

**TC.
AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLAR ARASI İLİŞKİLER
VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'NİN SİYASALLAŞMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN
YERİ VE ETKİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan

Hüseyin Serdar ALTUN

İstanbul-2013

**TC.
AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLAR ARASI İLİŞKİLER
VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'NİN SİYASALLAŞMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN
YERİ VE ETKİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan

Hüseyin Serdar ALTUN

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Uğur TEKİN

İstanbul-2013



T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

Yüksek Lisans Tez Onay Belgesi

Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Yüksek Lisans Programı **Y1112.060052** numaralı öğrencisi **Hüseyin Serdar ALTUN** “**Türkiye'nin Siyasallaşmasında Yerel Yönetimlerin Yeri ve Etkisi**” adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 03.04.2013 tarih ve 2013/10 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından *ay.bir.kz* ile Tezli Yüksek Lisans tez olarak ...*k.aku* edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi :

24.14.2013

1) Tez Danışmanı: Prof. Dr. Uğur TEKİN

[Handwritten signature of Prof. Dr. Uğur Tekin]

2) Jüri Üyesi : Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU

[Handwritten signature of Prof. Dr. Ercan Eyüboğlu]

3) Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Ateş USLU

[Handwritten signature of Yrd. Doç. Dr. Ateş Uslu]

Not: Öğrencinin Tez savunmasında **Başarılı** olması halinde bu form **imzalanacaktır**. Aksi halde geçersizdir.

ÖNSÖZ

Yüksek Lisans tezimin danışmanlığını yapan Sayın Sayın Prof. Dr. Uğur TEKİN'e teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Nisan, 2013

Hüseyin Serdar ALTUN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	v
TABLO LİSTESİ	vii
ŞEKİL LİSTESİ	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI

1.1.YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE NİTELİKLERİ	5
1.1.1.Yerinden Yönetim Kavramı ve Yerel Yönetimler.....	5
1.1.1.1. Kent Devletleri Dönemi.....	8
1.1.1.2. Ortaçağda Yerel Yönetimler	8
1.1.1.3. Liberalizm ve Yerel Yönetimler.....	10
1.1.1.4. Beledi Sosyalizmi	11
1.1.1.5. Yerel Yönetimlerde Modern Yaklaşımlar	11
1.1.2. Yerel Yönetimlerin Var olma Nedenleri.....	13
1.1.3. Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim	15
1.1.4. Yerel Yönetimlerin Özellikleri.....	18
1.1.4.1. Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi.....	18
1.1.4.2. Yönetimsel Denetleme (İdari vesayet)	19
1.1.4.3. Hizmette halka yakınlık	20
1.1.4.4. . Özerklik	21
1.1.5. Yerel Yönetimlerin Çeşitleri ve Özellikleri	22
1.1.5.1. Siyasal Yerinden Yönetim	23
1.1.5.2. Yönetimsel Yerinden Yönetim.....	24

1.1.5.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim.....	24
1.1.5.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....	25
1.1.5.2.3. Ekonomik Yönünden Yerinden Yönetim.....	26
1.1.6. Yerel Yönetimlerin Ekonomik Açıdan İşlevleri.....	26
1.1.7. Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Açısından İşlevleri	27
1.1.8. Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür Açısından İşlevleri	28
1.1.9. Yerel Yönetiminin Olumlu ve Olumsuz Yanları	29

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM VE SİYASET

2.1.DEMOKRASİ VE ULUS DEVLET	32
2.1.1.Demokrasi	33
2.1.2. Ulus Devlet.....	36
2.2. DEMOKRASİ VE YEREL YÖNETİMLER.....	39
2.2.1. Yerel Siyaset	39
2.2.1.1. Yerel Siyasetin İlkeleri.....	42
2.2.2.1.1. Özerklik.....	42
2.2.2.1.2. Demokratik Eğitim.....	45
2.2.2.1.3. Denetim	46
2.2.2.1.4. Katılım ve Temsil	47
2.1.2. Yerel Demokrasi.....	49
2.3. YEREL YÖNETİMLER VE SİVİL TOPLUM.....	52
2.3.KÜRESELLEŞME VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....	54
2.3.1.Küreselleşme ve Demokrasi.....	54
2.3.2.Ulus Devletin Dönüşümü	60
2.3.3.Yerelleşme.....	63
2.3.4.Yönetişim.....	64
2.3.5.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	67
2.4.ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE YEREL DEMOKRASİ	68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYEİN SİYASALLAŞMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN

YERİ VE ÖNEMİ

3.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI VE GELİŞİMİ	74
3.1.1 Yerel Siyasetin Yapısı	74
3.1.2 1980 Yılından Günümüze Yerel Siyasetin Gelişimi	80
3.1.2.1. 12 Eylül Dönemi 1980-1983	80
3.1.2.1.1. Fatsa Belediyesi Deneyimi.....	84
3.1.2.2. Liberal Dönem 1984	85
3.1.2.3. 1989-1994 Yılları Arası.....	88
3.1.2.4. 1994-2004 Yılları Arası Dönem	89
3.1.2.5. 2004 Yılından Günümüze Kadar Olan Dönem	92
3.1.2.5. Yerel Siyasetin Sınırları ve Kürt Sorunu	93
3.2. TÜRKİYE'DE YEREL SİYASET İLKELERİ.....	96
3.2.1. Özerklik.....	96
3.2.2. Demokrasi Eğitimi.....	98
3.2.3. Denetim	99
3.2.4. Katılım ve Temsil	101
3.3. DEMOKRASİ PERSPEKTİFİNDE YEREL YÖNETİM SORUNLARI...	109
3.4. TÜRKİYE'DE YEREL SİYASETİN YERİ VE ÖNEMİ.....	114
SONUÇ	118
KAYNAKÇA	122
ÖZET	136
ABSTRACT	137

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
A.g.e	: Adı geçen eser
AP	: Adalet Partisi
ASKİ	: Ankara Su Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CGP	: Cumhuriyetçi Güven Partisi
DB	: Dünya Bankası
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DYP	: Doğru Yol Partisi
DSP	: Demokratik Sol Parti
EGO	: Elektrik Gaz Otobüs İşletmesi
HABITAT	: United Nations Conference on Human Settlements İnsan Yerleşmeleri üzerine Birleşmiş Milletler Konferansı
İETT	: İstanbul, Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü

IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İMF	: Uluslar arası Para Fonu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MSP	: Milli Selamet Partisi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
PKK	: Partiya Karkerên Kurdistan Kürdistan İşçi Partisi
SDÜ	: Süleyman Demirel Üniversitesi
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development - Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon kurumu
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
t.y.	: Tarih yok
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
vd.	: Ve diğerleri

TABLO LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1: Yerinden Yönetimin Türleri ve Özellikleri.....	23
Tablo 2: Yönetim Sistemlerine Göre Avrupa Ülkelerine Dair Bir Sınıflandırma	25
Tablo 3: Devletin Değişen Görevleri.....	37
Tablo 4: Fordizm ve Post-Fordizm Karşılaştırması.....	56
Tablo 5: Yerel Seçimlerde İktidar Partisinin Konumu	111
Tablo 6: Ulusal ve Genel Seçimlere Katılma Oranları	103

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1: Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim) Düzeni	17
---	-----------

GİRİŞ

Yerel yönetimler, demokratikleşme sürecinde yürütmenin kamu gücüne halkın doğrudan katılımını temsil eden işlevsel bir öneme sahiptir. Siyasal sistemler ve yönetim biçimleri, toplumsal ve ekonomik yapılar gibi değişim gösteren kavramlardır. Tarihsel süreç içinde insanların ortak bir yaşamı paylaşmalarından doğan siyasal organizasyonların, gelişim yönü sürekli olarak değişmektedir.

Yerel ihtiyaçların tespit edilmesi ve yerinde çözüm getirilmesini amaçlayan yerel yönetimler, merkezi yönetim ile paylaştığı kamu yönetiminde, toplumsal hayatta var olan değişimler temelinde, demokratik yönetim sürecinin önemli ve ayrılmaz bir parçasıdır. Bu özelliği, toplumların kendilerine özgü tarihsel koşullarına bağlı kalarak, egemenlik kaynağı olarak halkın yönetime katılması ve yerel yönetimlerin özerk varlığı, çağdaş demokratik sistemlerin en önemli unsuru olmasını sağlamıştır.

Yerelleşme çağımızın demokrasi anlayışının kaçınılmaz bir gereği olduğu kadar küreselleşme veya bir başka ifadeyle Post-Fordist üretim biçiminin yeniden yapılandırma süreci ile toplumsal, sosyal ve ekonomik değişimin bir sonucudur. Küreselleşme ile devletin fonksiyonlarının yeniden tanımlanması, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun yerel yönetimlerin gündeme gelmesine neden olmuştur. 1989 yılında ilk kez Dünya Bankasınınca kullanılan yönetişim kavramı, halkın karar alma süreçlerine katılımını ve sivil toplumun güçlendirilmesini amaçlayan özelliklere sahiptir. Yerel yönetim uygulamalarında daha önce var olan ancak yeniden kurgulanan açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık kavramları yeni bir yönetim paradigması içinde merkezi yönetim ve yerel yönetim çelişkilerini çözümlenmesinde bir üst amaç olarak ön plana çıkmıştır.

Yerel demokrasi bütün boyutları ile ulusal demokrasinin ayrılmaz bir parçası ve onu besleyen en önemli kaynaktır. Temsili demokrasinin içine düştüğü krizin demokratik katılım mekanizmaları ile çözümlenmeye çalışılması küresel sistemin yapıcı etkisini göstermektedir. Bu süreç aynı zamanda, yerel yönetimlerin şirketleştirilmesi, verimlilik ve işletmecilik

anlayışı ile kamu faydasının göz ardı edilmesini, dolayısıyla yurttaşın müşteri olarak kabul edildiği yeni yönetim algısını da güçlendirmektedir.

Yönetişim anlayışının temel felsefesi, alınan kararlara halkın ulaşabilmesi, toplumsal sorunlar çevresinde toplanan çeşitli halk kümelerinin organizasyonu, sivil toplum kuruluşlarının küresel düzeyde desteklenmesi ve yerel yönetimlerin demokratik kimliği ile ilgilidir. Toplumsal gelişmeyi bireye, sivil topluma ve piyasa ekonomisine indirgeyen yönetim kavramı yeni yorumlara ve uygulamalara açık süreci ifade etmektedir.

Türkiye'nin demokratikleşme süreci, devlet otoritesinin kutsal imgesi ve merkeziliğin güçlü yapısı karşısında demokrasinin sivil topluma bırakılmayacak kadar önemli olduğu savı ile temellendirilmiştir. Sivil toplumun demokratikleşme istemi ve mücadelesi, devletin bekası ve bütünlüğü içinde ele alındığında, kuşkuyla karşılanan ve kontrol edilmesi gereken talep ve yöntemleri barındırır. Klasik demokrasinin temel ilkesi olan insan hak ve özgürlükleri çoğu zaman bu nedenle askıya alınabilmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihi, doğal olarak Türk siyasi tarihinin bütün özelliklerini taşımaktadır. Bu çalışmanın ana tezi ya da sorusu; yerel yönetimlerin Türkiye'nin gelişim süreci içinde ulusal siyaseti, demokrasiyi ve toplumsal yapıyı hangi ölçüde etkilediğini araştırmaktır.

Dokunulmaz, vazgeçilmez, aktarılmaz hakların insanın mutluluğu ve özgürlüğünü sağlayabilmesi "demokrasinin demokratikleşmesine" bağlıdır. Bu çalışmadaki "Türkiye'nin siyasallaşması" kavramı, modern demokrasi kuramları ve yönetim bilimi açısından yerel yönetimlerin bütün kavram ve olguları ile Türkiye ölçeğinde işleyen siyasal yapıyı nasıl etkilediğini tartışmayı amaçlamıştır. Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde 1980 yılı özel bir anlam taşımaktadır. 12 Eylül askeri darbesinin yapıldığı yıl olan 1980 yılından günümüze kadar olan siyasal gelişmeler bir anlamda sivil toplumun demokratikleşme mücadelesidir. Bu mücadele içinde yerel yönetimlerin özel bir işlevi ve anlamı bulunmaktadır. Ulusal ölçekte, siyaset alanının daraldığı dönemlerde farklı ideolojilere sahip partilerin yerel seçimler ile halka ulaşma isteği ve kamu hizmeti ile siyasal olgunlaşma tecrübesini halk tabanından sağlayarak ilerleyebilme ihtimalini denemesi, yerel yönetimlerin klasik

yaklaşımlar açısından demokrasi okulları ya da laboratuvarı olma özelliğinin örneğidir.

Bu açıdan tezin sınırlarını belirleyen ve önemle belirtilmesi gereken bir başka özellik ise yerel yönetimler açısından bir dönüm noktası sayılan 1973 ve 1975 seçimlerinin sonuçlarının göç olgusu, kentleşme ve yerel yönetim ideolojisi açısından değerlendirilmesi zorunluluğudur. 12 Eylül askeri darbesi bu süreç içinde incelenecektir.

Çalışmanın sınırları içinde küreselleşme ve yerel demokrasi ilişkisi, kapitalizmin restorasyon aşamasında yeni dünya düzeni savlarıyla, yerelleşme, yönetim, temsili demokrasi krizi, katılımcı demokrasi ve toplumsal yapıyı oluşturan kültürel ve ırk temelli farklılıkların korunmasına yönelik aşamasıdır. Türkiye'deki yerel yönetimlerin küresel kamuoyu tarafından ulus devletin merkezîyetçi yaklaşımına karşı korunmaya çalışılması en azından desteklenmesi, yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasındaki mücadeleyi farklılaştırmaktadır. Merkezi otoritenin sürekli olarak yerel yönetim reformu ve yeni kamu yönetimi anlayışı üzerinde çalışması küresel etkilerin ulusal izdüşümüdür. Türkiye'nin siyasi iç dinamiklerinin de yerel yönetimler açısından yaratılan bu iyimser yaklaşımı (nedenleri tartışmaya açık olsa da) desteklediği düşünüldüğünde, süreç farklı bir boyut kazanmıştır.

Özellikle belediyelerin, küresel teşviklerle kamu hizmetinde yeni yönetim anlayışına paralel olarak şirketleştirilmesi, etkinlik ve verimliliğin artırılması aşamasında yurttaşın müşterileşmesi kavramları, küresel sürecin, ulusal politikalarla barışçıl ilerleyişini, ekonomiyi ve sonunda toplumu yeniden düzenleme amacının içselleştirilmesi sistematüğünde incelenmiştir.

Çalışma'da üslup birliğı sağlanması açısından yerel yönetim kavramı kullanılmaktadır. Ancak 1982 Anayasası'nın 123. Madde'sinde mahalli idareler deyimi kullanıldığı için kanun ve yönetmelik ile ilgili alıntılarda mahalli idare ve mahalli yerinden yönetim deyimi değiştirilmemiştir.

Yüksek lisans çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetimlere ilişkin kavram ve yaklaşımlar üzerinde durulmaktadır. Bu bölümde, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, yerel yönetim kavramının tanımı

ve çeşitleri, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri ve yerel yönetimlerin işlevleri açıklanacak ve küreselleşme ile birlikte yerel yönetimlerin kamu idaresinde değişen ve gelişen yönleri belirtilecektir.

İkinci bölümde demokratikleşme başlığı altında demokrasi kuramları, yerel demokrasiyi oluşturan unsurlar ve halkın demokratikleşme sürecinde yerel yönetimler ile ilişkileri incelenecektir.

Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye’de yerel yönetimlerin oluşum süreci ve 1980 yılından bugüne kadar yerel yönetimlerin geçirdikleri demokratik aşamalar belirtilecek ve Türkiye’de yerel yönetimlerin siyasal hayata olan etkileri tartışılacaktır.

Sonuç bölümünde ulaşılan sonuçlar irdelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Halka en yakın yönetim birimi olarak yerel yönetimler, yerinden yönetim kavramının örgütlenmiş biçimidir. Bu örgütlenme, insanın toplu olarak yaşadığı eski çağlardan günümüze kadar belirli aşamalardan ve evrelerden geçmiştir. Bu değişimler toplumdan topluma farklılık gösterebildiği gibi zaman içinde de yerel yönetimlerin önemi azalmış veya artmıştır. Yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşu olarak başlayan ortaya çıkış süreci anayasal düzeyde tüzel kişilik olmaları aşamasına kadar ilerlemiştir.

1.1.YEREL YÖNETİM KAVRAMI ve NİTELİKLERİ

1.1.1.Yerinden Yönetim Kavramı ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler devletin var olduğu andan itibaren var olmuşlardır. Devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların siyasal açıdan örgütlenmeleri sonucu ortaya çıkan organizasyondur (Nadaroğlu, 2001). Bu siyasal varlık ulusal sınırlar içinde insanların toplu halde yaşamalarından kaynaklanan sorunları çözmek için örgütlenir. Bu örgütlenme merkezi idare yapısını ortaya çıkarmaktadır. Devletin ne zaman ortaya çıktığı konusunda tartışmalar devam etmektedir. Ancak toplumsal olarak ortak yaşama geçilmesinden sonra devletin çeşitli biçimlerde var olduğu bilinmektedir.

Devletin bütün kamu hizmetlerini merkezden yürütmesi mümkün olmamaktadır. Kamu hizmetlerinin yerinden yönetimi, toplumsal ihtiyaçların yerinde giderilmesi ve çözülmesi, kaynak maliyetlerini azaltan verimli bir yönetim biçimi olduğu gibi siyasi ve toplumsal pek çok faktörü de kapsamaktadır.

Birleşmiş Milletler, dilimizde karşılığı adem-i merkeziyet olan yani yerinden yönetim olan (decentralization) hem yetki genişliği (deconcentration)

hem de yerinden yönetim (devolution) karşılığı olarak kullanılmaktadır (Görmez, 1997: 39).

Devlet, kendi denetimi altında bir kısım hizmetleri, bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunan başka kuruluşlara yaptırabilmektedir. Yerinden yönetimde, merkezden yönetimde olduğu gibi sadece yetki verilmekle kalınmamakta, aynı zamanda tüzel kişiliği olan bir örgüt kurulmaktadır.

Bu özelliklerin temelinde yerinden yönetim tanımlanacak olursak şu tanımlar ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimi sözlüğünde yerel yönetimler, merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998, 258).

Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir (Tortop vd., 2006: 43). Keleş, yerinden yönetimin bir yönetim biçimi olarak, belli sınırlar içinde birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağladığını, ayrıca yerel toplulukları oluşturan bireylere kendi sorunlarını çözme olanaklarının verilmesi, kaynakların akılcı ve verimli kullanılmasının sağlanmasına yol açtığını belirtmektedir (Keleş, 2011). Nadaroğlu, yerinden yönetimi kısaca, bir kısım kamu güçlerinin, daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade ettiğini, başka bir ifadeyle kamusal güçlerden bir kısmının merkezi otoriteden daha az yetkili bir otoriteye aktarılması, aktarılan bu yetkilerin anayasa hukuku ile belirlenmesidir şeklinde açıklamıştır. Burada merkezi otoritenin anayasa karşısındaki tutumu ön plana çıkmaktadır. Nadaroğlu, anayasal düzeni yerinden yönetime olanak tanımayan ülkelerde yerel yönetimlerin var olmasının hukuken mümkün olmadığını kabul eder (Nadaroğlu, 1988: 23-25).

Acar'a göre yerinden yönetim, bir sorunun ve olgunun ortaya çıktığı yerde çözümlenmesi ve yönetilmesi ve bunu sağlamak için örgütlenme anlamına gelmektedir (Acar, 1988: 84). Öymen, yerinden yönetim kavramını halkın kendi eliyle seçtiği organlarca ortak yerel gereksinimleri karşılamak

amacıyla oluşturulmuş bir sistem olarak tanımlamaktadır (Öymen, 1997: 15). Yerinden yönetimin merkezi yönetime göre daha güçlü bir yönetim biçimi olduğunu savunan Toprak, yerinden yönetimde, yönetimin gücünü elinde bulunduran kişi ya da organın, kendiliğinden yürütme ile ilgili karar alma ve uygulama yetkisine sahip olduğunu ve yerel yönetimlerde bu yetkinin, temsil edilen idari alan içinde kullanıldığını ifade etmiştir (Toprak, 2006: 12).

Yerel yönetim kavramı 1982 anayasasında “kamu idaresinin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ve idarenin kuruluş ve görevleri ile merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır ifadesi ile açıklanmıştır. Ek olarak kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı da belirtilmiştir (T.C. Anayasası, 1982: md. 123).

Mahallî idarelerin tanımı ise, “il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” şeklindedir (T.C. Anayasası, 1982: md. 127).

Tanımlarından da açıkça anlaşılacağı gibi yerel yönetimler tüzel kişiliği bulunan kamu yönetim birimidir.

Yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki dengenin nasıl kurulacağı, hangi kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından hangilerinin yerel yönetimler tarafından karşılanacağı ülkelerin merkezi otoritelerinin tutumuna, koşullarına göre değişiklik göstermektedir.

Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi genellikle batı Avrupa'nın siyasal gelişimi ile ilgilidir. Eski Yunandan günümüze kadar olan siyasal gelişmeler yerel yönetimlerin bugünkü durumunu analiz edebilmek demokrasi kavramının gelişimi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi ekonomik ve toplumsal değişim içinde belirleyebilmek adına önemlidir.

1.1.1.1. Kent Devletleri Dönemi

Devlet ya da iktidar ilişkileri toplum ile beraber ortaya çıkmıştır. Toplumun oluşumuna yol açan temel parametrelerin toplumsal işbölümü olduğu kabul edilecek olursa devlet kurumu ve yönetim ilişkilerinin 10.000 yıllık bir tarihe sahip olduğu ileri sürülebilir (Şaylan, 1995: 16).

İnsanlık, Cilalitaş devrinden itibaren sosyal bir örgütün doğmasını sağlamıştır. Bu sosyal örgüt başlangıçta kan ve akrabalık bağıyla kurulmuş, sonradan bunların gelişmeleriyle kabile, aşiret, köy, kasaba, site, polis, komün, kanton, bağımsız kent devletleri gibi daha geniş kuruluşlar oluşmuş ve sonunda “devlet”e dönüşmüştür (Okandan, 1959, Aktaran: Görmez, 1997: 22).

Eski Yunanlılar tek bir devlet etrafında birlik oluşturmamışlar, sayısı bir hayli fazla olan köylerin birleşmesi ile siteler meydana getirmişlerdir. Polis kelimesi dilimize şehir devleti olarak tercüme edilebilir. Şehir devletleri kendilerine yetecek kadar özerk ve bağımsızdılar. Ayrıca yönetim biçimlerini kendileri belirlemekteydiler. (Tikveş, t.y. 164).

Site rejimi Milattan Önce 1500-1000’li yıllarda başlamıştır. Sümerler, Babiller, Etiler, İbraniler gibi pek çok kavim de görülmesine rağmen eski Yunanda özellikle Atina Sitesi demokrasiyi en çok yaşamış olanıdır (Görmez, 1997: 23). Eski Yunanda devlet ve demokrasi ile ilgili görüşler Platon ve Aristoteles tarafından ileri sürülmüş ve Klasik Demokrasinin oluşmasının düşünsel temelleri atılmıştır.

1.1.1.2. Ortaçağda Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin kökeni komünlerle başlamıştır. Az sayıdaki insanın belli bir toprak parçası üzerinde yerleşen, kendi içlerinde yasal dayanağı olmayan, geleneksel kaynaklarla örgütlenmesi yerel yönetimlerin ilk örneklerindedir (Nadaroğlu, 2005). Yerel yönetimlere örnek gösterilebilecek olan, 8. Yüzyılda kiliseler etrafında kurulmuş “Parish”, cemaat yapısı içinde kilise yöneticileri tarafından yönetilen, yerel gereksinimleri karşılamaya

yönelik gruplardır (Nadaroğlu, 2005). Bu açıdan, yerel yönetim geleneğinin tarihi “komün” geleneğinin tarihidir. Belirli bir mekan üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözmek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birliktelilere ya da örgütlere “komün” adı verilmektedir (Ertan, 2002: 23). Keleş'e göre komün, yerel topluluğa kamu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve toplumbilimsel birimlerdir (Keleş, 2000: 23).

Komünü ortaya çıkaran etmenlerin başında ticaretin canlanması gelmektedir. 10. Yüzyıldan itibaren ticaretin gelişmesi ve dolayısıyla kente göçün ve kent nüfusunun artması ile kentler oluşmaya başlamıştır (Görmez,1997: 24).

Yerel yönetimler geçmişten günümüze bu nosyonlarını inişli çıkışlı bir grafikte sürdürmektedirler. Küçük toplulukların yönetiminde ilk olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadeleyle alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir (Görmez,1997).

Avrupa'nın tarihsel gelişimi içinde yerel yönetimler daha çok sivil toplum kurumu olmuştur. Özerk yerel yönetim anlayışının gelişmesi 10. yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesi ve 12. yüzyıldan sonra feodalizmin geniş ölçüde çözülmesi ile oluşmuştur. Burjuvazinin gelişmesine paralel olarak yaşadıkları kentlerde yargılama, kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamak için vergi koyma ve toplamayı içeren ayrıcalıklar elde etmişler ,13. yüzyılda serbest kentler ortaya çıkmış ve bu kentler aralarında savunma- ticaret birlikleri oluşturmaya başlamışlardır (Tekeli, t.y.: 5).

Bugünkü anlamda yerel yönetimlerin kuruluşu Fransız İhtilaline dayanmaktadır. Fransa'da 1789 yılından sonra ve İngiltere'de 1835 yılından sonra yerel yönetimler kamu yönetiminde ulus devletler ile birlikte hukuki anlamda varlıklarını sürdürmeye başlamışlardır (Nadaroğlu, 2001).

Gelişen kapitalizmle birlikte kent-üstü mekânlarda devlet kurulurken yerel yönetim işlevlerinden merkezi yönetim işlevlerinin farklılaşarak merkezi devletin güçlendirilmesi oldukça uzun bir dönem içinde gerçekleşmiştir. Yerel

yönetimler işlevlerini ve yetkilerini uzun süre direnerek korumuşlardır (Tekeli, t.y.: 5).

Fransız devrimi ile eski siyasal ve sosyal yapı çökmüştür. Bu dönem burjuvazinin yönetiminde ve güdümünde şekillenmektedir. Siyasal kurumların temelinde de feodalitenin kaldırılması gelmektedir (Tanilli 1989: 469).

1.1.1.3. Liberalizm ve Yerel Yönetimler

17.Yüzyılın sonlarında İngiltere’de gerçekleştirilen sanayi devrimi ve Siyasal anlamda bütün dünyayı etkileyen Fransız Devrimi makineleşme ve ekonomik liberalizmi getirmiştir (Göze, 1995: 7).

Liberalizm hem ekonomik kuram hem de felsefe türünü ifade eden düşünce olarak, insan ve devlet konusunda ortaya atılan bir dizi yeni kuram ve yaklaşımla ortaya çıkmıştır. Liberalizm insan hakları ve demokratikleşme ile sanayi devriminin temel çerçevesini, düşünsel tabanını oluşturmuştur (Şaylan,1995: 27-29). Bu düşünsel sistem içinde özgürlük, bağımsızlık, akıl, çoğulculuk ve anayasalcılık gibi değerler bulunmaktadır. Liberalizm, devletin varlık nedenini; bireylerin doğal hak ve özgürlüklerini güvence altına almak olduğunu ileri sürerken; yerel yönetimlerin haklar ve özgürlükler temelinde kendi kendini yönetebilmesi ilkesi geçerlidir.

Bu açıdan liberal devlet anlayışı birey ve birey iradesine dayanır. Ancak liberalizmdeki eşitlik, yasa önünde eşitlik ve özgürlük ön kabulüne dayanır. İnsan yapısı, yasalarla ve toplum kuralları ile yaratılan yapay ayrıcalıklar ortadan kaldırıldıktan sonra sosyal ve toplumsal koşulların yarattığı eşitsizlik ile ilgilenmez (Göze, 1995).

Liberal gelenekte yerel yönetimler alanındaki çalışmalar büyük ölçüde John Stuart Mill’in etkisinde gelişmiştir (Eryılmaz, 2002: 7). John Stuart Mill yerel yönetimlerin demokrasi ile zorunlu ilişkisi bulunduğu görüşünün sahibidir. Mill’e göre vergi yükümlülerinin yönetimde mutlaka söz hakları bulunmalı, yönetimde onlara her zaman danışılmalı ve yapılanlar konusunda aydınlatılmalıdır (Keleş, 1992: 47). Alexis Tocqueville de, yerel yönetimleri birer siyasal eğitim aracı olarak görmüş ve bu yönetimlerin

görmekte oldukları hizmetler ne olursa olsun bizzat bu birimlerin demokrasinin temel ögesi oldukları düşüncesini savunmuştur (A.g.e.: 47).

1.1.1.4. Beledi Sosyalizmi

İngiltere’de 19. Yüzyılın son çeyreğinde sosyalist akımların henüz yeni gelişmesine rağmen; gaz, su elektrik ve taşımacılık gibi hizmetlerin belediyelerin kontrolünde gerçekleştirilmesi “beledi sosyalizm” olarak isimlendirilmektedir (Hanson, t.y.: 168).

Sağlıklı bir toplum kurmak için güçlü ve özerk yerel yönetimlerin zorunluluğunu savunan bu yaklaşım, Jeremey Bentham, John Stuart Mills ve Fabian sosyalistlerinden John Webb tarafından savunulmuştur (Tekeli, t.y.: 4).

Beledi sosyalizm, sanayi demokrasisi üzerinden belediye hizmetlerinin kapsamlarının artırılarak, toplumsal sorunlara yerel çözümler üretebilmeyi savunan sosyalist bir akım olarak barışçı çözümler öneriyordu.

Bu yeni biçimiyle Belediye Sosyalizm, beledi girişimciliğin sağlayacağı önemli ekonomik ve mali yararların yanında, yerel yönetimlerin işsizliği önleyici önlemleri, ücret ödeme güvencesi ve çalışma zaman ve koşullarına yeni sınırlama ve koruyucu düzenlemeler getirmeleri ve adil bir sözleşme düzeninde katkıda bulunmalarını da içerir duruma geliyordu (Yıldırım, 1993: 65)

1.1.1.5. Yerel Yönetimlerde Modern Yaklaşımlar

18. yüzyıldaki sanayi devrimini izleyen dönemlerde, göçler şeklinde ortaya çıkan, 19 yüzyılın sonlarında belirgin hale gelen ve 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızı giderek artan kentleşme hareketi inanılmayacak boyut ve etkilere sahip olmuştur (Falay ve Varcan,2011:3). Bu yüzyılın ikinci çeyreğinden sonra başta İngiltere olmak üzere Kıta Avrupası’nda yerel yönetimlere olan bakış değişmeye başlamıştır. Kalabalıklaşan toplumda hızla karmaşıklaşan ve değişen bir yapı kurulmuş, siyasi partiler ve baskı grupları

yönetim üzerinde etkili olmaya başlamışlardır. Bu durum yerel yönetimlerin etkinliğini azaltırken, gücün merkezileşmesini sağlamıştır (Görme, 1997: 36)

İki dünya savaşı arasında devletlerin ekonomiye ve toplumsal yapıya müdahale etmesinin katkısı ve devlet müdahalelerinin önemi tartışılmaya başlanmıştır. Yerel hizmetlerin ulusallaştırılması ile birlikte yerel yönetimlerin merkezi devletin bir uzantısı gibi görülmeye başlanması ve yavaş yavaş yerel yönetimlerin sosyal hizmet anlayışına paralel olarak güçlenmeye başladığı dönemdir.

1970'li yıllarda ekonomik krizin temel nedeni kamu kaynaklarının kullanımı olarak görülmüş ve piyasa koşullarına uygun küreselleştirilmiş ulusal ve uluslar arası sermayenin bütünleştirilmesi amaçlanan yeni bir kapitalist sürece girilmiştir.

Aslında bu yerinden yönetim ağırlıklı yönetim ve örgütlenme genel olarak özel sektörde görülmeye başlayan ve hizmet sektörünün gelişmesine paralel olarak güncellenen post-fordist yapılanmanın yaygın ve esnek niteliğinin kamu kurum ve kuruluşlarına uyarlanması girişimidir (Aksoy, 1998: 11).

Yönetişim kavramına yöneltilen ciddi ve yaygın eleştiriler bu kavramın yeni sağ politikaların bir ürünü olduğu, temel işlevinin gelişmekte olan ülkelere önerilen neo-liberal reçetelerin başarısızlıklarını örtmek olduğu, Dünya Bankası'nın temel amacının Üçüncü Dünya Ülkelerinin Aldıkları borçları geri ödeyebilmelerine olanak sağlayan iyileştirmeler yapmakla sınırlı olduğu da iddia edilebilir (Güler, 1995).

20. yüzyılın son çeyreğinde hızlanan bir süreç de yerel yönetimleri kapitalizm ile uyumlaştırma çalışmalarıdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerden küresellenen sermaye akışkanlığını artırmaya öncü ve yardımcı olmaları, yerel hizmetleri olabildiğince özelleştirmeleri ve kamu hizmetlerinin belirlenmesinde piyasa ekonomisinin kurallarından ayrılmamaları beklenmektedir (Keleş, 2006).

Türkiye'de yeni sağın genel felsefesi, liberal ve muhafazakâr unsurlarıyla birlikte 1980'li yılların başından itibaren geçerlik kazanmaya ve değerleri somut siyasal amaçlar haline dönüştürülmeye başlanmıştır.

Ekonomik liberalizasyon ve özelleştirme bu amaca yönelik değerlendirilmelidir (Aksoy, 1998: 12-13).

Yeni sağ anlayış ve onun uygulama aracı olarak özelleştirmenin yeni bir dünya görüşü çerçevesinde ekonomiyi ve sonunda toplumu yeniden düzenleme amacının içeriği, içselleştirilmesi ve yaygınlaşması aşaması yaşanmaktadır. Yerel yönetimlerin örgütlenmesine ülkemizde henüz sistemli bir yaklaşım geliştirilememiş olması bu süreci hızlandırmaktadır(Aksoy, 1998: 13) .

Vatandaş kavramından müşteri anlayışına geçişin doğal sonucu olarak hizmetten yararlandıktan karşılığının alınması ilkesinin yüceltilmesi, parası olmayanın da hizmetten farklılaştırılmış biçimde yararlanmasının gerekçelerinin ve meşruiyetinin oluşturulması, gitgide müşterileşmenin gerçekleştirilmesidir (Aksoy, 1998: 12) .

1.1.2. Yerel Yönetimlerin Var olma Nedenleri

Yerel yönetimler, belli amaçlara ulaşabilmek ve belli gereksinimleri karşılayabilmek üzere toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Bu açıdan yaklaşıldığında varlıkları insanların topluluk halinde yaşamalarına kadar götürülebilmektedir. Ulus devletin ortaya çıkış süreci içinde yerel yönetimler ile ulus devlet hâkimiyeti arasında yaşanan siyasal çekişmeler geleneksel idare yönetiminin konusu içindedir.

Mahalli idarelerin öteden beri varoluşlarının sebebini açıklaması yönünden gelenek motifi oldukça inandırıcıdır. Gerçekten tarihsel oluşum içinde, mahalli idareler devletle birlikte doğmuş ve onun adeta bir parçası halinde bir kısım hizmetleri gerçekleştirmek görevini üstlenmiştir. Ancak, demokrasi inancı motifi mahalli idarelerin varoluş sebeplerini açıklaması yönünden daha zayıf bir izah tarzıdır. Çünkü bugünkü anlamda demokrasi inancının ortaya çıkışı XVIII. Yüzyıla rastlamaktadır. Oysa mahalli idareler, devletle birlikte ortaya çıkmışlardır. Devlet ise, ilk olarak nerede ve nasıl ortaya çıktığı bilinemeyecek kadar eski bir tarihsel olgudur (Nadaroğlu, 1978, s.22-23). Bu yaklaşımla yerel yönetimlerin varoluşunu “gelenek” motifi ile

açıklamak gerekmektedir. Tarihi gelişim süreci içinde yerel yönetimler, devlet örgütlenmesi ile birlikte doğmuş ve kamu yönetiminin tamamlayıcı bir unsuru olarak yerel kamu hizmetlerini yerine getirmiştir. Yerel yönetimlerin varlığı esasen bir takım siyasi, iktisadi ve hukuki faktörlerle de açıklanabilir (Toprak, 2006).

Ulus devlet iktidarı ele geçirdiğinde, yerel yönetimleri ya ortadan kaldıracak ya da varlıklarını tanıyacaktı. Merkez yönetiminin taşra memurları ile merkez adına iş yapma ve karar alma yetkisinin tanınmasında, tam anlamı ile merkezden yönetim sistemi terk edilmiş sayılamaz. Bunda da yine merkezden yönetimin katı uygulamasının sakıncaları vardır.

Merkeze bağlı memurlar yetki genişliğine sahip olmalarına rağmen, yerel ihtiyaçları anlama, değerlendirme ve halka yakın olma yönünden yetersiz kalırlar bu nedenle organları halk tarafından seçilen yerinden yönetim kuruluşlarına ihtiyaç vardır (Tortop vd., 2006: 58).

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında geleneksel eğilimin dışında yönetsel ve sosyal nitelik taşıyanların da önemi büyüktür. Kamu hizmetleri daha çok yerel nitelik taşımaktadırlar. Temizlik, kanalizasyon, ulaşım, itfaiye gibi alanların yerel yönetimlere bırakılması ve yerel çözüm önerileri geliştirilmesi etkinliği artırıcı bir yöntemdir.

Yerel Yönetimlerin hizmet açısından varlık nedeni arasında yerel nitelikli hizmetlerin karşılanması olduğu açıktır (Özdenkoş, 1999: 78). Seçilerek işbaşına gelen temsilciler, memurlardan daha iyi mahalli ihtiyaçları değerlendirebilirler. Yetki genişliğine sahip merkez kuruluşları, yerinden yönetim kuruluşları gibi dinamizm ve hareketlilik gösteremezler. Yerel yönetim kuruluşları, yerel çıkarlara, ekonomik, coğrafi ve siyasal duruma göre değişen koşullara daha iyi uyabilme olanağına sahiptir (Tortop vd. 2006: 58).

