tek partili dönemin dahiliye vekili Şükrü Kaya'nın ifadesiyle "belediye sosyalizmi"nden esinlenerek oluşturulan 1580 sayılı yasa bu durumun açık göstergesi olarak, Cumhuriyet yönetiminin tercihini tartışmasız bir biçimde merkezîyetçilik doğrultusunda yaptığının ortaya koymaktadır.³³ Devletçi bir yönetim yapısı içinde jakoben bir modernleşme anlayışının dayatılması üzerine programını kuran CHP'nin temel mantığından yerel yönetimler de nasibini almış ve merkezi idarenin denetiminde bir belediye modeli oluşturulmuştur. Kendine en önemli hedef olarak laik cumhuriyeti korumayı seçen, merkezîyetçi ve otoriter anlayış belediyeler üzerinde "vasi salâhiyet, sıkı kontrol"³⁴ olarak adlandırılan güçlü bir denetim mekanizması oluşturmuş; bunun gerekçesini de³⁵ belediye işlerinde anarşiye imkan vermemek ve "belediyelerin, Türkiye'nin içine sokulmak istediği çağdaşlaşmaya ayak uyduramaması"³⁶ olarak izah etmiştir. CHP'nin çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmak olarak formüle ettiği fakat içeriğini nasıl dolduracağını bilmediği bu anlayışın yerel yönetimler üzerindeki etkisini Bilal Eryılmaz şöyle değerlendirmektedir:

Çağdaş uygarlık düzeyi ile kastedilen Batılı tarzda bir kentsel yaşam biçimiydi. Dönemin halkçılığı, halk istemese de, onu çağdaş uygarlık düzeyine çıkarmaktı. Bu nedenle belediye yönetimi, devletin çağdaşlık hedefi açısından önemli kurumların başında geliyordu ve devletin belediyeler vasıtasıyla yapacağı çok şey vardı. Nitekim belediye kanununda yer alan belediye tiyatrosu, sineması, gazinosu kurmak ve işletmek gibi görevler, çağdaşlaşma projesine uygun olarak düşünülmüş araçlardı³⁷.

İlhan Tekeli ise Tek parti döneminin belediyeciliği ile Osmanlı belediyeciliği arasında şöyle bir ayrıma gider:

³³ Burhan Aykaç, "Demokratikleşme ve Mahalli İdare Anlayışı" *Hak-İş Dergisi*, S. 28, Ankara, Nisan 1994, s. 46.

³⁴ Can Hamamcı, "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, s. 149.

³⁵ 1580 sayılı yasanın gerekçesinin tam metni için Bkz. Aytaç, A.g.m., ss. 90-93.

³⁶ Tekeli, A.g.m., s. 31.

³⁷ Eryılmaz, A.g.m., s.342

Demokratik bir seçim mekanizması olmamasına rağmen Osmanlı dönemi belediyeçiliğinin Tek Parti dönemi belediyeçiliğinden daha demokratik olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü CHP'nin türdeş bir toplum yapısı kurmak için dayattığı merkeziyetçi, otoriter bir yönetim yapısına karşın Osmanlı'nın son dönem yerel yönetimleri ne ideolojik bir çerçeveye sahipti ne de türdeş bir toplum yapısını amaçlıyordu. Çok hukuklu ve çok milletli sistem hem genel yönetimin hem de yerel yönetimin temel karakteristiği idi.³⁸

Tek parti döneminin antidemokratik uygulamalarından birisini de belediye başkanlarının göreve gelme ve uzaklaştırılma usulleri oluşturmaktadır. İki dereceli bir seçimle³⁹ göreve gelmeleri öngörülmesine rağmen, belediye başkanları "gerektiği taktirde", "görülecek lüzum üzerine" atamayla da göreve gelebiliyor ve İçişleri Bakanı tarafından görevden alınabiliyordu. Aynı şekilde belediye meclisi de Bakanlar Kurulu kararıyla dağıtılabilirdi.⁴⁰ Ama görevden alınma veya dağıtılma kararları için mesnet oluşturabilecek durumlar hakkında nesnel ölçütler söz konusu değildi. Hatta tam bir yargı güvencesinden de söz edilemezdi. Çünkü Tek parti yönetiminde yasama, yürütme ve yargı tek elde, yani CHP'de toplanmıştı. Ayrıca yine bu dönemde 01.01.1934 tarih ve 2295 sayılı kanunla mahalle teşkilatı ve muhtarlıklar ortadan kaldırılmış ve arkasından hazırlanan bu bir nizamname ile bunların görevlerinin önemli bir bölümü belediyelere devredilmiştir. Bu antidemokratik özellikler, "ülkede, genel olarak geçerli bulunan sistemin sonuçlarıydı"⁴¹ ve Tek partili dönemin tartışılmaya bile gerek duyulmayan konuları arasında yer alıyorlardı.

Oysa Cumhuriyetin ilanından önce hazırlanan 1921 anayasası çağına göre oldukça ileri bir düşünce yapısının ürünüydü⁴² ve bu zenginlikten yerel

³⁸ İlhan Tekeli, "Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyeçilik Değerlendirmesi Üzerine", *Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl*, s. 49.

³⁹ Belediye başkanının seçim yoluyla göreve gelmesi önce 1916 yılında çıkarılan bir kararname ile daha sonra da 1922 yılında yürürlüğe konan 278 sayılı "Devairi Belediye Rüesasının Sureti İntibahına Dair Kanun" (Belediye İdarelerinin Başkanlarının Seçim Usullerine İlişkin Kanun) ile başlatılmıştır. İki dereceli seçimde önce halk belediye meclisini seçiyor daha sonra ise belediye meclisi kendi içinden birini belediye başkanı olarak seçiyordu.

⁴⁰ Eryılmaz, A.g.m., s. 342.

⁴¹ Keleş, "Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler", s. 292.

⁴² Recep Yazıcıoğlu, "Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma" *Yeni Türkiye*, S. 4., Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 35.

yönetimler de nasibini almıştı.⁴³ Anayasanın 11. maddesi vilayetleri yerel düzeyde tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip bir kuruluş olarak tanımlıyor, 12. maddeyle de belediye meclislerinin oluşumunda demokratik seçim mekanizmasını anayasal güvenceye kavuşturuyordu. Anayasa illerin yönetimini, halkın seçtiği “Şur’a”lara yani il meclislerine vermişti. İl meclisleri de kendi aralarından bir kişiyi reis olarak seçiyordu. Valinin yetkileri sadece devletin görevleriyle, yerel yönetimin görevlerinin çakışmasını engellemek olduğu halde, uygulamada seçilmiş reisin yanında bir de atanmış valinin bulunması bazı mebuslar tarafından yönetimde “iki başlılık” uygulaması doğar şeklinde eleştirilmiştir. Bu perspektiften bakıldığında Türkiye’nin bugün bile 1921 anayasasının yerel yönetimlere getirmiş olduğu geniş özerkliğe sahip olmadığı rahatlıkla söylenebilir.

Teşkilat-ı Esasiye tasarısının görüşülmesi sırasında nahiye müdürünün vali ve kaymakamların göstereceği adaylar arasından seçilmesi teklifine karşılık, komisyon sözcüsü bir mebusun aşağıya alıntıladığımız cevabı, o günün koşulları içerisinde yerel demokrasi anlayışına verilen önemi göstermesi açısından çarpıcıdır.

Vali ve kaymakam aday göstereceğin demek, halk işlerini başkalarının vesayetiyle, delaletiyle görsün demektir. Efendiler, şimdiye kadar memleketi delaletle, vesayetle güya idare ettiniz. Bundan sonra halkı bırakınız. Eğer bu memleket kendi köylerini kendi idare edemeyecek durumdaysa sizin buraya toplanma yetkiniz yoktur.⁴⁴

Ancak 1921 Anayasasının getirdiği özgürlükçü hükümler uygulanma olanağı bulamadan, 1924 Anayasası ile merkezîyetçi anlayışa geri dönmüş ve bu anlayış tek egemen güç olan CHP tarafından pratiğe aktarılmıştır. Bu anlayışın yerleştirilmesinde, CHP’nin Terakkiperver Cumhuriyet Fırkasının kurulmasıyla ilişkilendirdiği isyanları bastırabilmek amacıyla çıkardığı Takrir-i Sükun Kanunu kendisine büyük kolaylıklar sağlamıştır.

⁴³ 23 maddeden oluşan anayasanın 12 maddesi (10-21. maddeler) taşra yönetimiyle ilgilidir.

⁴⁴ Yıldızhan Yayla, “Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu”, *Onar’a Armağan*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., İstanbul, 1977, s. 1015-1016.

Özetlemek gerekirse Tek parti yılları kamu politikalarını oluşturmakla görevli siyaset ve bu politikaları yürütmekle görevli yönetim arasında fonksiyonel bir ayrışmaya gidilmediği yıllardır. Parti devlet bütünlüğü olarak adlandırılabilir bu anlayış uygulamada hem siyasetin hem de yönetimin CHP tarafından yerine getirilmesi kullanımını sonucunu doğurmuştur ki bunun açık kanıtı vali ve kaymakamların hatta belediye başkanlarının aynı zamanda CHP'nin il ve ilçe başkanları olmalarıdır. Merkezî yönetimle yerel yönetimin içiçe geçtiği böyle bir yapı içerisinde “demokratik yerel yönetim kurumunu” bırakın “demokratik yerel yönetim fikrinin” bile gelişebilmesi mümkün değildir. Nitekim koyu merkezîyetçiliği yassallaştıran görüntüsüyle Belediyeler Yasası bu iddianın açık kanıtıdır.

3.1.2.2. Çok Partili Dönemde Yerel Yönetimler

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte dünyada 1929 yılında başlayan ekonomik bunalım dönemi artık bitmeye başlamıştı. Ancak savaşın açtığı yaraların, özellikle de kentlerdeki yıkımların onarılması gerekiyordu. Bu amaçla 1945'li yıllardan itibaren yeni kent yönetimi modelleri oluşturmak yönünde girişimler başlamıştır. Aynı dönemde bir taraftan da kapitalist yeni dünya düzeninin ve demokratik bir siyasal yapılanmanın temelleri atılmaya başlanmıştır. Bu çabalar Birleşmiş Milletler Teşkilatı, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşların kurulmasıyla desteklenmiştir.

Dünyada yaşanan bu ekonomik ve siyasal değişiklikler Türkiye'yi de etkilemekte gecikmemiştir. Aslında 1920 ve 1930'lu yıllarda Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Cumhuriyet Fırkasının kurulması⁴⁵ kadınlara seçme ve seçilme hakkının tanınması gibi uygulamalarla demokratikleşme yolunda ilk adımlar atılmaya başlanmıştır. Ancak bu girişimler çok sınırlı kaldı ve

⁴⁵ Hatta 14.10.1930 tarihinde yapılan ilk seçimlerde Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF) 22 belediye başkanlığı kazanmıştı. Ancak 14.11.1930 tarihinde SCF kapatılmış, 27.11.1930 tarihinde de kazandığı yerlerdeki belediye başkanlıkları Danıştay kararıyla iptal edilmiştir.

devlet tarafından kısa zamanda bunların önü kesildi. 1945 yılından itibaren Türkiye’de batıya açılma politikasıyla birlikte başta ekonomik politikalar olmak üzere pek çok konuda değişik yönelimler ortaya çıktı. Türkiye’nin batılı kapitalist sistem içinde yerini alma çabası devletin yalnız ekonomik politikalarını değiştirmekle kalmamış siyasal süreci de etkilemiştir. Tek parti yönetimi de bundan nasibini almıştır. DP’nin kurulmasıyla Tek parti dönemi fiilen son bulmuştur. DP Temmuz 1946’da yapılan milletvekili seçimlerinde meclise 54 milletvekili sokmuş 1950 seçimlerinde de bu sayıyı 408’e çıkararak CHP’nin 27 yıllık iktidar dönemine son vermiştir.⁴⁶

Çok partili yaşama geçişle birlikte bu dönemin yerel yönetimler için de pek çok şey getirmesi bekleniyordu. Özellikle DP’nin iktidarı eline aldığı 1950 yılından itibaren demokratik bir yerel yönetim yapılanmasının oluşturulmasına katkıda bulunacağına dair bir inanç vardı. DP’nin parti programının yerel yönetimlere ilişkin maddeleri böyle bir beklentinin önemli kaynaklarından birisiydi. Örneğin programın 20. maddesiyle demokratik yerel yönetim kurumuna atıfta bulunulmuş ve şöyle denilmiştir.

İllerin özel ihtiyaçlarını yerinde görüp karşılamak ve halkın idareye iştirak ettirilmesi prensibini tahakkuk ettirmek maksatlarıyla kurulmuş il genel kurullarıyla, özel idareleri ve belediyeler bütçelerini tanzim ve tatbik hususlarında ve diğer bütün vazifelerin ifasında gereken genişlikte yetkilerle teçhiz olunmalıdır.⁴⁷

Fakat beklentiler büyük ölçüde gerçekleşmedi. Çünkü CHP yöneticileri 1946 seçimlerinden sonra iktidarı kaybedebileceklerini görmüşler ve devlet içinde kendilerine bağlı bir idari mekanizma oluşturmuşlardı. Özellikle 20 Ocak 1947 tarihinde toplanan Birinci İdareciler Kongresi’nde gündeme gelen ve 1949 yılında yasalaşan “İl İdaresi Yasası”yla, taşrada tüm yetkilerin valilerde toplandığı bir yönetim düzeni kurulmuştur.⁴⁸ Cahit Tutum bu yasayla “CHP’nin

⁴⁶ Mehmet Kabasakal, *Türkiye’de Siyasal Parti Örgütlenmesi (1908-1960)*, Tekin Yay., İstanbul, 1991, s. 163-186.

⁴⁷ Alada, A.g.m., s. 126.

⁴⁸ 1946 seçimlerinde CHP’liler DP’lileri şöyle uyarışlardır. “Destek bulmak için taşra kasabalarına ya da köylere gitmeyin; ulusal birliğimiz sabote edilmiş olur” Geniş bilgi için Bkz. Mardin, A.g.m., s. 61.

siyasal iktidardan uzaklaşma olasılığına karşın yönetsel iktidarı elinde tutmayı” amaçladığını söylemektedir.⁴⁹ Bu zihniyete sahip bir bürokrasinin etkinliğini kırmak DP açısından kolay olmamıştır. DP'nin on yıllık iktidar dönemini Tek parti döneminin devamıymış gibi gösteren önemli göstergeler vardır ve bunların ana nedeni de buradan kaynaklanmaktadır.

Bu dönemde yerel demokrasiye doğru atılan en önemli adım belediye başkanlarının “yalnızca halk tarafından seçilmesi” sürecinin başlatılarak atama sürecinin ortadan kaldırılması olmuştur. Böylece Milli Şef ünvanına sahip CHP Genel Başkanı İsmet İnönü bile artık bir belediye başkanı seçtirebilmek için halkın ayağına gitmek zorunda kalmıştır. Bu durumu demokratikleşme yolunda atılmış önemli bir adım olarak nitelendirilebilir. Fakat DP'nin iktidarda olduğu dönemde halkın yönetim sürecine gerçek anlamda katılımı sağlanamamasına rağmen bürokratlar DP'yi ve onu başkanı Adnan Menderes'i “siyaseti sokağa dökmekle itham etmişlerdir.”⁵⁰

1945'li yıllardan itibaren Türkiye'de yerel yönetimler ölçeğinde ortaya çıkan en önemli husus hızlı kentleşme süreci ve bu sürecin ortaya çıkardığı sorunlar olmuştur.⁵¹ Hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunların çözümü için çeşitli yasalar çıkarılmıştır. Bunların arasında en önemlisi 1946 yılında 4878 sayılı kanunla belediye seçim hukukunun değiştirilmesidir. 1580 sayılı kanunla neredeyse 40 günlük bir süreye yayılan seçim mekanizması bu kanunla önce bir haftayla sınırlandırılmış, daha sonra ise bir güne düşürülmüştür.

Ancak seçim hukukunda yapılan bu iki önemli değişim yerel yönetim yapısında ciddi anlamda bir demokratikleşme sağlayamamıştır. Çünkü Tek parti dönemiyle kurumsallaşan merkezi yönetimin denetimi bu dönemde de devam

⁴⁹ Cahit Tutum, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu” *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, s. 7.

⁵⁰ Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ Yay., Ankara, 1974, s. 138.

⁵¹ 1920'li yılların sonunda kentli nüfusun oranı yüzde 16'lar civarındayken, bu oran 1930'da yüzde 16.6'ya, 1940'ların başında yüzde 17.8'e çıkmış, 1945'ten sonra bu artış hızlanmış ve 1950'de yüzde 18.5'e, 1960'da ise yüzde 24,6'ya ulaşmıştır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Cevat Geray, “Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, s. 217.

etmiş ve fiilen yerel yönetimlere yaptırılmayan görevler hukuken merkezi yönetimin görev alanına sokulmuştur. Örneğin 1580 sayılı yasayla belediyelerin devredilen kent içi trafik düzeninin sağlanması görevi 11 Mayıs 1953 tarih ve 6085 sayılı yasayla merkezi yönetime verilmiştir. Aynı şekilde 14 Mayıs 1958 tarih ve 7116 sayılı yasayla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kurulmuş ve imar işleri büyük ölçüde yerel yönetimlerin sorumluluğundan çıkarılarak bakanlığın görev alanına sokulmuştur. Bakanlığın görev alanına sokulmayan konular ise belediyeler tarafından merkezin taşra kuruluşların yakın denetimi altında yerine getirilmeye çalışılmıştır. Örneğin belediyelerin kamulaştırmaya ilişkin kararlarının ancak valinin onayı ile kesinleşebileceği hükmü getirilmiştir. Bu durum belediyelerin o günkü yapılarıyla (teknik alt yapı ve personel) bu görevleri yerine getirmelerinin güç olacağından çok merkeziyetçi yapının kurumsallaşmasını bağlanmalıdır. Eryılmaz'ın deyişiyle bu dönemde "seçimle belirlenen üyelerden oluşan hükümetler yine seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarına rakip kişi ve kurumlar gözüyle bakmış her fırsatta yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarını kesmenin yollarını aramışlardır."⁵² Üstelik bu durum günümüze kadar devam etmiş ve adeta bir gelenek halini almıştır. Bunlara ek olarak, 1948 yılında Ankara'da 1954 yılında da İstanbul'da belediye başkanlığı ve valilik makamları birbirinden ayrılmasına rağmen⁵³ fiilen eski durum korunmuş; valiler belediye başkanlığı görevini de üstlenmeye devam etmişlerdir.

Çok partili dönemin başlangıcından 1960 yılına kadar süren dönemde yasal çerçevede önemli bir değişiklik olmamasına rağmen uygulamada önemli bir takım değişiklikler olmuştur. Tekeli bu değişiklikleri şöyle izah etmektedir:

DP belediyeciliğinde esnaf ve küçük üreticilerin etkinliği arttı. DP önemli derecede destek aldığı bu sınıfları partisine daha çok belediyeler çevresinde yarattığı olanaklarla bağladı ve gelişen büyük burjuvazinin menfaatleri merkezi idarede, küçük burjuvazinin, esnaf ve küçük

⁵² Eryılmaz, A.g.m., s. 343.

⁵³ İlhan Tekeli-İlber Ortaylı, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Türk İdareciler Derneği Yay., Ankara, 1982, ss. 127-128.

girişimcinin çıkarları belediyelerde gerçekleştirilmeye başlandı. Bu iş bölümü 1973'lü yıllara kadar devam etti.⁵⁴

1960 yılına gelindiğinde ise demokratik süreç askeri müdahaleyle kesintiye uğramıştır. Bu tarihten sonraki yirmi yıl içinde yerel yönetimler tekrar güçlenmeye başlamışlar fakat bu kez de 1980 yılındaki müdahaleyle karşı karşıya kalmışlardır. Askeri müdahaleler sonucunda, ülkenin genel siyasal yaşamındaki merkeziyetçi uygulamalar, etkilerini yerel yönetimler üzerinde de göstermekten geri kalmamıştır.⁵⁵ Ayrıca iki müdahalenin hemen arkasından ortaya çıkan iki önemli yasal düzenleme olan anayasalar da (1961 ve 1982 Anayasaları) Türk yerel yönetim kurumunu derinden etkilemiştir. Türk Yerel yönetim sistemi büyük ölçüde 1961 Anayasası ile kurumsallaşmış ve 1982 Anayasasıyla da Büyükşehir belediyeleri dışında pek fazla değişmeyen bir yapıya kavuşmuştur.

1961 Anayasası, ilke olarak özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumunun anayasal çerçevesini oluşturmuştur.⁵⁶ Anayasa yerel yönetimleri il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan tüzel kişiler olarak tanımlar. Bu yönetimlerin organları halk tarafından seçilir ve organlarının bu statüyü kaybetmeleri ancak yargı yolu ile olur (Madde 116).⁵⁷ Ancak 112. maddedeki "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" ifadesinden hareketle 116. madde de, "yerel yönetimlerin kuruluşları, kendi aralarında birlikler kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkileri yasayla düzenlenir" ifadesinin yer alması üstü kapalı bir denetim isteğinin habercisidir. Buna karşın aynı madde ile yerel yönetimlere "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması yükümlülüğü" getirilmektedir.

⁵⁴ Tekeli, "Democracy in Local Administration and the Development of Municipalities in Turkey", ss. 31,32.

⁵⁵ Keleş, "Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler", s. 293.

⁵⁶ Özcan Altaban, "1960-1973 Dönemi Belediyeciliğine Genel Bakış" *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, s. 317.

⁵⁷ Bu madde 1961 anayasasının demokratik yerel yönetime ilişkin getirdiği en önemli ilke olarak gösterilebilir.

Aslında 1961 Anayasasında, 1580 sayılı yasanın temel mantığı büyük ölçüde korunmuş ve yerel yönetimleri merkezi idarenin bir uzantısı gibi görme alışkanlığı devam etmiştir. Hatta, 1960 İhtilalinin arkasından ülkedeki bütün belediye başkanlıkları iki yıl süreyle vali ve kaymakamlara teslim edilmiştir.⁵⁸ Anayasa, özerkliği gerçek anlamıyla sağlayamadığı gibi yerel yönetimleri gerekli maddi kaynaklarla da donatmamıştır. Üstelik yapılan yardımlar da hep ayrı bir vesayet unsuru olarak kullanılmıştır. Bu dönemde vesayet yetkileri (özellikle imara ilişkin denetim) de oldukça sert bir biçimde uygulanmıştır.⁵⁹ 1970'li yıllara kadar belediye başkanlarının büyük bir kısmının iktidar partisinden olması da bu anlayışın güçlenmesine katkıda bulunmuştur. Yönetimin bütünlüğü ilkesine dayanarak merkezi yönetimin “karşısında” değil “yanında” bir yerel yönetim kurumu oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu nedenlerden ötürüdür ki çok partili döneme geçişten 1970 yılına kadar sürene dönemde demokratik bir yerel yönetim yapısı oluşturma yolunda yasal anlamda çok önemli adımlar atılmamıştır.

1970 tarihi yerel yönetimler açısından bir dönüm noktasıdır. Türkiye 1970'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde “radikal teknokrat” bir kuşağın öncülüğünde “Yeni Belediyecilik” hareketine tanık olmuş⁶⁰ ve en azından söylem düzeyinde de olsa demokratik yerel yönetim kurumu tartışılmaya başlanmıştır. Bu süreci besleyen en önemli neden, 1950'li yılların ortalarından itibaren kendini iyiden iyiye hissettiren hızlı kentleşme sürecinin 1960'lı yıllarda daha da hızlanması ve

⁵⁸ 10.06.1960 tarihli *Resmi Gazetede* yayınlanan 5/211 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla.

⁵⁹ Bu denetim kapsamında, 1966 yılında 710 sayılı İmar ve İskan Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine İlişkin Yasa'da değişiklik yapılarak belediyelerin imar konusunda çalışan görevlilerinin atama yetkisi İmar ve İskan Bakanlığı'na verilmiş daha sonra 20 Temmuz 1965 tarih ve 1970 sayılı yasayla Ankara İstanbul ve İzmir kentlerinin nazım imar planlarının hazırlanması Bakanlar Kurulu kararıyla, İmar ve İskan Bakanlığınca kurulacak özel bürolara devredilmiştir. Nihayet 11 Temmuz 1972 tarih ve 1605 sayılı yasayla İmar Yasası bir kez daha değiştirilmiş ve imar yetkisi büyük ölçüde merkezi yönetime devredilmiştir. Ayrıca imar konusundaki vesayete ek olarak belediyelerin mali kaynakları da büyük ölçüde kesilmiştir. Özellikle 1966 yılında Anayasa Mahkemesi 5237 sayılı yasanın 21. maddesini iptal etmek suretiyle, belediyeler için önemli bir kaynak olan ilan ve reklam vergisi koyma hakkını belediyelerden almıştır. Demokratik bir yerel yönetim kurumunun en önemli niteliklerinden olan mali bağımsızlık ve vergi koyma hakkının böylelikle önüne geçilmiştir. Dolayısıyla bu dönem içerisinde belediyelerin gelirleri giderlerini karşılayamamış çoğu zaman devletin belediyelere vermesi gereken paylar da verilmemiş, bütçe açıkları sürekli olarak bağışlarla ve yasalarla borç silme yoluna gidilerek kapatılmaya çalışılmıştır. Bu durum belediyelerin merkeze olan bağımlılıklarının daha da artmasına sebep olmuştur. Ayrıntılı Bilgi için Bkz. Alada, A.g.m., ss. 130-135.

⁶⁰ Ali Yaşar Sarıbay, “Türkiye’de Yerel Siyasetin Postmodern Yüzü”, *Türkiye Günlüğü*, S. 26, Ankara, Ocak-Şubat 1994, s. 16.

kent yönetimlerini önemli sorunlarla karşı karşıya bırakması olmuştur. 1961 Anayasasının getirdiği yerel yönetim modeli bu sorunları çözmeye muktedir olamadığı için sadece verimlilik ve etkinlik bağlamında değil, demokratiklik çerçevesinde eleştirilere uğramıştır.⁶¹ Tekeli ise bu gelişmenin arka plânındaki faktörlerin en başında , 1960'lı yılların ikinci yarısından itibaren sosyalist hareketlerin ortaya çıkmasını gösterir. Buna paralel olarak kentin gecekondularında yaşayan ikinci kuşağın oy vermedeki kriteri bu dönemde değişmiş ve ilk defa merkezi yönetimle yerel yönetimler büyük çapta farklı partilerin eline geçmeye başlamıştır.⁶² Bu konjonktüre ekonomik sıkıntılar da eklenince Türkiye'de kentsel sorunlar ilk defa 1970' li yıllardan itibaren demokratik yerel yönetim perspektifinde tartışılmaya başlanmıştır. Tüm bu nedenler belediyeleri merkezi yönetimin keyfi uygulamalarından kurtulmuş bir belediyeçilik söylemi geliştirmeye itmiş ve yerel yönetimler ilk defa merkezi idareden bağımsız bir sivil toplum kuruluşu olarak düşünölmeye başlanmışlardır.

Yeni Belediyeçilik Hareketi içerisinde öncelikle belediye kavramının imajı değiştirilmeye çalışılmıştır. Çünkü o güne kadar belediye denildiğinde sadece kentsel hizmetler sunmakla yükümlü bir aygıt anlaşılıyordu. Yeni Belediyeçilik Hareketi belediye kavramını yeniden tanımlamış ve belediyeyi her şeyden önce halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren demokratik bir kurum olarak nitelendirmiştir. Bu imajı desteklemek amacıyla belediye başkan ve üyelerinin statüleri geliştirilmiş, yeni hizmet alanlarına doğru bir açılım yaşanmış, hizmet etkinliğini arttırabilmek amacıyla çağdaş yöntemler (kadro ve ekip çalışması gibi) den yararlanılmış ve yeni örgütlenme modelleri geliştirilmesi yoluna gidilmiştir. Özellikle belirli kentlerde denenen mahalle kurulları veya mahalle temsilcileri uygulamasıyla değişik sivil toplum kuruluşlarıyla ortak yürütölen girişimler belediyelerin demokratikleşmesi çabalarının en önemli bölümünü oluşturmaktadır.

⁶¹ Selahattin Yıldırım, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", *Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl*, s. 25.

⁶² Tekeli, "Democracy in Local Administration and the Development of Municipalities in Turkey", s. 33.

1970'ten 1980'lere kadar Türkiye'nin politik gündeminde belediyelerin canlı ve sıcak kurumlar olarak kalması, hatta bu amaçla 1978 yılında bir Yerel Yönetim Bakanlığı'nin kurulmuş olması toplumun demokratikleşmesinden yana olan kesimlerce, yeni bir belediyeçilik anlayışının demokratikleşme programının bir parçası olarak ileri sürülmesi, Türkiye'de belediye olgusunun daha iyi anlaşılmasına ve bu olguya daha geniş kesimlerce sahip çıkılmasına neden olmuştur.⁶³ Bunun doğal sonucu olarak yerel yönetimler ilk defa bu dönemde kendi görev alanlarına girdiklerini düşündükleri faaliyetleri açıkça merkezi idareden istemeye başlamışlardır. Fakat ideolojiler ekseninde kendini oluşturan bu yaklaşım bir taraftan 12 Eylül'e giden süreci başlatırken bir taraftan de içinde geliştikleri siyasal parti olan CHP yöneticileri arasında görüş birliği sağlanamadığı için uzun ömürlü olmamıştır.

3.1.2.3. 1980 Sonrası Dönemde Yerel Yönetimler

1980 Sonrası dönemi iki alt dönem altında incelemek gerekir. Birinci dönem, 12 Eylül askeri müdahalesiyle başlar ve sivil iktidara yönetimin teslim edildiği 1983 yılına kadar sürer. İkinci dönem ise 1983 yılından günümüze kadar devam eden dönemdir.

İlk dönem tipik bir otoriter dönemdir ve bu dönemden yerel yönetimler de nasibini almıştır. Askeri idarenin yerel yönetim uygulamaları daha çok, kentsel alanlarda ortaya çıkan sorunların çözümü için devlet gücünün ve varlığının sergilenmesine yöneliktir.⁶⁴ Bu amaçla belediye meclisleri feshedilmiş, belediye başkanları görevden alınmış⁶⁵ ve sıkıyönetim komutanlıklarına yerel yönetim personelini görevden uzaklaştırabilme, büyük kentlerin çevresindeki bazı belediye ve köylerin tüzel kişiliklerini kaldırabilme ve özellikle büyük kentlerdeki

⁶³ A.g.m. s. 34.

⁶⁴ Sema Erder - Nihal İncioğlu, *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Yeni Yüzyıl Kitaplığı (Cep Üniversitesi Serisi), İletişim Yay., İstanbul, 1995, s. 14.

⁶⁵ 29.09.1980 tarih ve 7120 sayılı *Resmî Gazete*de yayınlanan Belediye Yasasına ek 2303 sayılı yasa ile ve 12.09.1980 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere.

ilçe belediyelerini birleştirerek tek bir belediye haline getirebilme yetkisi verilmiştir.⁶⁶ Böylelikle belde halkı yalnızca siyasal değil, fiziksel ve coğrafi olarak da yerel yönetimlerden uzaklaştırılmıştır.