Öte yandan, yerinden yönetimin de türlü üstünlükleri vardır. Birincisi, yerel yönetim birimlerinin, pek çok hizmeti, yerel halka, merkezi yönetimden daha çabuk ve daha kolay sunabilmeleridir. "Toplumsal refah devleti" kavramının gelişmesi, birçok yeni toplumsal ve ekonomik hak ve yetkilerin merkezi yönetimin elinde toplanmasına yol açmıştır. Bunun sonucu olarak, bürokrasi içinde uzun ve karmaşık kurallar giderek çoğalmaktadır. Böylece,

merkezleşmenin toplumsal maliyeti de yükselmektedir. Oysa köylü ve kentli yerel halk için, bu formaliteler ağır bir yükür. Onların aradığı hızlı ve etkin çözümleri, ancak, yerel yönetimler sağlayabilir. İkinci olarak, yerinden yönetim, merkezdeki yığılmayı azaltarak, merkezin yükünü hafifleten bir yönetim biçimidir. Yerel topluluklar, bu yoldan, kendi sorunlarının çözümüne katılma, yeni yöntemler deneme, işbirliği ve dayanışma alışkanlıklarını geliştirme olanağını bulurlar. Son olarak, yerinden yönetim, demokrasinin gelişmesine hizmet eder. Yerel bilinci ve siyasal olgunlaşmayı geliştiren yerel yönetimlere, demokrasilerin temel taşları gözüyle bakılır. Böylece yerel toplulukların yönetime ağırlıklarını koymasına olanak sağlanmış olur (Keleş, 1993: 234).

1.1.3. Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birlikte hizmet sunması ikili bir yönetim yapısını beraberinde getirmektedir. Bu yönetim hiyerarşisi içinde, merkezi yönetim kullandığı yetkiler açısından yerel yönetimlerin üstünde yer alır. Bu durum merkezi yönetim ve yerel yerel yönetimler arasındaki koordinasyon sorununun merkezi yönetime bırakılması anlamına gelmektedir. Bu durumda iki idari birimin arasındaki ilişkileri büyük ölçüde belirleyen merkezi yönetim olacaktır (Özdenkoş, 1999: 78). Yerinden yönetim hiçbir zaman tümünden olamaz. Böyle olması devletin yadsınmasına kadar olan süreci içerir ve iki ayrı yönetim sisteminden bahsedilmesini zorunlu kılmaktadır. Bunun için özerk yerel yönetim, merkezin denetimine bağlıdır. Yerel yönetimler merkez organlarının koyduğu kurallara aykırı hareket edemezler (Örnek, 1988). Ancak hizmetlerin merkezden ayrı bir kişiliği bulunan kuruluşlar tarafından yönetilmesi anlamında yerinden yönetimin yetki genişliği sisteminden kesin olarak ayrılması gerekmektedir. Yetki genişliği merkez memurlarının yetkilerinin genişletilmesi ve bunların kimi durumlarda yürütme kararları alabilmeleri demektir. Oysa yerinden yönetimde karar yetkisi doğrudan ilgililerle ve onların oluşturduğu organlardır (Sencer, 1992, 34).

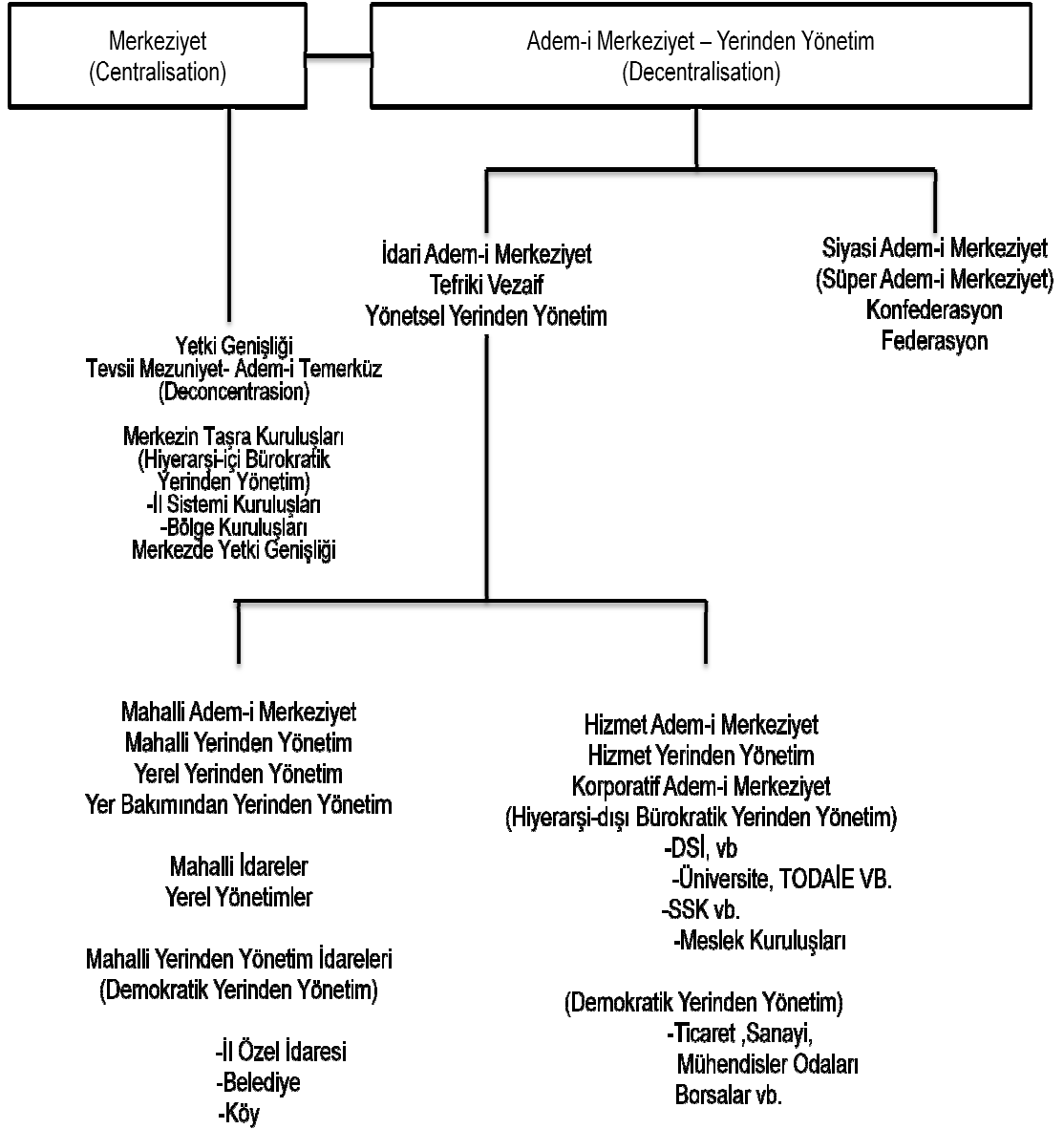
Bununla birlikte siyasal bir nitelik taşımayan yerinden yönetim sisteminde, yönetim kuruluşlarının aldığı yürütme kararlarını uygulama gücünün merkezin elinde olduğunu belirtmek gerekir. Özerk yerinden yönetimin ayırıcı niteliği belli bir topluluk ya da hizmete ilişkin kuruluşun tüzel kişiliğinin tanınması, yetkili organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve organlara bağımsız karar yetkisinin verilmesi gerekmektedir. (A.g.e.: 38)

Merkezden yönetimin ve yerinden yönetimin, karşılıklı üstünlükleri ve güçsüz yönleri vardır. Siyasal ve yönetsel gücün merkezde toplanmasının sağladığı üstünlüklerin başında, yasaların ve hizmet ölçütlerinin uygulanması yönünden ülkenin her yanında tekdüze bir uygulamaya olanak vermesi gelir. Kural bu olmakla birlikte, bir örneklik, yalnız başına, bir erdem ya da bir erek olamaz. Çünkü hizmet düzeyi ve toplumsal gelişme yönünden, yerleşmeleri ve bölgeleri arasında büyük ayrımlar görülen toplumlarda, yönetimde bir örneklik uygulamak, ayrımların artmasına, hiç değilse, azalmamasına yol açar. Bununla birlikte, temel hakların ve kamu hizmetlerinin düzeyinin tekelden yükseltilmesi, çok geri bölgelerdeki yerel koşulların iyileştirilmesi, bu ayrımların yukarıdan daha iyi görülebileceği merkez yönetiminin işi olmalıdır (Keleş, 1993: 233-234).

Türkiye’de “merkezden” ve “yerinden yönetim” ilkelerinin uygulandığı bir idari yapı mevcuttur. Mülki taksimat olarak da adlandırılan genel idarenin taşra teşkilatı, İl İdaresi Kanununda; İl, İlçe ve Bucak şeklinde üçe ayrılmıştır. 1982 Anayasası’nın 126. maddesinde de “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” hükmüne yer verilmiştir (Toprak, 2001:316).

Aşağıda şekil 1 de genel hatları yerel yönetim düzeninin şeması bulunmaktadır. Merkezi ve yerinden yönetim kurumlarının karşılıklı etkileşimi genellikle bir karşıtlık olarak değerlendirilse bile kamu yönetimi biliminde bütünsel yaklaşım iki yönetim türünün birbirini tamamlayıcı unsuru olduğunu ön plana çıkarmaktadır.

Şekil 1: Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim) Düzeni



Kaynak: (Yalçındağ, 1995: 9)

Merkezi yönetim bölümlerinin başında, genel idarenin bir görevlisi olan “mülki idare amiri” denen bir yönetici bulunmaktadır. İl yönetiminin başı Vali’dir. İl’de devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir. Şu

halde İl, hem bir merkezi yönetim Bölünmesi içinde, hem de ayrı bir kamu tüzel kişisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile il tüzel kişiliğinin içinde merkezi teşkilat da vardır (Toprak, 2001: 37).

Siyasi yerinden yönetim federatif devlet yönetimi içinde kullanılan idari teşkilatlanma yapısıdır. Türkiye’de bulunan yerinden yönetim sistemi idari veya yönetsel yerinden yönetim sistemidir. Yer yönünden yerel yönetim, hizmet yönünden yerel yönetim yerel yönetimlerin çeşitleri kısmında açıklanacaktır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin siyasal, yönetsel ve mali olmak üzere üç yönü vardır. Bu yönleri birbirlerinden ayırmak olanağı kuşkusuz yoktur. Çünkü birbirlerini yakından etkiler ve belirlerler. Devletle yerel birimler arasındaki ilişkilerin siyasal ve yönetsel olanları, yönetim hukukumuzda "idari vesayet" diye bilinen, bir gözetim ve denetim yetkisinin sonuçlarıdır. Bunlara, uygulamada aldıkları biçim de göz önünde bulundurularak, devlet yerel yönetim ilişkilerinin olumsuz yanı da denilebilir. Mali yönü ise gelirlerin merkezi yönetimde toplanması ve buradan yerel yönetimlere eşit bir şekilde dağıtılması ve dağıtılan gelirlerin etkinlik açısından denetlenmesi ile gerçekleşen ilişkidir (Çakır, ty.: 3).

1.1.4. Yerel Yönetimlerin Özellikleri

1.1.4.1. Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi

Yerel yönetimlerin tanımlarında verildiği gibi yerel yönetimler anayasal kamu tüzel kişilikleridir.

Bu yönü ile kamu tüzel kişileri yönetsel karar almak, resen hareket etmek gibi kamu hukuku yetki ve ayrıcalıklarına sahiptirler. Bu yetki ve ayrıcalıkların içinde, özel bir korumaya ve hukuksal rejime tabi olmaları, bir kısım işleri kendine özgü hukuk kurallarının tanıdığı yetkilerle yürütebilmeleri, idari yargıya tabi olmaları, faaliyet konularını ve statülerini kendi iradeleri ile değiştirememeleri ve merkezi otorite ile olan ilişkilerinde dar ve sıkı bir çerçevede idari vesayetinin uygulanması bulunmaktadır (Onar, 1952: 347,

Aktaran: www.icisleri.gov.tr). Ayrıca Kamu tüzelkişilerinin bütçeleri üzerinde, Sayıştay veya bir takım devlet teşkilat ve organlarının denetim yetkisi vardır. Yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliği 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde belirlenmiştir.

Kamu tüzel kişilerinin başında "devlet" gelir. Devletin kamu tüzel kişiliği, 1982 Anayasası'nın çeşitli maddelerinde dolaylı olarak belirtilmiştir. Devletten başka kamu tüzel kişileri, yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucunda ortaya çıkar. İç kamu hukuku ve özellikle idari faaliyetler alanında, egemenliğin tek kullanıcısı olan devlet ile devletin kanunları sonucu ortaya çıkan ve kendilerine kamu kudreti (devlet yetkisi) tanınmış olan bu tüzel kişiler arasında fark yoktur (Özyörük, ty.: 151).

1.1.4.2. Yönetmel Denetleme (İdari vesayet)

Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlar parçalanmış gibi görünseler de bu parçalanma hizmetler ve hizmetleri yürüten kuruluşlar açısından ortaya çıkmaktadır. Aslında bunların hepsi bir bütünün parçalarıdır. İdarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmenin iki aracı bulunmaktadır. Bunlar hiyerarşi ve idari vesayettir. İdari vesayet merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasındaki bütünlüğü sağlayan araçtır (Ökmen ve Parlak, 2010: 17). Devletin, yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini saptamasına ve sınırlamasına rağmen, bu kuruluşlar üzerinde yetkisi denetleme ve yetki genişliğine dayanan kuruluşlar kadar etkili değildir. Çünkü bu denetleme yetkisi merkezden yönetimde olduğu gibi atama yapma, emir verme ve yerinde karar alma hakkı vermez (Tortop vd., 2006: 50).

Mahalli idare üzerinde cereyan eden asıl idari denetim ise dış idare denetimdir. Bu denetim esas itibarıyla merkezi idare tarafından yapılır. Merkezi idare bunu aşanları vasıtasıyla geliştirebildiği gibi, bu denetim bir de gördükleri bazı idari görevler dolayısıyla aynı zamanda merkezi idareye dahil olan bazı önemli teminat müesseseleri vasıtasıyla da yapılabilir (Arslan, 1978: 56).

Yönetmel denetim veya bir başka ifadeyle vesayet denetimi, genel olarak yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışındaki yönetmel kuruluşlar tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlemesi olarak tanımlanır. İdari vesayet denetiminin başlıca iki türü bulunmaktadır. Yasalara uygunluk kıstası dikkate alınarak yapılan hukuki denetim ve yapılan işlerin toplum yararını ve ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olup olmadığı kıstası göz önüne alınarak yapılan yerindenlik denetimi niteliğini taşır (Falay ve Varcan, 2011: 5).

Keleş bu yaklaşımlar dışında farklı bir yaklaşımla idari vesayeti üçe ayırmıştır. Keleşe göre, birincisi yasalardan kaynaklanan vesayet türüdür ki, buna “tüzel vesayet” denilebilir. Yerel yönetimlerin organları, kararları, eylem ve işlemleriyle görevlileri üzerindeki bu vesayet, zaman zaman hiyerarşik denetim biçimi kazanacak ölçüde ileri götürülmüştür. İkincisine yasaların gerekli kılmış olmadığı, ancak, yasaları uygulayanların ve siyasal kadroların, siyasal tercih alanları içinde kalan konulardaki tutumları olan “fiili vesayet” ve üçüncüsü ise üçüncüsü ve belki de en önemlisi, kafaların içinde bulunan, dünya görüşlerini tutsak kılan vesayet türüdür. Yerel yönetimlerin, gerçek anlamda yerel özerklikle, toplum yararı ile çelişmekte olan uygulamalara girişmeleridir (Keleş, 1993:7).

1.1.4.3. Hizmette halka yakınlık

Hizmette halka yakınlık ya da yerellik ilkesi, bir kavram olarak Aristo’ya kadar uzanmaktadır. Küreselleşme ile yerel yönetimlerin daha özerk ve yerinde çözüm üreten kuruluşlar olarak ön plana çıkmaları, üst düzey bulunan merkezi otoritenin yerel yönetimlerin işlerine karışmasına ancak o düzeyde olanların bu işleri görememeleri ya da göremeyeceklerinin kanıtlanması durumunda olanak vardır. Hizmette halka yakınlık ilkesi üst düzeyde bulunan yönetim basamağının alt düzeydeki yönetimlere yardımda bulunmasını da içermektedir (Keleş, 1995) .

Avrupa Konseyi’nin 1985 yılında kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerellik ilkesinin açıkça yer aldığı ilk AB yasal metnidir. Yerellik

ilkesi Şartı'nın 4/3 maddesinde açıkça ifade edilmektedir. Kamu yönetiminin sorumlulukları, tercihen vatandaşa en yakın otorite tarafından yerine getirilecektir; ancak görevin kapsam ve niteliğinin zorunlu kılınması ve yerel yönetimlerin bu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik güce sahip olmamaları halinde bu kuraldan vazgeçilebilir denmektedir (Kösecik, 2006: 11).

1.1.4.4. . Özerklik

Muhtariyet (Autonomie) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta, bazı hizmetlerinin bu tür kurumlar aracılığı ile yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir (Tortop vd., 2006: 102).

Yerel özerklik, yerinden yönetimin doğal ve zorunlu bir sonucu, niteliğidir. Özerklik, kısaca, doğrudan bir denetim zoru altında olmaksızın hareket etme özgürlüğünü anlatır. Anayasamızda yerel özerklikten söz edilmediği halde, yerel yönetim birimlerinin, temsili nitelikleri nedeniyle özerk olmaları gerektiğini kabul etmek gerekir. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı'nın 12-14 Ocak 1957 tarihinde yaptığı toplantıda kabul edilen bir yazanakta, demokratik bir devletin ancak geniş bir yerel yönetim özerkliği ile birlikte var olabileceği belirtilerek, özerlik kavramının temel çizgileri gösterilmektedir. Bunlar; 1. Yerel özgürlüklere saygı, 2. Yerel yaşamın özgül ve siyasa dışı karakterinin korunması, 3. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yasalarla düzenlenmiş olması, 4. Yerel yönetimlerin akçalı özerkliği ve 5. Gerçek bir yerel yönetim ruhunun gelişmesi gibi noktalarda toplanmaktadır. Burada özellikle dikkati çeken noktalar, yerel yönetimleri, yerel topluluğu ilgilendiren konularda, özgürce, merkezin karışması olmaksızın, kendi değerlendirmeleriyle ve kendi sorumlulukları altında karar verebilme yetkisine sahip olmaları ve görevlerini yerine getirmeye yetecek akçal kaynaklarla donatılmış bulunmalarıdır. Çünkü

eylemce ve akçal uygulama olanaklarından yoksun yetkiler, kâğıt üzerinde kalmaktan başka bir yarar sağlamaz (Keleş, 1993: 238).

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendilerine tanınan sınırlar içinde kendi kararlarını kendilerinin alabilmesi ve uygulaması ilkesidir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eli ile dışarıdan bir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2002: 102).

Yerel özerkliğin sağlanabilmesi, mali özerkliğin ve bağımsızlığın oluşturulabilmesine bağlıdır.

Mali özerklik ulusal ekonomi politikası çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri, anayasa ve yasalarla verilen görev ve sorumluluklarla orantılı mali kaynakların sağlanması yerel özerkliğin önemli koşullarındandır. Ancak, bu mali kaynakların en azından bir bölümünün yerel makamların kendi öz kaynaklarından gelmesi ve oranlarını, kendilerinin yasanın koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlayabilmeleri de önemlidir (Bozdoğan ve Demirkaya, 2008: 111). Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öge, bu kuruluşların yeterli akçal kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağımlı kalmamalarıdır. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilmesinde başvurulan temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin tanınmasıdır (KAYA, 1991).

1.1.5. Yerel Yönetimlerin Çeşitleri ve Özellikleri

Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, yönetim biliminde adem-i merkeziyet (decentralization) olarak bilinen kavramdır. Yerinden yönetim ilkesi yetkileri bakımından siyasal yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır.

Daimi bir nüfus, belirli bir ülke, hükümet ve diğer ülkelerle, ilişkiye girmeyi içeren egemenlik gibi bazı niteliklere sahip olan devlet, siyasal yapılanma açısından farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Bunların başlıcaları üniter devlet, federasyon ve konfederasyondur (Ökmen ve Parlak, 2010: 11).

Tablo 1: Yerinden Yönetimin Türleri ve Özellikleri

Yönetimsel Yerinden Yönetim	Yetki genişliği, yetki devri, imza devri, coğrafi ve hizmet yerinden yönetim birimlerine daha fazla yetki, görev ve kaynak aktarımı, etkin, etkili, hızlı erişilebilir hizmet sunan bir yönetim oluşturmaya yönelik düzenlemeler vb.
Ekonomik Yerinden Yönetim	Devletin küçülmesi, piyasalaştırma, özelleştirme, rekabet, deregülasyon, piyasanın güçlendirilmesi, devletin piyasayı düzenleyici rol alması (regulatory state), özel sektörün piyasa koşullarında kamusal mal ve hizmet üretimine olanak sağlanması vb.
Siyasal Yerinden Yönetim	Feodalizm, yerel yönetimlere ya da bölge yönetimlerine hükümet etme gücü verilmesi, devolution, devletten topluma güç aktarımı ve sivil toplumun güçlendirilmesi, demokratik kitle örgütlerinin, baskı ve çıkar gruplarının halkın, ilgili kurumların katılımının ve etkisinin artması, halk denetimi, şeffaflık, hesaplaşabilirlik vb.

Kaynak: (Gül, 2008: 105).

1.1.5.1. Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetimin günümüzde çoğunlukla görülen federasyon örneğinde üye (federe) devletlerin uluslar arası temsil yetkisi bulunmamaktadır.. Bu yetki federal devlet tarafından kullanılmaktadır. Federe devletlerin ise yasama ve belli dereceye kadar da yargı bağımsızlıkları vardır ve bu yetkilerin sınırları federal anayasada belirlenmiştir (Falay ve Varcan, 2011: 18).

Yerinden yönetim (Ademi Merkeziyet) siyasal ve yönetsel amaçlı olabilir. Siyasal amaçlı yerinden yönetimde yasama ve yargı alanında da yerinden yönetim kuruluşları yetkili olurlar. Federal yapıya sahip olan

devletlerde eyaletler yasama yetkisine sahiptirler. Yargı yetkileri de bulunur. Federal devlet yapısına sahip devletlerde (ABD, Federal Almanya, İsviçre gibi) federe devletler yasama, yürütme ve yargı yetkisine sahiptirler. Amerika'da State'ler, Federal Almanya'da Land'lar, İsviçre'de kantonlarda olduğu gibi (Tortop vd., 2006: 48-49). Bunun yanında Fransa, İspanya ya da İngiltere gibi üniter devlet yapısına sahip olan ama çok güçlü bölgesel yönetimlerin olduğu ya da seçimle bölge meclislerinin oluşturulmasına izin verildiği ülkelerde siyasal yerinden yönetimden en azından bu yönde ciddi gelişmeler olduğundan bahsetmek mümkündür (Gül, 2008: 102).

1.1.5.2. Yönetimsel Yerinden Yönetim

Yönetimsel yerinden yönetim sisteminde yönetimlere ya da kamu tüzel kişilerine yerel çıkarları koruyacak ya da yerel hizmetler görecek yetki verilmiştir. Yetkinin verilmesi kanun yoluyla olmaktadır ve yerel yönetimler kanun yapılmasına yani yasama yetkisine sahip değildirler (Görmez, 1997: 42). Üniter devlet biçiminde merkezi otorite tüm yönetim fonksiyonlarına ve karar alma, politika belirleme gibi yürütme erkine tek başına sahiptir. Üniter ülkelerde merkezi otorite dışında yerel yönetimlerin varlığı merkezi yönetimin yürütme erkine bir kısıtlama ve karşıtlık yaratmaz (Sakınç, 1997: 19).

1.1.5.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim

Kamu hizmetlerinin yoğunlaşması ve çeşitlenmesi ve çoğu zaman bu hizmetlerin birer işletme niteliğinde olması ile özel ve teknik uzmanlığa gereksinim göstermeleri hizmet yerinden yönetimin uygulanmasını zorunlu kılmıştır (Özyörük, 1974: 169, Aktaran: Görmez, 1997: 42)

Hizmet yerinden yönetimi, belli bir alana bağlı olmaksızın hizmetlerin uzandığı birçok mahalli kuruluşları içine alan belirli bazı kamu hizmetlerinin merkez dışında bağımsız örgütlere bırakılmasıdır. Hizmet yerinden yönetiminde özerklik hizmetin kendisine tanınmıştır. Teknik ihtiyaçlardan doğmuştur (Tortop vd., 2006: 49).

Eğitim hizmeti gören niversiteler, piyasaların işleyişini denetleyen değişik üst kurullar, radyo ve televizyon yayını yürüten TRT, YK, TÜBİTAK, TSE, TODAİE, KİT'LER, İETT, ASKİ, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Ziraat Bankası, Devlet Tiyatroları, EGO, barolar, ticaret ve sanayi odaları hizmet yönünden yerinden yönetimlere örnek gösterilebilir (Gl, 2008: 99).

1.1.5.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim

Yer yönünden yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetiminde olduğu gibi hizmetin değil, alanın, yerin önem taşıdığı yönetim biçimidir. Yer yönünden yerinden yönetim idareleri belli bir yer, alan içinde o bölgede yaşayan insanların mahalli, ortak ve uygar ihtiyaçlarının giderilmesi ile görevlidirler. Ülkemizde mahalli yerinden yönetim kuruluşları il özel idaresi, belediye ve köylerdir (Tortop vd., 2006: 49).

Coğrafi yerinden yönetim adı da verilen yer yönünden yerel yönetimde, belirli bir yer olarak, il, kent, belde, köy gibi coğrafi alanda yaşayan yerel topluluklara, merkezi yönetim yapısı dışında mali, yönetsel ve sınırlı ölçüde siyasi özerklik tanınmasıdır (Gl, 2008: 98).

Tablo 2: Yönetim Sistemlerine Göre Avrupa lkelerine Dair Bir Sınıflandırma

Federal Devletler	Almanya, Avusturya, Belçika
Üniter - Blgeli Devletler	Fransa, İtalya, İspanya, Büyük Britanya, Yunanistan
Adem-i Merkeziyetçi Devletler	Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç
Merkez niter Devletler	Türkiye, Bulgaristan, Lüksemburg, Portekiz, İrlanda

Kaynak: A.g.e.: 106.

1.1.5.2.3. Ekonomik Yönünden Yerinden Yönetim

Merkeziyetçi ya da yerel özerklik çerçevesinde örgütlenen devlet yapılanmasının dışında serbest piyasaya ve özel sektöre daha fazla yer ve rol verilmesinin, rekabetçiliğin ve yarışmacılığın öne çıkarılması da yerinden yönetimlerin kapsamına alınabilir. Burada kamu yönetimi özel sektör kuruluşlarına gerçekleştirilen devir, yönetsel ya da siyasal yerelleşmeden çok ekonomik yerinden yönetim olarak belirlenmektedir (Gül, 2008: 101-102).

1.1.6. Yerel Yönetimlerin Ekonomik Açısından İşlevleri

Yerel yönetimlerin en önemli varlık nedenlerinden biri ekonomik faktördür. Yerel yönetimler hizmet açısından merkezi yönetime göre daha hızlı ve etkin çözümler üretebildikleri için halka yakınlık ilkesi ile bölgesel özellikli ekonomik hizmetler üretebilmektedirler (Tortop vd.: 20) . Bu hizmetler yetki sınırları içinde fiyat ve ücretlerin tespit edilmesini, hal ve mezbaha açmak, ulaşım hizmetlerinin altyapı çalışmalarını koordine etmek ve işletmek, reklam faaliyetlerini düzenlemek, küçük sanayi bölgeleri kurarak yörenin sanayileşmesine katkıda bulunmak, turistik tesis açmak ve işletmek gibi faaliyetler olabilmektedir.

Son yıllarda, küreselleşmenin de etkileri ile birlikte, Eğitim, sağlık ve sosyal refah hizmetlerindeki merkezi hükümetin sorumlulukları giderek daha alt düzeyde bölge yönetimlerine ve yerel yönetimlere kaydırılmaktadır. Merkezi otoriteler ulusal politikalarını oluştururken ve yürütme gücünü kullanırken yerel yönetimlere önemli ekonomik görevler verebilmektedir.

Yerel yönetimlerin ekonomik gelişmeyi sağlamak için ürettiği mal ve hizmetlerin kamu fiyatı üzerinden değerlendirilmesi, bir başka deyişle toplumu oluşturan kişilerin genel yararını korumakla görevli kamu yönetimi gibi hareket etmesi beklenmektedir (Karabilgin, t.y.). Hizmetlerin yerine getirilmesinde karlı olmayan toplumsal ihtiyaçlar ve toplumsal istekler de yerel yönetimler tarafından yerine getirilmek zorundadır (Toprak, 200: 296).

1.1.7. Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Açısından İşlevleri

Kırsal kesimden kente göçler, büyük kentlerin fiziki yapılarını olduğu kadar bireylerin yönetimlere yönelik hizmet taleplerini de etkilemektedir. Büyük alanların yönetiminde yer alan temel kentsel alt yapı hizmetleri, çevre ve tüketicinin korunması çalışmaları, bakıma muhtaç sakat çocuklar için özel eğitim, yaşlılar için konut gibi öncelikli görevler, yönetimlerin ve seçmenin mali imkân ve araçlarına göre biçimlenmektedir. Son yıllarda yerel yönetimlerin sadece yönetsel yapısı değil, görevlerini yerine getiriş metotları da değişmektedir (Toprak, 258).

Yerel yönetimlerin sosyal politikanın sağlanmasına katılımı incelendiğinde ise bu kurumların dönem dönem ve ülkeden ülkeye değişmekle birlikte önemli sosyal politika fonksiyonu icra ettiği görülmektedir. Ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmeti işlevlerine sahip olan yerel yönetimler, gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde ilk iki fonksiyonu yeterince yerine getirememektedir. Bu kurumlar, sosyal politikanın sağlanmasına temelde kamu hizmeti işlevi çerçevesinde merkezî idarenin bölgesel düzeydeki temsilcisi veya partneri rolünü üstlenerek katılmışlardır (Ersöz, t.y.).

Belediyelerce sunulan sosyal hizmetlerin çeşitleri, yoğunluğu, kalite ve etkinliği belediyelerin büyüklüğüne, sahip olduğu kaynak ve nitelikteki personel durumuna hizmet sunulan toplumun gelişmişlik düzeyine, yapı ve özelliklerine göre değişmekle birlikte bu hizmetleri, çocuklara, gençlere, yaşlılara, özürülere, yetişkinlere ve muhtaç ailelere yönelik olarak belirtilebilir (T.C.İçişleri Bakanlığı 2005: 22). Görüldüğü gibi yerel yönetimler merkezî devletle birlikte kamu hizmetlerini yerine getiren kuruluşlar olarak daha çok geniş anlamda sosyal politikanın konusuna giren hizmetlerin yerine getirilmesinde görev almışlardır. (Ersöz, t.y.).

1.1.8. Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür Açısından İşlevleri

Yerel yönetimlerin halk eğitimi ve kent kültürünü geliştirmede önemli rolleri bulunmaktadır. Demokrasinin ve demokrasi kültürünün gelişmesi, toplum kesimleri arasındaki çatışmaların uzlaştırılması ve toplumsal bütünleşme açısından eğitim ve kültür çalışmalarının etkinliği giderek artmaktadır.

Yerel yönetimlerin kentlileşmek sorununun çözümü açısından uygulayacağı çalışmalar hemşehri bilincinin gelişmesine olanak sağlamaktadır.

Halk eğitimi açısından da yerel yönetimler ayrıcalıklı işlevler yüklenmişlerdir. Kente yeni göçmüş olanların kentsel yaşama uyum sağlamada karşılaştıkları sorunların çözümünde, kentsel mesleklere yönlenebilmeleri, eğitilmeleri, işlendirilmeleri, kentle bütünleşebilmeleri, köylülükten kentliliğe geçiş yapabilmeleri, kısaca kent kültürünü benimsemeleri özümsemeleri yerel yönetimlerin uygulayacağı halk eğitimi ile ilgilidir (Geray, 1994, 4).

Yerel yönetimlerin yaygın eğitimde meslek edindirme, sanat ve hobi eğitimleri, Avrupa Birliği tarafından hayat boyu eğitim projeleri kapsamında desteklenen önemli bir eğitim işlevidir. Bu eğitimlerle toplumun pek çok kesimi kendi istek ve ihtiyaçlarına göre yaygın eğitim görmekte, faal nüfusa katılmakta, toplumsal barışı ve dayanışmayı sağlayacak pek çok amaç gerçekleştirilmektedir.

Belediyelerin yaygın eğitim hizmetleri dışında örgün eğitimle de ilgili pek çok görevi bulunmaktadır. İlk ve orta dereceli okulların fiziki düzenlemeleri ve ihtiyaçlarının giderilmesi başta olmak üzere kampanyalar düzenlenmesi, başarılı öğrencilere burs verilmesi gibi hizmetler bu görevlerden sayılabilir.

Toplumsal gelişmenin temeli bir yandan ortak değerlere, ortak ölçütlere en azından kültür ortaklığına bağlıdır. Toplumı yönetmek ve yönlendirebilmek toplumun kültürünü tanımak ve kültürel gelişimini sağlamak açısından önemlidir (Çeçen, ty.: 138-139). Yerel yönetimler, özellikle

belediyeler kültürel faaliyetler konusunda önemli gelişmelere imza atmakla birlikte bu alandaki ilerlemeler belediyeden belediyeye değişiklik göstermektedir.

Belediyelerin, kültür merkezleri açmak, kültürel faaliyetleri belirli merkezlerde sistematik olarak düzenlemek, kütüphane hizmetlerini yerine getirmek, müzecilik faaliyetlerinde bulunmak, kitap fuarları ve kültürel fuarlar düzenlemek, yayın evi faaliyetlerinde bulunmak, sinema ve tiyatro etkinliklerini desteklemek, belediye bünyesinde özerk tiyatrolar kurarak halkın sanat faaliyetlerine katılmasını sağlamak, kültür gezileri düzenlemek gibi görevleri de bulunmaktadır.

1.1.9. Yerel Yönetiminin Olumlu ve Olumsuz Yanları

Kamu hizmetleri ilgili görevler ve niteliklerine göre merkezi yönetim ya da yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Hangi hizmetlerin hangi yönetim birimi tarafından düzenleneceği çoğu zaman kanunlarda açıkça belirtilmiştir. Yerel yönetim ile merkezi yönetimin karşılıklı olarak olumlu ya da olumsuz yanları bulunmaktadır. Ancak asıl sorun görev ve işbölümü sırasında yaşanmaktadır.

Görevlerin bölünüşünde ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel girdi ve değişkenlerin göz ardı edilmesi ya da bunların yeterince dikkate alınmaması; çoğu kuruluştaki, hizmet üretme gücünden yoksun alt birimlerin doğmasına neden olmaktadır (TODAİE, 1991).

Yerel yönetimlerin en önemli sorunlarından biri ölçek sorunudur. Mali kaynaklara yeterince sahip olmayan yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmekte zorlandığı, kaynak yetersizliği nedeniyle hizmet üretemedikleri görülmektedir.

Hızlı kentleşme ve iletişim teknolojisindeki gelişmelere kapalı geleneksel yerel birimlerin yerine, dışarıyla ilişkileri yoğun, yerel yönetim birimleriyle özdeşleştirilemeyecek yerel topluluklar ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte demokratik gelişmeyle yerel halkın katılmaya dönük talepleri de genişlemiştir. Bunun sonucu olarak, pek çok sorunun çözümünde ve hizmet

sunumunda yerel bilgi ve deneyim yetersiz kalmaya başlamıştır (Güven, 1982: 33, Aktaran: Özdenkoş, t.y.: 81). Bununla birlikte siyasal ve yönetsel gücün merkezde toplanması, yasaların ve hizmet ölçütlerinin uygulanması yönünden, ülkenin her yanında bir örneklik bulunmasına neden olmaktadır. Merkezden yönetimin uzmanlaşmayı, bilimsel yöntemler kullanmayı sağlaması, kaynakların etkin kullanımı sırasında profesyonel yöneticilerin varlığı çok önem taşımaktadır (Keleş, 1993:234)

Yerel özerkliğin çoğu zaman bağımsızlık ile karıştırılması yerel yönetimlerin özellikle ulus devletlin bütünlüğü ve birliği açısından sorun olabilmesine yol açmaktadır. Genellikle bölgesel eşitsizliklerin olduğu yörelerde yerel yönetimler, siyasi faaliyetlerini partizanca uygulamalara yol açabilecek şekilde uygulamaktadırlar.

Son olarak yerinden yönetim kuruluşlarının mali nitelikli uygulamalarının denetimlerinde zorluklarla karşılaşılabilir.

Yerinden yönetimin olumsuz yanlarının daha çok uygulamada karşılaşılan aksaklıklar olduğu görülmektedir. Profesyonel personel istihdam edilmeyen yerel yönetimlerde hizmet üretimi aksayabilmekte, teknik imkanlara sahip olmayan yerel yönetimlerin verimsiz uygulamaları yöre halkının ihtiyaçlarını gidermekte yetersiz kalabilmektedir.

Bütün olumsuz sayılabilecek yönere karşılık yerel yönetimlerin kamu yönetiminde oldukça fazla olumlu özelliği de bulunmaktadır.