Gene bu dönemde kabul edilen 1982 Anayasası ile yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir uzantısı olduğu şeklindeki anlayışa anayasal bir çerçeve kazandırılmıştır. “1982 anayasası 1961 Anayasasının da gerisine giderek”⁶⁷, antidemokratik niteliklere sahip bir yerel yönetim kurumu ortaya çıkarmıştır. Anayasanın bu niteliği kendini en bariz şekliyle vesayet denetimi uygulamasında gösterir. 1982 anayasasıyla vesayet uygulaması sadece anayasal bir hak haline gelmekle kalmamış, kapsam ve amacı da oldukça geniş tutulmuştur.⁶⁸ Özellikle 127. maddenin 5. fıkrasıyla idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yaşantısının korunması ve yerel gereksinimlerin istenen biçimde karşılanması amacıyla vesayet denetiminin kullanılmasına izin verilmesi, bu denetimi hukuka uygunluk denetiminden çıkarıp yerindelik (*oportinite*) denetimi kapsamına sokmaktadır. Gene anayasayla, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının göreve gelmeleri ve görevden ayrılmalarına ilişkin anlaşmazlıklarda çözüm yeri olarak yargı organları gösterilmişse de, İçişleri Bakanına, görevleri nedeniyle haklarında bir kovuşturma veya soruşturma açılmış yerel yönetim organlarını ya da bunların bir bölümünü, geçici bir önlem olarak, yargı kararı verilinceye kadar görevden alma yetkisi tanınmıştır. (Madde: 127/4) Çok rahatlıkla kötüye kullanılacak bu yetkiye benzer bir şekilde valilere de bütçeler üzerinde onay yetkisi tanınmıştır.

1982 Anayasasının yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerinin arkasında büyük ölçüde anayasa yapıcıların topluma güvensizliği yatar. Türk insanının kendi kendini yönetebileceğine inanılmaz. Bu amaçla örgütlenmeleri yasaklanmış, yönetime katılmaları seçimle sınırlı tutulmuştur. Özellikle

⁶⁶ *Resmi Gazete*, 11. 12. 1980, şayı. 17187.

⁶⁷ Ziya Çoker, “Avrupa’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 1, S. 5, TODAİE Yay., Ankara, Eylül 1992, s. 3.

⁶⁸ Selçuk Yalçındağ, *Federal Almanya ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s. 9.

Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” esası getirilmek suretiyle demokratik vatandaş girişimleri ve örgütlenmelerinin büyük ölçüde önüne geçilmiştir. Oysa “gerçek demokrasilerde halk yönetmek için örgütlenir, devlet ise halka hizmet için vardır.”⁶⁹

1983’de iktidarın sivilin eline geçmesiyle birlikte iktidara gelen ANAP döneminde yerel yönetimler, söylem düzeyinde demokratik kurumların başında sayılmaya başlanmışsa da, yasal düzenlemeler ve uygulamalar merkezi yönetimi daha da güçlendirecek nitelikte olmuştur. Yerel kamu hizmetlerinin etkinliği düşüncesi yerel demokrasiyi güçlendirme kaygısının önüne geçtiği için,⁷⁰ merkeziyetçi yapıda pek fazla değişiklik olmamıştır. 1980 sonrası dönemde belediyelerle ilgili bir çok yeni karar getirilmiş olmakla birlikte 1580 sayılı Belediye Kanununda da - Büyükşehir belediyelerinin kurulması dışında - önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Buna karşın sivil iktidar döneminde 9 Mayıs 1984 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunuyla belediyelere imar planı yapma yetkisinin verilmesini, demokratik yerel yönetim kurumu yönünde atılmış önemli bir adım olarak kabul edebiliriz. Böylelikle *subsidiyarite* (yerel hizmetlerin halka en yakın birimlerce görülmesi) ilkesi bir ölçüde hayata geçirilmiştir.

Hem askeri yönetim, hem de sivil iktidar döneminde dikkati çeken çok önemli bir husus, tüm yerel yönetim kurumlarının gelirlerinin önemli ölçüde artırılması olmuştur. Bu bazen devletin elde ettiği vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paraların artırılması şeklinde olduğu gibi⁷¹ bazen de yerel yönetimlere özellikle belediyelere sınırlı da olsa kendileri vergi toplama yetkisi verilmek suretiyle gerçekleştirilmiştir.⁷² Ama bu girişimler özerk ve güçlü bir

⁶⁹ Necdet Uğur, “Türk Siyasal Gelişimi İçinde Yerel Yönetimler”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, s. 58., Keleş, “Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, s. 295.

⁷⁰ Keleş, “Yerel Demokrasi ve Yasal Sınırları”, ss. 42-43.

⁷¹ 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı kanunla vergi gelirlerinden belediyelere yüzde 5, İl Özel İdarelerine yüzde 1 gibi bir pay ayrılmıştır. Mayıs 1984’de çıkarılan 3004 sayılı kanunla genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan pay yüzde 10,3’e, İl Özel İdarelerine ayrılan pay yüzde 2,3’e çıkarılmış, Aralık 1985’te bu oranlar sırasıyla yüzde 9,25 ve yüzde 1,70’e düşürülmüştür.

⁷² Aralık 1985’te 3239 sayılı kanunla 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda değişiklik yapılarak bu verginin tahakkuk ve tahsilatı tamamen belediyelere bırakılmıştır.

yerel yönetim oluşturmaktan çok pragmatik amaçlara yöneliktir. Askeri yönetimin gelirleri arttırmasının arkasında hizmetlerin daha etkin sağlanması ve depolitizasyon sürecini hızlandırma isteği yatarken, ANAP iktidarı da DP nasıl kırsal kesimin çıkarlarını gözetmek suretiyle kendini her zaman destekleyen bir oy kitlesi oluşturmuşsa, hızla kentleşen bir ülkede, istikbali kentlerde gördüğü için belediyelerin gelirlerini arttırmak suretiyle kendine kentli bir oy tabanı elde etmeye çalışmıştır.⁷³ Fakat gelirlerdeki görece artışlar hiçbir zaman kentsel nüfusun artış hızını yakalayamamıştır.

1980 sonrası düzenlemeleri içinde en çok göze çarpan gelişme, 1984 yılında 3030 sayılı kanunla Büyükşehir yönetimlerinin oluşturulmasıdır.⁷⁴ Yasanın gerekçesinde kentsel katılımı arttırmak ve yerelleşmeyi alt birimlere yaygınlaştırmak amacı ile oluşturuldukları söylenen Büyükşehir modeli, başında güçlü bir başkanın bulunduğu hiyerarşik iki düzeyli federatif bir yapıdan oluşmaktadır. 3030 sayılı yasa ve kent yönetimiyle ilgili diğer düzenlemeler, esas olarak 1580 sayılı yasa ile belediyelere verilmiş olan yetkileri kent düzeyinde merkezileştirmiş; böylece Büyükşehir ölçeğinde pek de demokratik sayılamayacak bir biçimde az yetkili ilçe belediyeleri ile yetkileri elinde yoğunlaştıran bir Büyükşehir birimi oluşturulmuştur.⁷⁵ Ayrıca, Büyükşehir meclisi, Büyükşehir düzeyinde alınan kararların oluşum sürecinin ve uygulamaların dışında tutulmuştur.

Güçlü başkan ve güçsüz meclis karşıtlığı üzerine oturtulan Büyükşehir modeli, görev ve gelir paylaşımı bakımından da demokratik sayılamaz. Yasayla hem görev hem de gelir paylaşımında anakent yönetimi ilçe belediyelerine karşı üstün duruma getirilmiştir. Bunun en açık örneği anakent yönetimine ilçe belediyelerin bütçelerini gözden geçirme yetkisinin verilmesi ve ilçe belediye meclislerinin aldıkları kararların Büyükşehir belediye başkanı tarafından veto

⁷³ Yiğit Güloksüz-İlhan Tekeli, "1973-1980 dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, ss. 376-377.

⁷⁴ Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *Resmi Gazete*, 23.03.1984, sayı. 18350. (Kanun ise 09.07.1984 tarihinde yayınlanmıştır.)

⁷⁵ Erder-İncioğlu, A.g.e., s. 75.

edildiğinde yeniden kabulü için 2/3 çoğunluk aranmasıdır. Ayrıca 1930 yılından beri belediye encümeninde, atanmış üyeler yanında seçilmiş üyelerin de bulunması bir gelenek halini aldığı halde Büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş üyelere yer verilmemiştir.

Yukarıda da ifade edildiği şekliyle, Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin demokratik olmaması gibi Büyükşehir yönetimiyle merkezi yönetim arasındaki ilişki de demokratik olmayan pek çok hükme tabi kılınmıştır. Örneğin, büyükşehir belediye başkanının çoğu yetkilerini başkan adına kullanan genel sekreter İçişleri Bakanı onayı ile atanabilmekte ve hem büyük şehir hem de ilçe belediye bütçelerinin yürürlüğe girebilmesi için valinin onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu hükümler merkezîyetçi yaklaşımın büyükşehir yönetimine yansımalarının bir göstergesi sayılabilir.

1989 yılında yapılan yerel seçimlerde 1970'li yıllarda olduğu gibi merkezi yönetimle yerel yönetimler farklı partilerin eline geçmiştir. Merkezi yönetimde bulunan ANAP ile belediyelerin çoğunda başkanlığı elinde bulunduran SHP arasındaki siyasal görüş farklılığı merkez-yerel ilişkilerinin gerginleşmesine yol açmıştır. Bu dönemde merkezi yönetim vesayet yetkilerini çok geniş olarak kullanmakla ve belediye gelirlerini kısmakla suçlanmıştır.⁷⁶ Benzer bir gelişme ise 1994 yılına yaşanmış ve merkezi yönetimde DYP-CHP koalisyon hükümetinin bulunduğu bir dönemde yerel yönetimlerde özellikle büyük şehirlerde belediye başkanlıklarını RP kazanmış ve yine belediyelerin mali güçleri kısıtlanma yoluna gidilmiştir.⁷⁷

Özetleyecek olursak 1980 sonrasında yapılan yasal düzenlemeler idari vesayeti ve mali bağımlılığı sürdürücü yönde olmasına karşın bu dönemde demokratik yerel yönetim doğrultusunda önemli adımlarda atılmıştır. Büyük şehirler için getirilen yeni yönetim modelinin seçilmişlik kriterine dayanıyor

⁷⁶1989-1992 arasında genel bütçe yasalarına konulan maddelerle yerel yönetimlere 2380 sayılı yasa çerçevesinde verilen payların dağıtımını yerel özerkliği zedeleyecek biçimde kısıtlanmış ve belediye gelirleri yüzde 8,55'e kadar düşürülmüştür. Fakat 1989 ve 1990 yıllarında bu hükümler Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

⁷⁷ 3986 sayılı yasa ile belediyelere genel bütçe gelirlerinden ayrılan pay yüzde 9,75'ten yüzde 7,55'e düşürülmüştür. Ayrıca tasarruf genelgeleriyle belediyelerin personel alımları da kısıtlanmıştır.

olması, yerel yönetimlerin mali güçlerini arttırma yönünde atılan adımlar ve imar yasasında yapılan değişiklikler demokratikleşme yönünde eğilimlerin önemli göstergeleri olarak kabul edilmelidir. Fakat hala kent halkının yönetime katılması yönünde somut adımlar atılabilmiş değildir. Üstelik Türkiye, yurttaşların kamusal işlere katılma hakkı olduğu ve bu hakkın yerel düzeyde, en doğrudan ve yurttaşa en yakın birim tarafından kullanılabileceğini söyleyen Avrupa Yerel Yönetimler Antlaşmasını 1989 yılında imzalamış olmasına rağmen, yasal hiçbir düzenlemeye gitmemiş ve vesayet uygulamasını sürdürmüştür.

3.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİK BOYUTU

Demokrasi perspektifinden yerel yönetimler üzerinde 1970'li yıllarda sıkça yapılan tartışmalar, 1980'lerin ortalarından bu yana tekrar gündeme gelmiş bulunuyor. Kimi zaman akademisyenlerce, kimi zaman siyasetçiler tarafından sürdürülen bu tartışmalarda Türk yerel yönetimlerinin demokratik niteliğinin yeterince gelişmemiş olduğu hususunda bir uzlaşmaya varılmış gibidir. Böyle bir uzlaşmaya götüren sebepleri dört ana kategoride toplayabiliriz.

Birinci olarak Türk yerel yönetimlerinde yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yetkileri yoktur ve yerel yönetim sistemi halkın katılımına yeterince açık değildir. Yerel yönetim kurumunun varlık nedeni, yerel topluluğun temsil organları veya bizzat kendisinin girişimiyle yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar almak suretiyle, kendi kendisini özgürce yönetebilmesine olanak sağlamasıdır. Ancak, Türkiye'de yerel topluluklar bu olanaktan geniş ölçüde yoksundur. Batılı demokratik ülkelerde kentsel katılım türlü biçimleriyle kent yönetimlerinin yararlandığı bir gelenek haline gelmesine rağmen Türkiye'de

“yerel yönetimler gibi kentsel katılım da hizmetler ve demokrasi yönünden somut yararlar sağlayacak ölçüde gelişmiş değildir.”⁷⁸

Bu durumun arkasında büyük ölçüde hem bizzat devletin hem de bürokrasinin toplumu depolitize etmesi yatar. Osmanlı'nın en güçlü olduğu dönemlerde bile siyaset kavramıyla ifade edilebilecek yönetime katılma anlayışı halk takımının uzak durduğu ürkütücü şeyler arasındaydı.⁷⁹ Hatta siyaset kavramı çoğu kişi için devletin vereceği emirle ölüm (siyaseten katl) anlamına geliyordu. Bu anlayış merkezîyetçi “baba devlet” anlayışıyla birleşmiş ve bu güne kadar da etkileri uzanan bir süreçte halkı yönetim işlevinin dışında bırakmıştır.

1960 yılından beri Türkiye’de yerel karar alma süreçlerine katılma olarak nitelendirebileceğimiz bazı gelişmeler olmakla birlikte (1960’lı yıllarda 1. Plan döneminde kentsel toplum kalkınması projesi, kent planlamasına katılım projesi, güzelleştirme dernekleri, çevreye duyarlılık eksenindeki protestolar, halkdanış ve halk kurultayları gibi) istenen sonuçlar elde edilememiştir. Bu durumun arkasında tarihsel, bürokratik, siyasal ve beşeri pek çok faktörün etkisinin yanında, “demokrasinin ülke çapında bütün kurum ve kurallarıyla yerleşmemiş olmasının baş rolü oynadığı açıktır.”⁸⁰

Bütün bu olumsuz faktörlere rağmen yönetime katılma ve onu etkileme arzusunda olan bir kesim vardır. Bu kesim esnaflardır. İkinci bölümde açıkladığımız gibi siyasal katılma davranışının arkasında gelir, eğitim, meslek, kişilik özellikleri gibi bir takım faktörler vardır. Türkiye örneğinde ise bu noktadan yola çıkarak yerel siyasete katılma söz konusu olduğunda en önemli faktörün meslek olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü sınırlı da olsa Türkiye’de yerel karar alma sürecine en etkin ve örgütlü olarak katılan kesim esnaflardır. Özellikle belediyelerde bu kesim kendi haklarını korumak için çok ciddi olarak mücadele

⁷⁸ Selçuk Yalçındağ, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 3, TODAİE Yay., Ankara, Eylül, 1991, s. 126.

⁷⁹ Mardin, A.g.m., s. 44.

⁸⁰ Ruşen Keleş, “Kentsel Katılım Nedir Ne Değildir”, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, IULA-EMME Yay., İstanbul, 1993, s. 32.

etmektedir. 1960'lı yıllarda başlayan ve bu gün de özellikle küçük yerleşim yerlerinde devam eden bu mücadele her ne kadar Batıdaki örnekleriyle bire bir örtüşmese de belediye meclislerini yerel taleplere daha duyarlı hale getirdiği için sınırlı bir sivil toplum hareketi olarak da değerlendirilebilir.

Fakat esnafların dışında kalan örgütsüz yurттаş kitlelerinin katılma hakları, sadece seçimlerde oy vermekten ibarettir. Yasal mevzuat, belediye kararlarından doğrudan etkilenen kişilerin bile belediye meclis toplantılarında oy kullanma hakkını tanımamıştır. Bireysel katılımın ötesinde gönüllü sivil toplum kuruluşlarının girişimleri de yönetimin kararları üzerinde pek fazla etkili olamamaktadır. Hatta mevzuattan kaynaklanan sorunlar nedeniyle bu girişimler illegal olarak kabul edilmektedir. Katılım hakkının tanınmaması dolayısıyla denetim imkanı da ortadan kalkmaktadır.

Ayrıca belediye yönetimi de kendi içinde antidemokratik niteliklere sahiptir. Demokratik bir uzlaşmadan çok yönetimde istikrarın sağlanması amacı güdülerek oluşturulan belediye yönetim yapısı içinde belediye başkanları oldukça güçlü duruma getirilmişlerdir. Aynı zamanda belediye meclisinin de başı olan belediye başkanını düşürebilmek için öncelikle üçte ikilik bir çoğunluk aranmakta, bu çoğunluk sağlansa bile Danıştayın da bu kararı onaylaması gerekmektedir. Mevcut yapı içerisinde böyle bir yöntemin uygulanabilme şansı neredeyse yok denecek kadar azdır. Belediye başkanları hem kendilerini doğrudan doğruya halkın seçmesine dayanarak, hem de yasalardan aldıkları güçle belediye yönetimine damgasını vurabilmekte, hatta belediye meclisini devre dışı bırakabilmektedir. Kararların alınmasında seçilmiş üyelerin büyük bir çoğunluğunu devre dışı bırakan bu uygulama Büyükşehir yönetimlerinde daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Geniş bir uzlaşma ve katılım temeline dayalı demokratik bir belediyeçilik anlayışının çözmek zorunda olduğu önemli problemlerden birisini de bu sorun teşkil etmektedir.

Türk yerel yönetim sisteminin ikinci sorun alanı temsil sisteminden kaynaklanmaktadır. Temsil olgusuna yansıtma unsuru (nüfusun belli

özelliklerinin, belli grupların temsil organına yansımaları) açısından bakıldığında, Türkiye’de yerel yönetim organlarının ve özellikle de meclislerin temsil ettiği nüfusu büyük ölçüde yansıtmadığı görülür. Bazı kesimler nüfus içerisinde büyük yer tutmasına rağmen temsil olanağına sahip olamazken, görece daha az sayıdaki bazı kesimler geniş bir temsil imkanına sahip olabilmektedir.

Bu durum en belirgin şekliyle kentlerde ve belediye meclislerinde görülür. Kentlerdeki erk yapısını ölçmeye en elverişli yapılar olarak nitelendirilen belediye meclisleri yukarıda da söylediğimiz gibi büyük ölçüde esnaf ve tüccar kesiminin egemenliği ve yönlendirmesi altındadır.⁸¹ Yerel siyasetin bir bakıma “esnaflaşması” olarak adlandırılabilir bu durumun ana nedeni, belediyelerin faaliyetlerinin öncelikle bu grubu ilgilendiriyor olmasıdır. Bunun yanında esnaf ve tüccarların kendi aralarında dernekler düzeyinde çok iyi örgütlenmiş olmaları, çıkarları çoğu kez çatışmadığı için kolayca dayanışma içine girebilmeleri, esnafların dışında kalan kesimlerin siyasete bu şekilde katılma kültürlerinin yeterince gelişmemiş olması ve 1967 tarih ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Yasası’nın esnaf kuruluşlarını oldukça güçlendirmesi⁸² de bu kesimin katılım talebinin artmasında neden olmuştur. Hatta esnaf ve tüccarlardan oluşan bu grup çoğu kez yerel yönetimler yanında merkezi idareyi de etkileyebilmektedir.

Benzer bir gelişme de köy yönetimlerinde görülmektedir. 1924 tarihli Köy Kanunu’yla oluşturulan katılımcı, kendi işini kendi gören, köy derneği, imece, salma gibi geleneksel yapılar, bu gün yerini bireyci, antidemokratik, tek kişi veya merkez idaresine bağlı asalak yapılara bırakmıştır. Köy toplumunda toplumsal, ekonomik ve siyasal olanaklar büyük ölçüde küçük bir grubun elinde toplanmıştır. “Muhtarlar ya ekonomik seçkinlerin kendileri, ya onların güdümünde olan kişiler, ya da onların yerini almaya çalışan kişilerdir.”⁸³ Bu

⁸¹ Bu konuda yapılmış ampirik bir araştırma için Bkz. Muharrem Varol, *Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi*, Gündoğan Yay., Ankara, 1989.

⁸² Örneğin belediye fiyat saptarken ilgili esnaf kuruluşunun da onayını almak zorundadır.

⁸³ Varol, A.g.e., s. 39.

durumun oluşmasında 1950'lerden beri iktidara gelen sağ partilerin büyük rolü vardır. Oy tabanını büyük ölçüde köylerin oluşturduğu bu partiler sürekli olarak köyleri mali yönden desteklemişler, ayrıca muhtarın maaşını da vermek suretiyle⁸⁴ köyleri kendilerine bağlı birimler haline getirmişlerdir.

Türk yerel yönetimlerinin demokratik kuruluşlar olarak kabul edilmemesinin üçüncü ve belki de en önemli nedeni bu kuruluşların özerk birimler olmamasından kaynaklanmaktadır. Türkiye'de siyasal otorite Tanzimat dönemiyle başlayan ve bu güne kadar süren zaman dilimi içinde yönetimin yapılandırılması noktasında tercihini her zaman merkezîyetçilik lehine kullanmış ve tüm kaynak ve yetkiler merkezi otoritenin elinde toplanmıştır. Merkezîyetçi örgütlenme hem örgütsel merkezîyetçiliği hem de coğrafi merkezîyetçiliği kapsamaktadır. Örgütsel merkezîyetçiliğin bir gereği olarak bütün kamu kurum ve kuruluşlarında karar alma ve uygulama yetkisi en üst makamda toplanmış, coğrafi merkezîyetçiliğin bir gereği olarak da yerel yönetimlerin kaynakları ve karar alma yetkileri kısıtlanmıştır. Türkiye'de yetkilerin merkezîleştirilmesi girişimleri özellikle 1920'li yıllardan itibaren sistemi kontrol altında tutmak ve rejime topluma karşı korumak mantığına dayandığı için yerel yönetimlere, sivil oluşumlara ve yetki devrine sıcak bakılmamaktadır. Şükrü Karatepe'nin deyişiyle "idarede merkezîyete ağırlık verilmesi hizmetlerin daha iyi yürütülmesine ilişkin nedenlerden çok rejimin korunmasına ilişkin siyasal nedenlere dayanmaktadır."⁸⁵ Bu anlayış Cumhuriyet Anayasaları (özellikle 1982 Anayasası) ile anayasal bir çerçeveye kavuşmuştur.

Aşırı merkezîyetçi yapının en önemli göstergesi hukuki denetimin boyutlarını fazlasıyla aşan nitelikleriyle vesayet denetimi uygulamasıdır. Üstelik bu denetimin gerekçesi "ülke yönetiminde birliğin ve bütünlüğün sağlanması" olarak belirlendiği için zamanla vesayet denetimi Türk siyasal yaşamının karşı

⁸⁴ Osmanlı İmparatorluğu döneminde muhtarların ve köy imamlarının ücretleri bizzat o köyün veya mahallenin sakinleri tarafından karşılanmaktaydı.

⁸⁵ Şükrü Karatepe, "Türkiye'nin Yönetim Sorunları", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 166.

çıkılamaz bir ilkesi haline gelmiştir. Denetimin azaltılmasına ilişkin talepler bile çoğu kez “bölücülük” damgası yapıştırılmaktan kurtulamamaktadır. Öte yandan kanun koyucu vesayet denetimine ancak yasalarla belirlenen alanlar dahilinde başvurulabileceğini öngörmesine rağmen denetimin kapsamını yerel yönetimlerin kararları, organları, bütçeleri ve görevlerini kapsayacak şekilde geniş tutarak ⁸⁶ yerel özerklik ilkesini büyük ölçüde zedelemiştir.

Vesayet denetimine ilişkin antidemokratik hükümler sadece vesayet alanlarıyla da sınırlı kalmamakta merkezi yönetime verdiği geniş yetkilerle de denetimi gerçek anlamıyla bir “vesayet” haline dönüştürmektedir. Vesayet denetimine ilişkin yetkiler başlıca onaylama, önceden izin aldırma ve yerel idarenin yerine geçme şeklinde kullanılmaktadır.

Onaylama, yerel yönetimlerin aldığı bazı kararların yasallaşabilmesi için merkezi idarenin onayına ihtiyacı duyması durumudur. Örneğin, İl özel yönetimi ve belediye meclis kararlarının pek çoğu ancak valinin onayı alındıktan sonra yasallaşabilmektedir. Önceden izin aldırma yetkisiyle yerel yönetimlere motorlu araç alımı, belediyeler arası birlik kurma, personel alımı gibi konularda işlem yapılmadan önce merkezi idarenin iznini alma zorunluluğu getirilmektedir. Yerel idarenin yerine geçme ise özellikle belediye bütçeleri üzerinde uygulanmaktadır. Bu yetkiye dayanarak vesayet makamı belediye meclisinin yerine geçerek bütçede değişiklikler yapabilmektedir. Ayrıca, İçleri Bakanına geçici önlem olmak üzere yerel yönetim organ ve üyelerini görevden uzaklaştırabilme yetkisi verilmiştir. Bu denetim yetkilerine ek olarak birde Türkiye’ye özgü bir denetim kaynağı vardır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler farklı partiler elinde olduğunda “bizden olan” yerel yönetim ve “bizden olmayan” yerel yönetim şeklinde bir ayırım ortaya çıkmakta ve kaynakların dağıtımında bu ayırım oldukça

⁸⁶ Belediyenin kurulmasında, mahalle kurulmasında, adının değiştirilmesinde, cadde, sokak ve meydanlara isim verilmesinde, belde isminin değiştirilmesinde, belediye örgütlenmesinde, belediye meclisinin kararları üzerinde, kadro ihdasında, belediye maliyesinde, imar işlerinde, sağlık hizmetlerinde, belediyelerin eğitim ve öğretimle ilgili hizmetlerinde, sosyal ve kültürel hizmetlerinde, ekonomik hizmetlerinde, ihale işlerinde merkezi yönetimin vesayet yetkisi vardır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Orhan Pirlir-Nuri Tortop- Ahmet Başsoy, *Belediyeler ve İdari Vesayet*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaeur Vakfı Ortak Yay., Ankara, 1995.

etkili olmaktadır. Bu ayrımı da göz önünde bulundurduğumuzda Türk yerel yönetimlerinde özerklik ilkesinin gerçekleştirilebilmesinin ne denli zor olduğunu daha açık biçimde görebiliriz.

Özerklik ilkesini zedeleyen bir başka uygulama yerel yönetimlerin yetkisiz ve sorumsuz birimler haline getirilmesidir. Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumlulukları başlangıçtan beri dar tutulmuş ve zaman içinde, yasayla verilen görevler de yavaş yavaş merkezi idarenin sorumluluğuna devredilmiştir. Sonuçta kesin, yürütülebilir karar alma yetkisine sahip olmayan ve parasal imkanlar bakımından da oldukça zayıflatılmış, halkla merkezi idare arasındaki yazışmaları yürütmekle görevli yerel yönetim birimleri ortaya çıkmıştır.

İl Özel İdareleri bu açıdan en görevsiz ve yetkisiz yerel yönetim birimleridir. Kuruldukları zaman çok geniş yetkiler ve çalışma alanlarıyla donatılmış İl Özel İdareleri’nin aradan geçen süre içinde, türlü genel yasalar ve bir çok bakanlığın kuruluş yasalarıyla tarım, sağlık, bayındırlık ve eğitim alanlarındaki görevleri başka kuruluşlara verilmiş, ayrıca yeterli mali kaynaklar bu birimlerden esirgenmiştir.⁸⁷ Bu gün İl Özel İdareleri bir yerel yönetim birimi olarak adlandırılmayacak kadar merkezi yönetim hiyerarşisine dahil olmuş ve temelde merkezi idarenin kendisine yüklediği sınırlı sayıdaki görevi merkezin parası ve personeliyle yerine getirmeye çalışan, devlet erkanının ağırlamak ve uğurlamakla görevli bir kamu kuruluşu görünümündedir. Bu nedenlerden ötürü pek çok kişi il özel yönetimlerini “merkez yönetiminin bir taşra birimi veya emanet komisyoncusu işlevi yürüten bir kurum”⁸⁸ olarak nitelendirmektedir.

⁸⁷ Enis Yeter, “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 1, S. 4, TODAİE Yay., Ankara, Temmuz 1992, s. 15., Ahmet Başsoy, “İl Özel İdareleri ve Özerklik”, *Mahalli İdareler Dergisi*, S. 1, Konrad Adanaeur Vakfı ve Mahalli İdareler Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Ortak Yay., Ankara, 1994, s. 32.

⁸⁸ Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, S Yay., Ankara, 1983, ss. 80-81., Fikret Toksöz, “Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış; Yeni Bir Model Arayışı”, *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 352.

Köy yönetimlerinin durumu da İl Özel İdarelerinden farklı değildir. 442 sayılı köy yönetimlerini düzenleyen yasada 115 kalem görev sayılmasına rağmen bu gün gelinen noktada köy yönetimleri bunları yapabilecek ne bütçeye ne de teknik imkanlara sahiptir. Dolayısıyla bu hizmetlerin pek çoğu yine merkezi idare tarafından gerçekleştirilmektedir.

Belediyeler ise diğerlerine göre kısmen daha şanslı kurumlardır. Özellikle 1980 yılından sonra parasal olarak merkezi yönetim tarafından büyük ölçüde desteklenmişler ve en azından mali bakımdan merkeze bağımlılıkları görece olarak azalmıştır. Ancak yine de Türkiye’de özerk ve demokratik bir belediye yapısının bulunduğunu söylemek oldukça güçtür.

Avrupa Konseyinin 1985 yılında kabul ettiği “Yerel Özerklik Şartı”⁸⁹ Türkiye 1988 yılında bazı maddelerine çekince koyarak imzalamış ve 1991 yılında çıkarılan 3723 sayılı yasayla da iç hukuk açısından tüzel bir niteliğe kavuşturmuştur. Fakat buna rağmen kabul edilen maddelere bile tam olarak riayet edildiği söylenemez. Örneğin, özerklik şartının 3. maddesiyle “özerk yerel yönetim kavramı, yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir bölümünü düzenleme hak ve yetkisi” üzerine inşa edilmiş ve 4. maddeyle “kamusal hizmetler sunma yükümlülüğü *subsidiyarite ilkesi* gereğince vatandaşa en yakın yönetim birimine devredilmiş ve bu bağlamda yerel yönetimler yerel kamusal ihtiyaçların karşılanmasında öncelikli merci olarak belirlenmiştir”. Ayrıca “bu yetkiler yasalarla belirtilenler dışında merkezi yada bölgesel nitelikli bir başka otorite tarafından zayıflatılamaz ve sınırlandırılmaz” hükmü getirilmiştir. Fakat Türk yönetim yapısı 1982 Anayasasıyla kurumsallaştırdığı şekliyle kamusal ihtiyaçların karşılanması görevini merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında adil olmayacak bir biçimde paylaşmıştır. Türkiye’de yerel yönetimler yerel hizmetlerin ancak çok az bir kısmını yapabilecek görev ve yetkilere sahiplerdir. Özellikle kırsal yörelerin ihtiyacı olan hizmetler büyük ölçüde merkez yönetimi tarafından yerine getirilmektedir. Sonuçta halka en yakın

⁸⁹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının tam metni için Bkz. Pirler-Tortop-Başsoy, A.g.e., ss. 255-264.

yönetim birimleri olan yerel yönetimler büyük ölçüde yetkisiz, görevsiz ve mali açıdan güçsüz duruma gelmiş, hizmetleri sunmakla görevlendirilen merkezi yönetime ait kuruluşlar da hem kaynakları akılcı bir biçimde kullanamamış, hem hizmet etkinliği kaybolmuş, hem de halkın yerel hizmetler üzerindeki etkinliği ortadan kalkmıştır. Şartın 6. maddesiyle “yerel yönetimlere yerel ihtiyaçlara uyum sağlayabilmek ve etkin bir yerel yönetimi gerçekleştirebilmek için kendi iç yönetim yapılarının serbestçe belirleme hakları” tanınmasına rağmen, Türk yerel yönetimlerinin başta İl Özel İdareleri olmak üzere hem örgüt hem de personel yapıları üzerinde karar verme hakkı büyük ölçüde ellerinden alınmıştır. Özerklik şartının 8. maddesiyle “yerel yönetimler üzerindeki denetim yalnızca hukuka uygunluk denetimiyle sınırlanmasına” rağmen Türk yerel yönetimleri üzerindeki vesayet denetimi Anayasanın 127. maddesiyle çok geniş bir alanı kapsayacak şekilde kurumsallaşmıştır. Ayrıca Özerklik Şartı’nın 9. maddesiyle bir taraftan “yerel yönetimlere sorumlulukları ile orantılı olarak gelir kaynakları sağlanması” güvence altına alınırken diğer taraftan da “yerel yönetimlere yasal sınırlar içinde oranını belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergiler koyma hakkı” tanınmıştır. Türkiye’de ise yerel yönetimler vergi koyma hakkına sahip olmadıkları gibi kendilerine verilen gelirler de hep yükledikleri sorumlulukların gerisinde kalmıştır.