Yerinden yönetimlerde dengeli ve etkili gelişmenin sağlanmasında yararlı olacak görevlerin bağımsız olarak karar alma yetkisine sahip kuruluşlara verilmesinin, isabetli kararların oluşumuna hizmet edeceği ve merkezi yönetimden ayrı ve yeni bir hizmet alanının doğacağı, yerel düzeyde halk oyu ile oluşan kurulların ve yöneticilerin oluşacağı belirlenmiştir. Bu suretle etkin hizmetlerin yürütülmesi, yerel halka yararlı kararların alınması, yerel düzeyde demokratik anlayış içinde sorunların tartışılarak çözüm önerilerinin bulunması olanakları da yaratılmış olmaktadır (Tortop, 2001: 6). Yer yönünden yerel yönetim demokratik esaslara daha uygundur. Yerel yönetimin en önemli işlevi yerel halkın sorunlarına çözüm bulmaktır; ancak bu çözümlerin oluşturulması süreci demokrasinin temelini oluşturabilmektedir.

Yerel yönetim birimleri pek çok hizmeti yerel halka merkezi yönetimden daha çabuk ve kolay sunulabilmektedir. Ancak yasal düzenlemeler birçok yeni toplumsal ve ekonomik hak ve yetkilerin merkezi yönetimin elinde toplanmasına yol açmıştır. Bunun sonucu olarak bürokrasi içinde uzun ve karmaşık kurallar giderek çoğalmaktadır. Bununla birlikte merkezleşmenin toplumsal maliyetleri de artmaktadır (Keleş, 1993: 234). Merkezden yönetimin savurganlıklara yol açtığı, kayırmacılığa neden olduğu, politik müdahalelere yer verdiği kanıtlanmıştır.

Yerel yönetimler merkezdeki yığılmayı azaltarak merkezin yükünü hafifleten yönetim biçimidir. Sorunların olduğu yerde çözümlenmesi, merkezi otorite ile iş bölümü yapılması, kamu yönetimindeki yoğunluğu azaltmaktadır (Keleş, 1993: 234).

Hizmetlerin tarafsızlık ve sosyal adalet ilkelerine göre yürütülmesi olanakları yerel yönetimler ile gerçekleştirilmektedir (Tortop, 2001: 6).

Vatandaşlar yerel yönetimleri kendilerine daha yakın ve sorunlarına daha çabuk ve etkili çözümler üretebilecek kuruluşlar olarak görür. Yerel yönetimler, sivil toplum örgütlerinin gelişmelerini kolaylaştırmak, yerel politikacıların faaliyet alanlarını ve yönetsel uygulamalarını genişletmekle önemli rol oynamaktadırlar (Tortop, 2001: 6).

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM VE SİYASET

1970'li yılların sonunda yaşanan gelişmeler yerel yönetimlerin önemini artıran bir süreci başlatmıştır. Kapitalist sistemin içinde bulunduğu krizin Post-Fordist üretim biçimi aşamasında neden olduğu toplumsal, sosyal ve ekonomik değişme, teknoloji/iletişim olanaklarının ilerlemesi, devletin fonksiyonlarının yeniden tanımlanmasına, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yerelleşmenin, bir başka ifadeyle yerel yönetimlerin yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur.

1990 yılından başlayarak Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlar ile Avrupa Birliğinin karar organlarıncı belirlenen yeni kamu yönetimi anlayışı, neo liberal politikalarla ulus devletin siyasal iktidar alanının yerel ve uluslar üstü yapılar tarafından paylaşımını esas almaktadır.

2.1.DEMOKRASİ VE ULUS DEVLET

Tarihsel kökleri eski Yunan'dan gelen demokrasi kavramı, 19. Yüzyılda Batı dünyasında bugünkü anlamıyla kullanılmaya başlanmıştır. Toplumsal ve siyasal değişimlere paralel olarak uzun bir süreç içinde gelişen demokrasi, günümüz dünyasında hiçbir benzerliği olmayan yönetim biçimlerinin bile dayanmak zorunda olduklarını hissettikleri, temel değerleri içinde barındırmaktadır.

Modern demokratik düşünceler ve pratikler, siyasal hayattaki iki büyük dönüşümün ürünüdür. Bunlardan birincisi Eski Yunanda başlayan ve Roma kent-devletinde kökleşen idari yapı, Roma imparatorluk döneminden sonra Rönesans İtalya'sının kent devletlerinde yeniden ortaya çıkmıştır. Ulus-devletin ortaya çıkışı ile birlikte ikinci demokratik dönüşümle demokrasi düşüncesi, kent devletinden ulus-devletin ölçeği içine aktarılmıştır. Bu dönüşüm tümüyle yeni bir siyasal kurumlar kümesine yol açmıştır. Genelde

demokrasi bu kurumların bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır (Dahl, 1996: 1-2). Temsili demokrasi krizinin yaşanması ile birlikte yaşanan küresel değişimler üçüncü dönüşümün başlangıcı olmuştur.

2.1.1.Demokrasi

Demokrasi tanımının zorluğunu, kavramsal olarak demokrasi üzerine pek çok teorinin olması ve demokrasi tanımlarının genellikle olması gereken ideal durumu açıklaması oluşturmaktadır. Toplumsal hayatın dinamiklerinde demokrasi özellikle temsili demokrasi belirli aşamalardan geçmiş bir toplumsal davranış modelidir.

Demokrasi saydam bir sözcüktür, yani, sözcüğün anlamı, dildeki ilk anlamına kolaylıkla bağlanabilmektedir. Bu yüzden, demokrasiyi sözcük anlamına göre tanımlamak çok kolaydır. Nitekim sözcük anlamına göre demokrasi “halk iktidarı”, iktidarın halka ait olması demektir. Ama bu, o terimin Yunancadaki anlamının sözcüğü sözcüğüne çevirisinden başka bir şey değildir. Oysa demokrasi terimi bir şeyi temsil etmektedir. Demek ki soru yalnızca sözcüğün ne anlama geldiğinden ibaret değildir. Ayrıca, o şeyin nasıl bir şey olduğu ile de ilgilidir. İkinci soruya yanıt verildiğinde, o şeyin sözcüğe uymadığını veya ona çok benzemediği görülmektedir. Yani, olgular, gerçekler ile ad arasında az bir uygunluk bulunduğu görülmektedir. Demokrasinin sözcük anlamı açık, kesin olmakla birlikte, bu, yine de gerçek demokrasinin ne olduğunu anlamamıza yardım etmemektedir (Sartori, 1987: 8).

Demokrasi, egemenliğin, siyasal eşitlik ve erişkin yaştaki halkın kapsamlı siyasal katılım hakkı bazında doğrudan veya dolaylı olarak halktan kaynaklandığı ve nihayet oy verme hakkına sahip olanların tamamının veya çoğunluğun çıkarına dayanılarak uygulandığı bir kurumlar düzenidir. Bu uygulama halkın temsilcilerinin ve hükümetin gelecek seçimde yasama ve yürütme erkinin eylemlerinin daha güçlü anayasa hukuku ve teamül hukukuyla sınırlandırılması çerçevesinde olur (Schmidt, 2002: 15-16).

Temsili demokrasilerde yasaları yapanlar, vatandaşların seçimle saptadıkları temsilcilerdir. Yani halk kendi kendini temsilciler vasıtasıyla yönetmektedir. Bazı ülkelerde bu yolla yalnız yasama meclisleri üyeleri seçilirken, bazı ülkelerde yürütme organının bazı pozisyonlarına, idari ve adli görevlere de seçim yoluyla gelinmektedir (Gürbüz, 1987: 23).

20. yüzyılın özelliği, bir “Demokrasi Yüzyılı” olarak adlandırılmasıdır. Gerçekten de dünya ölçeğinde siyasal alanda ortaya çıkan en önemli gelişme, yüzyılın başından bu yana demokratik rejimlerin yaygınlaşması, demokrasinin bütün uluslar için siyasal alanda varılması arzulanan bir ideali oluşturması ve demokrasi için verilen mücadelelerin yüzyıla damgasını vurmasıdır (Dursun, 2001: 9).

Tüm demokrasi yaklaşımlarının gerisinde adeta idealleştirilmiş bir doğrudan demokrasi anlayışı bulunmaktadır. Demokratik yönetimi uygulamak isteyen bir toplulukta yaşayanların sayısı ve mekandaki yayılımı arttıkça, doğrudan uygulanması olanaksız hale gelen demokrasinin, küresel yeni üretim metotlarıyla uyumlu modeli yönetiştir. (Tekeli, 2012: 40-42).

Tanımlarından da anlaşıldığı gibi demokrasinin sınırları ve uygulama biçimleri açıklanabilmekte ancak pek çok farklı demokrasi uygulaması ve uygulamada karşılaşılan pek çok sorun bulunmaktadır. ABD başkanı Abraham Lincoln’un 1863’deki “demokrasi, halkın halk tarafından halk için yönetimidir” sözlerinde ifadesini bulan demokrasinin oldukça basitleştirilmiş Gettysburg formülünün realist olarak düzeltilmiş versiyonudur. Lincoln’un tanımı gibi bir tanım kırılmaz ve doğrudan demokratik olmayı çok önemsemektedir ancak ne onun zamanında ne de daha sonraki zamanlarda doğrudan demokrasi gerçekleşmemiştir (Schmidt, 2002: 15-16). Günümüz dünyasında demokrasinin ne demek olduğu konusundaki karışıklığın önemli etkisi demokrasinin binyıllar boyunca gelişmiş değişik kaynaklardan beslenmiş olmasıdır (Dahl, 1996).

Tezin sınırları içinde demokrasi tanımı 20. yüzyılın anayasal devletleri içinde uygulanan şekli ve dönüşümü ile ele alınmıştır. Bu özellikleri ile Robert A. Dahl’ın Demokrasi ve Eleştirileri kitabındaki poliarsî kavramına yönelik

olarak yerel yönetimlerin demokratik süreci nasıl ve ne şekilde etkilediği araştırılmıştır.

Robert a. Dahl Poliarşi olarak tanımladığı sistemi, iki özelliği ile diğer siyasal düzenlerden ayırmıştır. Yurttaşlık, görece geniş bir bölümünü içine alacak şekilde genişletilmiştir ve yurttaşlık hakları muhalefet etme ve yönetimde en üst düzeyde bulunan görevlileri seçimle işbaşından uzaklaştırma imkanını içermektedir. Bir yönetiminin poliarşi olarak nitelendirilmesi için hepsinin birden bulunması gereken yedi kurumun varlığıyla diğerlerinden ayırt edilen bir siyasal düzen olması gerekmektedir.

Seçilmiş görevliler: Yönetimin izlenecek politika ile ilgili kararları üzerindeki kontrol anayasal olarak, seçimle belirlenmiş görevlilere bırakılmıştır.

Özgür ve adil seçimler: Seçilmiş görevliler sık aralıklarla yapılan ve zor kullanmanın yaygın olarak görülmediği adil bir biçimde yürütülen seçimlerle belirlenirler.

Kapsayıcı seçme hakkı: Pratikte her yetişkinin görevlilerin seçiminde oy kullanma hakkı vardır.

Mevki için yarışma hakkı: Pratikte bütün yetişkinlerin yönetimde seçimle belirlenen mevkiler için yarışma hakkı vardır. Ancak bir mevkiye gelebilmek için gereken yaş sınırı, seçme hakkı için getirilen yaş sınırından daha yüksek olabilir.

İfade özgürlüğü: Yurttaşlar ciddi bir cezalandırma tehdidi altında olmaksızın geniş anlamıyla siyasal sorunlar hakkında görevlilerin, yönetimin, rejimin, sosyoekonomik düzenin ve yürürlükte bulunan ideolojinin eleştirisi de dahil olmak üzere kendi düşüncelerini ifade etme hakkına sahiptirler.

Alternatif enformasyon: Yurttaşlar alternatif enformasyon kaynaklarına ulaşma hakkına sahiptirler. Ayrıca alternatif enformasyon kaynakları vardır ve hukuken korunmaktadır.

Örgütsel özerklik: Yukarıda sıralananlar da dahil olmak üzere çeşitli haklarını gerçekleştirebilmek için yurttaşlar, siyasal partiler ve çıkar grupları da dahil olmak üzere görece özerk kuruluşlar ve örgütler oluşturma hakkına sahiptirler.

Bu önermelerin sözde değil gerçekte hakları, kurumları ve süreçleri nitelendirdiğini anlamak önemlidir. Aslında dünya üzerindeki ülkeler bu kurumların her birinin gerçekçi bir anlamda var olup olmadıklarına göre yaklaşık olarak derecelendirilebilirler (Dahl, 1996: 281).

20. yüzyılda yaşanan temsili demokrasi krizi özgürlük alanı içinde halkın kendisi yönetmeyip kendisini yönetecek olan temsilcilerini seçtiği dolaylı demokrasinin temel sorunudur. Ulusal ölçekte, devletin sınırları içinde, hatta bugün büyük şehirlerde kendi kendini yönetme ya da doğrudan demokrasi uygulaması hemen hemen imkânsızdır. Küreselleşme süreci, temsili demokrasi krizinin temel sorunlarını, toplumda yer alan bütün kesimlerin hak ve özgürlükler bağlamında temsil edilmesini yerel yönetimlerin önemli bir görevi olarak sunmuştur. Bu sunuş ulus devlet anlayışının dönüşümünü içermekte ve yerel toplulukların ekonomik bir birim olarak dünya ekonomisine bağlanmasını sağlayacak çeşitli siyasal düzeneklerle belirlenmektedir.

2.1.2. Ulus Devlet

Devlet ya da iktidar ilişkileri toplum ile beraber ortaya çıkmıştır. Toplumun oluşumuna yol açan temel parametrelerin toplumsal işbölümü olduğu kabul edilecek olursa devlet kurumunun da yaklaşık 10.000 yıllık bir tarihe sahip olduğu ileri sürülmektedir. Ancak modern devlet 16. Ve 17. yüzyılda Kuzey Batı Avrupa'da ortaya çıkan devlet tipidir. "Ulusal devlet olarak da tanımlanan modern devlet insan ve toplum yaşamının her alanını kökten etkileyecek büyük ve kapsamlı bir değişim sürecinin ürünü sayılabilir (Şaylan, 1995: 16-17).

Devlet kurumunun zaman içinde değişmeyen, devletin olmazsa olmaz niteliği otoritesi altında bulundurduğu toplumsal sistemi yeniden üretmesidir. Devletin bu işlevi toplum tarafından da meşru kabul edilmektedir. Devlet kamu adına bireyin belli biçimde davranmasını bir hak olarak talep etmekte bunu uygulayacak araçlara sahip bulunmaktadır (a.g.e: 18-22). Kurumsallaşma düzeyi açısından söz konusu sistemi karakterize eden devlet

yapısı, ulus devlet modeli biçiminde gelişmiştir. Karmaşık bir bürokratik mekanizmanın şekillendirdiği, meşruiyetini milliyetçi ideolojinin sağladığı ve bazı toplumlarda farklı uygulamalar olmakla birlikte, siyasal kurgunun en azından ideal bir çerçeve olarak parlamenter demokrasilere dayandığı ve genellikle güçlü ve merkezi bir iktidarın hedeflendiği ulus devlet, dünya üzerinde birbirinden farklı biçimlerde hayata geçirilen bir evrensel proje olma niteliği kazanmıştır (Karyelioğlu, 2012: 140).

Aşağıda devletin siyasal ve toplumsal değişen görevleri gösterilmektedir. Yüzyıllar içinde devlet, üretim teknikleri ve ekonomik gereksinimlere göre şekillenmiştir. 19 yüzyıl devletinin sanayi devrimi ile başlayan değişim süreci, 20. Yüzyılda toplumsal sistemini yeniden üreterek Keynesyen ekonomik teorilerle mal ve hizmetlerin adil ve eşitlikçi dağılımını sağlamayı amaçlamıştır. Etkin devletten Post Fordist üretim tarzının ve küreselleşme sürecinin etkisi ile küçük devlet anlayışına geçilmesi ile devletin düzenleme ve denetleme görevi dışında sosyal ve ekonomik anlamda etkisizleştirilmesi söz konusudur.

Tablo 3: Devletin Değişen Görevleri

Yüzyıl	18. Yüzyıl	19. Yüzyıl	20. Yüzyıl	1970 sonrası
İşlev	Yasa ve düzen Kamu finansmanı (ordu + yargı) Merkantilizmin uyarlanması	Sanayi dönüşümü sağlama	Malların ve Hizmetlerin adil ve eşitlikçi bir biçimde dağıtılması	Sosyal ve ekonomik işlevlerde radikal değişim Düzenleme ve denetleme

Kaynak: (Şaylan,1995)

Kent devletinden, Ulus devlete doğru olan tarihsel değişim, demokrasi sınırlarını ve olanaklarını da etkilemiş ve değiştirmiştir. Globalleşme ile açıklanan yeni dünya döneminde ulus devlet ile açıklanamaz duruma gelen ulusal ve uluslararası ilişkiler, temsil sorunu tartışma alanına sokmuştur. Bu açıdan bakıldığında yerel, bölge, ulus ve uluslar üstü kademelenmesi

çerçevesinde temsil önem kazanmıştır. Esasen demokratikleşme ve katılım tepeden değil, tabandan yayılarak geliştirildiğinde başarıya ulaşılabilir. Yerel yönetimlerin temel felsefesi katılımı artırmak ve bulunduğu yerleşimden başlayan hemşehri sorumluluğunu geliştirmek haline gelmiştir (Keleş ve Toprak, 2000: 369) Günümüzde temsili, dolaylı ulus devlet demokrasi tipi 19. yüzyılın bir ürünüdür ve gerek işleyişi ve gerekse boyutları açısından tarihsel köklerden önemli farklılıklar göstermektedir.

Devletlerin sayılarındaki artış hesaba katıldığında otuz yıl öncesine kıyasla bugün bile ülkelerin çok daha büyük kısmı demokratiktir Ancak toplumların çoğunun sadece yüzeysel olarak değiştikleri hala kendi çıkarlarının peşinde olan oligarşilerce yönetildikleri görülmektedir. Dolayısıyla Afrika'da biçimsel olarak demokrasiye geçmiş ülkeler çoğunlukla son derece yozlaşmışlardır ve seçimlere hile karıştırılmaktadır. Latin Amerika'da deneyimsiz demokrasiler hem kentlerde hem de taşrada mevcut sosyal karmaşa karşısında ayakta kalma savaşı vermektedir. Hindistan istisnasıyla birlikte Asya demokrasisi en iyi ihtimalle zayıf bir gelişime sahipken Ortadoğu ülkelerinden çoğu açık bir şekilde demokratik değildir (Giddens, 2001: 146)

Klasik liberalizmde yapılan değişiklikler arasında başta geleni girişim özgürlüğünün kamu kararı ya da toplum adına sınırlandırılması ve devletin kilit endüstri ve ana kamu hizmetleri alanında bir işletmeci ve genel ekonomik ilişkiler alanında bir düzenleyici olarak işe karışmasıdır. Böylelikle kapitalizm temelde korunmakla birlikte ana ilkelerinin yeniden yorumlanmasıyla, Batı toplumları sosyal devlet olarak adlandırılan bir sisteme ulaşmıştır (Sencer. 1992: 24). 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak kapitalist toplumlarda değişik hız ve biçimlerde bu süreç ancak 20. yüzyıldan sonra yeni bir sistem olarak belirmiştir.

Günümüz dünyasında ulus devletinde ötesinde daha da geniş ve kapsayıcı, ulus üstü siyasal kuruluşlar yer almaktadır. Siyasal düzenin ölçeğindeki artış, ulus devletin ve demokrasi ilişkisini köklü bir biçimde etkilemiştir. 1970 yıllardan itibaren kapitalist sermaye birikiminde yaşadığı sıkıntılar temsili demokrasi krizi ile birleştiğinde Sovyetler Birliği'nin dağılma sürecinin vermiş olduğu tek kutuplu uluslararası sistemin de olumlu etkisiyle

ulus devletinin etki alanları daralmıştır. Liberal söylemin uluslar arası kuruluşlar aracılığıyla demokrasinin etkinleştirilmesi ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı tezi “yönetişim” modeli ile ilişkilendirilmiş yerel siyaset ve yerel demokrasi kavramlarının popülerliği artmaya başlamıştır.

2.2. DEMOKRASİ VE YEREL YÖNETİMLER

2.2.1. Yerel Siyaset

Yerel yönetimler günümüz dünyasında öne çıkan özelliklerine rağmen hala ikincil yönetim birimleri olarak varlıklarını belirli koşullar altında merkezi yönetime bağımlı olarak sürdürmektedir. Bu aşamada yerel siyaset ve onunla iç içe bir kavram olan yerel demokrasi, ülkelerin yönetim biçimleri ve kültürlerine göre şekillenmekte ve uygulanmaktadır. Siyaset tanımlamalarında yerel veya genel tanımı çok belirgin olmasa bile literatürde siyaset yerel düzeyde ele alınışının pek çok örneğine rastlanmaktadır. Ancak yerel siyasetin ulusal siyasetin bir parçası olduğu ve ulusal siyaseti şekillendiren faktörlerin yerel siyaseti de benzer şekilde etkilediği bilinmektedir.

Siyaset siyasal partiler aracılığıyla yapılmaktadır. Siyasal parti çıkarları aynı ya da benzer olan bireylerin bir program etrafında bir araya gelerek oluşturdukları bir mücadele örgütüdür (Aren, 1998: 49). Yerel siyaset, bu mücadeleyi kapsadığı gibi demokratik kitle örgütleri, sivil toplum kuruluşları ve bireylerin yönetim gücünü etkileyebilmek için var olan yönetimin sınırları içinde karar alma süreçlerine katılımını da kapsamaktadır. Aynı coğrafi bölgede yaşayan bireyler, elle tutulur, gözle görülür sorunların çözümü için yerel siyaset çalışmalarına katılabildiği gibi yerel iktidarı yasal sınırlar içinde ele geçirmek de isteyebilirler.

Keleş, yerel siyaseti “*merkez siyasetin dışında kalan her türlü siyasal pratikler olarak*” tanımlamaktadır. Yerel siyasetin dar anlamdaki tanımı, yerel yönetimlerde yetkili kurumlarda karar verme süreçlerine etki yapan faktörleri, bir belediye meclisinin hangi kararları, hangi koşullar altında aldığı ile

ilişkilidir. Geniş anlamda yerel siyaset ise içinde kent ve dışındaki kırsal alanlardaki önemli sorunların kapsamında yerel yönetim organında alınan kararlar ve onu etkileyecek faktörlerden başka daha geniş bir sistemin bütünüyle incelenmesidir. Köylerle kentler arasındaki farklılıklar, bölgeler arasındaki farklılıklar, konut, arsa, gecekondular, ulaşım, kent toprakları üzerindeki spekülasyon, bütün bunların toplumsal hareketlere dönüşme biçimleri, kentsel siyasetin ya da yerel siyasetin inceleme alanına girmektedir (Keleş, 1998: 115-116).

Yerel siyaset genelde yönetim ve kaynakların kullanımını merkezden yerele transferi bazen de kentsel siyaset olarak algılanmaktadır. Bu iki tanım da eksiktir. Yerel siyaset en geniş haliyle bir yandan yerel mahiyette müşterek ihtiyaçların temini için karar alma, uygulama, değiştirme faaliyetleri iken bir taraftan da ülke siyasetinde yerelin etkisini oluşturma faaliyetidir. Bu sadece kentsel alanlar için değil kırsal alanlar, kentler ve bölgeler ya da merkez dışı tüm alanlar için de gerçekleştirilen siyasi faaliyetlerdir (Görmez, 2008: 96).

Yerel yönetimler siyaset literatüründe çoğulcu siyasi sistemin temel kurumları içinde değerlendirilirler. Ülkede ulusal düzeyde bir siyasi iktidar olduğu halde, yerel yönetim sistemi sayesinde çok sayıda yerel iktidarlar ve politikalar ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler sayesinde siyasete ve yönetime katılma kanalları genişlemektedir. Yerel yönetimler merkezi hükümet ve ulusal parlamento üzerinde yoğunlaşan siyasete katılma taleplerini, bir ölçüde yerel boyuta çekerek, siyasi hayatta tansiyonu azaltmakta ve böylece siyasi sistemin meşruluğuna önemli katkılar sağlamaktadır. Bazı siyasi partiler, ulusal parlamentoya hiç üye gönderemediği halde yerel yönetimlere kendi üyelerinin seçilmesini sağlayabilmektedir. Bu açıdan yerel yönetimler siyasi partileri ve genel olarak siyaseti besleyen kurumlardır (Eryılmaz, 1997: 101). Bu açıdan yerel siyaset içinde bulunmak, yerel yönetimlerin meclislerinde görev yapmak, yerel yönetim pratikleri içinde siyasal hayatın devam ettirilmesi, gönüllü katılım projeleri kamu hizmeti üretim sürecinde bulunmak, demokrasinin gelişmesine hizmet edecektir.

Kent, yönetim ve siyaset kavramları uzunca bir tarihi gelişim süreci sonunda demokrasi ve ona ilişkin değerlerle daha da anlamlı hale gelmiştir. Özgürlük, eşitlik, etkinlik ve ortak yarar gibi yerel yönetim değerleri ile demokrasi değerleri birbirini tamamlayan kavramlar olarak ortaya çıkmışlardır. Demokrasi, yerel yönetim ve siyaset kavramlarının kesiştiği bir nokta olarak, bununla ilgili tartışmalarda önemli bir yere sahiptir (Ökmen ve Parlak, 2010: 29). Kentleşme, demokratikleşme eğilimleri kentleri ve kentlerin yönetimlerini siyasal erk paylaşımında, taraf hatta odak haline getirmiştir. Yerel yönetim, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayarak özgürlüğü geliştirmektedir. Böylece iktidar ve yetkinin mekânsal düzeyde bölüşümünü sağlamakta, bu da egemen olanın iktidarını sınırlamakta, muhtemel keyfi yönetime karşı bireyi ve birey gruplarının korunmasını sağlamakta ve çoğulculuk yaratarak siyasal ve ekonomik gücün yoğunlaşmasını ve tekelleşmesini önlemektedir (Yıldırım, 1993: 35).

Yerel siyasetin önem kazanmasını sağlayan iç faktörler hızlı kentleşme ve siyasal partilerin kentlerle ilgili çalışmaları, dış faktörler ise küreselleşme ve yerelleşme bulunmaktadır.

Yerel siyasetin sınırlarını belirleyen Tekeli, yerel siyaseti, yerel ortak gereksinimlerin demokratik bir süreç içinde gerçekleştirilmesi olarak tanımlamaktadır. Bu süreç üç faktör tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediyeler belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisi ile birinci faktörü, siyasal partilerin yerel örgütleri ikinci faktörü ve son olarak yerel siyasal alanı etkileyen merkezi yönetim üçüncü faktörü oluşturur. Merkezin yerel siyasete yansımaları iki kanalla oluşmaktadır. Bunlardan birincisi merkezin vesayet yetkilerini kullanması ve o ilin milletvekillerinin çalışmalarıdır (Tekeli, 1998: 195-196).

2.2.1.1. Yerel Siyasetin İlkeleri

Yerinden yönetim ve yerel yönetimlerin özellikleri 1982 Anayasası'nın 123. ve 127. Maddelerinde sayılmıştır. Yerinden yönetim kavramı ve mahalli idareler anayasal güvence altındadır. Tezin birinci kısmının birinci bölümünde yerel yönetimlerin tüzel kişilik, denetleme, hizmette halka yakınlık ve özerklik nitelikleri açıklanmıştır.

Yerel siyasetin sağlıklı işleyebilmesi için kamu yönetimi bütünlüğünde yerel yönetimlerin özelliklerinin yanında kanunla sayılan özelliklerinin nasıl kullanıldığı, pratik yerel siyasetin nasıl şekillendiği demokrasi açısından oldukça önemlidir. Türkiye'nin 1980 yılından sonra yerel yönetimler düzeyinde yaşadığı değişimler, uluslararası ve bölgeler arası değişimlere paralel olmuştur. Askeri rejim dönemi sonrası sivilleşme ve sivil toplumun güçlendirilmesi aşamasında yasal düzenlemeler ve 1984 yılındaki seçimlerle normalleşme sürecine giren yerel siyaset günümüze kadar pek çok kırılma dönemi yaşamıştır.

Bu açıdan yerel siyaseti etkileyen genel özellikleri demokratik bir perspektifte incelemek yararlı olacaktır.

2.2.2.1.1. Özerklik

Bugünkü yönetim sistemi içinde oldukça güçlü bir merkezileşme eğilimi olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Buna karşı Belediyelerin bağımsızlığını savunan yeterince güçlü bir siyasal karşı akım bugünkü bunalıma rağmen oluşturulamamıştır. Etkin siyasal bir karşı akımın oluşturulmasında, sorunlarında önemli farklılıklar olan belediyelerin tümünün güdülerine uygun bir çözümünün önerilmesi ön koşuldur. Ama yeterli değildir. Tüm akımın üstüne oturtulabileceği, çelişkilerin çözümlenmesine olanak veren bir üst amaç gereklidir. Bu amaç da çoğulcu bir demokrasinin kurulması ve onun için de belediyelere düşen rolün tanımı ile ortaya konulabilir (Tekeli, 1992: 34).

Demokrasi öncelikle, devlet ve sivil toplumun, yerel yönetimler ile merkezi yönetimlerin birbirinden – görece de olsa – ayrımını gerektirmektedir. Ayrıca, toplumun demokratik niteliğinin bir temel belge ya da yasa (çok kez “anayasa” diye adlandırılan) ile belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Yurttaşların temel demokratik hak ve özgürlükleri, yönetime katılım ve temsil ilkeleri, sözleşme sistemi, hukuk devleti ilkesi, hesap verme, hesap sorma ve açıklık kuralları, yargının bağımsızlığı ilkesi, özgür ve dürüst seçimler, eşit oy, alternatif bilgi edinme, toplanma ve gösteri özgürlüğü ve hakları, çoğulculuk ve benzeri ilke ve kurallar demokrasinin diğer temel gerekleri arasında yer almaktadır (Yıldırım, 1993: 19).

Yerel yönetimler, demokrasinin özünü oluşturan siyasal sorumluluk bilincinin ve katılma duyarlılığının gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Yerel yönetimler halkın yönetime katılması, yönetimi denetlemesi için uygun düzeydeki yönetim birimleridir. Yerel halkın hizmetlerden doyum sağlayabilmesi için yerel yönetimlerin etkin verimli çalışması gereği bulunmaktadır. Yöre halkının bir yandan seçim yoluyla karar ve yürütme organlarında yer alması, bir yandan da karar süreçleri ile ilgili mekanizmalardan yararlanarak etkinlikleri günü gününe izlemesi ve denetlemesi, hem çalışmaların verimliliğinin artmasını hem de katılımcılığın gelişmesini sağlar. Seçilen temsilcilerle yöre halkı arasında çift yönlü, kesintisiz bir iletişim kurulması, bunu sağlayacak önlemlerin alınması katılımın gerçekleşmesi için zorunludur (Geray, 1994: s. 13).

Yerel özerkliğin başlıca üç ana temel amaca hizmet ettiği söylenmektedir (Yıldırım, 1993: 119).

- Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik sağlamak,
- Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemek

- Yerel yönetimi çoklukla merkezi yönetimin karışmalarından korumak ve aynı zamanda merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak gerektiren konulardaki sürekli talep ve baskılarına muhatap kılmamaktır.

Bir başka deyişle "desantralizasyon, çağımızın demokrasi anlayışının kaçınılmaz bir gereğidir. Çünkü yurttaşların yaşama koşulları ile ilgili kararların alınmasına katılmaları ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini seferber edebilmeleri, demokrasinin özünü oluşturur. Bunun ise, yurttaşlara en yakın yönetim kademesi olan yerel yönetimde gerçekleşeceği, tüm demokratik ülkelerde ve uluslararası demokratik toplumlarda kabul edilmektedir (IULA-EMME, 1994: 2).

Belediyelerin gelirlerinin artırılması, bir taraftan hizmetlerin verimliliği diğer taraftan da yerel yönetimlerin demokratikliği ilkesiyle yakından ilgilidir. Yerel yönetimler maliyesi ile özerklik arasında çok sıkı bir ilişki her zaman gerçekleşmeyebilir. Ancak, yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarından sağladıkları gelir ne kadar düşükse, devletin tasarrufundaki kaynaklara ihtiyaçları da o kadar artabilir. Yerel yönetimlerin böylece devlet kaynaklarına ihtiyaçları artınca ülkenin demokrasi geleneğine göre özerkliği de o oranda sınırlanabilir. Sonuçta merkezi yönetim yerel yönetimleri, mali kaynaklar üzerindeki etkisini bir baskı vasıtası olarak kullanarak etkileyebilecektir. Bu konuda devletin elindeki en kullanışlı araç mali yardımlardır. Özellikle ülkemiz koşullarında yardım miktarını artırmak vaadi veya eksiltmek tehdidi, son derece etkili bir araç görünümündedir. Merkezi yönetim, bu araçları kullanmaya başladığı andan itibaren yerel yönetimlerin kanunlarla tanınmış bağımsızlıkları fiilen ortadan kalkabilir veya azalabilir (Toprak, 2001: 330).

2.2.2.1.2. Demokratik Eğitim

Yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılamak, sorunlarını çözmek için var olan yerel yönetim, halkın demokrasi deneyimini edindiği, demokratik süreçlere katılmayı öğrendiği bir kurumdur. Yerel yönetimler iletişimin yoğun yaşandığı yönetim birimleri olarak katılımcılık, saydamlık, demokratlık ilkelerinin yaşama geçmesi sonucunda çıkar ve sorunları ortak olan yerel toplulukların, kümelerin ortak projeler çevresinde toplanmasını, işbirliği yapmasını, yerel kaynaklarını harekete geçirmesini, öz güçlerini yerel yönetimin olanakları ile birleştirmesini sağlamaktadır. Bu, halkın yerel demokrasiyi yaşamasına, yerel yönetimine yabancılaşmamasına, demokrasi kültürünü ve hemşerilik sorumluluğunu edinmesine yardımcı olur (Geray, 1994: 14).

John Stuart Mill gibi düşünürler yerel yönetimlerle demokrasinin doğrudan ilişkili olduğunu savunmuşlardır. Demokrasi okulu olarak nitelendirilmeleri bir yana, yerel yönetimlerin demokratik gelişme sürecindeki esas katkısı, merkezi iktidarın gücüne karşı bir denge oluşturmaları noktasında ortaya çıkmaktadır. Demokratik hukuk devletinin oluşumu ile devlet kudretinin sınırlandırılması arasındaki ilişki bilinmektedir. Bu anlamda yerel yönetimler, devlet kudretinin sınırlayıcısı olarak işlev görmektedirler (Hill, 1974, 23, Lipson 1978: 344-348, Duguit 1954: 129, Aktaran Görmez, 2000: s. 81).

Yerel yönetimlerin iki önemli boyutu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel hizmetlerin yerel idarecilerce gerçekleştirilmesi; ikincisi ise, “*demokratik yönetim birimleri*” olmalarıdır. Demokrasi ise, sadece temsili anlamda, halkın belirli periyotlarla idarecilerini seçmeleri değil, bizzat karar alma süreçlerine katılımını gerektirir. Katılımcı demokrasi olarak tanımlanan bu yöntem, yerel yönetimlerin en önemli varlık nedenlerindedir (Uzun ve Parlak, 2002: s. 83).

Yerel yönetimler, hemşerilerin, yurttaş (vatandaş= citizen) kimliğini kazanmalarına yardımcı olurken, aynı zamanda yerel yönetim organlarına seçilenleri “*iyi temsilci*” olarak yetiştirme, ulusal düzeydeki siyasal görevlere

hazırlama işlevini de yerine getirmektedir. Gerçekten belediye başkanlığı, belediye ya da il genel meclisi üyeliği, mahalle ya da köy muhtarlığı gibi görevlerde bulunduktan sonra ulusal düzeyde siyasal yaşama atılanlar yerel yönetimleri birer atlama taşı olarak kullanagelmektedir (Geray, 1994: s. 13).

Yerel yönetimlerin, yerel yönetimlerde yetişmenin ulusal çaptaki demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmak için olanaklara sahip olması, siyasal eğitimin tabandan başlayarak geliştirilmesi, demokrasinin geliştirilmesine yardımcı olacaktır.

2.2.2.1.3. Denetim

Halkın doğrudan kendisini ilgilendiren konularda yönetime geniş çaplı katılımı ve denetim süreci demokrasi ilkeleriyle bağdaşmaktadır. Kararlara katılma ve denetim, halkın yönetim sorumluluğunu paylaşması ve genel yönetimle uzlaşmasıyla sonuçlanır. Toplumsal hayatta bu etkin katılım halkın yapıcı gücünü harekete geçirerek, kişisel etkinliği ve kendisine güveni artırır ve ortak yararlar adına dayanışma ve işbirliğini geliştirir. Bu etkin ortaklık bir yandan genel yönetime karşı sağlıklı bir denetim mekanizması yaratırken, bir yandan da bölgesel kalkınmanın temel güdülerinden biri olur (Sencer. 1992: 35). Demokrasinin kendini güçlendirmesi için yurttaş bilincinin artırılması önemli bir hedef olmakla birlikte asıl yapısal değişikliklerin, belediyelerin mali nitelikteki hizmetlerinin yerel halk tarafından etkin bir şekilde denetlenmesi gereğidir. Yerel yönetimlerde siyasal faaliyetlerini sürdürmeyi amaçlayan bireylerin, kurumsal yapıyı bireysel ya da çıkar ilişkileri bağlamında kullanmasının önüne geçilmesi, rantın belirli çıkar gruplarına dağılmasının engellenmesi yerel yönetimlerin deforme olmuş biçimlerinin düzeltilmesi ile ilgilidir (Keleş, 1998).