Türk yerel yönetimleri üzerinde merkez yönetimin aşırı vesayet yetkilerine sahip olması bir taraftan vesayet altındaki yönetim birimlerinin güçlenip gelişmesini engellerken, diğer taraftan merkezle yerel yönetim arasındaki ilişkileri sürekli olarak gerginleştirmekte ve kırtasiyecilik başta olmak üzere pek çok soruna kaynak teşkil etmektedir. Yine bu çerçevede yerel topluluklara kendi kendilerini özgürce yürütme yetkisi de yeterince tanınmadığı için yerel demokrasiyi gerçekleştirmek de mümkün olmamaktadır.⁹⁰ Çünkü Keleş’in deyimiyle “devletin gözünde 60 yıllık Türk yerel yönetimleri halâ sonu gelmeyen bir çocukluk döneminin içinde bulunmaktadır.”⁹¹

⁹⁰ Yalçındağ, A.g.e., s. 11.

⁹¹ Keleş, “Yerel Yönetimde Avrupa’lı Olmak”, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, s. 52.

Türk yerel yönetimlerine ilişkin bir başka sorun ise yerel yönetim kuruluşlarının örgütsel yapılarından ve işleyişinden kaynaklanan nedenlerle yönetsel saydamlık ilkesine yer verilmemesidir. Türk yönetim sisteminin hem merkezîyetçi yapısı hem de kendi vatandaşına yeterince güvenmemesi sebebiyle yönetsel saydamlık ilkesinin, hemşehrilerin yerel yönetimde olup bitenlerden düzenli bir biçimde bilgi edinmesine ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurmasına yeterince olanak sağlayacak niteliklere ulaşmadığı kuşkusuzdur.⁹² Varlık nedeni yerel topluluğa hizmet olan yerel yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerinden bu topluluğu haberdar etmemesi büyük bir çelişkidir. Oysa hukuka bağlı demokratik yönetimlerde esas olan saydamlıktır. Gizlilik yalnızca devlet güvenliği, kişilerin özel hayatı, milli savunma gibi alanlarla sınırlı kalmalıdır.

Dünyanın pek çok ülkesinde katılımcı demokratik yönetimlerin yerleşmesine, eğitim ve kültür düzeyinin yükselmesine ve iletişim araçlarının yaygınlaşmasına paralel olarak kamu hizmetleri halka açık olarak yürütülmeye başlanmış ve resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı temel hak ve hürriyetler kapsamına sokularak anayasalarda yer almıştır. Fakat Türkiye’de sadece yerel yönetimlerde değil tüm kamu bürokrasisinde mevzuat gelenek ve alışkanlıklara olan aşırı bağlılık yüzünden⁹³ “gizlilik” ve “vatandaşa kapalılık” temel ilkeler haline gelmiştir. Çünkü bürokrasi kendisini rejimin sahibi ve vatandaştan gelecek tehlikelere karşı devletin bekçisi olarak görmektedir. Bu amaçla “devlet sırrı” kavramını alabildiğince genişleterek kullanmaktadır. Kanunlar da yöneticilere gizlilik ve devlet sırrı kavramlarının nasıl anlaşılması gerektiği konusunda geniş bir takdir yetkisi tanımıştır.⁹⁴ Hatta vatandaşları doğrudan ilgilendiren belgelerin bile görülmesine çoğu kez izin verilmemektedir. Bu durum başta yerel yönetimler olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarında yolsuzluk ve istismarların

⁹² Yalçındağ, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma” s. 126.

⁹³ Kenan Sürgit, “Kamu Hizmetlerinde Modernleşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 3, TODAİE Yay., Ankara, Eylül 1970, s. 6.

⁹⁴ Örneğin Türk Ceza Kanunu’nun 132-138. maddeleri genel olarak “devlet gizliliği” kavramını düzenlemiştir. Ayrıca, 198. madde “mesleki sırları ifşa”, 129. maddesi de “memurluk sırrını ifşa” suçlarını düzenlemiştir. Üstelik suç teşkil eden unsurlar oldukça geniş tutulmuştur. Devlet Memurları Kanunu’nun 15 ve 31. maddeleriyle de “devlet memurlarının görevleri ile ilgili bilgileri açıklaması” Vali ya da Bakanın iznine bağlanmıştır.

saklanması ortam hazırlamakta, vatandaşı bürokrasi karşısında güçsüz düşürmekte ve Şükrü Karatepe'nin deyimiyle, "devlet işleri ve kamu hizmetleri hakkında bilgi edinmek vatandaş için bir hak olarak düzenlenmediğinden, kamu yönetimi dışı kapalı ve halka karşı bir güç olarak algılanmaktadır."⁹⁵

3.3. TÜRKİYE'DE DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM KURUMUNUN GELİŞEMEMESİNİN NEDENLERİ

Yerel toplulukların, sivil toplum geleneğinin bir parçası olarak kendi kendilerine oluşturdukları, gerektiğinde merkez yönetimine karşı çeşitli yol ve yöntemlerle korudukları ve gerek temsil mekanizmaları gerekse doğrudan girişimlerle sürekli denetim altında tuttukları, yerel yönetimler, Batı Avrupa topluluklarının feodalizmden kapitalizme geçişle birlikte tarih sahnesine çıkardıkları bir kurumdur ve zamanla özgürlükçü, çoğulcu ve demokratik toplumun temel kurumlarından birisi durumuna gelmişlerdir. Fakat Batı'daki bu tür yerel yönetimler hiç kuşku yok ki Osmanlı Türk toplumsal yapısı ile bağdaşmayan, dolayısıyla Türk siyasal yapısı içinde demokratik tarzda yer almayan bir kurum olmuştur.⁹⁶ Tanzimat dönemiyle birlikte Fransa'dan ithal edilerek belediye tüzel kişiliği altında Türk yönetim sistemi içine sokulmuşsa da özerk ve demokratik bir yerel yönetim kurumuna dönüşmemiştir.

Bu durumun çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenleri ortaya koyabilmek amacıyla bu bölümde, yerel yönetim kurumunun Türkiye'de niçin Batıdaki örneklerine benzer bir yapı arz etmediğinin arkaplanına bakılacaktır. Bu amaçla konu üç alt başlık altında sınırlandırılmıştır. Öncelikle tarihsel nedenler ortaya konulmaya çalışılacak ve tarihsel süreç içinde Türk yerel yönetim sistemini etkilemiş olan temel olgular ve kurumlar değerlendirilecektir. İkinci alt bölümde bir başka neden olarak Türk yönetim yapısının kalıcı hastalığı bürokratik yönetim

⁹⁵ Karatepe, A.g.m., s. 167.

⁹⁶ Yalçındağ, "Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, S. 3, TODAİE Yay., Ankara, 1988, ss. 5-6.

geleneği açıklanmaya çalışılacaktır. Üçüncü alt bölümde ise demokratik yerel yönetim kurumunun itici gücü olan beşeri faktörlerin Türkiye bağlamında bir değerlendirmesi yapılacaktır.

3.3.1. Tarihsel Nedenler

Türk yerel yönetim sisteminin demokratik niteliklere sahip olamamasının nedenlerinin başında tarihsel faktörler gelmektedir. Bazı araştırmacılar tarihsel nedenlerin en önemlisi olarak Türkiye'nin içinde bulunduğu coğrafi bölgenin bazı niteliklerini gösterirler. Örneğin Ortaylı'ya göre Türkiye'nin de içinde bulunduğu Akdeniz'in doğusu ve orta doğusunda kent yönetiminin parlak örnekleri olmasına rağmen tarihsel birikimin temelinde imparatorluk kültürü olduğu için bu coğrafyanın ne kentlerinde ne de kırsal bölgelerinde özerk yönetimlerin gelişebilmesi mümkün olmamıştır.⁹⁷ Dünya coğrafyasını oluşturan ülkelerin yönetim yapısına bakıldığında görülür ki batıdan doğuya doğru gidildikçe, iktidar merkezileşmeye ve kutsallaşmaya başlar. Hatta hükümdar neredeyse Tanrılaştırılır ve yanılmaz niteliklere sahip olduğu düşünülür.⁹⁸ Offer Haymer bu durumu, Batıda toplumun devleti kurmasına karşılık, Doğuda önce devletin varolmasına, sonra onun toplumu oluşturmasına bağlar.

Türkler gibi ataerkil aile yapısına sahip toplumlarda, devletin genel karakteristiği büyük ölçüde merkezîyetçi olmasıdır. Buna ilave olarak imparatorlukların merkezîyetçi bir nitelik taşıması ise, artık "tarihsel bir zorunluluk"⁹⁹ olarak kabul edilmektedir. Bu yönetim yapısı doğal olarak insana bakışı da şekillendirmektedir. Batı'dan tamamen farklı olarak "doğuda toplum ve onu oluşturan insanlar iktidarın sujesi (öznesi) değil, objesi (nesnesi) dirlir ve iktidar, toplum ve insan için değil, toplum ve insan, iktidar için vardır."¹⁰⁰ Bu

⁹⁷ Ortaylı, "Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, s. 63.

⁹⁸ Turan Güneş, "Doğu Devleti-Batı Devleti", *Toplumcu Düşün*, S. 15, (y.y. yok), 1980, s. 100.

⁹⁹ Aykaç, A.g.m., s. 46.

¹⁰⁰ Güneş, A.g.m., s. 101.

anlayış İran'da Sasanilerle başlayıp Osmanlıya kadar uzanan bir süreçte doğu coğrafyasındaki pek çok devletin yönetim yapısının genel karakteristiğini oluşturmuş ve birey üzerinde onlardan ayrı bir iktidar kavramının yaşamasına neden olmuştur.

Osmanlı'ya gelindiğinde ise bu genel karakteristiğin etkisine ilave olarak Osmanlı'ya özgü bir takım faktörler de merkeziyetçiliğin kurumsallaşmasının etkenleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Osmanlı bürokrasisinin merkez dışı güçlere fazla güvenmemesi, merkeziyetçi bir yapının kurumsallaşmasının bir başka nedeni olarak kabul edilebilir. Bu güvensizliğin kaynağında Batı'da devleti biçimlendiren süreçlerle, Osmanlı Devletini biçimlendiren süreçlerin farklı niteliklere sahip olması yatar. Batı'da modern devleti yaratan merkezleşme süreci dayandığı feodal temellerden ötürü, çevre güçleriyle uzlaşmak zorunda kalmıştır. Bu çevre güçlerinden en önemlisi kentler dolayısıyla yerel yönetimlerdir. Fakat uzlaşma, çevre açısından sistem içinde erimeyi getirmemiş aksine özerklik sağlamıştır. Osmanlı'da ise bu karşı karşıya gelme tek boyutludur. Başka bir deyişle her zaman merkezle çevrenin çatışması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Merkezle çevrenin çatışma temelinde karşı karşıya gelmesi 19. yüzyıldaki modernleşmeden sonra da değişmemiştir. Kurumsallaşmış bu yapı bugün de devam etmektedir. Bu kurumsallaşmada tarihsel arkaplanın önemli bir rolü vardır. Anadolu Selçuklu Devletinin bir anlamda yerinden yönetim esası diyebileceğimiz (melikler vilayetleri tamamen özerk bir şekilde yönetiyorlardı) bir şekilde yapılanması sonucu zamanla Padişah akrabası olan melikler, otoritelerini arttırarak bağımsızlıklarını ilan etmişler ve devletin parçalanmasına yol açmışlardı. Bu da zamanla yöneticilerin merkezin kontrolü dışındaki her türlü harekete şüpheyile bakmasına yol açan önemli bir tarihsel neden oluşturmuş ve merkezin tutumu bugünlere kadar gelen kalıcı bir politik anlayış haline gelmiştir. Bu merkeziyetçi yapı içinde, sivil örgütlenmeler, ancak merkez yönetiminin bir parçası olarak kaldıkları ve bu yönetimin denetimini toplum içinde gerçekleştiren uzantılar şeklinde işlev gördükleri sürece yaşamaya devam etmiş ve sivil toplum örgütlerinin devlete olan bağlılığı da zamanla kalıcı bir kurum haline gelmiştir.

Temel tercih merkeziyetçilik yönünde yapıldığından Osmanlı'da yerel yönetimlerin de güçlü ve demokratik yönetimler olarak ortaya çıkması beklenmemelidir. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz gibi, merkeziyetçi bir yapı içerisinde süreklilik niteliği taşımamasına ve seçim mekanizmasına dayanmamasına rağmen Osmanlı'da kendine özgü bir yerinden yönetim mekanizmasının varlığından söz edilebilmektedir ve bu mekanizma 19. yüzyıla kadar kentsel hizmetleri yerel topluluklara oldukça başarıyla sunmuştur. İmparatorluğu modernleştirmek amacıyla bu yüzyılın ortalarında başlatılan reform girişimleri ise demokratik bir yerel yönetim kurumu oluşturamadığı gibi, hem merkeziyetçi yapıyı yeniden üretmiş hem de hizmetlerin sunulmasında aksamalara neden olmuştur. Ulusal kurtuluş savaşını izleyen yıllarda kurulan ve günümüze kadar devam eden Türkiye Cumhuriyeti döneminde de yerel yönetimler ve özellikle belediyeler, demokratik siyasal kurumlar olmaktan çok pragmatik bir yaklaşımla yerel düzeyde kamu hizmetlerini halka kolay, ucuz ve etkin sunmanın bir aracı olarak görülmüşler; halkın katılımını sağlamayı amaçlayan demokratik kurumlar olarak düşünülmemişlerdir.

Aslında Avrupa'da seçilmiş yerel meclislerin oluşmasını sağlayan ilk yasaların 19. yüzyılda ortaya çıktığını düşündüğümüzde Osmanlı İmparatorluğunun Batılı anlamda bir yerel yönetim kuruluşu oluşturma arayışında çok da geç kalmadığı düşünülebilir.¹⁰¹ Örneğin demokrasinin yaşadığı ilk ülkelerden olan İngiltere'de seçilmiş yerel meclislerin ortaya çıkmasını öngören yasa 1835 yılında çıkarılmıştır. Dolayısıyla Osmanlı'da Avrupa'daki ülkelerle eşzamanlı olarak bu yönde önemli çabalarda bulunmuştur. Ancak Osmanlı siyasal yapısının dayandığı siyasal kültür ve kurumlar yerel yönetimlerin demokratik bir yönde gelişmesine engel teşkil etmiştir. Nitekim bu gün Türk yerel yönetim sisteminin en önemli kurumu sayılabilecek belediyelerin hala 1930 tarihli yasayla yönetildiğini, üstelik bu gün ilk yasal düzenlemeye konu oldukları günkü güçlerine bile sahip olmadıklarını gördüğümüzde, demokratik bir yerel

¹⁰¹ Keleş, "Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler", s. 293.

yönetim kurumu oluşturabilme yönünde çok da fazla iyimser olmak mümkün görünmemektedir.