Kamu hizmeti sağlayanların kullanıcılar ve yerel topluluklara doğrudan hesap verebilir olması vurgusu daha doğrudan (en yukarıdaki seçilmiş yöneticinin hiyerarşi zinciri olmadan) ve farklılaşmış çeşitli çıkar ve kimliklerin halkın katılımı sürecinde bir şekilde hesap verebilirlik biçimine işaret etmektedir. Fakat halkın katılımına, tüketiciliğe ve yerel yönetişime

yönelik artan vurgu, temsili demokrasinin geleneksel kurumlarıyla ve hesap verebilirliğin hâkim olduğu yukarı doğru hiyerarşik kalıplarla uyumsuzluk içindedir (Alcock vd., 2011, s. 338).

Hesap verebilirlik aynı zamanda demokratik bir toplumda, gücün dağılımına uygun biçime ilişkin çatışmaları içeren bir kavramdır. Burada ortaya iki sonuç çıkmaktadır. Hizmetlerin etkinliğinin denetlenmesi, ekonomik açıdan değerlendirilemeyecek güven, şüphe, motivasyon ve moral bozukluğunun da oluşmasını sağlayacaktır (Alcock vd., 2011, s. 339-342). Kamu çalışanlarının ve yüksek yöneticilerin bu aşamada yerel demokrasi düşüncesini benimsemeleri oldukça güçleşmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı geçmiş bir kültüre sahiptir ve aşılması gereken yasal uyum sorunlarının yanında, insan faktörünün de eğitilmesi, planlanması ve süreç içinde uyumlaştırılması gerekmektedir.

2.1.2.1.4. Katılım ve Temsil

Yerel yönetimler, halkın karar alma ve uygulama sürecine daha fazla katılımına imkân tanıyan, bu özelliği ile demokratik bilinç ve katılımcı davranış alışkanlıklarını geliştiren özelliklere sahiptir. Bu özelliğinden dolayı 'demokrasi okulu' olarak da tanımlanan yerel yönetimlerin, varlık sebeplerine uygun olarak, halkın katılımına imkân tanıyacak şekilde yapılandırılmaları gerekmektedir. Bu anlamda katılım yerel yönetim kuruluşlarının halk katılımına açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır (Uzun ve Parlak, 2002: 83).

Bağlayıcı kararların alınması sürecinde yurttaşlar, ortaya çıkacak nihai sonuç hakkında kendi tercihlerini ifade etmek için gerekli eşit imkanlara sahip olmalıdırlar. Yurttaşlar, gündemin sorunlarını belirlemek ve bir kararı başkalarının yerine benimsemek için hangi nedenlerin olduğunu ifade etmek bakımından gerekli ve eşit imkânlarla sahip olmalıdırlar (Dahl, 1996: 137).

Demokrasinin kurumsallaşmış siyasal gücü kimin kullanacağını seçim yoluyla saptamaya indirgenmesi ve siyasal gücü ele geçirenlerin, bu gücü, belli bir süre için kendisini seçen toplumdaki kopuk olarak kullanması, önemli

ölçüde otonomlaşması yüzünden ortaya çıkan olumsuz sonuçlar ve bu konuda biriken deneyler temsil esasını yıpratmıştır. Demokrasiden beklenen, siyasal gücün oluşumunun demokratikleşmesidir. Siyasal gücün demokratikleşmesinden anlaşılansa toplumda yaratılan oydaşmanın doğrudan siyasal güç haline gelebilmesidir. Bu da kamu alanının sadece siyasal güç tarafından oluşturulması pratiklerine son verilmesi ve sivil toplum güçleri tarafından da oluşturulma pratiklerine yer verilmesi taleplerini beraberinde getirmektedir (Tekeli, 1999, 245).

Temsili demokraside araçsal akılcılık varken, katılımcı demokraside oydaşmaya dayalı iletişimsel bir akılcılık bulunmaktadır. Siyasal güç temsil ettiği toplumun amaçlarını yönetim mekanizması içinde gerçekleştirirken, saptanan hedefleri gerçekleştirmek için nelerin yapılması gerektiğini bilimsel olarak saptar ve bilimsel olarak saptadığı için de kamu yararını en doğru biçimde gözetmiş olur. Oysa kamu alanında oluşacak iletişimsel demokraside amaçlar ve araçlar aynı esnada seçilmektedir. Yönetici, temsili demokraside karar alıcı durumundayken, katılımcı demokrasi de planıcı durumun bir parçasıdır. Oydaşmayı yaratmak için karşılıklı etkileşim içinde ve öğrenme sürecinde olan insandır. Değişim bu yönde olduğu zaman, daha önce var olan kalıplar niteliklerini değiştirmeye başlar (Tekeli, 1998: 204). Toplumsal normların akılcılaştırılması ile kastedilen sağlıklı iletişim, evrensel ve akılcı bir oydaşıma olanak verebilecek olan katılımcı bir demokrasinin kurulmasıdır. Dolayısıyla, modern toplumun tek taraflı bir akılcılık tarafından yönetilmesine karşılık gelen İletişimsel akılcılıktır. Çünkü araçsal akılcılık kamusal alanı sömürgeleştiren bir akılcılıkken; iletişimsel akılcılık kamusal alanı canlandırarak demokratikleşmenin de yolunu açacaktır. Böylece, müzakereci demokrasi açısından kilit nokta, bir yönetim birimindeki yurttaşlar, gruplar, hareketler ve örgütler arasında görüş oluşturma, tartışma, müzakere ve çekişmeden oluşan bir “*kamusal alan*”ın bulunduğu düşüncesidir ve kamusal bir müzakere alanı demokratik kurumların meşruiyeti açısından zorunludur. İletişime dayalı demokrasi anlayışı, devlette merkezi bir biçim almış toplumsal bütün anlayışla değil, merkezi olmayan bir toplum modeliyle işler. Müzakereci demokrasi modeli; (1) değer çoğulculuğuna rağmen ortak yarara

ilişkin kabul edilebilir formülasyonlara ulaşmayı amaçlar; (2) çıkar çatışmalarının varlığına rağmen, insanı ortak işbirliği koşullarının varlığına ikna edebilir ve (3) mağdur herkesin kendi bakış açısını dile getirme şansına sahip olacağı bir “birlik oluşturma tarzında çoğulculuğuna” öncelik tanır (Benhabib, 1996, 102-111, Aktaran: Çoşkun, 2005: 167). Katılımcı demokrasi olarak tanımlanan bu yöntem, yerel yönetimlerin en önemli varlık nedenlerindedir.

Katılım genellikle karar alımına katılım olarak değil, ilgili projenin bundan etkilenecek insanlara anlatılması şeklinde algılanır. Dolayısıyla buradaki algılanış şekliyle katılımın amacı konsensüs sağlanarak ilgili projenin uygulanabilmesini sağlamaktır. Oysa katılım kurumsal duyarlılıktan daha önemli bir konudur. Yapılan işten etkilenen insanların karar alımına katılmaları, ilgili kurumun yaptığı işten bu kişilerin anlamlı bir pay almalarını sağlar. Bunu başka türlü anlatmak gerekirse, karar alımına katılanlar kurumun almış olduğu kararları kendi kararları olarak kabul ederler ve başarı veya başarısızlığı kendi hareketlerine bağlarlar. Açıkça bir paylaşım içine girerler (Öztürk, t.y.: 6.).

Görüldüğü gibi bilim insanları tarafından yerel yönetimlerde temsil ve katılma iki farklı boyutu ile ele alınmaktadır. Bunlardan birincisi formel olarak işleyen sistemde yerel yönetimde karar alıcı konumunda olan kişilerin halkı ne derece temsil ettiği; ikinci boyut ise, yerel karar alma sürecinde halkın bütün kesimlerinin bu sürece nasıl katıldıkları ile ilişkilidir.

2.1.2. Yerel Demokrasi

Yerel siyaset ve yerel demokrasi birbirleriyle yakın ilişkiler içeren, birbirine bağlı kavramlardır. Hemen hemen her ülkede yerel siyaset ve yerel demokrasideki gelişmeler o ülkedeki gelişmeler ve genel siyasetteki gidişe paralel bir gelişim sergilemektedir. Bu açıdan bakıldığında bir ülkede demokrasi olmadan yerel demokrasiyi kurmak imkânsızdır. Ancak bir başka sav ise ülkelerin demokrasi ile yönetilmeleri yerel demokrasiyi

barındırmayabilir çünkü yerel yönetimler ve yerel ölçekte siyaset demokrasinin kurumlarından sadece bir tanesi ve sınırlı alanıdır.

Türkiye’de yerel yönetimler ve demokrasi tartışmalarının geçmişi pek eski değildir. Türkiye’de yakın zamana kadar yerel yönetimler etkinlik ve verimlilik temaları çerçevesinde tartışılmıştır. Görevler, yetkiler, merkezi hükümetle ilişkiler, personel, mali kaynaklar en fazla üzerinde durulan konular olurken demokrasi, temsil ve katılma boyutu ancak 1970’lerin ortalarından sonra tartışılmaya başlanmıştır (Çitçi, 1998: 240).

Coğrafi açıdan yerellik, ulusal ölçek içinde belirli bir fiziki alanı kapsamakta, belirlenmiş alan içindeki sorunlar ve çözüm önerileri yerel halkı ilgilendirmektedir. Ancak demokrasi ve siyasal katılım genel veya yerel ölçekte benzer faktörlerin etkisi altındadır. Ancak yerel siyaseti ve yerel demokrasiyi “*yerel düzeyde insanların hayatlarını düzenleyen genel kuralları yapmak, korumak ve değiştirmek adına yapılan faaliyetler*” (Görmez, 1997) olarak anlamak mümkündür.

Yerel siyaset ve yerel demokrasinin ulusal siyaset ile ilişkisi muğlâktır. Bu belirsizlik konu ile ilgilenen bilim insanları arasında düşünce birliğinin oluşturulamamasına neden olmuştur. Bazı bilim insanları, yerel yönetim geleneğini ve yerel yönetim demokrasisini, demokrasinin bir alışkanlığı ve temeli olarak görmekle birlikte, fiili siyasette durumun böyle olmadığını, yerel demokrasi olmazsa, demokrasinin yerleşememesi düşüncesinin yanlış olduğunu kanaatindedir (Ortaylı, 1998: 105). Almanya örneğinde olduğu gibi yerel yönetim geleneği çok güçlü olan ülkelerde demokrasi zaman zaman kesintiye uğrayabilmektedir. Ortaylı yerel demokrasinin en önemli unsurunu, çoğulcu toplum ilişkilerinde görmektedir. Yerel demokrasiye özgü olan bu nitelik insanların bir araya gelip tartışabilmeleri ve birilerini temsilci olarak seçebilme alışkanlıklarıdır. Yerel yönetimlerle demokrasi arasında tarihsel olgular bakımından herhangi bir mutlak pozitif ilişki olmasını reddeden Güler, yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecinde ilerici bir rol oynayabileceği gibi son derece gerici bir rol de oynayabileceğini belirtmiştir. Merkezi olan ile yerel olan arasında

bir karşıtlık ilişkisi yoktur, devlet örgütlenmesinin farklı parçaları olarak bunlar birbirlerini tamamlayan iki unsurdur (Güler, 1998: 143)

Aynı zamanda demokratikleşme ve yerel siyasetin bir alanı olan , tezimizin ana konusunu Oya Çitçi yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecindeki gelişimi açısından incelemiştir. Tartışılması gereken öncelikli sorunun yerel yönetimlerin demokratikliği olduğunu söylemek olanaklıdır. Bu noktada bir ulusal sistem içinde bağımlı, ikincil nitelikteki birimlerin sistemin tümünü demokratikleştirip demokratikleştiremeyecekleri ya da tersinden yola çıkılacak olursa anti demokratik bir sistem içinde ikincil nitelikteki birimlerin ne ölçüde demokratik olabilecekleri önemlidir. Demokrasi ve yerel yönetimler arasında birebir bir ilişkiden söz etmek mümkün müdür? Temsil, Katılma ve Yerel demokrasi araştırmasında yerel yönetimlerin varlık ve demokratik gerekçelerini oluşturan ilkelerin uygulamaya yansımasının demokratik açıdan sınırlı olduğunu belirtmiştir (Çitçi, 1996: 184).

Tekeli yerel yönetimlerin demokratikliğini ölçmek için iki grup ölçüt geliştirebileceğini ifade etmektedir. Demokratiklik için ön koşulların oluşması içeriklerin uygulanması ile devam etmektedir. Önkoşullardan birincisi hukuk devletini kurallarına uygunluktur. Tekeli, hukuka uygun davranan yerel yöneticilerin, özellikle belediye başkanlarının başarısız olduğu inancının toplumda yaygın olduğunu belirtir. Hukuk dışı kalmak geniş destek bulan bir başarı haline gelmektedir. Bu durumun tarihsel ve toplumsal nedenleri olmakla beraber demokratik yönetimlerin önünde büyük bir engel olduğu açıktır. İkinci ön koşul olan karar alma süreçlerinin şeffaflığı ile ilgilidir. Belli grupların büyük halk kitlelerine karşı karar süreçleri ile korunması yerel demokrasinin en önemli sorunlarından. Halkın karar odaklarına ulaşabilmesi ve onu etkileyebilmesi yerel yönetimlerin varlık nedenidir. (Tekeli 1992: 113-114).

Demokrasi ile yerel yönetimler arasında doğrudan ilişki kurulması oldukça yaygındır. Yerel yönetimler, demokrasinin ehlileştirilmesi konusunda bir araç olarak görülmektedir. Yine son dönemde “*doğrudan yönetim*” ve “*katılımlı yönetim*” yaklaşımlarına yönelik artan ilgi, yerel yönetimleri güçlendirmektedir. Doğrudan yönetim ve katılımlı yönetim için yerel

yönetimlerin merkezi idareden daha işlevsel olduğuna yönelik genel bir kanı vardır. Küçük ölçekli olması yerel yönetimleri katılım konusunda daha işlevsel kılmaktadır. Ayrıca güçlü ve özerk yerel yönetimler, hizmetlerin farklılaştırılmasına imkân sağlayarak, hizmetten yararlananlara tercih imkânı sunmaktadır. Daha çok tercih ise daha çok özgürlük demektir (Bilgiç, 2009: 64-65) .

Halkın mahalleler düzeyinde kararlara katılması, demokratik taleplerin bir yaşam biçiminde dönüşmesi, yönetimin toplum tabanından yukarıya doğru şekillenmesi yerel demokrasinin gelişmesini sağlayacaktır. Katılımın araçsal düzeyde olması yerel demokrasiyi etkilemektedir. Partilerin merkez kadrolarının mahalle düzeyinde katılımı yerel yöneticilere sağlayacağı güçten çekinmesi, örgütlenmenin gelişimini engellemektedir (Tekeli 1992: 114). Örneğin, Eryılmaz genel siyasetin işleyişinde parti sistemlerinde taşra örgütlerine güvenin olmayışını, kararların merkezden çevreye doğru sadece bilgi akışı için verildiğini, bunun Türk demokrasi geleneğinin eksikliğinden kaynaklandığını belirtir (Eryılmaz, 1997).

2.3. YEREL YÖNETİMLER VE SİVİL TOPLUM

Halkın yönetime katılımına duyulan ihtiyacın daha iyi anlaşılması; hükümetlerin performansı/sınırlı kapasiteleri karşısında uğranılan hayal kırıklığı, sivil toplum örgütlerinin çeşitlenmesine ve giderek önem kazanmasına yol açmıştır. Bu toplulukların çoğalması, temsil yetkisinin sorgulanmasına yol açıp yeni katılım arayışlarını beraberinde getirerek, demokratik hayatın işleyişine katkıda bulunmaktadır. Devlet dışındaki tüm kuruluşları içeren, devletçe düzenlenmeyen toplumsal ilişkiler alanında, sivil toplum kuruluşları içinde daha özel bir konumda bulunan “*gönüllü kuruluşlar*” da demokratik kitle örgütleri olarak önemli roller üstlenmiştir. Nedeni de günümüz dünyasında tek tek görüşlerden daha çok gönüllü beraberliğe dayanan örgütlenmelerin önem kazanmasıdır. Esasen, 21. yüzyılın ayırıcı özelliği, demokrasi ve insan haklarının, bütün toplumlarca tartışmasız kabulü ve demokratik kitle örgütlerinin ön plana çıkmasıdır (Toprak, 2006: 293)

Hem piyasaların hem de hükümetin gücünü kısıtlamanın temelinde sivil toplum yatmaktadır. Yurttaşlık birliğinin uygarlaştırıcı etkisi olmadan ne bir piyasa ekonomisi ne de demokratik bir devlet gereği gibi işleyebilir. Yurttaşlık birliği içinde kökleriyle bağları kopan devlet ve hükümet artık kamusal alanı temsil edemez. Yurttaş sorumluluğunun yazısız kuralları olmadan demokratik hükümetlerin en temel ön şartı olan hukukun üstünlüğü ilkesi var olamaz ve yurttaşlığın temelini devletten çok sivil toplum sağlar. Bu yüzden sivil toplum açık kamu alanınının devam edebilmesi için hayati öneme sahiptir (Giddens, 2001: 60).

Sivil toplum kuruluşları küreselleşme sürecinde daha fazla önem kazanmıştır. Küreselleştirmenin kamu hizmetlerini özelleştirme çabasına karşılık Sivil toplum kuruluşları sahip oldukları hizmet potansiyeli ve karar alma süreçlerine etkileri ile yeni projelerin üretilmesinde aktif rol oynayacaklardır.

Kamusal alana ait kararların halkın tümünün katılımıyla alınması isteği, “*bir karar alma tekniği*” şeklinde de görülen demokrasilerde; kolektif kararların alındığı bütün birimlerin özellikle çağdaş demokrasilerin siyasal araçlarından biri olan sivil toplum kuruluşlarının işlevini sürdürmesini gerekli kılmakta ve yönetişimin de alt yapısını oluşturmaktadır (Yıldırım, 2004: 31-32.).

3-14 Haziran 1996 tarihlerinde İstanbul’da toplanan Habitat II, uluslararası toplumun 21. yüzyılın gündemini saptamak için harcadığı çabaların bir halkasıdır. Yerleşim alanından başlayarak dünyanın sorunlarına sahip çıkma bilinci, çözümde ortaklık anlayışı, aktif katılım anahtar sözcüklerdir. Demokratikleşme sürecindeki çok önemli bir katkı da, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarından gelmektedir (Toprak, 2001: 332).

Demek ki, teorinin konumu ve yeniliği, onun katılma kavramına önem vermesinden ve bu suretle, katılma sözcüğünden katı ve sonlandırılmamış bir anlam çıkarmasından ileri gelmektedir. Doğru ve anlamına uygun biçimde anlaşıldığında, katılma kişinin kendi başına ve kendi hareketiyle, isteyerek katılması demektir. Yani katılma yalnızca “*taraf olmak*” (salt bir olaya karışmak) demek değildir; istemeyerek bir şeyin “*tarafı, ortağı haline getirmek*” ise hiç değildir. Katılma kendi kendine harekete geçmektir ve

dolayısıyla (başkasının iradesiyle) harekete geçmenin tam tersidir.Yani, seferber edilmenin (mobilization) karşıtı olan bir şeydir. İşte katılımcının (participartionist) katılımdan anlaması gereken şey budur.Gerçekten de katılımcının katılmaya affettiği bütün erdemler –kendine egemen olma, kendini algılama ve kendini yetiştirme- sulandırılmış anlamda katılma sözcüğünde değil, sert, katı anlamda katılma sözcüğünde gerçek anlamını bulmaktadır (Sartori, 1985: 124-125).

Sivil toplum demokrasinin olmazsa olmaz şartlarından biridir. Yerel siyasetin ana unsuru, örgütlü (üniversiteler, sendikalar, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları vb.) ya da örgütsüz devlet ve kar güdüsü ile hareket eden grupların dışındaki yerel topluma dayanmasıdır. Sivil toplumun gelişebilmesi yerel siyasetin ve demokrasinin niteliğine; demokrasinin niteliği ise etkin ve bilinçli sivil topluma bağlıdır.

2.3.KÜRESELLEŞME VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

2.3.1.Küreselleşme ve Demokrasi

Küreselleşme kavramı sosyal bilimlerde araştırılan yeni bir kavram olmamakla birlikte siyasal, ekonomik ve sosyal hayata olan etkileri oldukça fazladır. Hemen hemen bütün sosyal bilimciler bu kavramı eleştirmek, desteklemek ya da ondan bahsetmek zorunda kalmışlardır.

David Held, küreselleşmenin bugünkü sistemi andırır şekilde ilk nüvelerinin 16. yüzyılın sonlarında, yani modern devletin doğduğu ve bir dünya ekonomisinin oluşup genişlemeye başladığı zaman diliminde görüldüğünü belirtir, Wallerstein'da 16. yüzyıldan beri devam eden bu süreci, küreselleşmeyi asli toplumsal faaliyetleri sonsuz sermaye birikimine yöneltilmiş bir sistem, kapitalist bir sistem olarak nitelemektedir. Ona göre, kapitalist dünya ekonomisi, varlığını devam ettirmeye ve güçlendirmeye yönelik olarak dünya ekonomisindeki işbölümüne ve çeşitli etkenlere bağlı olarak değişmektedir (Çoşkun, 2009: 326-328).

Giddens'a göre; küreselleşmenin dört boyutu vardır. Kapitalizmin dünya ekonomik düzeninin egemeni haline gelmesi, küreselleşmenin sadece bir boyutunu gösterir. İkinci boyut; ulus-devletlerin merkezi güç olma eğilimleri ile ulus-devletlerin merkezileşmesini dağıtan ve gücünü sınırlandıran küresel kurum ve anlaşmalar arasındaki gerilimdir. Üçüncü boyut; askeri gücün küreselleşmesidir. Dördüncü boyut ise; endüstriyel gelişmedir. Makine teknolojilerinin dünya çapındaki yayılışı ile birlikte üretim alanları ve biçimleri de değişmektedir (A.g.e., 329-330).

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, teknolojideki değişiklikler ile bilginin üretim faktörü olarak kullanılmasını sağlamıştır. Bilgi, iletişim ve işlem kapasitesindeki gelişmeler, fordist üretim biçiminden esnek üretim biçimine (Post Fordist) geçişi hızlandırmış, belli işlerde uzmanlaşmış makinelerle, ölçek ekonomilerinden yararlanılarak, Taylorist iş disiplini içinde, homojen kitle üretimi yapılmaya başlanmıştır (Tekeli, 2009: 233).

Emeğin, emek kullanımında esnek üretim modeli kullanılarak yaratılan artı değerın bölüşülmesinde örgütlenmesi, dolayısıyla güç oluşturması olanağının yok edilmesi, post fordist üretim biçiminin çalışmasını engellemektedir. Post fordist üretim biçiminde üretimin çeşitli küçük pazarlara yönelmiş niteliği refah devleti uygulamalarını üretim bakımından zorunluluk olmaktan çıkarmaktadır (a.g.e.: 234).

1970'li yıllara damgasını vuran Fordist üretim krizi (refah devletinin krizi ya da kamu maliyesinin krizi), çok çeşitli alanlarda kapitalizmin içsel unsurları arasındaki uyumu farklı bir şekilde yeniden tesis etmeyi amaçlayan politikalarla aşılmaya çalışılmıştır ve çalışılmaktadır. Post-Fordizm olarak nitelenen kapitalizmin bu yeniden yapılanma sürecinde üretim, tüketim, örgütlenme kalıpları değiştirildiği gibi devletin işlevleri de yeniden tanımlanmıştır. Son dönemde geçerli olan özelleştirme, deregülasyon, liberalizasyon gibi öğeler kumanda ekonomisi alanını hızla daraltmaya yönelik düzenlemeler olarak kendilerini göstermektedir (Dağdelen, 2005).

Tablo 4: Fordizm ve Post-Fordizm Karşılaştırması

	Fordist Dönem	Post-Fordist Dönem
İktisadi Düzenleme	Keynesci	Monetarist
Piyasalar	Kitlesele	Özel
Yaşam Tarzı	Konformist	Çoğulcu
Sistemler	Merkezi	Ademi merkezietçi, ağ sistemler
Örgütlenme	Bürokratik, hiyerarşik	Hiyerarşisiz, esnek örgütlenme, piyasa ağları
Düzenleme	Ulusal	Küresel
Öncü Sektör	Tüketim	Finans
Vasıflar	Vasıflı	Çok vasıflı
İşçiler	Kitle	Çok değerlikli
Üretim	Montaj hattı	Esnek
Üretim Biçimi	Kitlesele Üretim	CIM
Tüketim Biçimi	Kitlesele Tüketim	Yüksek derecede farklılaşan tüketim
İstihdam	Tam istihdam, homojen kütlesele işçi	İş kaybına neden olan büyüme, değişik istihdam biçimleri
Emek İlişkileri	Sendikalar, toplu sözleşme	Şirket ve bireysel sözleşmeler
Hükümet Politikaları	Sosyal devlet, kalkınmacı devlet	Liberalizasyon, özelleştirme, yerelleşme
Kaynak	Makine	Bilgi
Sosyal Odak	Fabrika	Üniversite
Güç Araçları	Politikada dolaylı etki	Teknik-politik güç dengesi
Sınıf Gücü	Mülkiyet	Teknik beceri
Baskın Meslekler	Yarı vasıflı işçi, mühendis	Profesyoneller, satış temsilcileri, teknisyenler
Teknoloji Girdisi	Enerji	Bilgi
Yönetimlerde Karar Alma Süreci	Otoriteryen	Katılımcı liderlik

Kaynak: (Dağdelen, 2005)

Devletin ekonomiye sosyal amaçlı müdahalelerin temel politika olarak benimsendiği sosyal ya da refah devleti anlayışının dönüşümü Post Fordist üretim biçimine dayalı neo liberal politika olarak nitelendirilebilir. Refah devleti krizinin temel sorumlusu devlet, verimliliğin düşmesine neden olmuş, kamu harcamalarında yaşanan artışlar, devletin mali krize girmesine

yol açmıştır. Fordist dönemin devlet-emek-sermaye işbirliği kopmuş ve sermaye lehine bir güç artışı sağlanmıştır (Şener, 2004: 128) .

Dünyada yaşanan bu dönüşüm küreselleşme ile kavramsallaştırılmaktadır. Küreselleşme günümüz dünyasında etkisi bütün gücüyle işleyen dünyayı küçülten ve üretim metodu nedeniyle karşılıklı bağıllık yaratan bir dönüşüm sürecidir.

Demokrasinin dönüşümü evrensel bir yaygınlık kazanan kavramın, tarihte eşi görülmedik küresel yaygınlık kazanması ile her şeyi ifade eden bir terim olarak sınırlı ve özgün anlamının aşılması ile gerçekleşmiştir. Demokrasi teorileri bu süreçte, değişik tanımlamaları, tutarsız ve uygulama karmaşası içinde bir model oluşturma gayretidir. (Dahl, 1996:2).

21 yüzyıl demokrasisi üç temel ilke üzerinde şekillenmektedir. Birincisi kitesellikten uzaklaşma, seçim gruplarının çoğalması ve tek konu etrafında oluşmuş grupların artması, organik olarak ortak çıkarları ifade edebilen bir çoğunluk sağlanmasını zorlaştırdığından, iktidarın artık bir azınlık iktidarı olmasıdır. İkincisi sadece seçilmiş temsilcilere dayanmadan, kendini temsil etme ve seçilmiş temsilci karışımına geçmeyi içeren yarı doğrudan demokrasi ilkesidir. Üçüncü ilke ise alt birimciliktir. Bu ilke, geleceğin politikası için karar vermedeki tıkanıklığı kırmayı ve karar vermeyi ait olduğu yerlere iade etmeyi hedeflemektedir (Toffler, 1992: s. 461-464).

Siyasal gücün ve toplumsal iyinin oy çokluğu ile belirlenmesi ve temsil esasının varlığı artık iyi işleyen bir demokrasi için yeterli olmamakta, bu yönetim insanları doyurmamaktadır. Demokrasi terimin günümüzde katılımcı ya da çoğulcu nitelermeleriyle birlikte kullanılması bu yetersiz kalışın bir göstergesi olarak düşünülebilir. Oy çokluğunun sosyal tercihi belirlediği, hakimiyet oluşturmaya olanak verdiği demokrasi, bu çoğunluk içinde yer almayanların tercihlerinin dışlanması sonucunu doğurmaktadır. Onlar için demokrasinin varlığı anlam taşımamaktadır. Bu nedenle günümüzün demokrasisi farklılıklarına önem vermeyi dolayısıyla çoğulculuğu ön plana çıkarmaktadır (Tekeli, 2009: 199).

Demokraside kurumsallaşmış siyasal gücün kim tarafından kullanılacağını seçim yoluyla belirlenmesine indirgenmesi ve siyasal gücü ele

geçirenlerin, bu gücü belli bir süre için kendisini seçen toplumdaki kopuk olarak kullanması, önemli ölçüde otonomlaşması yüzünden çıkan olumsuz sonuçlar ve bu konuda biriken deneyler temsil esasını yıpratmıştır. Siyasal gücün demokratikleşmesinden anlaşılan ise toplumda yaratılan oydaşmanın doğrudan doğruya siyasal güç haline gelmesidir (Tekeli, 2009: 199). Tekeli'nin bu görüşleri Giddens'in Üçüncü Yol kitabında ileri sürdüğü demokrasinin demokratikleşmesi tezine yakındır.

Üçüncü yol'un temel felsefesi küresel piyasaların kendi kendine yönettiği ve işlevini devam ettirebilmek için sosyal ya da kurumsal çerçeveye ihtiyaç duymadan tüketici egemenliği, yurttaş ve kamusal alan fikirlerinin doğmasını sağlamıştır (Giddens, 2001: 11).

Neo liberalizm, piyasalar üzerinde devlet müdahalesinin azaltılması ve özelleştirme programları üzerinde önemle durmaktadır. Bu açıdan merkezi otoritelerin demokratikleşmesi ve güçlü bir sivil topluma ihtiyaç duymaktadır. Kamu kurumlarının ve performanslarına güvenin yeniden yapılandırılması düşüncesi, devleti dönüştürmeye, iş hayatında olduğu gibi bürokratikleşmeye son vermiş bir yapıya kavuşturmak istemektedir. Bu amaçla kullandığı iki temel argüman bulunmaktadır. Bunlardan birincisi kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkinliğin artırılması ve beraberinde kamu maliyesinin güçlenmesi ikincisi ise demokratikleşmenin artırılmasıdır.

Giddens hükümetin ve devletin kendi kendini düzeltmesi için sadece etkililik ve verimlilik hedeflerinin karşılanması ile değil, ayrıca köklü demokratik devletlerin bile sorun yaşadığı ulusal siyasete olan güvenin artması ve oy verenlerin, parlamenter politikaya karşı ilgi gösterenlerin sayısının artırılması gerektiğini ifade eder. Devlet mekanizmalarının reformu dengenin yeniden sağlanmasına yardımcı olabilecek bir uygulamadır. Reformlar, bilgi toplumu haline gelen toplumsal yapı içerisinde demokratik olmayan kurumların yeniden düzenlenmesi ve yerel demokrasinin etkinleştirilmesini içeren ikinci bir demokrasi dalgasıdır. Giddens, "demokrasinin demokratikleşmesi" olarak tarif ettiği yapıyı patronaj sisteminin etkilerinin en aza indirildiği, perde arkasında yapılan anlaşmalar ile himayecilik şekillerinin geleneksel olarak işlerin yürütülme tarzlarının artık

toplum tarafından kabul edilemeyeceğini belirtir. Şeffaflık çalışmaları bilgiye ulaşmanın teknolojik imkanlarla daha kolaylaştığı, gizliliğin ortadan kalktığı bir toplumda yerel yönetimlerin ve bölgelerin yetkilendirilmesi, demokratik gücün ulus devlet seviyesinin üstüne taşınmasını da içermektedir. Giddens ayrıca Avrupa’da, Avrupa Birliği’nin daha fazla demokratikleşmesini sağlayan en belirgin amaç olarak devletin demokratikleşmesi gerektiğini kabul eder (a.g.e.: 45-58). Giddens’a göre demokrasinin krizi, aslında demokrasinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle demokrasiyi yok etmek değil tam tersine onu daha da güçlendirici yaklaşımlar sergilemek demokrasiyi demokratikleştirmek gerekmektedir (Şener, 2004: 131). Bu amaçla yapılması gerekenler;

- Devlet ve yerel yönetim birimleriyle “aşamalı sorumluluk” (subsidiarity) paylaşımında bulunmak,
- Kamusal alanın genişlemesini ve bu amaçla saydamlığın ve açıklığın tesisini sağlamak,
- Yönetmelik etkenliği, hükümetin meşruluğunu yeniden kazandırmak için işlerliğe sokmak,
- Doğrudan katılım mekanizmalarına yer vermek,
- Risklerin yönetimi ve bunları bilimsel/teknolojik/katılımcı biçimlerde değerlendirmek Sivil toplumu canlandırmaktır.

Postfordizm felsefi meşrulaştırmayı ekonomik bağlamda somutlaştırmakta ve değişimi somut olarak ekonomik çözümleme bağlamında ortaya koymaktadır. Felsefi ve ekonomik dönüşümün siyasete yansımaları “*temsili demokrasi krizi*” ya da “*radikal demokrasi*” biçimidir. Post modern siyaset anlayışı da denilen bu yöntemde bireylerin kendilerini en iyi

temsil edeceğini düşündükleri katılımcı demokrasi anlayışı herkese söz hakkı vermeyi vaat etmiştir.

2.3.2.Ulus Devletin Dönüşümü

Günümüz devletleri, yeni bir yapılanmanın eşiğinde bulunmaktadır. Artık ulus devlet modeli ciddi biçimde sorgulanmaktadır. Bu modelin değişen şartlar karşısında yeni bir yapılanma süreci geçirdiği görülmektedir. Modern devlet, otoritesinin bir kısmını uluslararası örgütlere, bir kısmını yerel yönetimlere ve sivil topluma devretmek gibi iki yönlü bir baskının altında bulunmaktadır (Eryılmaz, 1992: 11). Yeni küresel piyasaların doğması, bilgi ekonomisi ve beraberinde Soğuk Savaş'ın sona ermesi, ulusal hükümetlerin ekonomik hayatı yönetebilme ve devamlı genişleyen bir yelpazede sosyal faydalar sunabilme yeteneğini etkilemiştir. Yukarıdan aşağı doğru örgütlenmiş merkezi otoritenin, tabana yayılması ve demokratik hakların gelişmesi gerekmektedir (Giddens, 2001: 2)

Küresel değişimlerle rekabet etme yeteneği azalmış ulus devlet modeli, çok uluslu şirketlerin neo liberal politikaları ile uyumlu bir süreç içinde çalışmak zorunda bırakılmıştır.

Bu süreçte ortaya çıkan siyasal gelişmelerin en önemlisi devletin öneminin ve konumunun değişmesidir. Sanayileşme döneminde ulus devlet yaygın devlet şeklidir. Sanayileşmenin gerektirdiği dikey örgütlenmeler, merkeziyetçilik, emir komuta anlayışı devlete egemendi. Uluslararası ilişkilerin merkezinde ulus-devletler bulunmaktaydı (Ökmen ve Parlak, 2010: s. 309).

Sadun Aren küreselleşmenin etkisiyle ulus devlet anlayışının zayıflaması ve onların yerine yeni bir şey konamadığı için doğal ve zorunlu olarak yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesi gerekliliğini eleştirmiştir (Aren, 1998: 57). Yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi ve siyasal güçlerinin artırılması, ulus devletlerin yetki alanlarının sürekli daraltılması kapitalist üretim zincirinin yönetilebilirliği için gereklidir.

Bu konudaki en önemli gelişmelerden biri Dünya Bankası, IMF (Uluslar arası Para Fonu) gibi ulus ötesi kuruluşların ulus devletin ekonomik etkinliğini azaltmaya yönelik çalışmalarla küresel kapitalizmin yayılmasında direnç gösteren yapıların yeniden tasarlanmasıdır. Ulus devletin uyumlaştırılması, piyasanın en iyi düzenleyici olduğu düşüncesi ile devletin ekonomik alanda ve kamu hizmetlerinden çekilmesi ile olanaklı hale gelmektedir. Neo liberal politikaların özünü oluşturan bu ana hareket noktası yerel yönetimlerin ekonomik boyutlarını öne çıkararak, halkın kalite yöntemleri ile şirketleştirilmiş yerel yönetimlerde yönetim yoluyla karar süreçlerine dahil edilmesidir. Yönetişim gündemi böylece uluslararası sermayenin, ulus devletlerin ve özellikle halk sınıflarının kaderleri üzerinde etkili olmayı hedeflemiştir.

1970'lerin sonlarında hızlanan küreselleşme süreci 1989'da Sovyet Blok'unun çökmesinin ardından dünya çapında yeni bir düzenin inşasına yöneldi. Kapitalist sermaye birikiminin yayılcı evresine koşut olarak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) önderliğinde yol aldı ve hızla genelleşti. İçeriği, düzenlemelerin yönetim biçimi konusunda farklı adlandırılan "demokratikleşme", "küçük devlet", "piyasa dostu devlet" kavramsallaştırmalarının ardından ön plana çıkan kavram yönetim şeklinde tercüme edilen "governance'dır" (Bayramoğlu, 2010: 27). Sosyo ekonomik hayatta sağlanan gelişmeler kamu yönetimi yaklaşımında önemli değişikliklere yol açmıştır. Yaklaşımında görülen değişim uygulamaya da yansımış ve klasik örgüt teorisi, ideal demokrasi modeli ve refah devleti gibi düşünce sistemlerinin kamu yönetimi uygulamaları üzerindeki etkisi azalmaya başlamıştır.

Demokrasinin gerçekleştirilmesinde tek egemen güç olan ulus devlet dönüşümü ile birlikte, demokrasinin büyük birimlerde sağlıklı işleyebilmesinin "küçük demokrasilerin" kurulması ve geliştirilmesine bağlı olduğu savı güçlenmiştir (Eryılmaz, 1992: 11).

Küçülen kamu kesiminin daha ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde çalıştırılması için hükümetler ve teorisyenleri kamu kesimine yönelik değerler,

yöntemler ve süreçler sisteminin geliştirilmesine yönlendirmiştir. Sonuçta “daha az bürokratik” “maliyet bilinçli”, “piyasa yönetimli” ve müşteri odaklı” bir sistemin kurulmasına çalışılmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 4 Aktaran (Bozdoğan, 2008: 9).

Küreselleşme süreci ile birlikte uluslar üstü kuruluşlarda devletlerin egemenliği erirken, yerelleşme eğilimi ile birlikte, devlet altındaki birimler içerisinde de erimeye başlamaktadır. Bu süreç kentsel siyasetin önem kazandığını gösteren en önemli faktördür. Kentleşme insanların davranışlarında, düşüncelerinde, dünya görüşlerinde değişiklikler oluşturmaktadır. Bu değişikliklerin bir kısmı insanların siyasal davranışlarıyla doğrudan ilgilidir. Yurttaşın edilgen olmaktan çıkıp etkin bir birey haline gelmesini sağlayan faktör onun şehirleşmesidir (Keleş, 1998: 115-118).

Küreselleşme konusunda iletişimin ağırlıklı bir unsur olmasını sağlayan, teknoloji devriminin haberleşmeyi/bilgi aktarımını olağanüstü hızlandırması ve haberlerin/bilgilerin ulaşabileceği alanı hayal edilemeyecek ölçüde genişletmesidir. Haberin/bilginin akışının önüne set çekmek artık mümkün olmaktan çıkıyor, kitle iletişim araçları herhangi bir habere/bilgiye erişmek isteyen bireye sınırsız olanaklar sunuyor ve elektronik haberleşme/bilgi aktarma sistemleri dünyayı giderek daha da küçültüyor (Kazgan: 2000: 22-23)

Küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme, ulus devleti nostaljik bir hayaletle dönüştürmese de ciddi bir değişimle yüz yüze bırakmaktadır. İster istemez ulus devlet yetkisini ve egemenliğini içte ve dışta paylaşmak durumunda kalmaktadır. Küreselleşme, bir grubun ya da bir ülkenin tekelinde olmadığı gibi, baş edebileceği bir olgu da değildir (Bilgiç, 2009: 66).

Küreselleşme sürecinde ulus devletin geri dönülemez bir aşamada yeni üretim teknikleri ve bu üretim tekniklerine dayalı olarak dönüşümü yaşanan süreci ifade etmektedir. Ancak günümüzde bütün gelişmelere rağmen ulus devlet modeli hala en önemli aktör olarak yerini korumaktadır. Ulus devletleri uluslararası siyasette hala en önemli oyuncular olarak bulunmaktadır. Bunun nedenleri ulus devletin belirli bir bölgeyi kontrol altında tutmaları, yasal olarak askeri güce sahip olmaları ve bu gücü

kullanabilmeleri, kolektif bir düzeyde hukuk düzenini sürdürmekle sorumlu olmalarıdır. Küreselleşme süreci ulus devlet ve egemenlik iddialarını köklü bir biçimde yeninden şekillendirmektedir. Uluslararası siyasetin tek aktörü artık ulus devletler değil karmaşık ilişkiler ağı ile birbirine bağlanmış, Çok Uluslu Şirketler, uluslararası örgütler, bölgesel örgütler, sivil toplum kuruluşları ve hatta yerel yönetimlerdir.

2.3.3.Yerelleşme

Yerelleşme ve küreselleşme birbirlerine zıt anlamları olan iki kavram olarak değerlendirilse bile neo liberal politika söylemi incelendiğinde yerelleşmenin küresel politikaların sonucunda geliştiği belirtilebilir.

Yerelleşme küreselleşmenin ikiz hareketidir. Küreselleşme, yerelleşme ile birlikte daha iyi yürütülmektedir. Yerel ölçekli düzenlemeler, küresel ekonomiye daha kolay entegre olmaktadır. Ayrıca katılım ve hesap verebilirliği arttırdığı için yerelleşme demokrasiyi geliştirecektir. Merkezi gücün mümkün olduğunca dağıtılmasını amaçlayan bu sürecin felsefesi ulus ötesi kuruluşlar tarafından oluşturulmaktadır (Bayramoğlu, 2010: 115).

Yerelleşme, küreselleştirme ile birlikte devam eden bir süreç olarak, yeni kamu yönetimi anlayışında evrensel değerlerin yanı sıra yerel değerlerin de korunup geliştirilmesi düşüncesini getirmiştir. Yerel halkın, yerel yönetimlerin ve kentlerin önemi artmıştır. (Bozdoğan, 2008: 18).

Yerelleşme küreselleşmenin bir boyutudur, bu nedenle küreselleşme, yerelleşmeyi dışlamaz. Aslında çoğunlukla yerel olarak nitelendirilen şeyler, doğaları gereği küreseldir (Robertson, 1996: 134, Aktaran: Çoşkun, 2009: 343).

Küreselleşme kavramı yanı sıra üzerinde durulması gereken bir başka kavram yerelleşmedir. Günümüzün siyasal söylemi içinde muhafazakâr kesimler küreselleşmeyi yerelliğin karşıtı olarak ortaya koymaktadırlar. Küreselleşme bir kültürel homojenleşme ve bir kimlik kaybı olarak tanımlanmaktadır (Tekeli, 1999: 207). Tekeli'nin ifadeleri doğru olmakla birlikte küresel politikaların yerel düzeyde benimsenmesi ve uyum

sağlanması daha kolay olmaktadır. Hakim siyaset anlayışı blok halinde karşısında bulunduğu ulus devleti zayıflatırken, farklı kimlikleri ve yerelliği ön plana çıkarmayı hedeflemiştir. Örneğin, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği yerelleşme politikalarını desteklemektedir. Türkiye'nin 1993 yılında onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri idarede ademi merkeziyetçiliğe dayalı bir Avrupa oluşturulmasını hedeflemektedir. Yerelleşme eğilimi, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere yetki ve görev devrini içerirken, kamusal hizmet alanının daraltılması ve yetkilerin özel sektöre devredilmesi ile ekonomik nitelik kazanmaktadır. Siyasal ve sosyal yapının yerelleşme düzeyinde değişimi daha kolay olmaktadır.

2.3.4.Yönetişim

Yönetişim kavramı ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankasınca yayımlanan bir raporda kullanılmıştır. Daha sonra Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development-OECD) raporlarında, 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansında, 1994 tarihli Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansında, 1995'te gerçekleşen Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansında, 1996'da İstanbul'da düzenlenen BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABITAT II Konferansında, 2000 New York Binyıl Zirvesinde ve 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde (Rio+10) kavram daha net hale gelmiştir (9. Kalkınma Raporu, 2007).

Yönetişim kavramının DB bünyesindeki gelişimi dört evreye ayrılabilir. Birinci evre Sovyet Blok'unun dağılması ve 1990'ların başlarında başlar, İkinci evre eski sosyalist ülkelerin piyasaya geçiş süreçlerinin düzenlendiği dönem, üçüncü evre iki kutuplu dünya yerine yeni bir dünya düzeninin inşası ve dördüncü evre ise küresel krizlerle sarsılan dünyanın yeniden yapılandırılması aşamasıdır (Bayramoğlu, 2010: 42).

Dünya Bankası'nın tanımlamasını yaptığı yönetim kavramına eleştirel yaklaşımlar da gündemdedir. Yönetişimin devletin bölüşüm ilişkilerine halk sınıfları lehine değişiklikler getirebilecek aktif rollerini tasfiye

etmek ve devletin uluslar arası sermayeye karşı yerli burjuvazi lehine hareket edebilme kapasitesinin tasfiyesini amaçladığı (Boratav, 2010: s. 38), yönetişimci anlayışla katılımcılık “kim”, “neye”, “ne için” katılıyor soruları sorulmadan kabul edilecek üstün ve sorunsuz bir değer değildir. “*Katılımcılık demokratiklidir*” önermesi sorunlu bir önermedir. Bu önermeyi yücelten bakışın, demokrasiden ne anladığını ortaya koymak ve katılımını istediği toplumsal sınıf ve kesimler temelinde ayrıntılı bir hesap vermek zorundadır (Güler, 2008: s. 3). Yerel yönetimlerde biçimsel katılma olanaklarının var olması yurttaşların bu olanakları etkin bir biçimde kullanması son olarak katılmanın kamu siyasaları üzerinde etkili olması gerekmektedir. Temsil konusunda ortaya çıkan sorunlar katılmanın önemini giderek artırsa da, “olması gerekenle” “olan” arasında uçurumun bulunduğu yerel yönetimlerle yurttaşlar arasındaki etkileşimin (yönetişim) yalnızca seçimlerle sınırlı olduğu savları genel bir kabul görmektedir (Çitçi, 1996: s. 8-10). Eleştirilerin odağında yönetişim kavramının neo liberal politikalara uyumlu bir yerel yönetim anlayışını topluma kabul ettirebilmek için etkinlik, verimlilik ve denetim kavramlarıyla oluşturulan yeni kamu yönetimi disiplini kullanmasıdır. Yönetişim halkın yerel siyasete katılması değil, halkın kolektif gücünü parçalara ayırmak ve karar alma süreçlerinde halkın katılımını teknik bir konu haline getirmektir.

Neo liberal argümanlar yerel demokraside belirli zorlayıcı özelliklere sahiptir. Özgürlüğün tanımı bireysel olarak belirlenmiştir ve bu tanım sadece bireylere yoğunlaşmaktadır. Toplumun bireylere bölünerek kendi potansiyelini en üst düzeyde gerçekleştirme özgürlüğü ya da toplumsal gruplar için kolektif özgürlüklerine katkı sunan kolektif faydaların peşinden gitme özgürlüğü bu anlayış dışına itilmektedir (Alcock vd., 2011, s. 94). “*Müşterileşen*” vatandaş yerel yönetimler karşısında haklarının artık bilincindedir ancak, siyasal yapının güvenikleştirilmesi perspektifinde yerel yönetimlere karşı hizmet yönünden hesap sorma özelliği geliştirilmiştir.

Yönetişimin katılımcılıktan ayrı bir kategori olarak ortaya çıkması, katılımcılığın yetersizliğinden çok, küreselleşen dünyada toprak ve topluluk özdeşliğinin ortadan kalkması ve toplulukların toprak temelli temsiline yerini

ilişki ağları halinde temsilin almasıyla yakından ilişkilidir. Bir toplumdaki bireyler artık üzerinde çok sayıda ilişki ağının kesiştiği düğüm noktaları halinde düşünülmektedir. Bu ilişki ağları belirli bir toprağın içine sıkışmamıştır. Kolayca ülke topraklarının sınırları dışına taşabilmektedir. Sürekli olarak yeni eklenmelere ve ayrılmalara açıktır (Tekeli, 2012: 47).

İyi yönetim öngörülebilir, açık ve şeffaf bir bürokrasiyi, kendi eylemlerinden sorumlu bir yürütmeyi, kamu işlerine katılan güçlü bir sivil toplumu ve bütün bu unsurların hukuka uygun olarak davranmasını ifade eden bir kavramsallaştırmadır (Dünya Bankası, 1994).

Özellikle belde ve il düzeyinde “yasal kararlar alıcı ve yürütücü” konumdaki kurum ve kuruluş liderlerinin Kent Konseyindeki varlıkları, konumlarını güçlendirmek değil, çalışma grupları aracılığıyla sosyal ve mali kapasitelerin kullanılmasında etkinliğin yaratılması, kararların yerindeliğinin sağlanması bağlamında desteklenmesinin önünün açılmasıdır. Bu nedenle kamu-özel-sivil aktörlerle kente yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde, birçok durumda tamamlayıcı adımların eş zamanlı uygulanmasının sağlanması için öngörülen; “kurumsal rollerin paylaşımına ilişkin çalışmaların programlanmasıdır (Toprak, 2006: 303).

Yönetişim yaklaşımı her ne kadar liberal teorinin temel tezlerini içerse de söylem düzeyinde tarafsız, siyasi ve ideolojik olmayan bir özellik sergilemektedir. Burada işaret edilen kavram “öz yönetimdir” ve toplum örgütlenmesi bakımından kendi kendisine örgütlenmesini amaçlamaktadır. Böylece bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütününü gösterir. Bu çerçevede özelleştirme, ademi merkezileşme, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, kamu yönetiminin bir şirket gibi yönetilmesi, düzenleme ve denetim gibi değişimler siyasal alanı etkilemektedir (Bayramoğlu, 2010: 29-33).

2.3.5.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı 20. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren 70'li yılların sonlarına kadar etkili olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı kapalı bir kültür olarak nitelendirilebilir. Bürokratik anlayışın yapısına uygun olarak verimsizliğe neden olabilecek bilgi akışı bu tür örgütlerde gözlenmemektedir. Amaç ve hedef belirleme sürecinin merkezileşmesi amaç birliğinin sağlanmasını güçleştirmektedir. Son olarak politika ve strateji geliştirmede toplumun sorun ve ihtiyaçlarından daha çok kamu hizmetlerinin operasyonel gerekleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Toplumun sorun ve beklentileri göz ardı edilmekte ve başka faktörlerin etkisi ile kamu yöneticileri kendilerini halktan başka çevrelere de sorumlu hissetmektedirler (Bozdoğan, 2008: 4-7).

Artık kamu hizmeti tamamıyla özel sektör değerleri bağlamında yeniden şekillendirilmiştir. Müşteri tatmini yeni kamu hizmeti anlayışını anlatan en iyi kavramdır (Şener, 2004: s. 122).

Kamu yönetimi paradigmasında yaşanan gelişmeler, bir kamu kuruluşu olan yerel yönetimleri de etkilemiştir. Kamu yönetimi sistemi sırasıyla Liberalizm, Keynes'çilik -Refah Devleti Modeli-, ve Neo Liberalizm'in etkisi altında kalmıştır. Bunların yanı sıra yönetim biliminde ve işletme yönetiminde geliştirilen teknik ve yaklaşımlar da kamu yönetimi sisteminin yapılanmasını ve işleyişini etkilemiştir (Bozdoğan ve Demirkaya, 2008: 1).

Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş, yerel yönetimlerin hem kurumsal yapısını hem yönetim uygulamalarını hem de hizmet süreçlerini önemli ölçüde etkilemiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı halka en yakın hizmet birimleri olan yerel yönetimlerde karar alma sürecindeki demokratik katılımın artırılmasını ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını amaçlamaktadır. Uluslararası küresel düzen, kapitalist neo liberal anlayışın başarısında kamu yönetiminin direncini, gücün dağıtılması aşamasında çözüm yolu olarak görmüştür.

Bu durum kamu sektöründeki tüketici- tedarikçi ilişkilerinin daha karmaşık olmasından kaynaklanan sosyal yapının göz ardı edilmesine yol

açmış; halkın “müşteri” olarak görülmesi, sosyal politikaların belirli kesimlere yönelmesine neden olmuştur.

Yeni kamu yönetimi anlayışının başlangıç aşamasında olması, merkezi otorite ile yerel yönetimler arasında kamu bütünlüğü açısından sorunlara yol açmıştır. Yeni yaklaşımı hemen benimseyen ve değişimi hızla kabullenen belediyelerin uygulamaları profesyonel insan kaynağı açısından sorunlu iken, deneyimli ve yeterli insan kaynağına sahip merkezi idare felsefe olarak yeni kamu yönetimi anlayışına şeklen uymakta ama zihinlerde devlet geleneğinin vermiş olduğu merkezi yapı hala geçerliliğini sürdürmektedir.

2.4.ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE YEREL DEMOKRASİ

Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu (UNDP) gibi uluslar arası kuruluşların belirleyici rol oynadığı bu süreç insanların ve ülkelerin, siyasal düzenlemenin olduğu her ölçeğini (yerel, ulusal, bölgesel, küresel) ve her birimi (topluluk, kurum, devlet, ulus ötesi oluşumlar) kapsayan bir düzenleme aracıdır. Kavramın geliştirilmesinde uluslararası kuruluşlar özellikle Dünya Bankası'nın raporları ve UNDP'nin 1992 yılında başlattığı Yerel Gündem 21 Hareketi devlet aygıtının yeniden yapılandırılmasını sağlayacak yönetim mekanizmalarını geliştirmiştir (Bayramoğlu, 2010).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımında Birleşmiş Milletler'in önemli bir işlevi bulunmaktadır.

1992 Rio “Yeryüzü Zirvesi”nde Birleşmiş Milletler üyesi ülkeler tarafından 21. yüzyılın küresel hedefi olarak benimsenen ve “Gündem 21” başlıklı eylem planının temel dayanağı olan “sürdürülebilir kalkınma” kavramı, 179 ülkenin Devlet ve Hükümet Başkanları ve 35.000'in üzerinde sivil toplum kuruluşu temsilcisi ile yerel yönetimler düzeyinde yeni bir uygulamanın gündeme alınmasıdır (Emrealp, 2005: 15).

Yerel Gündem 21 Projeleri, Türkiye'deki yönetim uygulamalarının ilk somut örneğidir. Bu projeler kapsamında yerellerin 21. yüzyıldaki

gündemini belirlemek üzere sorun çözücü bir yaklaşımla yürüyen çalışmalar “kent konseyi” adıyla kurumsallaştırılmıştır.

Gündem 21’in, bir yandan günümüzdeki ağırlıklı sorunların üstesinden gelmeye çalışırken, öte yandan da dünyamızı 21. yüzyılın tehditlerine karşı hazırlamayı hedeflediği vurgulanmaktadır. Gündem 21, kalkınma ve çevre işbirliğinde küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeydeki ifadesi olarak nitelendirilmektedir (Emrealp, 2005: 16). Gündem 21’in uygulanmasında öncelikle ve esas olarak hükümetler sorumludur. Bu sürece, halkın ve hükümet-dışı kuruluşlarla diğer grupların etkin bir biçimde katılımının sağlanması yönetim anlayışının gereğidir.

Birleşmiş Milletler 1995 yılında yayınladığı Küresel Komşuluk Raporu ve 2002’ de yayımlanan İnsani Gelişme Raporu ile insanlığın gelişmesindeki en büyük katkının demokratik yönetim anlayışı , siyasal özgürlük ve insan hakları ayrımcılığının ortadan kaldırılması olarak belirlemiştir (Bayramoğlu, 2010: 73).

1992 yılında yayımlanan DB raporunda Yönetişim ve Kalkınma başlığıyla, dört unsur üzerinde durulmuştur. Bunlar kamu sektörünün yönetimi, hesap verebilirlik, kalkınma amacına yönelik yasal çerçeve ile şeffaflık ve bilgilendirme.

Devletin yeniden yapılandırılmasındaki kritik aşama iktidarın sivil toplum örgütlerine, özel sektörlere, piyasa ile devlet arasındaki alanda yer alan bağımsız kamu kuruluşlarına, uluslararası örgütlere dağıtılmasıdır. Bu çerçevede yurttaşlık kategorisinin yerini kamu hizmetlerini tüketen “müşteri” ve “tüketici” kategorisi almaktadır Uluslar arası alanda devletin konumunu “bağımsızlık ilkesi” yerine karşılıklı bağımlılık ilkesi tanımlamaktadır. Bu anlayışa göre küresel ekonominin gereklerine hızla cevap verebilecek, teknolojik değişimlere hızla uyum sağlayabilecek verimli ve düşük maliyetle sonuç elde eden bir devlet anlayışı “devletin yeniden güçlendirilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır (Bayramoğlu, 2010: 53).

OECD’nin kamu yönetimi ya da devlet reformu gibi ekonomi dışındaki konularla ilgilenmesi 1990’lı yılların başında başlar. OECD reformlarının hangi alanlarda yapılmasını kavramsallaştırırken, reformların

nasıl etkin olacağını da formüle eder.1996 yılından itibaren merkezi yönetimin yeniden güçlendirilmesi ve merkeziyetçi yönetim alanında yeni karar alma modellerinin geliştirilmesi, kurumsal çerçevenin oluşturulması için OECD'nin yoğun çabaları görülmektedir.

Avrupa Konseyi geleceğin Avrupa Birliği'nin en önemli temel taşlarından birinin özerk yerel yönetimler olduğu inancıyla Avrupa ülkelerinde ortak bir toplumsal değer olan yerel özerkliğe kuruluşundan beri önem vermiştir. Yerel özerklik, her Avrupalının üzerinde kolayca birleşebileceği bir değer olduğu için bu kurumdan Avrupa Birliği'nin bütünleştirmesinde önemli hizmetler beklenmektedir. (Keleş, 2011. 40)

Demirkaya'ya göre Avrupa'nın küreselleşme karşısında yerelleşme stratejisi ile yeni bir ekonomik açılım istemesi, farklı bir şekilde Avrupa Birliği'nin ekonomik birlikteliğinin devamı ve güçlendirilmesi için yerelleşme politikalarının oluşturmak isteği Avrupa Birliği hedef ve amaçlarını kapsamaktadır (Bozdoğan ve Demirkaya, 2008: 6).

AB'nin yerel yönetim politikaların temelinde Avrupa'yı oluşturan halkların ekonomik gelişmeye ve değişimlere uygun olarak, yönlendirilmesi yatmaktadır. AB, kurumsal başarısının temelini bürokratik örgütlenmeler ile yakalamış ancak bu başarının gelişmesi ve varlığını devam ettirebilmesi için asıl gücü yerel halkların demokratik mekanizmalar ile yerinden yönetim ilkelerine göre yönetilmesinde görmüştür. Avrupa Birliği projesi uluslar üstü bir proje olarak, Avrupa kültürünün ve bilincinin tabana yayılmasında sürekliliği bir amaç olarak görmektedir.

Yetki genişliği ve yerinden yönetimin demokratik karar alma süreçlerinin etkisi ile ekonomik anlamda tek bir pazarın kurulmasında önemli bir etken olması (Tortop vd., 2006), ekonomik birlikten siyasal birlikteliğe giden yol için yerelliğe verilen önemin sadece merkezi yönetimleri muhatap olarak kabul etmeyip yerel birimlerle de kurulan etkileşim ile yerelleşme konusunda önemli adımlar atılmasına yol açmıştır.

Avrupa Birliği'nin yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetişim üzerine etkisi tartışılmaz bir biçimde neo liberal politika alanındaki en güçlü oluşum olarak paranın ve yüksek nitelikli işgücünün serbest dolaşımını sağlaması,

ademi merkezleşme eğilimlerini Avrupa Birliği'nin temel politikası olarak belirlemesi ve bu yönde reformlar için düzenleyici insani ve fiziki alt yapıyı kurmasıdır (Bayramoğlu, 2010: 76).

Özellikle son yıllarda üye sayısının artmasıyla, AB bütünleşmesinin tam olarak sağlanabilmesi için Avrupa vatandaşlığı kavramının yerleşmesi yönünde ciddi gayretler sarf edilmektedir. Avrupa vatandaşının aktif politik katılımının sağlanması amacıyla, AB sivil toplum kuruluşları sıkı bir diyalog geliştirme çabası içindedir. Öte yandan AB sivil toplum kuruluşları ile işbirliğinin artırılmasıyla demokratik yönetim kurallarının daha erken ve sağlıklı yerleşeceği inancındadır (Tekeli ve İlkin,2003: 29, Aktaran: Demirkaya, 2008: 33-34)

1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesinden sonra, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin artırılması, yerinden yönetim ve demokrasi gibi ilkelerin hakim olduğu bir yönetim anlayışı benimsenmiştir.

- Yerindenlik ilkesinin AB mevzuatına girmesinde oldukça etkili olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 6 madde halinde gösterilebilir (Demirkaya, 2008: 36-37).
- Yerel yönetimlerin temel görev ve yetkileri anayasada yer alacak ya da kanunla düzenlenecektir. Ancak bu düzenleme yerel yönetimlere diğer alanlarda yetki ve görev verilmesini engellemeyecektir.
- Yerel yönetimler kanuni yetkiler çerçevesinde görev alanlarına giren ve başka bir kurumun görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyetlerde bulunma hakkına sahiptir.
- Kamu sorumlulukları vatandaşlara en yakın olan idari birim tarafından kullanılmaktadır. Başka bir kurumun söz konusu

sorumlulukları üstlenmesi ancak daha etkin ve daha ekonomik olabilecektir mümkün olacaktır.

- Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam ve makama özeldir. Kanuni düzenlemeler dışında bu yetki ve görevler başka bir kurum tarafından sınırlandırılmaz.
- Merkezi ve bölgesel yönetimlerin yerel yönetimlere verdiği yetkilerin kullanılmasında yerel yönetimler yerel koşullar çerçevesinde takdir kullanılabilir.
- Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm planlama ve karar alma süreçlerinde imkânlar dâhilinde yerel yönetimlerin görüşleri alınacaktır.

2001 yılında European Governance adıyla kamu yönetimindeki reform ve yerelleşmenin politik gündemin üst sıralarında olması ve stratejik plan hazırlanması AB'nin demokratik bir yapının oluşturulmasındaki ön ayağı olmuştur. Bu belge ile yerelleşme adına yapılacak olan tüm idari düzenlemelerde esas alınacak beş temel ölçüt belirlenmiştir.

Şeffaflık, AB kurumları daha açık şekilde çalışmalıdır. Üye devletlerle AB'nin aldığı kararlar konusunda aktif olarak iletişim kurulmalıdır. Kararlarda halk tarafından anlaşılabilir bir dil kullanılmalı ve kararlar halk tarafından ulaşılabilir olmalıdır. Bu ilke halkın AB kurumlarına olan güveninin artırılması için önemlidir.

Katılım AB politikalarının etkililiği ve kalitesi politika zinciri boyunca geniş katılımın sağlanmasına bağlıdır.

Hesap verebilirlik, yasama ve yürütme süreçlerine ilişkin roller açık ve net olmalıdır. Her bir AB Kurumu ne iş yaptığını açıklamalı ve sorumluluk almalıdır.

Etkinlik, politikalar ve eylemler birbiriyle tutarlı olmalı ve kolayca anlaşılabilirdir.

Uyum, bu beş ilkenin her biri ayrıca önemli olup birbirini tamamlamaktadır. İlkeler aynı zamanda “orantılılık ve yerindenlik (*proportionality and subsidiarity*)” ilkelerini desteklemektedir. Buna göre, eylemin yerine getirileceği seviyenin ve kullanılacak araçların seçimi, izlenecek hedeflerle orantılı olmalıdır.

Küreselleşmenin hız kazandığı bir çağda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi belgelerle, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa inşa edilmeye çalışılmakta, her türlü demokratik rejimin temeli olarak nitelenen yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve daha özerk hale getirmesi amaçlanmaktadır. Yerelleşme, vatandaşların kamu yönetimine doğrudan katılmasının ve etkinliği sağlamanın en uygun yolu olarak görülmektedir. Diğer taraftan Avrupa Kentsel Şartı örneğinde olduğu gibi, kent düzeyinde değerlendirilen birtakım haklar, güvence altına alınmaya çalışılmaktadır. Geleneksel ulus devlet anlayışının en fazla aşındığı ve bölgesel düzeyde yapılanmaların en güçlü olduğu Avrupa Birliği, Maastricht Anlaşması'nda ortaya konulduğu gibi, yerel olanı korumak için ilkeler (yerindenlik-subsidiarite) geliştirmektedir. Avrupa Birliği, çeşitli projelerde yerel yönetimleri muhatap almakta ve birçok yerel girişim projesine destek vermektedir. Hatta küreselleşme ile yerelleşme sürecinin birlikteliği, yeni melez kavramlar (glocatization) ve popüler sloganları (küresel düşün yerel hareket et) ortaya çıkarmaktadır (Bilgiç, 2009: 64)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'NİN SİYASALLAŞMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN YERİ VE ETKİSİ

Türkiye'nin siyasi tarihi pek çok faktörün etkisi altında bulunmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye'de bulunan yerel yönetimlerin yapısı ve gelişimi incelendikten sonra 12 Eylül 1980 Askeri Darbesinden sonra yerel siyasetin belediye seçimleri bağlamında tarihsel ilerleyişi incelenecek ve demokratikleşme teorileri ışığında, yerel siyasetin özellikleri incelenmeye çalışılacaktır.

3.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI VE GELİŞİMİ

3.1.1 Yerel Siyasetin Yapısı

Yerel siyaseti oluşturan unsurlar ulusal veya genel siyasetten ayrı düşünülen bir yapı oluşturmamaktadır. Tarihsel olarak Osmanlı imparatorluğundan Türkiye Cumhuriyetine geçiş aşamasında dönemin özelliklerini değerlendirmek ve anakronik yaklaşımlardan uzak bir şekilde değerlendirme yapmak oldukça zordur. Ancak Ulus Devlet'in oluşma aşamasında siyaseti şekillendiren ana unsurların merkezileşmek ve Türk kimliğini hâkim kılmak üzerine olması yerel siyaseti şekillendiren unsurlardır.

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet'e devrolmuş siyasal yapı, siyasal iktidar ilişkisinin son derece yalın bir şekilde belirli bir merkezden yönetilmesidir. Merkezde bulunanlar kendilerine modernleştirici süreci oluşturma ve devletin varlığını sürdürmek amaçlı bir görev belirlemişlerdir (Kalaycıoğlu, 1998: 29-34). Bu görev, tarihsel olarak ülkeyi kuran hâkim görüşün uluslaşma mantığı ile çözülmek istenmiştir. Uluslaşma ulus-devletin merkezileştirme mantığına uygun olarak, alt kültürler üzerinde hâkimiyet sağlama sürecidir. Türk devletine geçişte siyasal merkezi tek bir kültürel bütünle birleştirme ve pekiştirme amacını taşıyan ulusçu kadroların

karşılaştığı temel sorunlardan biri de merkeze eklenilebilecek kültürel öğeleri modern devlet projesine uygun biçimde şekillendirmek ve topluma benimsetmek olmuştur (Özdoğan, 2001: s. 293). Türkiye’de Osmanlı devletinden Türkiye Cumhuriyeti’ne geçiş aşamasında yaşanan uluslaşma sürecinde birlik ve bütünlük sürekli olarak bölünme korkusu ile beslenmiş ve alt kültürel kimliklerin zorunlu asimilasyonu politikaları uygulanmıştır.

Şekli olarak bakıldığında yasalar karşısında tüm vatandaşların hak ve ödevleri birbirinin aynı görünse de gündelik hayatta baskın Türk kimliğine aidiyet devletin kimlik politikasının temelini oluşturmaktadır. Böylelikle, ulus inşasının, modernleşmenin ve batılılaşmanın hızlandırılması amaçlanıyordu (Güven, 2006: s. 13). Ulusun inşası ve batılılaşmada ve siyasi meşruluğun temelinde Kemalizm olarak nitelendirilen “resmi ideolojinin” önemli bir rolü vardır. Sistemin merkezinde yer alanlar, kişi ve kuruluşları, bu ideolojiye göre meşru ve gayri meşru olarak nitelendirirler İdeolojik meşruluk, siyaseti daraltan ve sınırlandıran bir unsurdur.(Eryılmaz, 12997: s. 107). Pozitivist, laik ve ulusçu bir alt yapı üzerine inşa edilen Türkiye Cumhuriyeti’nde laiklik ilkesi gerek asker-sivil-bürokrat gerekse aydın kesim arasında genel bir kabul görmüştür (Turan,2000: 338). Türk siyasetini dolayısıyla yerel siyaseti etkileyen bir diğer faktör ise sistemin pozitivist, laik ve ulusçu bir alt yapı üzerine kurulmasıdır. Bu alt yapı, karşısında sürekli olarak iki ana tartışma konusu bulacaktır: Devlet kontrolündeki Sünni İslam’ın yorumlanması ve Türk kimliğinin üst kimlik olarak kabul edilmesi. Devletin varlığı ve milleti ile bölünmez bütünlüğü ilkesi bütün işleyişinde bu iki ana tartışma konusunu ya bastırmak ya da istek ve taleplerini göz ardı etmek üzerine şekillendirmiştir.

Cumhuriyetin kuruluş aşamasında, kültürel olarak Türkiye’yi derin bir şekilde ikiye ayıran merkez-taşra ayrımı bir taraftan merkezileşme, diğer yandan yerel yönetimleri savunan çevreyi, bir başka ifadeyle Sünni İslam’a harfiyen uyulmasını savunanlarla laikliği savunan kesimler arasında büyük bir kültürel ayırım yaratmıştır. Bu ayırım iki temel hat üzerinde şekillenmiştir. Bir ucunda radikal laik ve bir ucunda Sünni İslam yorumu, diğer taraftan bir ucunda milliyetçilik ve yurttaşlık esasına dayanan milliyetçilik ile etnik milliyetçilik arasında yaşanan siyasal ayrışma (Kalaycıoğlu, 1998: 40-45).

Türkçülük halk fırkasının yardımcısıdır. Halk fırkası egemenliği ulusa, yani Türk halkına vermiştir. Devletimize “Türkiye” ve halkımıza “Türk Ulusu” adlarını bağışladı. Anadolu devrimine kadar devletin, ulusun ve dilin adı “Osmanlı” sözcüğüydü.(Gökalp, 1923: 236) Türkiye’de Kurtuluş Savaşı’nı yürüten ve bağımsızlık mücadelesinde başarılı olan lider, asker, sivil, bürokrat kadro Türkçülüğü ideolojik ve stratejik bir program olarak kabullenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun dağılmasının ardından, Küçük Asya’nın etnik-demografik homojenleştirilmesi, yeni Kemalist önderlik tarafından başarılı bir ulus-devlet kurma sürecinin olmazsa olmaz şartı olarak görülmüştür. Gayrimüslim azınlıkların Rum, Ermeni ve Yahudiler ve örneğin Kürtler gibi Türk olmayan grupların zorunlu asimilasyonu, asıl olarak ulus-devletin bu homojenleştirme çabalarının bir sonucudur (Güven, 2009: 207).

Türkiye’deki yerel yönetimlerin en temel özelliği sivil toplum hareketi olarak tarihsel köklere sahip olmayan yerel yönetim kurumlarıdır. Bu durum Tanzimat döneminde siyasi ve idari yapıyı modernize etmek amacıyla Fransız kamu yönetiminin örnek alınarak uygulanmasına benzemektedir. Gelenek motifinin olmayışı, yerel yönetimlerin sağlıklı işleyişine bir kanıt olmamakla birlikte, demokratik gelişim ancak siyasal kimliğine sahip toplumsal taban ile geliştirileceği için yerel siyasetin gelişmesi devlet ve devletin yönlendirdiği/karar aldığı ve sunduğu hizmetlere bağlıdır.

Türkiye’deki yerel yönetimlerin en önemli özelliği yukarıdan aşağıya oluşturulmuş kurumlar oluşudur. Türkiye’deki yerel yönetimlerin Batı’dakinden farklı olarak, sivil toplum örgütü veya kuruluşu olarak algılanmamasının sebeplerinden biri boyutları ve ortaya çıkış aşaması nedeniyle bu tanıma uygun olmamasıdır (Keleş, 1998: 124). Türk devlet geleneğinden kaynaklanan güçlü lider geleneği, geleceğinin kendi iradesinde olmadığı eğilimine yatkın halkın edilgen olmasını sağlamıştır. Türk demokrasisinin özelliklerinden biri, siyaset bilimi içindeki “karizmatik lider” tipinin yerel yönetimlerde de etkisini göstermesidir. Yurttaşın genel eğilimi, başarılı kamu hizmetlerinin üretilebilmesi ve projelerin yapılabilmesi için Belediye Başkanı’nın güçlü bir yürütmeye sahip olması gerektiğidir. Türkiye’de kamu idaresinde oluşan merkeziyetçi yapının yerel yönetimler

üzerindeki etkisi büyüktür. Yerel yönetimler, vesayet yetkisinin kullanılması aşamasında aldıkları kararları uygulayamamaktadırlar. Bir başka sorun ise karar, uygulanabilir düzeye gelse bile, kaynak bakımından merkeze bağlı olduğu için özerkliği bulunmamaktadır (Keleş, 1998: 124). Kamu idaresinde geleneksel olarak güçlü merkeziyet, yerel yönetimlerin idari kuruluşlar olarak algılanmasını sağlamıştır. Bu yapı içinde yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olduğu ya önemsenmemiş ya da şeklen kabul edilmekle birlikte pratikteki işlerlik merkeziyetçilik anlayışı ile geliştirilmiştir. Konunun bir yönü de siyasi partilerin kendi örgütlenmelerindeki yönetim anlayışı bulunmaktadır. Siyasi partiler taşra örgütlerinin eğilimine ve siyasete daha ağırlıklı katılmalarına rağmen önem vermemektedirler. Siyasi partilerin kendi içinde merkeziyetçilik söz konusudur. Parti yönetiminde mahalli halkın ve temsilcilerin rolü merkezde alınan kararları alt kademelere iletmektir. Başka bir anlatımla halktan yönetime değil, yönetimden halka doğru işleyen bir etkileme söz konusudur. Böyle bir yönetim anlayışı, kendi kuruluşlarına yetki devretmekten kaçınan merkezi idare ve onun yöneticileri haliyle, kendileri dışındaki yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarmak istemeyeceklerdir. Bu sebeple hemen hemen bütün siyasi partilerin yerinden yönetim ve yerel demokrasi kavramlarını, siyasi felsefelerine tutarlı bir şekilde yerleştirebildikleri söylenemez (Eryılmaz, 1992: 15)

Devlet temel toplumsal kurumlardan biridir ve diğer toplumsal kurumlar gibi belli işlevleri yerine getirmektedir. Toplumun yapısı ve dinamiği bu işlevlerin kapsam ve içeriğini belirlemektedir (Şaylan, 1995: 13). Türkiye devlet geleneği güçlü toplumlardan biridir. Devletin varlığı demokratik teorilerde araçsallaştırılmışken, Türk demokrasisinde amaç olarak kabul edilebilmektedir. Bu görüş devletin güçlü olmasını, demokratikleşme perspektifinde gelen taleplerin kuşku ile karşılanmasına yol açmıştır.