3.3.2. Bürokratik ve Siyasal Nedenler

Çok partili dönemden başlayarak günümüze kadar, iktidara gelen veya muhalefette kalan bütün partilerin seçim bildirgelerinde, tüzüklerinde, parti ve hükümet programlarında yerel yönetimlerin demokratik bir yapılanma için önemleri ısrarla vurgulanmasına rağmen son yıllardaki -pragmatik de olsa- bir takım gelişmeler dışında somut adımlar atılmamıştır. Bu durumun arkasında yatan en önemli nedenlerden birisini siyasetçilerin ve bürokratların bu konuya olan bakış açıları oluşturmaktadır.

Bürokratik nedenler olarak adlandırılan nedenler temelde bürokrasi ile halk arasındaki kopukluğa dayanmaktadır. Türkiye’de bürokrasi ile halk arasındaki kopukluk, kökeni Osmanlı devşirme sistemine kadar götürülebilecek bir olgudur. Devşirme sistemiyle Gayrimüslim tebaanın çocukları Enderun’a alınıp bürokrat olarak yetiştirilmiştir. Fakat bu yöntem aynı zamanda bürokrasi ile halk arasına bir soğukluk sokmuştur. Çünkü bu sistem yalnızca Müslüman kesimleri bu hakkın dışında bırakmakla kalmıyor, ayrıca ekonomik durum, eğitim, kültür ve statü açılarından da bürokratların diğer halkın üstünde yer almasına neden oluyordu. Hatta 1908’den sonra eşraf siyasal parti saflarında kendi çabalarıyla bir yer edinmesine rağmen bürokratlara yine de kendini kabul ettirememiş, bürokrasi onların ne gerçek bir özerkliğe sahip olmasını, ne de yönetime katılmasını istememiştir.¹⁰² Tanzimatla başlayan ve Cumhuriyet yönetimiyle devam eden “inkılâp ve reformların ancak güçlü bir bürokrasiyle yerleştirilebileceğine olan inanç”¹⁰³ da Türk bürokrasisinin güçlenmesine yol açmıştır. Kendisini sistemin

¹⁰² Mardin, A.g.m., ss. 40-44.

¹⁰³ Cemil Cem, “Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 8, S. 4, TODAİE Yay., Ankara, Aralık 1975, s. 5., Bilal Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yay., İstanbul, 1992, s. 126., Selçuk Yalçındağ, “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Temel Evrimi Üzerine Notlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 2, TODAİE Yay., Ankara, Haziran 1970, s. 52.

temel taşı olarak gören bürokrasi temel felsefesini “halka güvenmeme ve halktan gelecek tehlikelere karşı sistemi koruma ve kollama görevi” üzerine oturtmuştur. Bu nedenle bürokratlarla halk arasında yönetimin üstünlüğüne dayanan “tek yönlü bir iletişim sistemi”¹⁰⁴ kurulmuştur. Bu iletişim sisteminin doğal sonucu olarak, vatandaşla devlet arasında güven bağı büyük ölçüde kopmuştur.

Parlamentar sistemle geçişle birlikte merkezdeki politikacılar da büyük ölçüde bürokratların safında yer almışlardır. Dolayısıyla tek yönlü iletişim sistemi kırılmamıştır. Bu sistemi kırma yönünde ilk ciddi adımlar çok partili döneme geçişle birlikte atılmaya çalışılmış fakat politikacılar karşılarında yerleşik bürokratik kadroyu bulmuşlardır. Bürokrasinin etkinliği ancak 1980 yılından sonra ciddi anlamda kırılabilmiştir. Dönemin ekonomik ve siyasal politikalarıyla bürokrasinin siyasal partilere angaje olması sağlanmaya çalışılmış ve bunda büyük ölçüde başarılı olunmuştur.

Yerel yönetimler bağlamında da konuya baktığımızda bürokrasinin ayrıcalıklı konumu tespit edilebilir. Klasik yerel yönetim kurumundan demokratik yerel yönetim kurumuna doğru bir yöneliş karşısında ilk tepki genellikle bürokratlardan gelmektedir. Bürokrasinin tepkisi büyük ölçüde kaynaklara egemen olma ve dağıtma yetkisinin paylaşımı karşısında gösterilen bir tepkidir. Türkiye gibi kaynakları sınırlı bir ülkede bunların dağıtımını üzerindeki yetkinin taşra politikacıları ile paylaşılması anlamına gelen demokratik yerel yönetim düşüncesi, merkezdeki karar verme mekanizmalarını ellerinde tutan bürokratlara hep ters gelmiştir. Bu amaçla yasa tasarılarını öncelikle bürokratlar hazırladığı için, kimi zaman politikacıların isteklerinin de ötesinde gerekçeler hazırlayarak, yerel yönetimlerin giderek güç kaybetmesine sebep olmaktadır.

Merkezdeki politikacılar (milletvekilleri) açısından konuya bakıldığında ise bu nedenlere ek olarak demokratik yerel yönetim kurumunun rakip politikacılar üretme riski taşıdığı görülür. Çünkü demokratik yerel yönetimler seçmenin

¹⁰⁴ İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, Filiz Kitabevi Yay., İstanbul, 1993, ss. 9-11.

bilinçlenmesi ve gelişmiş bir siyasal kültüre sahip olmasını beraberinde getirir. Böylelikle bir yandan seçmen için daha tutarlı değerlendirme yapma bilincinin gelişmesi sonucunu yaratan, öte yandan yetenekli yerel politikacıların yetiştirilmesi sonucunu doğuran güçlü, demokratik yerel yönetim kurumu, merkez politikacısının sıcak gözlerle bakmayacağı bir kurum haline gelmektedir.¹⁰⁵

Fakat hem bürokratlar, hem de siyasetçiler demokratik yerel yönetim karşısındaki görüşlerini ustaca kamufle etmeyi bilmektedirler. Merkezdeki siyasetçi ve bürokratin demokratik yerel yönetim olgusuna karşı cevabı genelde şu şekilde olmaktadır. “Bizim gibi azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimler güçlü yerel grupların eline geçerse partizan amaçlara hizmet etmekten kamusal nitelikli hizmetleri üretemezler.”¹⁰⁶ Bu görüşe katılabilmek mümkün değildir. Dünya üzerindeki demokratik yerel yönetim kuruluşlarına sahip ülkelere bakıldığında görülür ki, karar alma sürecinde tek yetkili kurumun yerel idare yapılması, hizmetlerin etkinliği ve verimliliğini düşürmediği gibi bir taraftan halkın yönetime daha fazla katılmasına imkan verirken bir taraftan da hizmetlerin akıcı bir biçimde yerine getirilmesini sağlamakta dolayısıyla kırtasiyeciliği önlemektedir. Bu tür yönetimlerde halkın katılımı daha fazla olmaktadır. Çünkü halk yerel idarenin en büyük finans kaynağı olduğu için ödediği verginin nasıl kullanıldığını bilmek istemekte hatta nereye ve nasıl kullanılacağına karar verilmesine katılmak istemektedir.

Bürokratik yönetim geleneğinin önemli bir görüntüsü de vesayet denetimidir. Bu denetim adından başlayarak içeriğine kadar atanmışları seçilmişlerin üzerine çıkarmaktadır. Seçimle gelen ve halkın iradesinin bir tecellisi olarak değerlendirilmesi gereken yerel politikacılar ve yerel yönetim organları üzerinde atamayla gelen bürokratlara vesayet yetkisinin verilmesini izah edebilmek oldukça güçtür. Çünkü bu durumda halkın irade beyanında bulunduğu seçimler gerçek amacına ulaşmamakta ve seçimin tayin ettiği irade belirleyici

¹⁰⁵ Yalçındağ, “Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları”, s. 8.

¹⁰⁶ Ag.m., s. 9.

olamamaktadır. Türkiye’de atanmışlığı seçilmişliğin önüne getiren en önemli neden Tek parti yönetiminin toplumu çağdaştırmak ve ideolojisini geniş yığınlara benimsetmek amacıyla bürokratik elitleri nihai güç konumuna oturtmuş olmasıdır. Batılılaşma misyonunu gerçekleştirmek için seçilmişlerine fazlaca insiyatif vermeyen bir yönetim, kuşkusuz, yerel yönetimlerde çağdaşlaşma idealini sekteye uğratabilecek güçlerin iktidara gelmesine olanak tanımayacak ve misyonuna dayanarak toplumsal güçlerin siyasal sürece aktif katılmasına izin vermeyecektir.¹⁰⁷

Bürokratik yönetim sadece merkez-yerel ilişkilerinde değil yerel yönetimlerin kendi iç işleyişlerinde de karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, belediye başkanları yasayla oldukça güçlü bir konuma getirilmişlerdir. Bu kişiler karar organlarını kolaylıkla etkisine almakta ve mevzuat, görevden uzaklaştırılabilmesi için 2/3 çoğunluk şartı aradığı ve bu oranın da meclis konjonktürü içinde sağlanması oldukça güç olduğu için her türlü düşüncelerini başında bulunduğu kurum adına pratiğe aktarabilmektedir.

Yetkilerini, kendini seçen halkla ve yine bu halkın seçtiği temsilcilerden oluşan belediye meclisiyle paylaşmayan belediye başkanları da aslında bu yetkilerini bağımsız olarak kullanamamakta ve yerel politikacılarla (iktidar partisinin il veya ilçe başkanı) paylaşmak zorunda kalmaktadırlar. Bu durum hem siyasal hem de yönetsel açıdan büyük sakıncalar doğurmaktadır. En başta demokratik mekanizma zarar görmekte ve merkeziyetçi anlayışın başka bir görüntüsü kurumsallaşmaktadır. Ayrıca alınan kararlar ve yapılan uygulamalardan kimin sorumlu olduğu bilinmemektedir. Böyle bir ortam içinde belediye başkanları eylemsizlik ve pasiflikle partizan ve kavgacı bir kişilik arasında gidip gelmektedir. Türk yönetim sisteminin bürokratik bir geleneğe sahip olması bu durumun en büyük nedenlerinden birisidir. Osmanlı’yla başlayıp Cumhuriyet’le devam eden bu gelenek demokratik bir yönetimin önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir.

¹⁰⁷ Tekeli, "Democracy in Local Administration and the Development of Municipalities in Turkey", s. 36.

Kaynak dağıtma yetkisi yerel yönetimlerle paylaşılmadığı ve yerel nitelikli hizmetler için bile başkente gitmek bir zorunluluk haline geldiği için bu gün devlet hantal bir bürokrasiye yenik düşmüş ve yozlaşmış bir sistem ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu yozlaşmış sistem içinde “politikacıyı yaptığı hizmetler nedeni ile değil ... insanların işlerini takip etmede gösterdiği başarı bakımından değerlendiren bir siyasal kültür meydana gelmiştir”¹⁰⁸ Bu durum demokratik yönetim müessesesini içten içe kemirmeye devam ettiği gibi hizmette etkinlik ve verimliliği düşürmekte ve kaynak savurganlığına yol açmaktadır.

3.3.3. İnsan Faktöründen Kaynaklanan Nedenler

Türk yerel yönetimlerinin güçlü ve demokratik bir kurum niteliği kazanamamasının arkasındaki nedenlerden biri de yerel yönetimleri demokratik bir noktaya doğru zorlayacak yerel topluluk baskısının yeterli olmamasıdır. Türk halkının yerel siyasete katılımı Dahl’ın sınıflandırmasındaki ilgi boyutunu bile yakalayamamaktadır.¹⁰⁹ Siyasete ilginin olmadığı ortamda doğal olarak katılımı beklemek mümkün olmamaktadır. Bu durum en belirgin şekliyle yerel yönetimlerde görülür Yerel yönetimler düzeyinde yapılan ampirik çalışmalar Türkiye’de yerel halkın seçim mekanizması dışında yönetime katılımının Batı’daki örnekleriyle kıyaslandığında çok düşük olduğunu göstermektedir.¹¹⁰

Batı Avrupa insanının olaya bakışı açısını ise şu cümle çok güzel özetler “Yaşadığım yer evimdir; dolayısıyla burasını ben yönetirim” Gerçekten de Avrupa’da demokratik yerel yönetim kurumu uzun mücadeleler sonucunda elde edilebilmiş hakların somut bir tecellisi olarak karşımıza çıkar ve yurttaşlar hiç bir

¹⁰⁸ Selçuk Yalçındağ, *Hak-İş Dergisi* (Türkiye’yi Konuşmak: Soruşturma Cevapları), S. 28, Ankara, Nisan 1994, s. 21.

¹⁰⁹ Robert Dahl siyasal katılımın boyutlarını ilgi, önemseme, bilgi ve eylem olarak birbirini artarak takip eder aşamalar olarak sıralar.

¹¹⁰ Bu konuda yapılmış bir çalışma için Bkz. *Kentte İkamet Edenlerin Tutum ve Davranışları Araştırması*, Stratejik Araştırmalar Vakfı Yay., Ankara, Ağustos, 1995. Daha genel bir çalışma olarak Mümtaz Soysal, *Halkın Yönetime Etkisi; Yönetilenlerin Seçim Hukuku Dışında Yönetimin İşleyişi Üzerindeki Etkileri* (XIII. Uluslararası Yönetimsel Bilimler Kongresi Tebliğ Özetleri), TODAİE Yay., Ankara, 1968,

zaman bu haklarından ödün vermek istemezler. Türkiye’de ise yerel yönetim kurumu devlet eliyle yukarıdan indirilmiş bir kurumdur ve devlet (merkezi yönetim) bunu bir lütuf olarak gördüğü için yerel yönetimlerin her türlü faaliyetine karışır, denetler veya engeller.

Ayrıca Osmanlı’dan başlayıp günümüze kadar yön verici bir siyasi gelenek olarak Türkiye’nin siyasi ve yönetsel yapısında varlığını koruyan patrimoniyal anlayış, modernleşme çabalarıyla bile ortadan kaldırılamamış hatta yeniden üretilmiştir.¹¹¹ Bunun bir sonucu olarak Türk insanı devlete her zaman layık olduğunun çok üzerinde bir değer atfetmiştir. Orjinal ifadesiyle devlet, “babadır”. Bu anlayışın bir sonucu olarak insanla devlet arasındaki ilişki baba ile oğul arasındaki ilişkiyle ifade edilmektedir. Dolayısıyla Türk insanı kendisine en yakın ve denetleme imkanına sahip bulunduğu yerel politikacıdan daha çok yine kendisinin seçerek merkezi yönetime gönderdiği temsilciye güvenmeye başlamıştır.

Halkın yerel yönetimlere gereken değeri vermediğinin en açık kanıtlarından birisi sık sık yeni il ve ilçe olma taleplerinin gündeme gelmesidir. İl ve ilçe merkezi yönetimin taşra örgütüdür. Yani bizzat merkezin uzantısıdır. Halkın “biz il olmak istiyoruz, biz ilçe olmak istiyoruz” demesinin anlamı biz merkezi yönetimi istiyoruz demektir.”¹¹²

Tüm bunlara karşın, Türk insanına ilişkin bu niteliklerde 1980’li yıllardan itibaren bir değişimin yaşandığı da gözlerden uzak tutulmamalıdır. Sınırlı da olsa serbest piyasa ekonomisine dayalı ekonomik yapı, demokratikleşme yolundaki çabalar ve liberal siyasi değerlerin merkezi otorite tarafından siyasi yaşama geçirilme çabalarına paralel olarak Türk halkının siyasete ilgisinde bir artma olmuştur. Siyasete ilginin arttığının en önemli göstergeleri siyasi partilerin üye

¹¹¹ Metin Heper, “Osmanlı-Türk Siyasi ve Özellikle Yönetsel Yaşamında Patrimoniyalizm”, *Toplumcu Düşün*, S. 7, (y.y. yok), 1979, ss. 109-120.