Yerel yönetimlerin, bir yandan demokratik yönetim birimi olmanın gerektirdiği gibi genel konumunun ve yerel demokrasinin kapsamlı bir biçimde geliştirilmesi gibi düzenlemeler yapılırken; öte yandan etkin hizmet birimi olmanın zorunlu kıldığı yerel hizmetlerin, insan gücünün ve mali kaynaklarının, örgütsel yapının geliştirilmesi gibi düzenlemelerle, kendi iç

dinamiklerinin de güçlendirilmesi gerekmektedir (Emrealp, 1994: 45). Merkez ve çevre ilişkisinde 1982 yılından itibaren güçlü yürütme, güçlü yürütmeye bağımlı boyun eğme eğiliminde yasama ve yürütmenin denetimi altında olan yargı denetimi, siyasal sistemin merkez ve çevre tartışmasında etkili olmaktadır (Kalaycıoğlu, 1998: 29-34)

Türkiye'nin kuruluş yıllarında yerel yönetimlerle ilgili yasal değişiklikler 2004 yılına kadar etkili olmuştur Bu 80 yıllık süreçte dünyada yaşanan büyük değişimler olanca hızıyla Türkiye'yi etkilemiş ve Türk toplumunun yapısı büyük bir hızla değişmeye başlamıştır. 1950'li ve 1970'li yıllarda yaşanan göç hareketi yerel siyaset üzerinde çok etkili olmuştur. Toplumsal dönüşüm büyük bir ivmeyle oluşmaktadır. Bu dönüşümün boyutlarını ortaya çıkaran ve de devletin çok yakın geçmişte kalan pre-kapitalist niteliğini sergileyen gelişme, köyden kente göç olmuştur. Bu göç büyük sayıda insanın şehirlere gelmesine ve konut bulamamasına yol açmıştır. Pratikte çözüm yolu konut alanlarının hemen dışına gecekonduların inşasıdır. Bu mahallelerin çoğu hazine arazisi üzerine inşa ediliyor, hükümetlerin ortaya çıkan durumu özellikle seçim öncesi dönemlerde kabul etmeleri sosyal ve ekonomik çözüm olarak gösteriliyordu (Boratav vd., 1984: 23). Türkiye'de 1955-1975 yılları arasında yaşanan köyden kente göç olgusu belediyelerin yeni sorunlarla karşı karşıya kalmasına yol açmıştır. Merkezi hükümetle yerel yönetimler arasındaki vesayet kavramıyla tanımlanan ilişkilere ilk ve güçlü tepki 1970'li yıllarda çoğu büyük kent belediyesini yöneten Cumhuriyet Halk Partisinden geldi. Osmanlı-Türk yönetim kültüründen kaynaklanan devletçi-bürokrat gelenekler ve patrimonial tavırlar içinde merkezi hükümet tarafından yürütülen bazı işlev ve yetkilerin yerel yönetimlere devri konusunda ısrarcı oldular. Bu düşünce ve tercihlerin bütünleştirilmesi ile sosyal demokrat yerel yönetim modeli ortaya çıkmıştır. Bu modele göre belediyelerin demokratik, katılımcı, üretici, kaynak yaratıcı, yönlendirici, düzenleyici, birlikçi, bütünlükçü olmaları öngörülmüştür. Merkezi hükümetin uzantısı niteliğinde güçsüz, yetkisiz, özkaynaksız bir yerel yönetim modelinden güçlü bir yerel hükümet modeline geçilmesi planlanmaktaydı. Önerilen modelde, tartışılacak yönetim (governance) kavramının çoğu bulunmaktaydı (Göymen,2000: 3).

Bu süreçte kapitalist sistemin etkileri hissedilmeye başlanmış ve uluslar arası kuruluşların düzenleyici etkilerinin yayılması gelişmiştir.

Kapitalist sistemin çevresinde yer alan özellikle Türkiye gibi ülkeler, geleneksel büyümeci-ithal ikameci politikaları izlemekte ısrar ettikçe dış ödeme bunalımlarına sürüklendiler. Bu krizler IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların “yeniden düzenleme”, ve “istikrar” programlarını gündeme getirmektedir. Bu programlar ülkelerin emekçi sınıflarına baskıcı siyasal rejimler aracılığıyla kabul ettirilerek ağır maliyetler yükleyecek ve sosyal politikaların izlenmesini imkansız kılacak engeller oluşturulacaktır (Boratav vd., 1984).

Kapitalist bir toplumda devlet, kapitalist üretim ve yeniden üretim sürecinin koşullarını sağlamak işlevini yüklenmiştir. Devletin organik bir parçası olarak yerel yönetim kurumu bundan farklı bir işleve sahip değildir. Bir başka deyişle yerel yönetimler devlet aygıtı içinde “kendine özgü” bir yapı olarak belirmez (Güler, 1992: 133). Yerel yönetim kurumunun sınırları yeniden üretimin sürekliliğini güvence altına alacak altyapı, ulaşım ve değişim süreci ile tüketimin sürdürülmesi için gerekli çevresel önlemleri almaktır. Bu açıdan yerel yönetimlerin yüklendiği işlevlerin ekonomik olmaktan çok toplumsal niteliği ağır basar (Güler, 1992: 134).

Türkiye’de yerel yönetimleri etkileyen merkezileşme anlayışı yerel düzeyde siyasetin yapılmasını da etkilemiştir. Türkiye’de yerel siyaset yakın dönemlere kadar, toplumsal tabana yayılmayan görünümü ile kasaba ve kentlerde eşraf,tüccar gibi kesimlerin ilgilendiği bir alan olarak kalmıştır. Askeri müdahalelerin her on yılda bir oluşması, demokratikleşme sürecinin daha gelişmeden sürekli müdahalelere uğraması ve farklı düşüncelerin bastırılması yerel siyasetin çerçevesini oluşturmuştur.

1980’li yıllara gelindiğinde belediyelerin yükseldiği toplumsal zemin değişmiştir. Bu değişiklik belediye karar organlarının yapısında kendini ortaya koymaktadır. Belediye meclislerinde yer alan çiftçi, esnaf, serbest meslek sahibi gibi kategorilerin kapitalizm karşısındaki konumları farklılaşmıştır. 1970’lerde ortaya çıkan dünya bunalımı ve aynı yıl Türkiye’de uygulanmaya başlanan ithal ikameci sanayileşme modelinin çıkmaza girmesi, IMF, Dünya

Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların uzun dönemli politikaları ile aşılmaya çalışılmış ancak teknolojik açıdan dışa bağımlı sanayi, gerekli girdilerin ithal edilememesi, döviz bunalımı, ödemeler dengesi bunalımı vb. nedenlerle bölüşüm ilişkilerinde dengeleri alt üst eden bir siyasal ve ekonomik yapı 12 Eylül 1980 askeri darbesine uzanmıştır (Güler, 1992: 190).

3.1.2 1980 Yılından Günümüze Yerel Siyasetin Gelişimi

3.1.2.1. 12 Eylül Dönemi 1980-1983

12 Eylül 1980 yılına kadar olan belediyeçilik hareketi 1970'li yılların ortasında başlamış, bilimsel kaynaklardan beslenen halkçı belediye hareketi olarak nitelendirilmiştir. 12 Eylül'e uzanan kaotik süreçte bu belediye hareketinin başarılı olabilmesi için sosyal, kültürel ve siyasal alt yapının hazırlıklı olmadığı görülmüştür. Ülkede yaşanan ekonomik darboğazla birlikte terör hareketleri gün geçtikçe hızlanmış ve askeri darbe dönemi ile fiili etkisi yıllar süren askeri vesayet dönemine bir yenisi eklenmiştir.

Askeri darbeleri yapan askerlerin genel savı ve iktidara el koyma gerekçelerinin başında parlamenter sistemin anarşi ve terörden sorumlu olduğu düşüncesi, belediyelerin ise yerel düzeyde bölücü ve yıkıcı faaliyetlerin gizli alanı ve himaye edicisi olduğu söylemidir (Yetkin, 1995). 1980 yılındaki askeri darbe sonrası gelişmeler yerel siyaset tanımına yeni bir önem kazandırmıştır. 1970'li yılların ortasından itibaren yaşanan belediyeçilik hareketi 12 Eylül darbesi ile ağır bir şekilde bastırıldığında yerel siyasetin hareket alanı ve ideolojisi de kırılmış oldu. Sol ideolojik görüşlerin halk katılımını üst düzeyde örgütleyerek yapmak istedikleri yerel yönetim deneyimi askeri otoritelerce cezalandırılmış ancak 1980'li yıllardan sonra yerel yönetimlere özellikle belediyelere aktarılan kaynaklar belediyelerin önemini artırmıştır.

Askeri rejimin, 1977 seçimlerinde seçilmiş kadroları yasaklı hale getirmek, Türk siyasal hayatının dışına itmek için siyasal partileri kapatması,

Türkiye’de parti standardı sayılan Cumhuriyet Halk Partisi’nin de kapatılması (CHP), Türk siyasi hayatında önemli bir kırılma noktasıdır.

1980 askeri müdahalesi, ülkedeki bütün demokratik kuruluşların, “demokrasiyi yok etmek” ve farklı oranlarda da olsa, birleşerek çok partili parlamenter demokrasinin yerine totaliter bir sosyalist düzenin korunmasına yönelmiş oldukları inancı ile yapılmıştır. En azından, 1981’i izleyen düzenlemeler, müdahalenin bir fikri temelini, başlangıçtan beri var olduğunu kanıtlamıştır. Yerel yönetimler de kuşkusuz, bundan kendilerine düşen payı almışlardır. Bu düşüncelerle yola çıkan yöneticiler için asıl amaç, “demokrasiyi korumak” için devletin, merkezi yönetimin güçlendirilmesi olmalıydı (Keleş, 1993: 41-42). 12 Eylül askeri darbesi Türkiye’de askeri müdahalelerin üçüncü dalgasını oluşturmaktadır. 27 Mayıs 1960 ve 12 Mart 1970 müdahalelerinin ardından gelen askeri müdahale, 1950’lerde başlayan ve 1970’lerde meşruiyet kazanan siyasal İslam’ın yükselişine ivme kazandırmıştır. 12 Eylül’ün hemen ardından bütün belediye başkanlarının görevlerine son verilmiş, bütün yerel meclisler dağıtılmıştır. Yerel meclislerin görevleri belediyelerde encümenlerin atanmış üyelerine bırakılmıştır. Belediye başkanlıkları, il merkez belediyeleri dışında en büyük mülki amirlere bile çok istisnai durumlarda emanet edilmiştir (a.g.e: 42).

Ancak 1980’li yıllarda hayata geçirilen 3030 sayılı Büyükşehir Yasası’nın başarılı olmaktan öte, özelleştirme ve Türk ekonomisinin yeninden yapılandırılması siyaseti ile birlikte merkezin ekonomik rantı kontrol etmeyi planladığı bir yasa olmuştur. 1980’lerden sonra oluşturulan büyükşehir modelinin, temelde uygun bir seçim olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte modelin ilçe belediyeleri düzeyinde kuruluş, görev ve yetki bölüşümü, ilişkiler, kentsel hizmetlerde eşgüdüm ve uyum vb. alanlarda önemli sorunları vardır (KAYA Raporu, 1991).

1982 anayasası idari vesayet kurumunu genişletmiştir. Ayrıca 1982 anayasası görevleri ile ilgili suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının üyelerini, İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilmesine olanak

tanımıştır. Uygulama da görüldüğü gibi hüküm her zaman siyasi amaçlar için kötüye kullanılabilecek bir yetkidir. (Eryılmaz, 2002: s. 19).

Bununla birlikte 1982 Anayasasının getirdiği en önemli yenilik, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilmesine olanak tanımasıdır. Anayasa'nın bu hükme dayanılarak 1984 yılında büyük kent merkezlerinde büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlandı. 3030 sayılı Büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin kanun, örgütlenme ve finansman açısından yeni bir sistem getirmiştir. Büyükşehir belediye modeli büyük kentlerin sorunlarını hafifletmede yararlı bir düzenleme olmuştur. Ancak 1984 yılından itibaren ivme kazanan belediyecilik hareketi 1990'ların başında duraklamaya ve yarısından sonra gerilemeye başlamıştır (Eryılmaz, 2002: s. 19).

1982 Anayasası'nın içerdiği hükümler nedeniyle toplumun depolitizasyonu amaçlanmaktadır. Bu bağlamda sivil toplumun gelişmesine hizmet etmemektedir. Türkiye'deki sol kesim bu süreçte en fazla zararlı çıkan siyasal kesim olarak görülebilir.

Yerel yönetimlerin siyasal işlevlerine ve yerel demokrasinin güçlenmesi yönünden taşıdıkları öneme fazla inanmış görünmemesine karşın, 12 Eylül askeri yönetimi, devletle yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümüne yeni bir biçim veren önemli bir karar almıştır. 2380 sayılı yasa ile, 1949'dan beri belediyelerin bazı devlet vergilerinden almakta oldukları değişik oranlardaki paylara son vererek, genel bütçe vergi gelirlerinden, her yıl belediyelere %5'lik, İl Özel Yönetimlerine ise %1'lik bir pay ayrılmasını kararlaştırmıştır. Bundan birkaç ay sonra da, 2646 sayılı yeni Belediye Gelirleri Yasası'nı çıkartmıştır. Uzun süreden beri gereksinme duyulan bu mali düzenlemeleri, sivil siyasal iktidarlar, o güne kadar gerçekleştirememişlerdir. Böylece, yerel yönetimler, gelirlerinde sağlanan 3 katına varan artışlar sayesinde, merkeze bağımlı olmaktan, bir ölçüde kurtularak görevlerini gereği gibi yerine getirebilirlerdi (Keleş, 1993: 43).

Keleş, yerel yönetimlere güven duymayan iktidarın gelirler açısından önemli adımlar atmış olmasını bir paradoks olarak değerlendirmemiş bu eylemin yerel yönetimleri, siyasal kimliklerinin dışında hizmet üretme

amacında olan ve onunla yetinmeleri gereken birimler olarak algılamasının sonucu olarak değerlendirmiştir (Keleş, 2011: 16).

Yerel yönetimlerin askeri yönetimce mali açıdan güçlendirilmesi görünüşte yapılan uygulamalar olarak kalmıştır. Uygulamalarda yerel yönetim kurumları siyasal kimliklerinden soyutlanarak, demokratik katılım yolları tıkanarak, belediye başkanlarının yargı kararı olmadan merkezce görevden alınması “güçlü başkan” motifiyle meclislerin etkisiz kılınması sağlanarak aslında merkezin otoritesi güçlendirilmiştir (Güler, 1992: 139).

Bir yandan siyasal partilerin kadın ve gençlik kolları kurmaları ve sivil toplum kuruluşları ile bağlantıya geçmeleri yasaklanırken diğer yandan siyasal partilere üyelik koşulları katı kurallara bağlanarak, geniş kesimler siyasal partilere üyelikten men edilmişti (Çoşar ve Özman, 2005: 205).

1982 Anayasası, yerel yönetimlere siyasasal örgütler olarak güven duyulmadığı, bu yönetimlerin aşırı ölçüde politize olmuş olduğu, hatta yer yer anarşiye karıştıkları inancının kimi çevrelerde yaygın olduğu bir ortamda hazırlanmıştır. Haklarında bir kovuşturma ya da soruşturma açılmış yerel yönetim organlarını ya da bunların üyelerinden bir bölümünü geçici bir önlem olarak yargı kararı verilinceye kadar İçişleri Bakanı'na görevden alma yetkisi verilmiştir (Keleş, 2011: 15-16). Vesayet kavramı ilk kez 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde yer almıştır.

1980-1984 arasındaki yasal düzenlemeler devleti güçlendirmek amacını gütmüştür. Yerel yönetimler bu dönemde devletin güçlü kılınmasına yaradıkları oranda önemli sayılmışlardır. Küçük belediyelerin ve anakentlerin yakınındaki belediyelerle köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına olanak veren 34 Sayılı MGK kararı ile 2561 sayılı yasa, yerel özerklik ilkesini önemli saymayan görüşlerin etkisiyle hazırlanmış gibidirler. Bir başka deyişle bu düzenlemeler yerel demokrasiyi güçlendirme kaygısının önüne geçmiştir (Keleş, 2011: 16).

Bu dönemin yerel demokrasi açısından en önemli özelliği 1982 Anayasası'nın 12. Maddesidir. Anayasa yerel yönetimleri tanımlarken genel karar organları yerine karar organlarının seçimle oluşmasından söz etmektedir. Bundan belediye ve il genel meclislerinin yanı sıra encümenlerin

de seçim yoluyla oluşturulacağı sonucu çıkabilir. Öte yandan Anayasa seçimi, halkın değil kanunda gösterilen seçmenlerin yapmasını öngörmektedir. Bundan da organların oluşumunda farklı seçim yöntemlerine başvurulabileceği sonucu çıkar. Üçüncü olarak 1982 Anayasası yasa ile düzenlenecek konuları sıralarken vesayetten ilk kez söz etmektedir. Vesayet yetkisinin yasa ile uygulanacağı açıktır (a.g.e. 43-44).

3.1.2.1.1. Fatsa Belediyesi Deneyimi

Türkiye’yi bu dönemde, yerel siyaset ekseninde etkileyen en önemli olay Fatsa ilçesindeki toplumcu belediye hareketidir. Bu açıdan, incelemesi yapılan dönemde oluşmasa bile “özerk belediye sendromu” ya da “toplumcu belediye” örneği olarak Fatsa Belediyesi deneyimin belirtilmesi, hem yıllar süren korkuları beslemek için uygulamaya konulmuş yanlış bir algıyı düzeltmek hem de gerçekten neler olduğunun bilinmesi açısından faydalı olacaktır.

Fatsa İlçesi’nde 1979 yılından sonra yaşanan gelişmeler yerel demokrasi tarihinde önemli bir dönüm noktasıdır. Fikri Sönmez’in 1979 yılında Fatsa’da bağımsız belediye başkanı olması, 1970’lerin ortasında bilimsel belediyecilik anlayışı ile örtüşen halk için belediyecilik hareketinin ulaştığı noktadır. 12 Eylül Askeri Darbesi’nin nokta operasyonu ile sonuçlanmış halkçı belediye süreci askeri rejim yöneticilerinin hemen hemen her halk konuşmasında belirttiği gibi “biz gelmeseydik Fatsa’dakiler gelecekti” söylemi ile değerlendirilmiştir. Dönemin kaotik yapısı içinde ilçe güvenliğini halkın kendisinin sağlaması, yapılan bütün çalışmaların üstünü örten ve günümüzde dahi kamuoyunda tam anlamıyla değerlendirilememiş belediyecilik hareketi, yerel siyasetin ve demokrasinin gelişmesini engelleyen merkezîyetçi düşüncenin ana savunma kaynağını oluşturmuştur.

Belediye olgusunun kentsel hizmet üretmenin ötesine geçerek ülkenin demokratikleşmesine olacak katkılarıyla temellendirilmesi 1973 yılı sonrası Türkiye’de sosyalist siyasal hareket ile başlamıştır. Bu süreçte Türkiye’nin demokrasi kavrayışı derinleşmeye başlamıştır (Tekeli 1992: 136).

Fatsa ilçesinde hemşerilerin oluşturduğu mahalle komiteleri aracılığıyla ekonomik ve toplumsal sorunların çözülmeye çalışılması önemli bir belediyecilik hareketidir. Çoğu yedi kişiden oluşan 11 mahalle komitesi belediyenin halkla bütünleşmesini sağlamayı başarmış, sorunların kahve toplantılarında halka anlatılarak birlikte çözüm yolları aranmıştır (Keleş, 2011: 266).

Belediye Başkanı'nın öncülük ettiği bu girişimde mahalle komitelerinin siyasal bir niteliği ve içeriği de bulunmaktadır. Bu siyasal nitelik tekelci rantları yoksul kentliye dağıtarak tutucu merkezi yönetimlere karşı yerel karar alma sürecini ve yerel demokrasi güçlendirilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak da bütün bir ilçeyi kapsayacak mahalle komitelerinin kurulması yerel yönetimlerin biçimsel rol ve organlarını alacak biçimde değil, fakat onlarla işbirliği yapacak biçimde tasarlanmış ve kurulmuş olmalarıdır (a.g.e. 267).

Fatsa deneyimi ordunun yürüttüğü “*nokta operasyonu*yla” son bulmuştur. Yüzlerce kişinin tutuklanması ve yargılanması askeri darbenin çok sık kullandığı “*bağımsız devlet kurma girişi*” nitelemesi günümüzde dahi etkileri süren sonuçlar doğurmuştur.

3.1.2.2. Liberal Dönem 1984

12 Eylül Askeri Darbesi'ni takip eden dönem Turgut Özal'ın siyasi kişiliğini temsil etmesi nedeniyle “Özal Dönemi” olarak adlandırılan, Türkiye'nin küresel sistemle entegre olmasının önündeki engellerin kaldırıldığı dönem olarak açıklanabilir. Bu dönem 24 Ocak kararları ile ekonomik açıdan kapitalist sisteme bağlanan ve 1970'lerde başlayan ithal ikameci dönemden sonra günümüze kadar sürecek olan yeni bir dönemin başlangıcıdır.

Türkiye'nin yönetim geleneği ekseninde, devlet referanslı olarak tanımlanabilecek 1983 seçimleri MGK güdümlüdür. Milli Güvenlik Konseyi (MGK) siyasette merkeziliği, statükonun muhafazasına yönelik otoriteryanizmi ve dolayısıyla tarihsel süreç içerisinde ilerlilikten

muhafazakarlığa dönüşen siyaset anlayışını temsil eden bir konseydir. (Kahraman, 2002).

1983 sonunda siyasal iktidar sivil kadrolara teslim edildiğinde 1980-1984 arasındaki merkezileştirme eğilimi tersine çevrilerek yerel yönetimleri demokrasinin temel ögesi olarak gördüğünü söyleyen Anavatan Partisi (ANAP), merkezin vesayet denetimini azaltacak önlemler almakta ve özelleştirme çalışmaları hız kazanmaktadır (Keleş, 2011: 16-17). Bu eğilim, neo liberal politikalara eklenme çabasında olan Türkiye'nin sermaye birikimi sürecinde yerel yönetimlerdeki hizmet üretme aşamasında devreye girme çabasıdır. 1980'li yıllar belediyelerin işgücünün yeniden üretimine yönelik görevlerinde son mevzilerin de terk edildiği yıllardır. Belediyeler kentsel rant yaratma-dağıtma, ihalecilik ve borçlanma yollarıyla sermaye birikimine doğrudan, gerçekleştirilen alt yapı yatırımlarının türü gereğince dolaylı olarak katkıda bulunmuşlardır (Güler, 1992: 1197).

1983 sonlarında iktidara gelen Özal hükümetinin programında, “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi” önemli bir yer tutuyordu. 3 yıllık bir askeri yönetimin, “devleti güçlü kılmak” gerekçesiyle, daha fazla merkezîyetçilik doğrultusunda almış olduğu önlemlerin birer birer gevşetilmesi yerinden demokrasiye dönüş özlemi içinde olanlara çekici gelebilecek bir fikirdi. Daha da önemlisi merkezîyetçilik, Özal'ın, her şeyi liberalleştirme ve özelleştirme felsefesi karşısında en büyük engellerden birini oluşturuyordu. Oysa desantralizasyonla, hem demokratik bir reformun gerçekleştirildiği izlenimi yaratılabilir, hem de özel sektöre ve belli gruplara, merkezi bürokrasinin müdahalesi olmaksızın serbestçe kaynak aktarılabilirdi. Halkın büyük bir kısmının yerel yönetimler üzerindeki merkez vesayetinden usanmış olması, yerel yönetimleri daha geniş yetkilerle donatmak isteyenlerin işini kolaylaştırmıştır. Özellikle, kentlerin imar planlarının hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve değiştirilmesi konusunda belediyelerin son sözü söyleyecek duruma getirilmeleri, belediyelerin uzun zamandan beri duydukları bir gereksinmeyi karşılamış olacaktı (Keleş, 1993: 44-45).

1980 öncesi parlamenter siyasetin yaşadığı tıkanma ve teröre karşı reçete olarak sunulan ve böylelikle meşruiyet temeli hazırlanan daraltılmış siyasal alan aslında uzun süredir IMF tarafından süregelen ekonomik politikaların da değişim önerilerini içeren 24 Ocak 1980 kararlarının uygulanması açısından uygun bir çerçeve sağlamıştır (Çoşar ve Ozman, 2005: 204-206). Bu Türkiye ekonomisinin, neo-liberalizm çerçevesiyle somutluk kazanan kapitalizmin yeni dinamikleriyle uyumlaştırılmasıdır.

Yerel yönetimlerde liberalizasyon ve özelleştirme eğilimi, merkezi bürokrasinin müdahalesi olmaksızın, serbest aktarılmasını sağlamaya yönelik tedbirlerle geliştirilmiştir. Yeni imar planlarının hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve değiştirilmesi konusunda belediyelerin yetkileri artırılmıştır (Keleş, 2011: 44).

Yerel seçimlerle ilgili yasada Mart 1984'de yapılan değişiklik, merkez belediyesinin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan belediyelerde anakent yönetimi oluşturmanın ilk adımıydı. Hemen ardından 195 sayılı yasa gücündeki kararname ve 3030 sayılı yasa ile anakent ve ilçe belediyelerinin görevleri, gelirleri ve organlarının oluşumu düzenlenmiştir. Önce İstanbul, Ankara, Adana, Bursa Konya ve Gaziantep ile birlikte 1987 yılında anakent belediye sayısı 7'ye yükselmiştir. Tekeli, ANAP dönemindeki Anakent Belediyeciliği hareketini federatif bir belediye yapısı olarak nitelendirmiştir. Ancak bu belediye yapısının kurulması karar mekanizmalarının demokratikleşmesi yönünde gelişme sağlamamıştır (Tekeli, 1993: 137). Anakent encümenleri seçilmiş hiçbir üyesi bulunmayan antidemokratik bir yapıydı. Görev ve yetkilerinin anakent belediyeleri arasında bölüştürülmesindeki bazı belirsizlikler, anakent belediyelerinin keyfi ve değişik uygulamalarına yol açabilmektedir. Daha da önemlisi ilçe belediyelerinin büyüklüklerinin verimli bir halk katılımını sağlamaya elverişli olmamasıdır. Bu durum asıl amaçlardan biri olan demokratik katılımın gerçekleşmesini engellemektedir (Keleş, 2011: 45). Belediyelerin imar yetkisine sahip olmasının en önemli sonucu Tekeli'ye göre büyük kentlerin yönetiminin büyük sermayenin ilgi alanına girmesidir. (Tekeli, 1993: 137).

ANAP iktidarı belediye gelirleri konusundaki olumlu girişimlerini sürdürmüştür. Genel bütçe gelirlerinden belediyelere ayrılan pay %5'ten % 10,30'a kadar çıkmış ve sonra %9,25'e indirilmiştir. Emlak vergisinin bir bölümü belediyelere bırakılmıştır. Bu kaynak artışlarıyla belediyeler de göreceli olarak merkeze bağımlı olmaktan kurtulma şansını elde etmişlerdir.

Belediyelerin kaynak artışı ve liberalleşmesinin sonuçları demokratik eğilimlerinin tam tersine kamu hizmetlerinin ticari bir ranta dönüşmesine, otokratik eğilimlerin güçlenmesine neden olmuştur.

ANAP döneminde belediyelerin aşırı şekilde liberal politikalar izlemesi, belediyeler ile kamu kuruluşları arasındaki eşgüdüm eksikliği, belediyelerin ticari bir işletme gibi işletilmesi dönemin önemli sorunları arasında yer almaktadır.

1987 yılında yeniden düzenlenmeye çalışılan İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idrlerinin aktifleştirilmesi ve güçlendirilmesi başırlanamamış bu kuruluşlar sembolik olarak merkezin taşra uzantısı olarak kalmışlardır

3.1.2.3. 1989-1994 Yılları Arası

Türkiye'de 1989 yerel seçimleri sonrasında yaşanan yerel yönetimlerde iktidar olunması söylemi, Türkiye gibi yerel yönetim-genel yönetim bağıllığı yüksek olan, yetkileri ve kaynakları bakımından merkeze bağılı yerel yönetimlerde pek mümkün görünmemektedir.

Toplam sekiz büyük kentte gerçekleştirilen seçimlerden Sosyal Demokrat Halkçı Parti, çok büyük bir başarıyla çıkmıştır. Başta ülkenin en kalabalık üç kenti; İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere Adana, Kayseri ve Gaziantep'te büyük kent belediyelerinin yönetim haklarını kazanarak, büyük kent bazında % 75'lik bir başarı elde etmiştir. Bu seçimlerde, özellikle seçim propagandalarında iktidar olmanın avantajını iyi bir şekilde kullanma çabası içine giren Anavatan Partisi hiçbir büyük kent belediyesi kazanamazken, Doğru Yol Partisi Bursa Büyük Kent Belediye Başkanlığı'nı, Refah Partisi de Konya Büyük Kent Belediye Başkanlığı'nı elde etme başarısını göstermişlerdir (Pektaş, 1999). Seçim sonuçları dikkate alınırsa Anavatan

Partisi'nin yerel yönetimlerde uyguladığı politikaların önemli bir sonucu olarak 1984 seçimlerinde %40 olan, oyunu bir dönem sonra %21-23 oranına düşürmesi ve hiçbir büyükşehir belediye başkanlığını kazanamaması dikkat çekici bir sonuçtur.

Uygulanan liberal politikaların bir sonucu olarak kentte yaşanan rant kavgaları ve özelleştirme sonucu oluşan hizmet kalitesi yerel seçmen tarafından değerlendirilmiş; yerel seçimlerden Sosyal Demokrat Halkçı Parti başarıyla çıkmıştır.

SHP bu dönemde özellikle İSKİ'de oluşan rüşvet skandalı ile birlikte yerel yönetimlerde başarısız bir yönetim sergilemiş ve 1994 seçimlerinde de ANAP'ın durumuna düşmüştür. Özellikle belediye işçileri ile yaşanan anlaşmazlıkların sonucunda çöp sorunu ve İstanbul'da yaşanan su sıkıntısı, yerel yönetimlerde halkçı ve paylaşımcı ideallerle yolan çıkan SHP'yi oldukça etkilemiştir.

3.1.2.4. 1994-2004 Yılları Arası Dönem

Yerel yönetimlerin en önemli unsurlarından biri kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olarak sunulmasıdır. Türkiye'de vatandaşların yerel siyaset alanında öncelikli amacı, yaşadıkları coğrafi alanlarda başarılı hizmet verebilecek siyasi partileri seçmektir. Demokratik hak ve talepler, genellikle, su sorunu, çevre sorunu, ulaşım vb. gibi gündelik hayatın sorunlarının aşılması durumunda gündeme gelebilir.

Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlıklarını kazanan Refah Partisi, Türkiye'nin sosyal, siyasal ve ekonomik anlamda değişimlere uğraması ve seçmenlerin taleplerinin alt kimlikler bağlamında belirlemeye başlaması ile başka bir dönüşüm süreci içine girmiştir. 1990'larda sol alternatif kalmaması bu başarıyı desteklemiştir. Bu başarıda sol partilerin birleşmemesi ve ayrılığı da pay sahibidir. Özellikle İstanbul ve Ankara'da sol adayların oy oranları yüksek olmasına rağmen Refah Partisi'nin oylarını aşamamıştır.

90'lı yıllar Türkiye'de yerel yönetimlerin ellerindeki bazı yetkilerin merkezi idareye geçtiği bir dönem olarak özetlenebilir. Bu durum daha çok ülkenin iç siyasi çekişmelerinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için gündeme getirilen kanun tasarıları türlü siyasi nedenlerle bu dönemde yasalaşamamıştır. Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine yönelik girişimlerin tarihi kırk yılı bulmasına rağmen, yasal düzenlemelerin ikinci dalgası 2004 ve 2005 yıllarında uygulamaya sokularak yerel yönetimler güçlendirilmiştir. 1994 yılından itibaren belediyelerde kaynak bakımından bir daralma dönemine girilmiştir. Koalisyon Hükümeti, Bütçe Kanunu'na koydurduğu özel maddelerle ya da ayrı yasalarla, belediyelerin genel bütçe gelirlerinden yasa gereği almakta oldukları payların oranlarını düşürmüştü ve belediyelerin biriken borçlarını kaynağında mahsup etme yoluna gitmiştir (Eryılmaz, 1992: 25).

Küreselleşme sürecinin Türkiye'deki olumsuz etkisi bağlamında bu kültürel talepler, sistemin dışında kalan insanların kimliklerine daha fazla sarılması ile güçlenmiştir. Belediye seçimleri öncesi sadece kendi seçmen kitlesine hitap eden RP, seçim propagandası aşamasında toplumun tüm kesimlerini kapsayan, yumuşak ve proje ağırlıklı bir kampanya yürütmüştür. Projelerin göz kamaştırıcı niteliği, merkezde bulunan seçmenlerin de oylarında etkili olmuştur.

Türkiye 28 Şubat 1997'de MGK kararlarının alınması ile birlikte Küreselleşme sürecinde yaşanan ordu-din çatışması biçiminde değerlendirilmiştir. Bu dönemde orduların klasik olarak siyasete müdahil olmadan eş deyişle darbe yapmaları post modernite bağlamında tartışılmaktaydı. Bu dönemde ordunun fiziksel müdahalesi değil kimyasal etkisi olmaktadır. Dış politika ve din ögesi, 1980'lerden itibaren önem kazanan küreselleşme sürecinin etkisi altında yaşanmıştır (Dursun, 2001: 78.)

31 Ocak 1997'de Refah Partili bir belediye olan Sincan Belediyesi tarafından düzenlenen Kudüs Gecesi'nde İran'ın Ankara Büyükelçisi Muhammed Rıza Bagheri'nin, Türkiye'nin ABD ve İsrail ilişkilerini eleştiren beyanati, Türkiye-İran ilişkilerinin gerginleşmesine yol açmış ve 4 Şubat

1997’de Sincan sokakları tankların geçirilmesine sahne olmuştur.*. Fatsa Belediye’si deneyiminden sonra ilk kez bir yerel yönetimin uygulamaları siyasi krize neden olmuştur. Aslında Sincan İlçesi’nde yaşanan olayları genel siyasetin yerel bir uzantısı olarak ve askeri vesayet ile genel siyaset arasındaki gerginliği son aşamada yükselten bir vaka olarak değerlendirmek yerinde olacaktır.

Bu dönemde özellikle büyükşehir belediyeleri genel siyaseti etkileyecek bir basamak olarak ön plana çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinden İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri genel siyasetin ana hatlarını çizecek, projeler bazında, başarılı kamu hizmetlerinin değerlendirildiği ve hakla ilişkilerin yoğun yaşandığı bir siyasal araca dönüşmüştür. Bu belediyelerin önemi o kadar artmıştır ki belediye başkanlarının, belediye başkanlıkları dönemindeki uygulamalarının niteliği veya niteliksizliği, genel siyaseti şekillendirebilecek güce kavuşmuştur.

1994 Yerel Seçimleri siyasi partilerin yerel yönetimlerin önemini kavraması açısından bir kırılma noktası oldu. Başarılı belediyeçilik örnekleri, özellikle küçük partilere kendini ispat alanı oluşturdu, oylarını arttırma imkânı verdi. Bununla birlikte ülke siyasetinde uzun süre etkili olacak olan Recep Tayyip Erdoğan, 1994 Yerel Seçimleri’nde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı seçildi. Daha önce Paris belediye başkanı iken Fransa Cumhurbaşkanı olan Chirac örneğine benzer bir durumla İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı iken sonradan başbakan olan Recep Tayyip Erdoğan; önce Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı iken, SHP Genel Başkanı ve Başbakan Yardımcısı olan Karayalçın örnekleri de göstermektedir ki yerel yönetimler ülkemizde bir anlamda siyaset okulu işlevini üstlenmişlerdir (Koçak ve Ekşi, 2010: 303). Kentleşmenin 1980 yılından sonra ivme kazanması, neo liberal politikalar ile birlikte Türkiye’nin küresel ekonomik düzene entegrasyonunun güçlenmesi ve Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinin

* Milliyet Gazetesi, **Sincan Manevrası İktidarı Sarstı**. “Kudüs Gecesi” ile şimşekleri üzerine çeken ilçe, dün palet sesleriyle uyandı. Refahyol dağılıyor mu? Tartışması başladı, 05.02.Milliyet Sayfa 1. (Erişim), http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/diIKkAXL5Z8_x2B_2AXU7Z4I6w_x3D_x3D_, 19 Eylül 2012.

gerektirdiği yasal düzenlemelerin yapılması yerel siyaseti güçlendirmekte gecikmemiştir.

1990'lı yıllar ise yerel yönetim örgütlenmesinin özellikleri bakımından kesintisiz devam etmiştir. 1970'lerde olduğu gibi kentlerin, kamu yönetiminin ana oluşum eksenindeki sorunlar yerine, merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki baskısı ve yerel yönetimlerin ise hizmet kalitesini artırmak ve vatandaş memnuniyeti temelinde siyasal bir taban oluşturmak için sosyal politikalara önem verdiği yıllardır.

3.1.2.5. 2004 Yılından Günümüze Kadar Olan Dönem

2000'li yıllar özellikle küreselleşme sürecinin bütün hızıyla ulus devletleri ve yerel yönetim birimlerini etkilediği, yeni kamu yönetimi anlayışının yerleştiği yıllar olarak ön plana çıkmaktadır. Türkiye'nin içinde bulunduğu mali krizin etkileri ve koalisyon hükümetlerinin siyasi gündemde IMF politikalarına zorunlu kalması kamu yönetimi düzenindeki yeni ve köklü değişikliğe gidilmesi ihtiyacını 2000'li yıllarda gündeme getirmiştir.

Merkez sağ idealinde bütünleştirici rolü oynayan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) muhafazakar, ilerici, reformist ve modernlik kurgularını neo-liberal eğilim ile uyumlu bir küresel politikanın parçası olarak yönetmektedir. Küresel sermayenin yatırımlarının karlılığını oluşturabilmesi için yatırım ikliminin tesis edilmesi, neo-liberal önceliklerin idari teşkilatlanma açısından Kamu Yönetimi Reform Yasa Tasarısı ile Toplam Kalite Yönetimi esaslarının ve yönetim ilkelerinin uygulanması, ekonomik ve sosyal düzenlemelerin gerekçelendirilmesinde kullanılan ölçütleri göstermektedir (Çoşar ve Ozman, 2005: 2012-217). Neo Liberal politikalara uyumlu olarak Kamu'nun hantal ve verimsiz yapısının düzenlenmesi girişimi bu yıllarda küresel politikalara uygun olarak şekillendirilmiştir.

Kamu yönetimi reformu, 1980 yılından bu yana ilerleyen yapısal reformların ikinci dalgasıdır. İlk dalga 1980'den başlayarak iktisadi ve mali liberalizasyon reformları dalgası olmuştur. Bu çerçevede mali ve ticari serbestleştirme, yabancı yatırımların desteklenmesi, özelleştirme, devletin

tekelci yetkilerinin kaldırılması, kamu yatırımlarının sınıflandırılması politikaları yürürlüğe konmuştur. İkinci dalga 1990'lardan başlayarak kapsamlı biçimde 2000'li yıllarda belirmiş, dikkatler devlet aygıtının kendisine çevrilmiştir. Hem dinamikleri hem politika oluşturucusu bakımından dışsal olan reform politikasının ikinci dalgası, Türkiye'de bir dizi düzenlemeyle birlikte Kamu Yönetimi Temel Kanunu yasasıyla içselleşmiştir. Bu tasarı küresel reform politikasının hem ilkelerini hem de kavramsal çerçevesini tartışmasız olduğu gibi kabul etmiştir (Güler, 2004:2.)

Türkiye'de son yıllarda yoğun biçimde kamu reformu yapılması kapsamında yerel yönetimlerde de reform niteliğinde yasal düzenlemeler olmuştur. Bilindiği gibi TBMM'ce ilk reform kapsamında kabul edilen ilk yasalar 5215 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. TBMM'nin kabul ettiği bu yasalardan 5215 sayılı Belediye kanunu Cumhurbaşkanlığınca geri gönderilmiş; 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ise onaylanmıştır. TBMM, geri gönderilen 5215 yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmiş ve bu kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilerek Cumhurbaşkanının onayı sonrasında 3 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, 1930 yılından bu yana yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (Özden ve Zorlu 2010) ,

3.1.2.5. Yerel Siyasetin Sınırları ve Kürt Sorunu

Türkiye'de son 30 yıldır Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu'da yaşanan sorunlar, bir yönü ile yerelleşme ve yerel siyasetin konusu içindedir. Ancak sorunun büyüklüğü, genel siyasetin ana gündem maddesi haline gelmiş bir duruma işaret eder. Sorunun temel niteliği şiddetleştirilmiş ayrılıkçı bir hareket görünümünde ise de onlarca yılın uygulamalarının belki de, siyasal sistemin ve kamu yönetiminin kurgusu sorunun çözümünü güçleştiren bir etki yapmıştır. Sovyet Blok'un yıkılması ile birlikte ulus devlet varlığının sağlanması karşısında aşırı muhafazakar İslam ve Kürt Hareketi

asal sorunlar olarak yer almıştır. 1994 yılından itibaren özellikle yerel yönetimlerde gösterilen halkla ilişkiler ve belediyeçilik çalışmaları ile toplumsal tabanını geliştiren muhafazakar kesim, küresel siyasetin de etkisi ile uluslararası piyasalara yakınlaşarak bir anlamda merkeze kaymıştır. 28 Şubat sürecinden sonra yaşanan gelişmelerin ve Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara gelmesinin genel siyasette hakim unsur olması, asker-sivil ilişkilerinde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Ancak Kürt sorunu hala önemini korumaktadır.

Küreselleşme ve bölgeselleşme süreciyle merkezi iktidarı sınırlandırmak, devleti merkezîyetçilikten arındırmak, yerel yönetimleri yetkilendirmek Türkiye için başka ülkelerden daha fazla anlam ifade etmektedir. Bu değişim, sivil-asker ilişkilerinden Kürt sorununa; rejim sorunlarından irticaya,; devletin bekasından laikliğe kadar birçok şeyle ilişkilendirilmektedir (Bilgiç, 2009: 66)

Soğuk Savaş döneminin 1990'lı yılların başında bitmesi ABD önderliğinde süren batı etkisinin azalmasını önlememiştir. Avrupa Topluluğu'na üye olma projesinin Avrupa-Türkiye ilişkilerini güçlendirmesi ve uyumlaştırması doğal algılanmakla birlikte, ABD etkisi sosyal ve ekonomik yardımlarla beraber yürütülen askeri yardımların teşvik ve cezalandırma sistemi ile iç işlerine müdahale niteliğine dönüşmesi, uzun yıllar Türkiye'de ulusal siyaseti etkileyen bir unsur olmuştur (Orkunt, 1978: 46). Bu unsur İnsan Haklarının ihlali gibi nedenlerle Almanya, Fransa ve İngiltere tarafından sık sık kullanılmıştır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da şekillenen silahlı Kürt Hareketinin engellenmesinde önemli sorunlar oluşturmuştur. 1984 yılında silahlı terör hareketi olarak başlayan hareket bugün yerel halkın haklarının teslim edilmesi ve özerklik istemlerinin de gündemde kalmasıyla konu uluslararası siyasetin de ilgi alanına girmiştir. PKK terör örgütü tarafından desteklenen siyasal hareket kapatılan, açılan partilerle birlikte yaklaşık son 20 yıldır içinde Türk Siyasal Hayatının önemli bir parçasıdır. Yerel düzeyde seçimlerde başarılı olan ve merkezi otorite ile bütün siyasal ilişki düzlemlerinde sorun yaşayan yerel yönetim hareketinin geldiği son noktada, 8'i kapatılan DTP'li olmak üzere toplam 31 belediye başkanı cezaevlerinde

bulunmaktadır. Bunların dışında iki belediye başkanı hakkında ise tutuklama kararı bulunmaktadır (www.sendika.org, 2012).

Türk demokrasisinin vazgeçilmez olarak kurucu/devlet referanslı merkez siyasetinde siyasallaşması engellenen kültürel kimliklerin sivil toplumda varlıkları, bireysel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması düşüncesiyle çatışma içindedir. Yurttaşlık bilinci üzerine inşa edilmeye çalışılan üst siyasal kimlikle birlikte Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratikleştirilmesinde muhafazakar temel devletin egemenliğini tehdit edecek siyasal özelliklerin reddedilmesine yol açmıştır (Çoşar ve Ozman, 2005: 208-212).

Türkiye'de ulusal ve yerel düzeyde siyasetin oluşturulma biçimi, uzun yıllar Kürt sorununun tartışılmasına izin vermemiştir. Kürt sorunu uzun yıllar, kavramsal düzeyde inkarcı bir tutumla reddedilmiş, Kürtlerin varlığı siyasal açıdan reddedilmiştir. Kürt kimliğinin tanımlanması ve tanınmasının, uniter devletin siyasal bütünlüğüne zarar vereceği düşüncesi, kamu yönetiminde kabul gören bir düşünce olarak devam etmektedir.

Ekonomik azgelişmişlik sorunu ve Kürt sorununu uluslararası konjonktürün güçler bağlamında açıklama girişimleri yerel düzeyde kürt ulusalcılığını geliştiren faktörlerdir.

PKK'ya gösterilen destek köklerini engellerle karşılaşmış halkın Kürt ulusalcılığında bulmaktadır (Marcus, 2009). Devletin kuruluş sürecinde güçlü ve merkeziyetçi bir iktidara ihtiyaç duyulmakla birlikte, günümüzde ülke bütünlüğünün korunması ve rejimin demokrasi ve insan haklarına ilişkin evrensel standartları karşılayabilmesi için yetkilerin ağırlıklı olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Katı merkeziyetçi politikalar yurttaşlar arasındaki dayanışmayı, birlik ve bütünlük duygusunu geliştirmemekte, tersine, çoğu kez farklı kültürel kimlikler üzerinden ayrılmaya vesile olmaktadır (Uygun, 2012: 6).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında etnik ve dini homojenlik arayışları, mübadele süreci, varlık vergisi ve asimilasyon politikaları ile ekonomik ve sosyal hayat egemen olmuştur (Aktar, 2008: 23). Askeri müdahalelerin, TSK tarafından, İç Hizmet Kanunu Madde 35'de "Silahlı Kuvvetlerin vazifesi; Türk

yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyetini kollamak ve korumaktır (Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu: Madde 35)” ibaresinden kaynaklanan “umumi vazife” ile yapılması Türkiye’de Türkler dışında kimsenin bulunmadığına dair düşünceyi beslemiştir. Türkiye’nin bekası ve sürekliliği ile üniter yapısı, muhafazakâr bir devlet anlayışı ile korunmaya çalışılmıştır. 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde çıkartılan Siyasi Partiler Kanunu’nda partilerin federalizmi, bölgesel özerkliği veya farklı dil ve kültürlerin korunmasını savunması parti kapatma nedeni sayılmıştır. Merkezîyetçiliğin azaltılmasına yönelik en ılımlı reformlar bile devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü ilkesinin ihlali olarak değerlendirilmiştir (Uygun, 2012: 6).

Yerel yönetimlerin özerkliği, merkezi otorite tarafından sürekli olarak otonomi veya bölgesel özerklik olarak algılanagelmiştir. Ayrılıkçı Kürt Hareketinin de etkisi ile yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki bu gerilimli ilişki bilimsel tartışmaların bile merkezinde çok zor yer almaktadır. Yerelleşme, yerel unsurların karar alma sürecinde siyasal vesayetin ya da halkın istek ve taleplerinin hukuki denetimi dışında bir denetim altında olmamasıdır. Bu açıdan Kürt sorunu yerel siyasetin gelişmesinde ana sorunlardan biridir.

3.2. TÜRKİYE’DE YEREL SİYASET İLKELERİ

3.2.1. Özerklik

Merkezi otoritenin güçlü olduğu, yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yönetildiği ve planlandığı Türkiye gibi ülkelerde yerel siyasetin, merkezi siyasetin bir uzantısı kabul edilmesi yaygın bir görüştür.

Türkiye’de uygulanmakta olan demokrasi modeli fonksiyonel değil daha çok şekli ve törensel bir nitelik taşımaktadır. Demokratik düzende siyasi organları ve kişileri belirlemek yeterli değildir. Seçilenlere gerekli yetki ve kaynakların tahsis edilmesi birincisi kadar önemlidir ve onun tamamlayıcı unsurlarıdır. Kamu yetki ve kaynaklarının yönetim birimlerinin dengeli ve

rasyonel dağıtılması, yönetim modelini aldığımız merkeziyetçi Fransız kamu yönetimi sisteminde özellikle yerel yöneticileri bürokratik memurlar haline getirmiştir (Eryılmaz, 1992: 13-14). Türkiye’de vesayet alanında önemli gerilimler yaşanmaktadır. Bunlardan birincisi yerel siyasetin yerel siyaset dışı bir amaçla kullanılmasıdır. Belediye başkanlarının yerel sorunlar dışında merkezi otoriteyi ilgilendiren konularda düşüncelerini belirtmesi problem yaratmaktadır. İkinci problem ise ulus devletinin kamu yönetimi alanında bölüşülmüş görevlerindeki aksaklıktır (Tekeli, 1998: 204). Küreselleşme sürecinde siyasal anlamda nispeten korunan yerel yönetimler, merkezi yönetime karşı hala güçlü bir şekilde bağlı ve sorumludur. Özellikle ulusal güvenlik siyasaları, yerel yönetimlerin önünde aşılması güç bir set oluşturmuştur.

Kaynakların yönetimini merkezde toplamak, bürokratların ve siyasetçilerin ortak eğilimi olduğundan yerel yönetimler her bakımdan merkeze bağlı, onun yardımı ve desteği oranında işlev yürütebilen güçsüz kuruluşlar olmuşlardır. (Eryılmaz, 1992: 15).

Yerel yönetimlerin merkezin taşra memurları ile arasında oluşan ikili yönetim anlayışı, merkezi yönetimin kamu hizmetlerini yönlendirmesinde kullandığı siyasi vesayeti daha da etkili hale getirmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler merkezi yönetimin mali ve yönetsel vesayetine bağlı olarak çalışmaktadırlar. Yerel mali kaynakların yetersiz kalması, yerel topluluk ile yerel yönetimler arasındaki demokratik süreci zedelemektedir.

Vali ve kaymakamlıkların yerel yönetimleri sadece “hukuka uygunluk denetimi” anlayışı içinde denetlemeleri, demokratik olgunluğun ve yerel toplumun taleplerinin ve isteklerinin ön plana alınması, Türkiye kamu idaresi yapısında kolaylıkla uygulanabilecek bir yöntem olarak görülmemektedir.

Devletler için ulusal birlik ve toprak bütünlüğü önemli amaçlardır. Güçlü yerel yönetimlerin varlığı yerel halkın geniş anlamdaki katılma istekleri bu amaçların gerçekleşmesine engel olmamaktadır. Tersine ancak demokratik yerel yönetimlerin varlığı ülkede gerçek anlamda demokrasinin var olduğunu göstermektedir. Çoğulcu demokrasilerde yerel öğelerin ekonomik ve toplumsal bir hoşgörü ortamında, insan haklarının her

türlüsünden yararlanmalarını sağlamak ve yönetime katılabilme yollarını artırmak ülke demokrasisi ve ulusal birlik için önemli bir siyasal araçtır (Keleş, 2011: 37).

Yerel özerklik kavramının zaman zaman siyasal anlamda bağımsızlık ve egemenlikle karıştırılması yerel siyasetin en önemli sorunlarından biridir. Yerel özerkliğin kamusal hizmetlerin görülmesi ve kaynak yönetiminde bağımsızlığı oluşturması Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu'da yaşanan Kürt siyasi hareketinin söylemi ve merkezi otoritece bu yöndeki siyasal eğilimlerin bastırılması görüşü ve kamuoyunda oluşan siyasal temelli ayrılıkçı hareket düşüncesi, yerel yönetimlerin demokratikleşmesinde farklı bölgelerde farklı uygulamaların olmasına neden olmuştur. AB uyum süreci ve değişen uluslararası dengeler nedeniyle daha önce önemli siyasal gerginliğe neden olabilen Yunan adaları ile Türk kıyılarındaki belediyelerin birlikteliği ve siyasal söylemleri bugün anlayışla ve hoşgörü ile karşılanabilmektedir. Siyasal, ekonomik ve sosyal sorunların çözüm aşamasının ötesine taşınan Kürt hareketi ve siyasi partilerinin sahip olduğu belediyeler Türkiye'de yerel siyasette önemli kırılmalar yaşanan bir alan olma özelliğini korumaktadır.

Yerel yönetimlerin demokratik olma niteliği ile doğrudan ilişkili olan kesin, yürütülebilir karar alma yetkisi bu kuruluşların gücünü belirleyen ikinci önemli ölçüttür. Üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama kararlarını da içerecek biçimde kural oluşturma (düzenleyici metinler dahil), planlama, personel, örgütlenme konularında, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan uygulanabilir nitelikte kararlar almaları, yerel yönetimlerin gerçek anlamda demokratik ve güçlü kamu kuruluşları niteliği kazanmalarının başlıca koşullarındandır (KAYA Raporu, 1991).

3.2.2. Demokrasi Eğitimi

Türkiye'de yerel yönetimlerin demokrasi okulu oldukları gerçeği iki farklı açıdan incelenebilir. Özellikle 1994 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesini kazanan kadronun, 2002 yılında ulusal iktidara ulaşması, yerel

yönetimden gelen sivil yöneticilerin siyasal hayatta daha başarılı olduğunu göstermektedir. Halkın genel eğilimini yüz yüze ilişkiler açısından öğrenen siyasetçilerin yerel yönetimlerdeki görev sürelerinde olgunlaşmaları ve siyasal gelenek kazanmaları doğaldır. Konunun halkın yerel yönetimlere katılım safhası ise tartışmalıdır. Yerel halkın yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılımı şekilsel olarak gelişmiş ancak etkinleştirilememiştir.

Türkiye demokrasisinde, büyüyen kentlerde başkanlık yapanlardan beklenen davranış bir yandan kentin kaderini değiştirecek çok büyük projeleri gerçekleştirilmesi öte yandan eşzamanlı olarak herkese küçük çıkarlar dağıtılabilmesidir. Büyük projelerin gerçekleştirilmesi merkezden alınacak kaynaklarla oluşabileceği için yurttaşların temel beklentisi merkezi otorite ile iyi geçinen ve yüzünü merkeze dönmüş bir belediye başkanının bulunmasıdır. Türk demokrasisinde bu model hem kendi çözümsüzlüğünü yaratıyor hem de uygulamaların halka rağmen gerçekleştirilmesine yol açıyor (Tekeli, 1998: 198).

3.2.3. Denetim

Hesap verme kavramı veya denetim belirli kişilere karşı ya da belirli hareketler nedeniyle sorumluluk taşımayı, yetkilerini yerinde kullandığını ve görevlerine uygun bir biçimde yerine getirdiğini ispatlamak zorunda olmayı ifade eder.

Belediye meclisinde halkın bütün gruplarının temsil edilemeyişi denetimin kadrolaşmaması ve kurumsal hale getirilememesine, yerel yönetimlerin demokratik bir yapı oluşturamamasına neden olmaktadır. Birbirine benzeyen parti üyelerinin oluşturduğu belediye meclislerinde rant ve yağma grupları temsil edilmektedir (Ortaylı, 1998: 113). Yerel yönetimlerin iç işleyişiyle ilgili kurumsal yapısında, güçlü başkan'a karşı muhalefet eden ve toplum kesimlerini temsil eden üyelerin seçilememesi belediye organlarının demokratik niteliğini azaltmaktadır.

Yönetim ve yönetsel işlem ve eylemlerde insan haklarına saygılı, adalet ve eşitlik ilkeleri çerçevesinde hareket edilmediğinde yönetsel ve

toplumsal sorunların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Somut olarak aşırı siyasallaşma, partizanlık, aracıya başvurma, rüşvet gibi uygulamalarla kendisini tanımlayan sorunlar yönetimde yozlaşmanın göstergesidir. Bu durumda bireysel çıkarların hakim kılındığı, kamu hizmetinden ziyade, kamu eliyle bireysel hizmete yönelik amaçların gerçekleşmesine öncelik verilmesi durumu ortaya çıkar. (Alada, 1993: 31)

Demokrasi'nin gelişebilmesi anayasal düzenin sağlıklı oluşturulabilmesine ve yasallığın işlerliği ile ilgilidir. Belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması, yatırımları dolayısıyla yolsuzlukların artmasına neden olmuş, gerçek denetimin, toplumsal kontrolün oluşturulamaması, kentleri rant ve çıkar gruplarının potansiyel gelir kaynakları olarak görmesine yol açmıştır. Türkiye'de yerel demokrasinin en önemli sorunu, mali denetim karar alıcıların uygulamalarında halk denetiminin olmayışıdır.

Türkiye'de yerel siyasetin oluşumunda halkın etkisi diğer aktörlerin üreteceği kamu mal ve hizmetlerinin tüketicisi olarak pasif bir görünümdür. Demokrasinin işlerliğinin olabilmesi için kamu alanının varlığı gerekmektedir. Yerel kamu alanı, merkezi siyaset tarafından işgal edilmiş olduğundan yerel siyasetin aktörleri yerel kamu alanıyla karşılıklı etkileşim içinde bulunmamaktadır (Tekeli, 1998: 196).

Yurttaşların bilgi edinme haklarına dayalı olarak denetim, saydamlık ve bireysel olduğu kadar örgütlü yol ve yöntemlerle katılım yollarının hemşerilere sunulması, yerel toplulukların seçimler arası dönemde yerel yönetimleri etkili bir şekilde denetleyebilmeleri ve yönlendirebilmeleri açısından artık gerçek yerel yönetim kurumlarının olmazsa olmaz temel niteliklerinden biridir (Stiftun Friedrich Ebert, 1998: 40).

Dünyanın belirli demokratik uygulamalarında kamuoyu duyarlılığının bir sonucu olarak ortaya çıkarak hesap vermeyi sürekli ve etkin kılan bir yöntem olarak "geri çağırma", yurttaşların, seçilmiş kamu yetkililerinin görev süreleri dolmadan bu görevlerine son verebilmeleri hakkına sahip olmalarıdır (Yıldırım, 1993: 104).

Yerel yönetimlerin demokratikleşmesinde önemli bir unsur olan geri çağırma uygulaması kolay olmayan bir demokratik gelenektir. Geri çağırma

yöneticilerin sorumluluk ve hesap verme zorunluluklarını sürekliliğe kavuşturmaktadır. Geri çağırma çıkar çevrelerinin seçilmiş yöneticileri haksız bir biçimde etkilemelerini engeller. Geri çağırmada yurttaşların seçimler arası dönemde yerel yönetimler alanındaki gelişmeler konusunda bilgili ve ilgili kılınmasına yardımcı olarak seçilmiş görevlilerin belirli bürokratik mekanizmalara dayalı yargılanmaları pratiğine demokratik ve gerçekçi bir alternatif sunar (a.g.e.: 105). Türkiye’de yerel yönetimlerde geri çağırma yöntemi uygulanmamaktadır.

3.2.4. Katılım ve Temsil

Yerel siyasetin ana konularından biri olan katılım ve temsil son yıllarda üzerinde önemle durulan bir çalışma alanıdır. Özellikle Avrupa Birliği uyum süresinde oluşturulan yeni kamu yönetimi eğilimi ile birlikte yönetim çalışmaları konunun odağında bulunmakta, şekilsel olarak pek çok çalışma hızla gündelik hayata geçirilmektedir.

Katılma ve temsil konusunun birbirini tamamlayan birkaç farklı yönü bulunmaktadır. Bunları sıralamak gerekirse, yerel toplumun temsili demokrasinin işleyişi içinde seçimlere hangi oranda katıldığı ve toplum kesimlerinin yerel yönetimlerin karar alma organlarında ne derece temsil edildiği ilk akla gelendir.

İkincisi ise yönetim başlığı altında açıklanan katılımcı demokrasi kuramı içinde yerel halkın karar alma süreçlerine hangi ölçüde katılıp katılmadığı ve etkinliğidir.

Üçüncüsü ise yerel siyasetin ana unsurlarını oluşturan partilerin taşra teşkilatları ve sivil toplumun ulusal siyaseti nasıl etkilediği ve yerel siyasetin işleyişi ile ilgilidir.

Türkiye’de yerel seçimler üzerine araştırma yapan Oya Çitçi, yıllar itibariyle yapılan araştırmalardan sonra yerel yönetim seçimlerinde adayın değil siyasal partinin belirleyici olduğunu ileri sürmektedir. Ulusal düzeyde olduğu gibi yerel yönetim seçimlerinde aday-seçmen ilişkisi, temsil-seçmen ilişkisi değil, parti-seçmen ilişkisi belirleyici olmaktadır. Yerel seçimlerle genel

seçimlerin aynı dönemde yapıldığı yıllarda oy oranlarının büyük olasılıkla çakıştığı gözlenmektedir. Öte yandan yerel ve ulusal seçimler arasında zaman aralığı varsa, yerel seçimler büyük olasılıkla siyasal iktidarlar için dönem ortası güven oylaması niteliği taşımaktadır (iti, 1998: 238). Kuşkusuz pek çok yerel seçimde ön plana çıkan isimler olabilmektedir.

Öte yandan bağımsız adaylık ve temsilcilik geleneksel bir toplumsal yapının ve yarı feodal ilişkilerin varlığını sürdürdüğü yerleşim birimlerinde mikro örneklerle sınırlıdır. Bir diğerk özellik ise belediye meclisi üyeliği adaylığında parti olgusunun belirleyiciliğidir (a.g.e: 238).

Yerel yönetimlerin, demokrasi eğitiminin de temelini oluşturdukları öne sürülmektedir. Bu eğitim işlevinin iki yönü bulunmaktadır. Bir yandan sınırlı coğrafya ve uzaklık sonucunda yurttaşların/ seçmenlerin demokrasi ve siyasal süreç açısından eğitilmesi; öte yandan da yerel temsilcilerin daha faklı düzeylerde temsilcilik görevleri ile eğitilmesi söz konusudur (a.g.e.: 234-235).

Türkiye’de yerel yönetimler ve demokrasi tartışmalarının geçmişi pek eski değildir. Türkiye’de yakın zamana kadar yerel yönetimler etkinlik ve verimlilik temaları çerçevesinde tartışılmıştır. Görevler, yetkiler merkezi hükümetle ilişkiler, personel, mali kaynaklar en fazla üzerinde durulan konular olurken demokrasi, temsil ve katılma boyutu ancak 1970’lerin ortalarından sonra tartışılmaya başlanmıştır (iti, 1998: 240). Yerel temsilcilerin meslekleri incelendiğinde, çiftçiler yerel yönetim temsilcileri arasında en büyük gruptan birini oluştururken, oranları ekonomik açıdan etkin nüfus içindeki payların çok altında kalmaktadır. Buna karşılık esnafın temsil şansının çok yüksek olduğu ve temsilciler içinde en avantajlı durumda olanların tüccar, sanayici, avukat, doktor, eczacı ve özellikle mühendis-müteahhit ağırlıklı olmak üzere uzman meslek sahipleri bulunmaktadır. Öte yandan ekonomik açıdan etkin nüfus içindeki payların çok altında temsil olanağına sahip olanların başında işçi ve kamu görevlileri gelmektedir. Bunun temel nedeni işçi ve kamu çalışanlarının temsil açısından elverişli siyasal kaynaklara sahip olmamaları, memurların parti üyeliği anlamında siyasal partilerde temsiline yasaklı olması sayılabilir (a.g.e.: 241-242).

Aşağıda ulusal ve yerel seçimlere katılma oranları bulunmaktadır. 1991 ve 1994 yılları dışında ulusal seçimlere katılanların oranı yerel seçimlere katılanların oranından yüksek olmaktadır. Bu oran 1991 yılında ulusal seçimlere katılanların %83,92 olmasına rağmen %90 civarında gerçekleşmiştir.

Tablo 5: Ulusal ve Yerel Seçimlere Katılma Oranları

Yıl	Ulusal Seçim %	Belediye Başkanlığı Seçimi %	Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimi %	Belediye Meclisi Üyeliği Seçimi %	İl Genel Meclisi Üyeliği Seçimi %
1983	92.27				
1984		88.64	85.36	88.46	90.87
1987	93.9				
1989		78.10	72.10	77.76	81.46
1991	83.92				
1994		90.62	89.30	90.53	89.30
1995	85.20				
1999	87.07				
1999		85.37	84.20	85.22	86.85
2002	79.10				
2004		73.79	70.71	73.76	76.23
2007	84.24				
2009		84.06	83.17	84.03	85.15
2011	77.4				

Kaynak: http://www.yerelnet.org.tr/basvuru_kaynaklari/secim_sonuclari/ sayfasından her yerel seçim yılına ait veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

Öte yandan günümüzde demokratikliğin ölçütlerinden birini kadınların temsil düzeyi oluşturmaktadır. Bu çerçevede Türkiye açısından bir değerlendirme yapıldığında çok sınırlı bir temsil oranına bile yaklaşamamaktadır. Sonuç olarak yerel yönetim meclislerinde kadın temsili 21 yüzyılın sonunda %1'e bile ulaşamamıştır (a.g.e: 242). 29 Martta 2009 seçimlerinde ise seçilen 301 bin 759 kişiden, 298 bin 50'sini erkekler, 3 bin 709'unu ise kadınlar

oluşturmuştur. Kadınların seçilenler içindeki temsil oranı, %1,23 olurken erkeklerin oranı ise %98,77'dir. Seçilenlerin dağılımına bakıldığında 2 bin 948 belediye başkanından 2 bin 921'i erkek ve 27'si kadındır. Kadın belediye başkanlarının oranı binde 9'da kalmıştır. Seçimlerde 65 il belediyesinden sadece 2'sini kadınlar kazanırken, 16 büyükşehir belediyesinde ise kazanan belediye başkanı olmamıştır¹. 2002 genel seçimlerinde TBMM'deki kadın milletvekili oranı 24 milletvekili ile %4,36 iken, 2007 seçimlerinde bu oran 50 kadın milletvekili ile %9,10'a yükselmiştir. Bir başka dikkat çekici özellik ise 2004 yerel seçim sonuçlarına göre, 18 kadın belediye başkanının; 1'i il, 5'i ilçe, 12'si belde belediye başkanı olmak üzere partilere göre dağılımı 7 belediye başkanı DTP, 4 Belediye Başkanı CHP, 3 belediye başkanı AKP, 3 belediye başkanı SHP ve 1 belediye başkanı DYP'den seçilirken, 2009 yerel seçimlerinde, 26 kadın belediye başkanının; 2'si il, 17'si ilçe, 7'si belde belediye başkanı olmak üzere, 15 belediye başkanı DTP' den, 6 belediye başkanı CHP' den, 3 belediye başkanı AKP'den, 2 belediye başkanı da DP'dendir² Cinsiyet açısından bakıldığında yerel yönetimlerin ulusal düzeyde temsil şansı olmayan kimi kategorilere, kimi kesimlere fazladan temsil şansı tanıdığı savı desteksiz kalmaktadır.

Türkiye'de temsile dayanan demokratik yerel yönetim idealinin gerçekleşmediği, meclislerin bileşiminin yerel toplulukların özelliklerini yansıtmadığı görülmektedir. Genel bir kural olarak yerel yönetim meclislerinde ağırlıklı bir biçimde temsil edilenler yerel topluluğun seçkinleri olmaktadır. Bu çerçevede temsil açısından yerel yönetimlerin demokratik olmaktan uzak oldukları, anti demokratik olmaya, oligarşik olmaya, bozulmaya çok elverişli oldukları yolundaki saptamalar araştırmalar ile desteklenmektedir (Keleş ve Çitçi 2001).

Yerel meclislerin, yerel yönetimlerin yönetmek ve denetlemekle yükümlü olduğu hizmetleri tüketenleri değil, üretenlerin denetiminde ve

¹ İçişleri Bakanı Beşir Atalay'ın CHP Adana Milletvekili Nevin Gaye Erbatır'un yazılı soru önermesine verdiği cevap, (Erişim), <http://www.dunya.com/kadinlar-yerel-secimlerde-de-temsil-edilmiyor-84456h.htm>, 19 Kasım 2012.

²KADER, 29 Mart 2009 Yerel Seçim Kampanyası, (Erişim), <http://www.kader.org.tr/tr/basin.php?act=sayfa&id00=110&id01=101&menu=>, 19 Kasım 2012.

egemenliğinde olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Benzer bir başka özellik ise meclislerin, çıkar gruplarının, delege gruplarının ve örgütlenmiş grupların egemenliği altında olduğu saptaması haksız görünmemektedir.

Katılma çok yalın bir biçimde bireylerin kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde yer alması olarak tanımlanabilir. İktidarı kullanan kişi ve kurumları, kaynak dağılımını belirleyen süreçleri etkilemeye yönelik eylem ve etkinlikler katılma kapsamına girmektedir. Bu çerçevede siyasal katılmanın ilgi ile başladığı ve bilgilenme ile sürdüğü ve eylem ya da etkinlikle noktalandığı kabul edilmektedir. Etkinlik ve eylemler ise başvurudan temsile; oy kullanmadan protestoya kadar geniş bir yelpazeyi içermektedir (Çitçi, 1998: 244).

. 1981 yılında Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı'nca kabul edilen Yerel Yönetimler Şartı'nda yerel yönetimler halkın katılması temeline dayandığından gerçek demokrasinin temsilcisi olarak tanımlanmakta ve bu çerçevede diğer özelliklerin yanı sıra katılımın özendirilmesi gereği vurgulanmaktadır.

Türkiye'de genel görüntü belediye meclislerinde halk etkileşiminin varsayılan anlamda meclis-belde halkı ilişkisinin yokluğudur (a.g.e. 247).

Türkiye'de yerel yönetimlerde siyasal katılma gün geçtikçe gelişmektedir. Ancak informel biçimde kararları etkileme süreci siyasal katılımın bir başka şeklidir. Temsil olanaklarından en fazla yararlanan kesimlerin, siyasal kaynağa yakınlıkları nedeniyle örgütlenme açısından avantajlarını kullanmaktadırlar. Bu güçlü ve örgütlü kesimler karar verme sürecinde her zaman formel olmasa da informel yoldan etki etmektedir. Bu noktada artık gerçek anlamda katılma değil, patronaj söz konusudur. Gerçek anlamda demokratik katılmanın olmadığı yerlerde başka mekanizmaların sistemin boşluklarını doldurması doğaldır. Türkiye için bu metotların önemli ve aktif uygulanan metotlar olduğu söylenebilir (a.g.e. 247-248).

Sonuç olarak yerel meclislerin yerine parti örgütleri geçmekte, kaynakların paylaşımında artık kamu yararı, genel yarar, topluluk çıkarı gibi kaygıların bir tarafa bırakılıp, öznel ilişkiler çerçevesinde kaynakların oy desteği karşılığında dağıtılması söz konusu olmaktadır. Bu noktada liberal

demokrasinin öngördüğü sorumluluk ilkesinin yerini, duyarlılık ancak toplumun yalnızca belirli kesimlerini gözetme anlamında duyarlılık almaktadır (a.g.e. 247-248).

Temsili demokraside araçsal akılcılık varken, katılımcı demokraside oydaşmaya dayalı iletişimsel bir akılcılık bulunmaktadır. Siyasal güç temsil ettiği toplumun amaçlarını yönetim mekanizması içinde gerçekleştirirken, saptanan hedefleri gerçekleştirmek için nelerin yapılması gerektiğini bilimsel olarak saptar ve bilimsel olarak saptadığı için de kamu yararını en doğru biçimde kullanmış olur. Oysa kamu alanında oluşacak iletişimsel demokraside amaçlar ve araçlar aynı esnada seçilmektedir. Yönetici, temsili demokraside karar alıcı durumundayken, katılımcı demokraside plancıdır, durumun bir parçasıdır. Oydaşmayı yaratmak için karşılıklı etkileşim içinde ve öğrenme sürecinde olan insandır. Değişim bu yönde olduğu zaman, daha önce var olan kalıplar niteliklerini değiştirmeye başlar (Tekeli, 1998: 204). Toplumsal normların akılcılaştırılması ile kastedilen sağlıklı iletişim, evrensel ve akılcı bir oydaşıma olanak verebilecek olan katılımcı bir demokrasinin kurulmasıdır. Dolayısıyla, modern toplumun tek taraflı bir akılcılık tarafından yönetilmesine karşılık gelen İletişimsel akılcılıktır. Çünkü araçsal akılcılık kamusal alanı sömürgeleştiren bir akılcılıkken, iletişimsel akılcılık kamusal alanı canlandırarak demokratikleşmenin de yolunu açacaktır. Böylece, müzakereci demokrasi açısından kilit nokta, bir yönetim birimindeki yurttaşlar, gruplar, hareketler ve örgütler arasında görüş oluşturma, tartışma, müzakere ve çekişmeden oluşan bir “kamusal alan”ın bulunduğu düşüncesidir ve kamusal bir müzakere alanı demokratik kurumların meşruiyeti açısından zorunludur. İletişime dayalı demokrasi anlayışı, devlette merkezi bir biçim almış toplumsal anlayışla değil, merkezi olmayan bir toplum modeliyle işler. Müzakereci demokrasi modeli; (1) değer çoğulculuğuna rağmen ortak yarara ilişkin kabul edilebilir formülasyonlara ulaşmayı amaçlar; (2) çıkar çatışmalarının varlığına rağmen, insanı ortak işbirliği koşullarının varlığına ikna edebilir ve (3) mağdur herkesin kendi bakış açısını dile getirme şansına sahip olacağı bir “birlik oluşturma tarzında çoğulculuğa” öncelik tanır (Benhabib, 1996, 102-111, Aktaran: Çoşkun, 2005: 167).

Türkiye’de belediye encümeni, belediye başkanını daha güçlendirici bir işleve sahiptir. Ancak demokratik kriterler açısından asıl sorun belediye meclislerinde bulunmaktadır. Mecliste esnaf, yapsatçı, vb. belediyenin rant oluşturucu kararlarından çıkarı olanlar temsil edilmektedir. Buna karşılık tüketici, memur, işçi gibi oluşturulan rantları ödemek durumunda kalan kentliler temsil edilmemektedir. Bu durum, partilerin iç pratiklerinden kaynaklandığı gibi, siyasi partiler kanunundan gelen özelliklerden de etkilenmektedir.

Köyler yerel siyaset açısından değerlendirildiğinde durum hiç de iç açıcı değildir. Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki köye ilişkin bazı çabalar ve sonradan başarılı uygulamaların terk edilmesi ile Köy Enstitüsü projesi, toplum kalkınması ve benzeri projeler dışında merkezin köyle ilgilendiği söylenemez. Bu süreçte siyasete etkin katılımdan bile söz edilemezken yerel siyasetin değerlendirilmesi söz konusu değildir (Görmez, 1997).

Yerel yönetimlerde çoğulculuğun ve demokrasinin benimsenmesi etkinlik işlevinin yanında sistemin bütününden gelen amaçları da gerçekleştirmektedir. Toplumsal yapıda eşitsizliklerin azaltılması, gelişmenin hızlandırılması, kentsel yönetimin en önemli görevidir. Yerel siyasetin demokrasinin Türkiye’de gelişmesine koşul olarak daha da karmaşıklaştığı ve yerel taleplere daha duyarlı hale geldiği söylenebilir. Bu duyarlı hale geliş formel örgütlenmeler kanalıyla etkilenmelerden çok, formel olmayan ilişkilerin sağladığı etkileşimler yoluyla gerçekleşmektedir (Tekeli, 1993). Yine bu duyarlı hale geliş seçilmiş yerel organların halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını, yerel organlar tarafından belirlenen etkinlik alanlarının yerel topluluğu oluşturan insanlar yani halk tarafından denetlenmesini içermektedir (Keleş, 2011. 40) Yerel yönetimler açısından değişik düzeylerde ve niteliklerde denetleme söz konusudur. Bunlardan en önemlisi kuşkusuz seçimler yoluyla olan denetimdir. Seçmen, denetimini yerel iktidarın değiştirilmesi ya da sürdürülmesi yoluyla yapar. Bununla beraber vatandaşın seçimler arası dönemde yaptığı denetim metotları da bulunmaktadır. Bilgi

alma hakkı ve dilekçe hakkı anayasal olarak sağlanmış bir hak olarak gündelik hayatta uygulanan bir metottur.