¹¹² Halil Nadaroğlu, *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma; Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri* (içinde), Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaeur Vakfı Ortak Yay., Ankara, 1994, s. 208.

sayılarındaki yükselmeler ve örgütlü grupların sayılarındaki artışlardır.¹¹³ Hatta örgütlü gruplar başta çevre ve insan hakları olmak üzere din, yerel sorunlar, etnik ve kültürel konular gibi alanlarda siyasal otoriteyi yönlendirmeye başlamışlardır. Yerel yönetimler düzeyinde de bu çabaların örneklerini görmek mümkündür. Konu yerel yönetimler olduğunda halkın ilgisi daha çok çevreye yönelik müdahaleler karşısında ortaya çıkmaktadır.¹¹⁴ Fakat bu ilgi henüz kurumsallaşmış yapılarda bir dönüşümü sağlayamamıştır.

¹¹³ Osmanlı'dan başlayarak 1980'li yıllara kadar Türkiye'de siyasete katılım olgusundaki değişiklikler için Bkz. Ömer Çaha-Metin Toprak-İbrahim Dalmış, "Siyasal Parti Üyelerinde Siyasal Katılım Düzeyi:Kırıkkale Örneği", *Yeni Türkiye*, S. 9, Ankara, Mayıs-Haziran 1996, ss. 205-247.

¹¹⁴ 1980 sonrasında yerel düzeyde çevreci sivil toplum girişimlerinin başında İzmir Aliğa'da bir termik santral kurma girişimine karşı yürütülen kampanya gelir. Yine aynı şekilde Ankara Güven Park'ta otopark, Konya ovasında NATO'nun alçak uçuşları için üs ve Bodrum'da havaalanı yapma girişimlerinde yerel protestolara sebep olmuş ve sonuçta projelerden vazgeçilmiştir. Diğer çevreci sivil girişimler ve geniş bilgi için Bkz. Ömer Çaha, *Environmentalism and the Relativization of the State Policy in Regard to the Environment in Post 1980 Turkey*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Bilkent Üniversitesi, 1990.

SONUÇ

20. yüzyılın sonlarına doğru bütün dünyada yaşanan hızlı kentsel dönüşüm, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler, çevre sorunlarının uluslararası düzeyde çözüm arayışlarına konu olması bir yandan küreselleşme sürecini başlatırken, diğer yandan ulaşım ve iletişim alanındaki gelişmelerle bilginin hızla yayılması, etnik azınlıkların daha fazla özgürlük talepleri ve yurttaşların giderek artan yönetime katılma talepleri, yönetimde merkezîyetçi yapılardan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi zaruri hale getirmiştir. Bu çerçevede dünyanın pek çok ülkesinde ve bu arada Türkiye’de toplumun değişik kesimlerinin ve değişik siyasi anlayış mensuplarının güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumuna olan ilgi ve talebi artmıştır. Hem uluslararası belgelere, hem de bir çok ülkenin anayasasına yansıyan bu gelişmeler sonucunda, yerel yönetimleri sadece kentsel hizmet sunan kuruluşlar olarak gören bakış açısı, yerini yerel hizmetleri kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda etkin bir biçimde yerine getiren, insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişinde temel hak ve hürriyetler ile çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren özerk ve demokratik bir yönetim birimi olarak gören yaklaşımlara bırakmıştır.

Bu çalışmada yukarıda anılan gelişmeler “Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Rolü” başlığı altında incelenmeye çalışılmıştır. Demokrasinin tabana yayılması perspektifinde yerel yönetimlerin rolünün hem teorik hem de pratik düzeyde ortaya konulmasını amaç edinen bu çalışmada, bu olgunun gerçekleştirilebilmesi temelde iki farklı düzlemde ele alınmıştır. Birinci düzlemi devlete düşen görevler oluşturmaktadır ve devletin temel görevi demokratik yerel

yönetim kurumu önündeki engelleri ortadan kaldırmak olarak belirlenmektedir. Demokrasi, yerel yönetim ve sivil toplum kavramlarının biçimlendirdiği ikinci düzlemi ise yerel halkın hem bireysel, hem de örgütlü olarak yerel yönetim kuruluşlarını etkilemesi, bu kuruluşların yönetimine katılması ve denetlemesi oluşturmaktadır. Başka bir ifadeyle demokrasinin tabana yayılması için hem devlete hem de bireylere büyük görevler düşmektedir. Devletin böyle bir amacın gerçekleştirilmesinde bir araç olarak görülmesi demokrasi kuramının özüne aykırı bir gelişme olarak değerlendirilmemeli fakat asıl olanın yine de sivil girişimler olduğu unutulmamalıdır.

Fakat Türk yerel yönetim tecrübesine bakıldığında görülür ki, Türkiye'nin yüz yılı aşkın modernleşme çabalarına ve sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda yaşadığı çok önemli gelişmelere rağmen yerel yönetim kurumu bu değişimin dışında kalmıştır. Gerek Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerekse Cumhuriyet tarihi boyunca yapılan düzenlemelerde yerel yönetimler, özellikle belediyeler demokratik siyasal kurumlar olarak değil, yerel kamu hizmetlerini etkin, verimli ve ucuz sunmanın bir aracı olarak düşünülmüşlerdir.

Oysa demokratikleşme, yerelleşme ve adem-i merkeziyetçi bir yapının kurulması zorunluluğu hem merkezi hükümetler, hem sivil toplum kuruluşları, hem de yerel yönetim kuruluşları tarafından sıkça dile getirilmekte, hükümet programlarının öncelikli maddeleri arasında yer almaktadır. Buna rağmen yasal mevzuat incelediğinde çok da önemli bir gelişmenin sağlanamadığı görülebilir. Batı Avrupa ülkelerinde demokratikleşme ve adem-i merkezileştirme yönündeki gelişmelerle kıyaslandığında merkezi iktidarın her geçen gün ağırlığını daha fazla

hissettiğini ve Türkiye'nin her geçen gün biraz daha artan bir şekilde başkente taşındığını söyleyebiliriz.

Türkiye bugün, merkezîyetçi ve antidemokratik niteliklere sahip yönetim yapısının yıllardır biriktirdiği sorunların ağırlığını gün geçtikçe daha fazla hisseden bir ülke görünümündedir. Yaşanmakta olan hızlı nüfus artışı sonucunda oluşan kitlenin ihtiyaçlarını karşılamada 1580 sayılı yasayla örgütlenmiş belediyeler yetersiz kalmaya başlamıştır. Aynı şekilde 3030 sayılı yasa da büyük kentlerdeki coğrafi, demografik ve ekonomik farklılıkları ve değişimleri dikkate almadığından yetersiz kalmıştır. İl Özel İdareleri ve köy yönetimleri ise neredeyse işlevlerini kaybetmiş bir görünümündedirler. Ülkenin her an başkente taşındığı bir ortamda temel işlevi yasama olan Meclis'in de fiili olarak yürütme organına benzemeye başladığı görülmektedir. Devletin temel erklerinin birbirine karıştığı böyle bir yapı, yönetim sisteminin her kademesinde büyük bir yozlaşmaya sebep olmaktadır. Bu bağlamda Türk yerel yönetim sistemi bugünün ve yarının ihtiyaçlarını karşılayabilecek, etkili ve verimli hizmet sunma imkanından yoksun ve daha önemlisi yerel demokrasiyi gerçekleştirme kapasitesine sahip olmayan bir görünüm arz etmektedir. Merkezîyetçi yönetim anlayışı gerek yasal düzenlemelerle, gerekse bürokratik engellemelerle yerel yönetimleri klasik hizmet üretimi içine hapsedmiştir. İçeride dönük, düzenlemeci, girişimciliği çok sınırlı yerel yönetimler bizzat merkezi yönetim tarafından bilinçli olarak ortaya çıkarılmışlardır.

Cumhuriyetin kuruluş döneminin belirlediği sosyo-ekonomik koşulların ve kuruluş ilkelerinin öngördüğü toplumsal dönüşümü sağlama amacının biçimlendirdiği, yani bir geçiş döneminin belirlediği şartları ifade eden bu yönetim yapısından günümüzün sorunlarını tatmin edici bir çözüm beklemek doğru olmayacaktır. Öte yandan, yerel yönetim

sistemimizi kendilerinden örnek alarak oluşturduğumuz, yıllarca merkezi yönetimlerin esin kaynağını oluşturmuş Fransa bile, 1980'lerde başlattığı reform çabalarıyla yönetim sistemini büyük ölçüde yerelleştirmeyi başardığı halde, Türkiye hala seçkinci, tependen inmece ve vesayetçi anlayışın ürettiği yapısal sorunları çözmeye yönelik bir açılım sağlayamamıştır.

Bu açılımın sağlanması noktasında merkezin tavrı genellikle olumsuz olmuştur. Bunun yanında demokratik yerel yönetim kurumunun itici gücü olan vatandaş baskısı da merkezin tercihleri doğrultusunda uzun zaman bastırılmıştır. Fakat 1980'li yıllardan itibaren devletin ekonomik ve siyasal tercihlerinin değişmeye başlaması yerel düzeyde de bir canlanmayı beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren çevreci hareketler başta olmak üzere sivil girişimlerin hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimleri ciddi oranda etkilemeye başlamaları sivil insiyatifin gücünü göstermesi bakımından anlamlı ve demokrasinin tabana yayılmasını sağlamak bakımından da umut verici bir gelişme olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

ABD HABER VE KÜLTÜR MERKEZİ (USIA), *Demokrasi Nedir?*, çev.Türk Demokrasi Vakfı adına Levent Köker, Ankara, 1991.

AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, *Eski Yunan'da Siyaset Felsefesi*, V Yay., Ankara, 1989,

AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali - AKAL, Cemal Bali - KÖKER, Levent, *Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı*, İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1994.

AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali - KÖKER, Levent, *Tanrı Devletinden Kral Devlete*, İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1991.

AKAR, Erdal, *Dürüst ve Şeffaf Belediyecilik ; Yuvarlak Masa Toplantısı* (içinde), Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaeur Vakfı Ortak Yay., Ankara, 1995, ss. 75-91.

ALADA, Adalet, "Türk Belediyeciliği'ne Kronolojik Yaklaşım", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, ss. 119-126.

ALTABAN, Özcan, "1960-1973 Dönemi Belediyeciliğine Genel Bakış" *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, ss. 317-326.

ATASOY, Veysel, *Türkiye'de Mahalli idarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1992.

ATEŞ, Toktamış, "Sivil Toplum ve Değerleri", *Sivil Toplum*, der. Yurdakul Fincancı, Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) Yay., İzmir, 1991, ss. 35-41

_____, *Demokrasi*, 3. B., Ümit Yay., Ankara, 1994.

AVRUPA KONSEYİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLER YÖNLENDİRME KOMİTESİ, *Belediyelerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı*, çev. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü adına Konrad Adanaeur Vakfı, Ankara, 1995.

AYKAÇ, Burhan, "Demokratikleşme ve Mahalli İdare Anlayışı" *Hak-İş Dergisi*, S. 28, Ankara, Nisan 1994, ss. 46,47.

AYMAN, Birgül Güler, *Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)*, TODAİE Yay., Ankara, 1982.

AYTAÇ, Fethi, "Belediye Kanunu'nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, ss. 102-106.

BAŞSOY, Ahmet, "İl özel idareleri ve Özerklik" *Mahalli İdareler*, S. 1, Konrad Adanaeur Vakfı ve Mahalli İdareler Eğitim ve Araştırma ve Geliştirme Merkezi Ortak Yay., Ankara, 1994, ss. 31-34.

BATUM, Süheyl, "Türkiye'de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 13-21.

BERGER, Peter L, "Günümüz Dünyasında Demokrasi", *Sosyal ve Siyasal Teori*, (içinde) çev. Cevdet Aykan, der. Atilla Yayla, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1993,ss. 31-37.

BOBBİO, Norberto- TEXIER, Jacques, *Gramsci ve Sivil Toplum*, çev.Arda İpek-Kenan Somer, Savaş Yay., Ankara, 1982.

BOBBİO, Norberto, "Gramsci ve Sivil Toplum Kavramı", *Sivil Toplum ve Devlet*, der. John Keane, Ayrıntı Yay., İstanbul, 1993, ss. 91-116.

BOTTOMORE, Tom, *Siyaset Sosyolojisi*, çev. Erol Mutlu, Teori Yay., Ankara, 1987,

BOZKURT, Ömer, "Avrupa Topluluklarında Yurttaşların Yönetime Katılması" *Amme İdaresi Dergisi* , C. 23, S. 2, TODAİE Yay., Ankara, Haziran 1990, ss. 23-34.

BUMİN, Kürşat, *Sivil Toplum ve Devlet: Kuramlar, Deneyler, Arayışlar*, Yazko Yay. (Yazko 102 Serisi), İstanbul, 1981.

BURNS, Edward McNall, *Çağdaş Siyasal Düşünceler (1850-1950)*, çev. Alaaddin Şenel, Birey ve Toplum Yay., Ankara, 1984.

CEM, Cemil, "Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 8, S. 4, TODAİE Yay., Ankara, Aralık 1975, ss. 4-12.

ÇADIRCI, Musa, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 2, S. 5, TODAİE Yay., Ankara, Eylül 1993, ss. 3-12.

ÇAHA, Ömer, "Osmanlı'da Sivil Toplum" *A.Ü. S.B.F. Dergisi (Prof. Dr. Yılmaz Günal'a Armağan)*, C. 49, S. 3-4, Ankara, Haziran-Aralık 1994, ss. 79-99.

ÇAHA, Ömer-TOPRAK Metin-DALMIŞ İbrahim, "Siyasal Parti Üyelerinde Siyasal Katılım Düzeyi:Kırıkkale Örneği", *Yeni Türkiye*, S. 9, Ankara, Mayıs-Haziran 1996, ss. 205-247.

ÇAHA, Ömer, *Environmentalism and the Relativization of the State Policy in Regard to the Environment in Post 1980 Turkey*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bilkent Üniversitesi, Ankara,, 1990.

ÇİFTÇİ, Oya, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yay., Ankara, 1989.

_____, *Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi Konulu Konferansın Sunuş Konuşmaları Kitabı*, (içinde), Stratejik Araştırmalar Vakfı Yay., Ankara, 1994, ss. 97-102.

ÇOKER, Ziya, "Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu", *Yeni Türkiye*, S. 4., Ankara, Mayıs-Haziran 1995. ss. 170-179

_____, "Avrupa'da Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 1, S. 5, TODAİE Yay., Ankara, Eylül 1992, ss. 3-15.

DABBOSH, C., *Science Administration (Administration Publique)*, Dalloz Yay., 1989.

DELCAMP, Alain, *Les Institutions Locales en Europe*, PUF, Paris, 1990.

_____, *Les Collectivites Decentralisees*, La Documentation Français Yay., Paris, 1994.

DUVERGER, Maurice, *Siyasal Rejimler*, çev. Teoman Tunçdoğan, Yeni Yüzyıl Kitaplığı (Cep Üniversitesi Serisi), İletişim Yay., İstanbul, 1995.

EKE, Ali Erkan, "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 18, S. 4, TODAİE Yay., Ankara, 1985, ss. 63-70.

ELDEM, Nuri, *Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı*, Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) Yay., İzmir, 1991.

ERDER, Sema - İNCİOĞLU, Nihal, *Türkiye'de Yerel Yönetimler (Türkiye'nin Sorunları Dizisi)*, Yeni Yüzyıl Kitaplığı (Cep Üniversitesi Serisi), İletişim Yay., İstanbul, 1995.

ERDOĞAN, Mustafa, "Demokrasi Aleyhtarlığının Cazibesine ve Demokrasinin Gerçek Dünyasına Dair Bazı Notlar", *Sosyal ve Siyasal Teori*, (içinde) der. Atilla Yayla, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1993, ss. 99-105.

_____, "Türkiye'de Bürokratik Yönetim Geleneği ve Demokrasi", *Yeni Forum*, (y.y. yok), Aralık 1991, ss. 31-34.

_____, "Demokrasinin Felsefesi Üzerine Birkaç Not" *Sosyal ve Siyasal Teori*, (içinde) der. Atilla Yayla, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1993, ss. 65-68.

ERENÇİN, Arif, "Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 3, S. 5, TODAİE Yay., Ankara, Eylül 1994, ss. 3-10.

EROL, Ahmet, *Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği*, Kültür Bakanlığı Yay., Ankara, 1995.

ERYILDIZ, H. Semih, *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) Yay., İzmir, 1989.

ERYILMAZ, Bilal, "Yerel Yönetim Sendromu", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 340-346.

_____, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yay., İstanbul, 1992.

FİŞEK, Kurthan, "Türkiye'de Mülki İdare Amirliği", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, Ed. Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Yay., (Bilimsel Araştırmalar Dizisi ; no:1), Ankara, 1976.

FUKUYAMA, Francis, *Tarihin Sonu mu?*, çev. Yusuf Kaplan, Rey Yayıncılık, Kayseri, (y.t. yok).

GERAY, Cevat, "Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, ss. 217-225.

GÖRMEZ, Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Hizmet -İş Sendikası Yay., Ankara, (y.t. yok).

GÖYMEN, Korel, "Türkiye'de Yerel Yönetim", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C. 10, İletişim Yay., İstanbul, 1983, ss. 2838-2845.

GÜLÖKSÜZ, Yiğit - TEKELİ, İlhan, "1973-1980 dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği" *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu Bildiri ve Tartışmaları*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, ss. 373-382.

GÜNDÜZ, İsmail, "Japonya Yönetim Sistemi Üzerine Bir İnceleme", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 213-216.

GÜNEŞ, Turan, "Doğu Devleti-Batı Devleti", *Toplumcu Düşün*, S. 15.,(y.y. yok), 1980, ss. 98-102.

HAMAMCI, Can, "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, ss. 149-165.

HAYEK, Frederich V., "Liberal Bir Devletin Anayasası", çev. Mustafa Erdoğan, *Sosyal ve ve Siyasal Teori* der. Atilla Yayla, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1993, ss. 136-142

HEPER, Metin, "Osmanlı-Türk Siyasal ve Özellikle Yönetimsel Yaşamında Patrimonyalizm", *Toplumcu Düşün*, S. 7, (y.y. yok), 1979, ss. 109-120.

_____, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ Yay., Ankara, 1974.

HUNTINGTON, Samuel, *Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratikleşme*, çev. Ergun Özbudun, Türk Demokrasi Vakfı Yay., Ankara, 1993.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, Ankara, 1995.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, *Cumhuriyetin 50. Yılında Mahalli idareler*, Ankara, 1973.

İNALCIK, Halil, "Osmanlı Toplum Yapısının Evrimi", çev. Mehmet Özden-Fahri Unan, *Türkiye Günlüğü*, S. 11, Ankara, 1990, ss. 24-38.

KABASAKAL, Mehmet, *Türkiye'de Siyasal Parti Örgütlenmesi (1908-1960)*, Tekin Yay., İstanbul, 1991.

KALAYCIOĞLU, Ersin, "Türk Yasama Sistemi ve Siyasal Temsil" *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi* (içinde), Beta Yay., İstanbul, 1986, ss. 313-324.

KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI (KAYA) GRUBU, *Yerel Yönetimler Grubu Raporu*, TODAİE Yay. (No:247), Ankara 1992.

KARA, Şükrü, "İngiliz Mahalli İdaresi", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 366-372.

KARAMAN, Lütfullah, "Sivil Toplum Kavramı ve Türkiye Üzerine Değerlendirmeler: Bir Yeniden Bakış", *Türkiye Günlüğü*, S. 10, Ankara, 1990, ss. 4-21.

KARATEPE, Şükrü, "Türkiye'nin Yönetim Sorunları", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 164-173.

KEANE; John, "Despotizm ve Demokrasi" *Sivil Toplum ve Devlet*, der. John Keane, Ayrıntı Yay., İstanbul, 1993, ss. 47-83.

KELEŞ, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992.

_____, "Kentsel Katılım Nedir Ne Değildir", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, IULA-EMME Yay., İstanbul, 1993, ss. 20-35.

_____, "Yerel Yönetimde Avrupa'lı Olmak", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, IULA-EMME Yay., İstanbul, 1993, ss. 50-54.

_____, "Belediyecilik, Bilim siyaset ve İdeoloji", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, IULA-EMME Yay., İstanbul, 1993, ss. 54-63.

_____, "Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler", *Bahri Savcı'ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay., Ankara, 1988, ss. 290-300.

_____, "Yerel Demokrasi ve Yasal Sınırları", *Yeni Gündem*, no:27, (y.y. yok) Ağustos 1985, ss. 38-45.

_____, "Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, IULA-EMME Yay., İstanbul, 1993, ss. 3-14.

KELEŞ, Ruşen - YAVUZ, Fehmi, *Yerel Yönetimler*, S Yay., Ankara, 1983.

KILIÇBAY, M.Ali, "Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim", *Türkiye Günlüğü*, S. 26, Ankara, 1994, ss. 19-24.

KIŞLALI, Ahmet Taner, *Siyaset Bilimi*, İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1988.

_____, *Şiyasal Sistemler*, İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1991.

LİJPHART, Arend J. *Çağdaş Demokrasiler*, çev. Ergun Özbudun-Ersin Onulduran, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yay., Ankara, 1986.

MADDİCK, Henry, *Democracy, Decentralisation and Development*, Asia Publishing House, Londra, 1963.

MAGNUSON, Warren, "Bourgeois Theories Of Local Government", *Political Studies*, (y.y. yok), 1986, ss. 5-13.

MARDİN, Şerif, "Sivil Toplum" *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C. 8. İletişim Yay., İstanbul, 1983, ss. 1918-1922.

_____, "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri", *Türkiye'de Toplum ve Siyaset* (Şerif Mardin'in Makaleleri), Ed. Mümtaz'er Türköne-Tuncay Önder, İletişim Yay. (no:110), 3. B., İstanbul, 1992.

MARX, Karl - ENGELS, Frederic, *Alman İdeolojisi (Feuerbach)*, çev. Selim Belli, 2.B., Sol Yay., Ankara, 1987.

MOORE, Barrington, *Les Origines Sociales de la Dictature et de la Democratie*, Fransızcaya çev. P.Clinquart, Maspero, Paris, 1979.

MARCEAU, Jacques, *Administration Regionale, Locale Et Municipale*, 3.B., Dalloz Yay., Paris, 1976.

NADAROĞLU, Halil, *Mahalli İdareler*, 4.B., Beta Yay., İstanbul, 1989.

_____, *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma; Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri* (içinde), Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaeur Vakfı Ortak Yay., Ankara, 1994, ss. 204-209.

NODİA, Ghia, "Milliyetçilik ve Demokrasi", çev. Eralp Yalçın, *Sosyal ve Siyasal Teori*, der. Atilla Yayla, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1993, ss. 38-56.

ORTAYLI, İlber, "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler", *Tanzimattan Cumhuriyete Ansiklopedisi*, C. 1, İletişim Yay., İstanbul, (y.t. yok), ss. 231-244.

_____, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yay., İstanbul, 1985.

_____, "Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, ss. 63-74.

ÖRNEK, Acar, *Kamu Yönetimi*, Meram Yay., İstanbul, 1992.

ÖZAY, İl Han, *Günüşğında Yönetim*, Filiz Kitabevi Yay., İstanbul, 1993.

ÖZBUDUN, Ergun, *Sosyal Değişim ve Siyasal Katılma*, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yay., Ankara, 1975.

POGGİ, Gianfranco , *Çağdaş Devletin Gelişimi*, çev. Şule Kut-Binnaz Toprak, Hürriyet Vakfı Yay., İstanbul, 1991.

POPPER, Karl R., “Açık Toplum Düşmanlarına Yeniden Bakış” çev. İhsan Duran Dağı, *Sosyal ve Siyasal Teori* , der. Atilla Yayla, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1993, ss. 23-30.

PRATS, Yves, *Decentralisation Et Developpment*, Cusaj Yay., Paris, 1984.

PİRENNE, HENRİ, *Ortaçağ Kentleri*, 2. B., İletişim Yay., İstanbul, 1990.

SABİNE, Geoge, *Yakınçağ Siyasal Düşünceler Tarihi*, çev. Özer Ozankaya, Gündoğan Yay., Ankara, 1991.

SANDER, Oral, *Siyasi Tarih (İlkçağlardan 1918’e)*, 3. B., İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1993.

SARIBAY, Ali Yaşar, “Türkiye’de Yerel Siyasetin Postmodern Yüzü”, *Türkiye Günlüğü*, S. 26, Ankara, Ocak-Şubat 1994, ss. 16-18.

SARIBAY, Ali Yaşar, *Siyasal Sosyoloji*, Der Yay., 2.B, İstanbul, 1994.

SARTORİ, Giovanni, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, çev. Tunçer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan, Türk Demokrasi Vakfı Yay., Ankara, 1993.

SCHİMETTER, Philippe C - KARL, Terry Lyn, “Demokrasi Nedir, Ne Değildir”, çev. Levent Gönenç, *Sosyal ve Siyasal Teori*, der. Atilla Yayla, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1993, ss. 3-15.

SÜRGİT, Kenan, “Kamu Hizmetlerinde Modernleşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 3, TODAİE Yay., Ankara , Eylül 1970, s. 6-15.

ŞENEL, Alaaddin, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Verso Yay., 3.B, Ankara, 1990.

_____, *Eski Yunan’da Eşitlik ve Eşitsizlik Üzerine*, A.Ü. S. B.F. Yay. (no:307), Ankara, 1970.

SOYSAL, Mümtaz, "Politik Gelişmede Mahalli İdarelerin Rolü", *Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma Sempozyumu*, TODAİE Yay., Ankara, 1971, ss. 64-68.

_____, *Halkın Yönetime Etkisi; Yönetilenlerin Seçim Hukuku Dışında Yönetimin İşleyişi Üzerindeki Etkileri*, (XIII. Uluslararası Yönetimsel Bilimler Kongresi Tebliğ Özetleri), TODAİE Yay., Ankara, 1968.

STRATEJİK ARAŞTIRMALAR VAKFI, *Kentte İkamet Edenlerin Tutum ve Davranışları Araştırması*, Stratejik Araştırmalar Vakfı Yay., Ankara, Ağustos, 1995.

T.C. BAŞBAKANLIK TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANLIĞI, *Yerel Yönetim Yapıları (Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 4)*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Ortak Yay., İstanbul, 1993,

TEKELİ, İlhan, "Demcracy in Local Administration and the Development of Municipalities in Turkey", *Amme İdaresi Dergisi.*, C. 2, S. 6, TODAİE Yay., Ankara, 1993, ss. 22-52.

_____, "Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Değerlendirmesi Üzerine", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, ss. 44-56.

TEKELİ, İlhan-ORTAYLI, İlber, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Türk İdareciler Derneği Yay., Ankara, 1982.

TEZEL, Yahya, "Sivil Toplum, Siyasal Toplum ve Sosyalizm." *Toplumcu Düşün*, (y.y. yok), Haziran 1978, ss. 37-44.

TEZİÇ, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yay., İstanbul, 1991.

TİLLY, Charles, *Avrupa'da Devrimler (1492-1992)*, çev. Özden Arıkan, Afa Yay., İstanbul, 1995.

de TOCQUEVILLE, Alexis, *Amerika'da Demokrasi*, çev. İhsan Sezal-Fatoş Dilber, Yetkin Yay., Ankara, 1994.

TOKSÖZ, Fikret, "Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış; Yeni Bir Model Arayışı", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 352-360.

TOPRAK, Zafer, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Şehremaneti", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, ss. 77-90.

TORTOP, Nuri, *Mahalli İdareler*, 4.B., TODAİE Yay., Ankara, 1991.

TORTOP, Nuri - PİRLER, Orhan - BAŞSOY, Ahmet, *Belediyeler ve İdari Vesayet*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaeur Vakfı Ortak Yay., Ankara, 1995.

TORTOP, Nuri, *Dürüst ve Şeffaf Belediyecilik ; Yuvarlak Masa Toplantısı* (içinde), Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaeur Vakfı Ortak Yay., Ankara, 1995, ss. 10-17.

TÜMERKAN, Sıddık, *Türkiye'de Belediyeler*, (Yay.yok), İstanbul, 1946.

TUNAYA, Tarık Zafer, *Siyasal Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, (Yay. yok), İstanbul, 1969.

TUNÇAY, Mete, *Batıda Siyasal Düşünceler Tarihi I (Seçilmiş Yazılar) Eski ve Orta Çağlar*, Teori Yay., Ankara, 1985.

_____, *Batıda Siyasal Düşünceler Tarihi 2 (Seçilmiş Yazılar) Yeniçağ*, Teori Yay., Ankara, 1986.

TUTUM, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 138-148.

_____, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu" *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, Ed. Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Yay., (Bilimsel Araştırmalar Dizisi ; no:1), Ankara, 1976. ss. 6-14.

UĞUR, Necdet, "Türk Siyasal Gelişimi İçinde Yerel Yönetimler", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, ss. 57-61.

ÜSKÜL, Zafer, "Subsidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması", *Yeni Türkiye*, S. 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, ss. 22-26.

ÜSTÜNiŞIK, Belma, *Dürüst ve Şeffaf Belediyecilik; Yuvarlak Masa Toplantısı* (içinde), Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adanaeur Vakfı Ortak Yay., Ankara, 1995, ss. 121-124.

VAROL, Muharrem, *Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi*, Gündoğan Yay., Ankara, 1989.

VEDEL, George, *Depolitisation: Mythe ou Realite*, der. Armond Colin, Paris, 1962,

_____, *Droit Administrative*, (yay. yok), Paris, 1984.

VERGİN, Nur, "Demokrasi ve Sivil Toplum" *Yeni Türkiye*, Ankara, Kasım-Aralık 1994, s. 10-12.

WICKWAR, Hardy, *The Political Theory of Local Government*, University of St. Caroline Yay., 1970.

YALÇINDAĞ, Selçuk, *Federal Almanya ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, TODAİE Yay., Ankara, 1992.

_____, "İlçe Özel Yönetimi, (Bir Model Denemesi)", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 4, TODAİE Yay., Ankara, 1976, ss. 46-63..

_____, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 3, TODAİE Yay., Ankara, Eylül, 1991, ss. 123-153.

_____, "Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, S. 3, TODAİE Yay., Ankara, 1988, ss. 3-22.

_____, "Değişen Koşullar ve Mahalli İdarelerimiz", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 2, TODAİE Yay., Ankara, Haziran 1968, ss. 20-29.

_____, "Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 4, S. 2, TODAİE Yay., Ankara, 1995, ss. 3-19.

_____, *Hak-İş Dergisi* (Türkiye'yi Konuşmak: Soruşturma Cevapları), S. 28. Ankara, Nisan 1994, ss. 21-26.

_____, "Bitmeyen Senfoni; Yerel Yönetimler Reformu" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, TODAİE Yay., Ankara, 1993, ss. 53-65.

_____, "Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Temel Evrimi Üzerine Notlar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 2, TODAİE Yay., Ankara, Haziran 1970, ss. 50-62.

YAYLA, Atilla, *Liberal Bakışlar*, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1993.

YAYLA, Yıldızhan, "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu" *Onar'a Armağan*, İstanbul, 1977, ss. 1015-1024.

YAZICIOĞLU, Recep, "Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma" *Yeni Türkiye*, S. 4., Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 34-49.

YETER, Enis, "Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 1, S. 4, TODAİE Yay., Ankara, Temmuz 1992, ss. 13-21.

YILDIRIM, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yay., İstanbul, 1993.

_____, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, ss. 7-44.

YILMAZ, Ömer, "Mahalli İdareleri Tartışmak", *Hak-İş Dergisi* (Türkiye'yi Konuşmak: Soruşturma Cevapları), S. 28. Ankara, Nisan 1994, ss. 50-52.