Geleneksel bürokratik ve yeni örgütlenmelerde yerinden yönetimci bir eğilimin ağırlıklı olarak gündeme gelmesi, monolitik-bütüncül-tek otorite altında tek merkezden yönetilen örgüt yapılanmasından vazgeçilmesi, kamu faaliyet alanının daraltılarak özel sektörün devreye sokulması, kamu yönetiminin yeni oluşturduğu vatandaş kavramından müşteri kavramına geçiş, Toplam Kalite Yönetimi, verimlilik ve etkinlik kavramlarının somut sonuçları gibi gösterilmektedir (Aksoy, 1998).

Halk toplantıları kamuoyunu bilgilendirmek ve yönetim yetkililerine kamunun duygu, düşünce ve isteklerini iletebilmek amacıyla başvuru geleneksel bir yöntemdir. Bu toplantılar yerel yönetim yetkililerince daha da geliştirilerek belirli temel kural ve düzenlemelerle diğer önemli kararların alınmasına katkıda bulunucu bir niteliğe kavuşturulabilir (Yıldırım, 1993: 106).

Kamuoyu araştırmaları belirli sınırlamalar taşımalarına rağmen değişik yerel grupların belirli konulardaki görüş ve yaklaşımlarının belirlenmesinde, yerel topluluğun değişen duyarlılık ve hizmet taleplerinin ortaya konmasında, değişik baskı gruplarının etkilerinin değerlendirilmesinde, etkin ve ilgili bir yurttaş topluluğu yaratılmasında, yerel yönetimlerin halkın bilgilendirilmelerinde önemli katkılar sunmaktadır (Yıldırım, 1993: 110).

Mahalleler demokratik toplulukların her zaman temel taşı, ana yerel forumu, yerel sohbet- konuşma ve tartışma merkezleri olmuştur. Demokrasi, iktidarın kullanımı için gerekli olan koşulların ve bu koşulların başında da yurttaşlık bilincinin hak ve yetkilere karşı duyarlılığının geliştirilmesi demektir. (Yıldırım, 1993: 119). Halkın, kendi “yerel konuşma ve tartışma merkezlerinin”, “kendi mahalle parlamentosunun” olması; forum ya da meclis işlevi gören bu mikro kuruluşların sorunları tartışmak, halka yakın bir yönetim anlayışı sergilemek ve halkla yüz yüze ilişkiler geliştirebilmek gibi işlevlerinin olduğu bilinmektedir.

3.3. DEMOKRASİ PERSPEKTİFİNDE YEREL YÖNETİM SORUNLARI

21. yüzyılda demokrasi, küreselleşme ve bölgeselleşme süreçlerinin etkisi altında Türkiye'nin kamu yönetimi sistemini dönüştürmek, uluslararası kuruluşların etkisi ile Türkiye'nin yaşadığı bütçe sorunlarının da çözümlenmesinde ana amaç olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin demokratikleşme sorunları ile devletin bütün yönetim yapısının sorunları paralellik gösterse bile olası çözüm önerileri ekonomik zorunlulukların sonucu uluslararası kuruluşlara bağlanan yerel çözümler olmamalıdır. Yerel yönetimler, demokrasinin kurumlarından sadece bir tanesidir.

Türk siyasetinin bir başka özelliği ise muhalefette iken yerel yönetimlerin güçlendirilmesini savunanların, iktidara geldiklerinde uyguladıkları politikalar ile bu görüşe karşı çıkmalarıdır. Bu davranış değişikliği, temsili demokrasinin tutarsızlığı olarak görülebilir (Tekeli, 1998: 204).

Türkiye'de milletvekillerinin, merkezi otoritenin vesayet yetkisini güçlendirmesinde etkisi bulunmaktadır. Bu etki ilinden seçilmiş milletvekillerinin, merkeze gittikten sonra yerel siyasi etkilerini sürdürmek istememeleri ile ilişkilidir (Tekeli, 1998: 204).

Küreselleşme süreci devletlerin çalışma tarzını değiştirirken yerel yönetimlerin de çalışma tarzını değiştirmiştir. Artık yerel yönetim ulusala, merkezi yönetime göre tanımlanabilen bir yönetim birimi olma özelliğini yitirmeye başlamıştır. Örneğin Denizli kenti üretim ritmini herhangi bir ulus aşırı şirketle yaptığı iş bağlantılarıyla yükseltebiliyorsa, o noktada hiçbir ulusal sınırlamayı istemeyecektir. Küreselleşme süreci az gelişmiş ülkeler için sömürgeleşme boyutu içermektedir. Bu boyutu Türkiye ölçeğinde önlemek üzere kullanılabilecek araç ulusal bütünü harekete geçiren ve gözleyebilen bir merkezi yönetimdir (Güler, 1998: 155-158).

Ulus devletlerin kültürleri homojenleştirici eğilimleri günümüzde yeterli görülmemektedir. İnsanların kendi tercihlerini hayata geçirmeleri çoğulculuk

talepleri, demokrasinin sınırları içinde gelişmediğinde yerel siyaset ulusal gündemi belirlemektedir.

Aşağıda ulusal seçimlerle yerel seçimler arasındaki bağlantıyı açıklamaya yönelik çalışma bulunmaktadır. Buna göre, 1984 yerel seçimlerinde, iktidarda bulunan ANAP oy kaybetmiştir. ANAP'ın 1983 ulusal seçimindeki oy oranı % 45.14 iken; 1984 yerel seçiminde % 41.52'ye gerilemiştir. Yine, 1989 yerel seçimlerinde iktidar partisi olan ANAP oy yitirmesini sürdürmüştür. ANAP'ın 1987 ulusal seçiminde oy oranı % 36.31 iken; 1989 yerel seçiminde % 21.80 olmuştur. 1994 yerel seçimlerinde, iktidarda bulunan DYP-SHP koalisyon hükümetinin partileri de oy yitirmişlerdir. DYP, 1991 ulusal seçiminde elde ettiği % 27.03'lük oy oranını, 1994 yerel seçiminde % 21.41'e; SHP 1991 ulusal seçimindeki % 20.75'lik oy oranını, 1994 yerel seçiminde % 13.53'e düşürmüştür. 1999 ulusal ve yerel seçimlerine DSP azınlık hükümeti ile gidilmiştir. DSP daha önce, ANAP ile bir koalisyon hükümetinde yer almıştı. DSP 1995 ulusal seçiminde % 14.64'lük oy oranını 1999 ulusal seçiminde % 22.19'a yükseltmiştir. Ancak, aynı yıl ve günde yapılan yerel seçimde aynı oy oranını elde edememiştir (% 18.70), (Akbulut, 2004: 3).

2004 yerel seçimlerinde ise, iktidarda bulunan AKP, 2002 ulusal seçimindeki % 34.28'lik oy oranını önemli ölçüde arttırarak, % 41. 9'lık bir oy oranına ulaşmıştır.

Tablo 6:Yerel Seçimlerde İktidar Partisinin Konumu

Yerel Seçimler	İktidar Partisi	Seçim Sonucu		Seçimin Etkisi
1973	Naim Talu (Partilerüstü) Hükümeti	1973 Ulusal Seçimlerinden CHP, % 33.29'lık oy oranı ile birinci parti olarak çıkmıştır. CHP, yerel seçimlerde oyunu arttırmıştır; % 37.09. Bu sonuç, hükümeti kurmasını kolaylaştırmıştır.		CHP ve MSP arasında koalisyon hükümeti kurulmuştur.
1977	1. Milliyetçi Cephe-MC-(Adalet Partisi-AP, Milli Selamet Partisi –MSP, Cumhuriyetçi Güven Partisi –CGP, Milliyetçi Hareket Partisi -MHP Koalisyon Hükümeti	AP 1977 us: % 36.89. MSP 1977 us: % 8.57. CGP 1977 us: % 1.87. MHP 1977 us: % 6.42.	1977 igms: % 37.10. 1977 igms: % 6.91. 1977 igms: % 0.63. 1977 igms: % 6.62.	CHP, DP, CGP ve Bağımsızlardan oluşan koalisyon hükümeti kurulmuştur.
		Muhalefet (CHP). AP oy arttırmakla beraber, muhalefet yani CHP, daha fazla oy arttırmıştır: CHP 1977 us: % 41.39, 1977 igms: % 41.73.		
1984	Anavatan Partisi (ANAP) Hükümeti	ANAP, 1983 us: % 45.14.	1984 igms: % 41.52.	ANAP, 1983 ulusal seçimine göre, oy kaybetmiştir.
1989	Anavatan Partisi (ANAP) Hükümeti	ANAP, 1987 us: % 36.31.	1989 igms: % 21.80.	1991 yılında erken ulusal seçime gidilmiştir.
1994	Doğru Yol Partisi ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti (DYP-SHP) Koalisyon Hükümeti	DYP, 1991 us: % 27.03. SHP, 1991 us: % 20.75.	1994 igms: % 21.41. 1994 igms: % 13.53.	İktidar partileri, büyük oranda oy yitirmişlerdir.
1999	Demokratik Sol Parti (DSP) Azınlık Hükümeti	DSP, 1995 us: % 14.64; 1999 us: % 22.19. MHP, 1995 us: % 8.18; 1999 us: % 17.98.	1999 igms: % 18.70. 1999 igms: % 17. 17.	DSP, MHP ve ANAP Koalisyon Hükümeti kurulmuştur. DSP, 1995 ulusal seçimine göre, oy arttırmıştır.
2004	Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümeti	AKP, 2002 us: % 34.28.	2004 igms: % 41.09.	AKP, oy oranını arttırmıştır.
2009		AKP 2007 us: %46.7	2009 igms: % 38.17	AKP, oy oranını azaltmıştır.
2011*	Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümeti	AKP, 2011 us: % 49.9		

Kaynak: (Akbulut,2004: 4)

Tablo, Doç. Dr. Örsan Öcal Akbulut'un 2004 yılı araştırmasına 2009 yılı yerel seçimleri ve 2011 genel seçimleri eklenerek oluşturulmuştur.

* 2011 Genel Seçimlerine aittir.

1984 yılında askeri yönetim sonrası liberalizasyon projesi kapsamında ANAP'ın oylarının ulusal seçim ile yerel seçimde aynı düzeyde olduğu gözlemlenmektedir. Yerel yönetimde hizmet eden siyasal parti bir sonraki seçim dönemi oy kaybına uğramaktadır. 2002 yılından sonra Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 3 dönem ulusal seçimlerden başarı ile ayrılmasına rağmen, yerel seçimlerde oy oranının 3 puan azalttığı görülmüştür. Seçmenlerin hizmetlerini beğenmedikleri siyasal partilerin oylarını düşürdükleri de görülmektedir.

Ulusal seçimlerde iktidar olan siyasal partilerin, kendi partilerine ait belediyelerde vesayet denetimi dahil olmak üzere kaynaklar ve imkanları sonuna kadar kullandıkları bilinmektedir. Ancak farklı partilerden olan yerel yönetimlere aynı siyasal ve ekonomik imkanlar sağlanmamaktadır.

Yerel siyasetçilerin kurumsal yoldan sahip olamadıkları yerel yönetim iktidarı için, bu kudreti ellerinde bulunduranlarla paylaşmak sistemin genel yöneticileri ve bürokratlarla olmuştur. Merkezîyetçi yönetim sistemi, yerel hizmetlere ilişkin yönetim yetkisini yalnız yerel politikacılara vermemekle kalmıyor. Yetkilerinin çoğunun yasal sahibi olan il bürokrasisi, bu yetkilerin geniş ölçüde merkez politikacılarına kaymış olduğu bir ortama da rıza göstermek zorunda kalmış bulunuyor. Başka deyişle günümüzde çok sayıda yerel hizmete ilişkin kararların alınması, tercihlerin yapılması, hizmetler için kaynak bulunması ve bu kaynakların hizmetlere tahsis edilmesine ilişkin yetkiler ve güç merkez politikacıların elindedir (Stiftun Friedrich Ebert, 1998: 36). Bu bağlamda il bürokratlarının ikinci muhatapları da merkez politikacılarıdır. Merkezdeki bürokratlar da bu kategoriye eklenebilir. Milletvekillerinin yerel işleri bakanlıklardan ve genel müdürlüklerden sonuçlandırma çabaları Türkiye'de çok bilinen siyasi bir yöntemdir (Stiftun Friedrich Ebert, 1998: 36-37).

İnsanların değişmeden toplumda var olabilme talepleri sonucunda temsili demokrasi için de siyasal çoğulculuk için de toplumdaki çeşitli güçlerin çatışarak kararları etkilemesine ve onların azınlık görüşlerinin de gerçekleşmesine olanak sağlayan bir yapı oluşturmasına ihtiyaç vardır.

Kürselleşme süreci ile birlikte temsili demokrasinin sınırları ulusal ölçekten uluslararası ölçüğe taşınmış durumdadır.

Bir kent yönetiminin aldığı her karar, gerçekleştirdiği her alt yapı, her hizmet doğrudan ya da dolaylı olarak bir rant oluşumuna, bu rantın belli bir biçimde dağıtılmasına neden olmaktadır. Merkezi yönetimin dağıtabileceği çıkarlar bütçesi ile sınırlı iken, yerel yönetimler imar kararlarıyla bütçelerini kullanmadan da yandaşlarına çıkar sağlayabilir (Tekeli, 1998: 197).

Türkiye’de belediyelerin iş gücünün kendini yeniden üretimine yönelik, yani yerel halkın tümüne yönelik fonksiyonu yoktur. Belediyeler Batı ülkelerindeki örneklerden farkı bu aşamada ortaya çıkmaktadır. Belediyeler açısından geriye kalan tek görev planlama ile sermaye birikimine, ranta katkı yapmalarıdır (Güler, 1998: 155-158).

İl ve ilçelerde yerel nitelikli kamu hizmetleri üzerinde temel kararları alma, tercihleri yapma, kaynak bulma ve bu kaynakların hizmetlere tahsis etme yetkilerini yalnız ve yalnız yerel meclisler aracılığıyla yerel seçilmişlere, yani yerel siyasetçilere verecek radikal düzenlemelere gidilmeli; il ve ilçelerde gerçek nitelikte yerel yönetim birimleri oluşturulmalıdır (Stiftun Friedrich Ebert, 1998: 38).

Birgül Ayman Güler yerel yönetimlerde demokratikleşme sürecinin güçlendirilmesini, temsil sistemindeki hataların kadın, genç, ücretli, taşınmaz sahibi olmayan toplum kesimlerinin ağırlıkları ölçüsünde düzeltilmesini, temsili sınırlandıran seçim sistemi ve siyasal parti yapılarının değiştirilmesini yerel yönetimin öncelikle siyasal reformlardan sonra gerçekleştirilmesini önermektedir.

Yerel seçimlerin ülke siyasetinde tamamen belirleyici olduğu sürecin 1980’li yılların sonuna doğru başladığı belirtilebilir. Özellikle 1989 yerel seçimleri siyasetin kimyasını alt üst etmiş ve ANAP’ın güçlü siyasetini bitirme sürecine sokmuştur. Sosyal Demokrat siyasetin etkili olduğu bu dönem kısa sürmüş ve Refah Partisi’nin yerel yönetimlerde başarı kazandığı bir yerel siyaset dönemi başlamıştır. Bu rüzgar oldukça güçlü bir biçimde siyaseti sarsmış ve ülke siyasetinde 1990’lı yılların büyük çalkantılarla geçmesine neden olmuştur. Ancak, seçmen bu dönemde yerel alanlarda yapılanlar ve

başka gelişmelerin de etkisiyle bu siyasal çizginin devamını 2003'te iktidara taşımış ve 2004 yerel seçimlerinde de bu tutumunu sürdürmüştür (Çukurçayır, 2008: 12). Merkezi iktidarın bütün olanaklarını kullanan AKP 2009 seçimlerinde önemli bir oy oranı ile yerel yönetimlerdeki etkinliğini sürdürmüştür.

Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi başlıklı tartışmaların hemen hepsinin ortak amacı, yerel yönetimleri demokratik ve verimli hizmet üreten birer yönetim kurumu durumuna getirmek olarak görünmektedir. Üniter yapı içinde ve reformist bir anlayışa dayanan bu yaklaşımlar yanında, çözümü tek merkezli devlet yapısından çok merkezli devlete, idari yerinden yönetim anlayışından siyasi yerinden yönetime geçişte bulan yaklaşımlar da gündemde yer bulabilmektedir (Erençin, 1994: s. 9).

3.4. TÜRKİYE'DE YEREL SİYASETİN YERİ VE ÖNEMİ

Yerel siyasetin, sosyal bilimlerin çok boyutlu yapısı içinde, genel siyaseti oluşturan unsurlardan biri olduğu, ancak en önemli alt unsurları içinde barındırdığı bilinmektedir. Demokrasinin olmazsa olmaz halk katılımını sağlamanın en uygulanabilir metodu, ölçek düzeyinde halkın katılımını sağlayan kanalların küçültülmesi ve etkinleştirilmesidir. Demokratik yönetim birimleri olmaları yerel yönetimleri bu pratik uygulamaların odak merkezine yerleştirmektedir.

Demokrasi, sadece temsili anlamda, halkın belirli periyotlarla idarecilerini seçmeleri değil; bizzat karar alma süreçlerine katılımını gerektirir. Katılımcı demokrasi olarak tanımlanan bu yöntem, yerel yönetimlerin en önemli varlık nedenlerindedir (Uzun ve Parlak, 2002: 83).

Neo liberal politika yerel yönetimlerin yeniden organize edilmesinde bazı temel özellikleri göz önünde bulundurmaktadır. Bunlar özelleştirme, hedef belirleme ve yerinden yönetim (desantralizasyon) dir. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi mali krizlerin azaltılması ve hizmet sunumlarının etkinleştirilmesi için siyasal bir yol olarak belirlenmiştir. Yeni işletmecilik ilkeleri kamu hizmetlerinin verimliliğinin artırılması için kullanılmıştır.

Yerelleşme eğilimi ile birlikte özellikle sosyal politika alanında etkisizleştirilen merkezi otoritenin pek çok görevi, yerel yönetimlere devredilmektedir. Yerel yönetimler yoksulluğun azaltılmasında aktif rol oynayarak devletin boşalttığı alanlarda hizmetlerin sunulmasını sağlayabilecek uygulamalarda bulunmaktadır. Ancak bu görevleri yerine getirirken özerklik ve mali kaynak konusunda merkezi otoritenin yardımına ihtiyaç duymaktadırlar. Yerel siyaset bu aşamada merkezi otoritenin hâkimiyetine karşı kamu oyu oluşturmakta, bürokrasinin hantallığı ve verimsizliği üzerine görüş üretmektedir. Vatandaşların karar alma süreçlerine katılmaları, hangi kamu hizmetlerinin nasıl oluşturulacağına ve vergilerin nasıl harcanacağına karar vermeleri ön plana çıkarılmaktadır. Ancak karar verme aşamasındaki bütün süreç Neo Liberal söylem tarafından kontrol edilmekte, katılımcı yerel demokrasi programların yürütülmesine yönelik bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye’de büyük şehirlerde yaşayan yerel topluluklarda kentlilik bilinci oluşmamıştır. Küçük yerleşim birimlerinde var olan hemşerilik bilinci ise yaşadığı yerleşim birimi ile aidiyet kültürü kuran ancak yerel yönetimlerin kendilerine karşı sorumlu olduğunu, vergilerin bu yönetim birimlerinin kaynağı, dolayısıyla yerel yönetimin asıl sahiplerinin kendileri olduğunun hissedilmediği toplumsal bir eğilim bulunmaktadır. Büyük ölçekli rüşvet skandalları, iltimaslar dışında yerel siyasetçiler, çoğunlukla halkın seçim dönemlerinde ait oldukları partilere güvenmesine ihtiyaç duyarlar. Gelişmiş ülkelerde yerel yöneticiler yatırım kriterlerine uygun olmayan hizmet üretimleri, hatalı siyaset ve ekonomik davranışlar, alınan hediyeler için bile toplumsal baskı nedeniyle istifa etmek zorunda kalabilmektedir. Kentine, yaşadığı yere karşı sorumluluk hissetmek, bu sorumluluk bilinci ile demokratik eylemlerde bulunmak, Türk yurttaşının genel olarak tercih ettiği bir yol olarak değerlendirilemez.

Türkiye koşullarında siyasal yerinden yönetimin ekonomik, sosyo-kültürel ve siyasal yönlerden sağlayacağı yararları ve doğuracağı sakıncaları tartışmak, siyasal karar alıcılar tarafından genellikle tercih edilmemektedir. Yerel yönetimlerle ilgili uygulamaların daha çok, katılımcılığı artırmak, kaynakların artırılması gibi konularda yoğunlaştığı görülmektedir. Egemenlik

haklarının devletle yerel birimler arasında yeniden paylaşılmasını içeren bölgesel yönetimler konusu yerel siyasetin en gerilimli alanıdır.

Demokratik katılım, öncelikle demokratik eğitim ve kültürün bir parçasıdır. 2004 yılında yasal düzenlemelerle demokratik katılımın yasal çerçevesinin çizilmesine, özellikle belediyelerin katılım konusuna önem veren çalışmalarına ağırlık vermesine rağmen, Türkiye’de demokratik katılım hala istenilen düzeyde değildir. Toplum kesimlerinin belediye meclislerinde temsil edilmesi son derece kısıtlıdır. Türkiye’de yerel yönetimlerde kadın temsili ancak son seçimlerde %1’in üstüne çıkmıştır. Türkiye’de halk meclisi, kadın meclisi, engelli, çocuk, genç ve yaşlı meclisleri yerel gündem 21 çalışmaları ile bütün il ve ilçe belediyelerinde oluşturulmaktadır. Bu meclislerde genellikle şekilsel çalışmaların bulunduğu, iyi niyetli uygulamaların olmasına rağmen bu uygulamaların yerel yönetimlerde karar süreçlerinde etkili olmadıkları söylenebilir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin bu meclislerde alınan kararları değiştirmeden onayladığı eğitim, sağlık, çevre temizliği gibi konularda alınan kararlara kaynak aktarımı yapıldığını söylemek de yanlış olmayacaktır.

Bunun yanı sıra gönüllü katılım projelerinin önem kazanması ve sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetimlerle kurdukları bağın güçlenmesi ile gönüllü katılım projelerinde gözle görülür bir artış bulunmaktadır. Ancak gönüllü katılım uygulamalarında genellikle kamu hizmeti üretimi yapılmakta, toplum kesimlerinin kültürel ve sosyal niteliklerine göre siyasi faaliyetlerde bulunmalarına çok sık rastlanılmamaktadır.

Kamu idaresi reformlarının devlet ve yönetim felsefesini kapsamaması, yerel hizmetleri yönetme yetkisinin yerel topluma ve onların temsilcisi olan yerel meclislere devredecek sistemlerin kurulmaması, merkezi yönetimden yerinden yönetime yetki devrinin ihtiyaç duyulan yeterlilikte yapılmaması sorunların devam etmesini sağlamaktadır.

Yerel siyaset içinde bulunmak, yerel yönetimlerin meclislerinde görev yapmak, yerel yönetim pratikleri içinde siyasal hayatın devam ettirilmesi, gönüllü katılım projeleri, kamu hizmeti üretim sürecinde bulunmak, demokrasinin gelişmesine hizmet edecektir.

Türk demokrasisinin kendisini güçlendirmesi için yurttaş bilincinin arttırılması önemli bir düzenleme olmakla birlikte, asıl yapısal değişikliklerin belediyelerin mali nitelikteki hizmetlerinin yerel halk tarafından etkin bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerde siyasal faaliyetlerini sürdürmeyi amaçlayan bireylerin, kurumsal yapıyı bireysel ya da çıkar ilişkileri bağlamında kullanmasının önüne geçilmesi, rantın belirli çıkar gruplarına dağılmasının engellenmesi, yerel yönetimlerin deforme olmuş biçimlerinin düzeltilmesi ile ilgilidir.

Yerel yönetimlerin, yerel yönetimlerde yetişmenin ulusal çaptaki demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmak için olanaklara sahip olması, siyasal eğitimin tabandan başlayarak geliştirilmesi, demokrasinin geliştirilmesine yardımcı olacaktır.

SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye’de yerel siyasetin demokratik nitelikleri ve demokratikleşme sürecine katkıları araştırılmıştır. Çalışmanın ana konusu, demokratik teoriler ve ulus devletin 1970’li yıllardan sonra geçirdiği dönüşümün temel nedenini oluşturan kapitalist birikim krizinin aşılması ve küreselleşmenin Türkiye üzerine etkilerini incelemektir. Bu süreçte uluslararası kuruluşların özellikle Dünya Bankası ve Avrupa Birliği’nin Türkiye’yi etkileme gücü üzerinde durulmuştur.

1970’li yılların sonunda yaşanan gelişmeler yerel yönetimlerin önemini artıran bir süreci başlatmıştır. Kapitalist sistemin içinde bulunduğu krizin Post-Fordist üretim biçimi aşamasında neden olduğu toplumsal, sosyal ve ekonomik değişme, teknoloji/iletişim olanaklarının ilerlemesi, devletin fonksiyonlarının yeniden tanımlanmasına, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yerelleşmenin, bir başka ifadeyle yerel yönetimlerin yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur.

Demokrasi düşüncesinin siyasal hayattaki ikinci büyük dönüşümü, ulus devletin ortaya çıkışı ile birlikte demokrasinin ulus devlet ölçeği içine aktarılması ile yaşanmıştır. Karmaşık bürokratik yapının şekillendirdiği, meşruiyetini milliyetçilik ideolojisi ile inşa ettiği ulusla özdeşleştiren devlet modeli, temsili demokrasinin dayandığı -farklı biçimleri olsa da- merkezi bir iktidardır.

Günümüz dünyasında ulus devletin de ötesinde daha da geniş ve kapsayıcı, ulus üstü siyasal kuruluşlar yer almaktadır. Liberal söylemin uluslararası kuruluşlar aracılığıyla demokrasinin etkinleştirilmesi ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı tezi “yönetişim” modeli ile ilişkilendirilmiş, yerel siyaset ve yerel demokrasi kavramlarının önemi artmaya başlamıştır. Günümüzde yerel yönetimler hala ikincil yönetim birimleri olarak varlıklarını belirli koşullar altında, merkezi yönetime bağımlı olarak sürdürmektedir. Siyaset tanımlamalarında yerel veya genel tanımı çok belirgin olmasa bile siyasetin yerel düzeyde ele alınışının pek çok örneğine rastlanmaktadır. Ancak yerel siyasetin, ulusal siyasetin bir parçası olduğu ve ulusal siyaseti

şekillendiren faktörlerin yerel siyaseti de benzer şekilde etkilediği bilinmektedir. Yerel siyasette kaynakların merkezden yerele devredilmesi; ulusal siyasette yerelleşmenin ve yerel siyasetin etkisini oluşturma isteği göze çarpmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin müşterek ihtiyaçlarının kamu hizmeti sunularak giderilmesi ve merkezdeki milletvekillerinin yerel düzeydeki etkinlikleri de yerel siyaset kavramının tanımına girmektedir. Yerel siyaset ile birlikte ülkede siyasete ve karar alma süreçlerine katılım şekilleri genişlemektedir. Ulus devlet, ulus üstü kuruluşlarla paylaştığı hükümler haklarını ulusal düzeyde yerel yönetimlerle de paylaşmaktadır.

Yerel siyaset ve yerel demokrasinin ulusal siyaset ile ilişkisi muğlaktır. Tartışmalarda, teorik sav yerel yönetim geleneğini ve yerel yönetim demokrasisini, demokrasinin bir alışkanlığı ve temeli olarak görürken, fiili siyaset durumun böyle olmadığını, yerel demokrasi olmazsa, demokrasinin yerleşememesi düşüncesinin yanlış olduğunu savunmaktadır.

Yerel demokrasi yerel siyasetin bir çıktısı değil, demokrasi kavramının kapsayıcı niteliğinin idealize edilmiş şeklidir. Örneğin Türkiye’de belediyeler, bağımsızlıklarını savunucu güçlü bir siyasal akım bulunmasına, yaşanan yerel siyaset bunalımına rağmen, gerçek özerkliklerine kavuşmamışlardır.

Türkiye’de 2003 yılından itibaren uygulanan yeni kamu yönetimi anlayışı, merkezileşme eğilimini engelleyememiştir. Çoğulcu sistemin temel kurumları olan yerel yönetimlerin, yerel iktidarlar ve yerel politikalar düzeyinde değerlendirilmesi günümüz Türkiye’si için geçerli değildir. Ancak sivil toplumun güçlenmesi, Avrupa Birliği uyum yasaları, yönetim ilkeleri doğrultusunda oluşturulan yerel siyasete katılım kanalları ulusal siyasete önemli katkılar sağlamaktadır. Gelişmelerin, genellikle batılı devletlerle karşılaştırılması, bu katkıların yetersiz olması kanaatini doğursa da yerel siyasetin ve demokrasinin oluşması için şekilsel altyapının oluşturulduğu ve özellikle belediyelerdeki eğilimin, yerel demokrasiyi artırıcı nitelikte olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye’de il genel meclislerinde toplumun bütün kesimlerini kapsayacak bir temsil sisteminin olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Temsil sisteminde yaşanan sıkıntılar, yerel karar alıcıların kendilerini halk

dışında başka çıkar gruplarına da sorumlu hissetmelerini sağlamaktadır. Patronaj sisteminin varlığı, kayırmacılığın ve siyasal tercihlerin ön planda olduğu bu yapı, Türkiye'deki genel siyasal anlayışın bir uzantısı olarak görülebilir. Ancak yerel siyaset içinde bulunmak, yerel yönetimlerin meclislerinde görev yapmak, yerel yönetim pratikleri içinde siyasal hayatın devam ettirilmesi, gönüllü katılım projeleri, kamu hizmeti üretim sürecinde bulunmak, demokrasinin gelişmesine hizmet edecektir.

Türkiye'de yerel yönetimlerde, kararlara katılma ve denetim, halkın yönetim sorumluluğunu paylaşması ve genel yönetimle uzlaşması düşüncesi yayılmaya başlamıştır; ancak bu yayılmanın toplumun bütün kesimlerini kapsadığı söylenemez.

Türkiye'nin siyasal tarihi incelendiğinde devlet geleneği çok güçlü bir toplum olması, demokratik ilkelerin askeri müdahaleler ve merkezi yönetim tarafından çoğu zaman göz ardı edildiğini göstermektedir. Sovyet Blok'un devrilmesinden sonra İslam'ın aşırı yorumları ve Kürt hareketi karşısında laik, üniter yapının korunması yerel yönetimlerin özerkliğinin ve yerel siyasetin çoğu zaman gerilimli bir alan olmasına yol açmıştır.

Toplusal hayata etkin katılım ile halkın yapıcı gücünü harekete geçirmek, sürekli olarak kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulması aşamasında meşruiyet kazanmaktadır. Bunun temel sebebinin, yerel yönetimlerin, merkezi idare tarafından bir kamu idaresi olarak görülmesi ve siyasal alandaki taleplerin yıkıcı ve bölücü olma faaliyeti içinde değerlendirilmesi ihtimali yüksektir. Türkiye'de yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesi aşamasında da merkeze siyasi ve mali bağımlılıkları yüzünden sorunlar bulunmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı içinde Toplam Kalite Yönetimi ve işletmecilik anlayışına göre şekillenen yerel yönetimler, yurttaşların müşterileşmesi aşamasında, yüzlerini sürekli olarak hizmet sunumuna dönmüşlerdir. Kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği tartışmaların ana gündemini oluştururken, kamu hizmetlerinin müşteri ilişkisinin ötesine geçen sosyal ve siyasal özellikleri üzerinde durulmamaktadır. 1970'li yılların ortasında sosyalist anlayışla şekillenen belediye hareketinde derinleşen

demokrasi hareketi, günümüzde siyasal niteliğinden arındırılmış katılıma örnek olabilecek düzeydedir. Bu açıdan toplumsal dayanışma ve mahalle düzeyinde siyaset yapma olanakları geliştirilmelidir. Merkezi gücün mümkün olduğunca dağıtılması katılım ve hesap verebilirliğin artırılması demokrasiyi güçlendirecektir.

Türkiye’de yaşanan demokratikleşme sürecinde, halkın tercihlerine güvenilerek ulusal siyasetin yeniden kurgulanması zaman alacaktır. Ancak demokrasinin içeriği ve demokratik kültür, sorunların çözümünde en önemli unsur olarak gerçek anlamda, sosyal-siyasal ve katılımcı demokrasinin gerekliliğine işaret etmektedir.

KAYNAKÇA

AKSOY, A.Şinasi: “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7 Sayı 1, Ocak 1998, s. 3-13.

AKSOY, A.Şinasi: “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim, Eleştirel Yaklaşım”, Ankara, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7 Sayı 1, Ocak 1998, s. 3-13.

AKTAR, Ayhan, **Varlık Vergisi ve “Türkleştirme” Politikaları**, İstanbul, İletişim Yayınları, 9 Baskı 2008.

ALADA, ADALET: **Yerel Yönetim ve Ahlak**, İstanbul, IULA-EMME Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, 1993.

ALCOCK, Pete, MAY, Margaret, ROWLINGSON, Karen, **Sosyal Politika Kuramlar ve Uygulama**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2008.

AREN, Sadun: “Türkiye’de Siyaset”, WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, **Sivil Toplum İçin, Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, İstanbul, Numune Matbaası, 1998.

ARSLAN, Süleyman: **Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını No:109, 1978.

BAYRAMOĞLU, Sonay: **Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal Dönüşüm**, İstanbul, İletişim Yayınları, İkinci Basım, 2010.

BİLGİÇ, Veysel, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2009

BORATAV, Korkut, KEYDER, Çağlar, PAMUK, Şevket: **Krizin Gelişimi ve Türkiye'nin Alternatif Sorunu**, İstanbul, Kaynak Yayınları, 1984.

BORATAV, Korkut, **Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye**, İstanbul, Yordam Kitap Basın ve Yayın Tic. Ltd. Şti., 2010.

BOZKURT, Ömer VE ERGUN Turgay: **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara 1998.

BOZLAĞAN, Recep, DEMİRKAYA, Yüksel (Der.): **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008

ÇAKIR, Erkan: **Kamu Yönetiminde Merkez Yerel İlişkileri**, (Erişim), <http://www.makaleler.com/bilgi-yonetimi-makaleleri/kamu-yonetiminde-merkez-yerel-iliskileri.htm>, 01. Ekim 2012.

ÇEÇEN, Anıl, Kültür Yönetimi, (Erişim), www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUyMDU2MDU3, 01 Ekim 2012.

ÇETİN, Yetkin: **Türkiye'de Askeri Darbeler ve Amerika, 27 Mayıs, 12 Mart ve 12 Eylül'de Amerika'nın Yeri**, Ankara, Ümit Yayıncılık, 1995.

ÇİTÇİ Oya, "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", Ankara, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, s. 5-14.

ÇİTÇİ, Oya: "Yerel Siyaset ve Demokrasi/Çoğulculuk/Sivil Toplum"
WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, **Sivil Toplum İçin, Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, İstanbul, Numune Matbaası, 1998

ÇOŞAR, Simten ve OZMAN, Aylin: “Kasım 2002 Genel Seçimi Sonrasında Türkiye’de Merkez Siyaseti Üzerine Bir Değerlendirme”, Türk Sosyal Bilimler Derneği: **Kapitalizm ve Türkiye II, Emek, Siyasal Yaşam ve Bölgesel Kalkınma**, Hazırlayanlar: Fuat Ercan, Yüksel Akkaya, Ankara, Dipnot Yayınları, 2005.

ÇOŞKUN Vahap, **Ulus-Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu**, Ankara, Liberte Yayınları, Ocak 2009.

ÇUKURÇAYIR, Akif: **Seçim, Yerel Seçim ve Trajik Bir Yanılsama: “Bizim Başkan”** (Erişim), <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/ekim2008/4.pdf>, 19 Temmuz 2012.

DAĞDELEN, İlhan: Post-Fordizm, Mevzuat Dergisi, Yıl:8 Sayı:90 Haziran 2005, (Erişim) <http://www.mevzuatdergisi.com/2005/06a/05.htm> 17 Ağustos 2012

DAHL, A.Robert: **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çeviren Levent Köker, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.

DURSUN Davut, **Demokrasi Sorunu ve Türk Demokrasisi**, Ankara, Şehir Yayınları, 2001.

EMREALP, Sadun: **Yerel Gündem 21 Uygulamalara Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler, İstanbul Türkiye Yerel Gündem 21 Programı**, IULA-EMME Yayını, İkinci Baskı, 2005

ERENÇİN, Arif: “Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3 Sayı5, 1994, s. 3-10. (Erişim), www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDUzMDUwMDQ5, 18 Ekim 2012

ERSÖZ, Halis Yunus: Yerel Yönetimlerin Sosyal Poltika Alanındaki Rolü, (Erişim) <http://www.sosyalpolitikalar.org/makaleler/sosyal-beledyeck/145-yerel-yoenetmlern-sosyal-politka-alanindak-rolue>, 01 Ekim 2012.

ERTAN, Birol: “Yerel Yönetim Kavramı, Ankara”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 11 Sayı1, Ocak 2002, s. 22-30.

ERYILMAZ, Bilal, “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 11 Sayı 3, Temmuz 2002, s. 6-21.

ERYILMAZ, Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul, Birleşik Yayıncılık, 1997.

ERYILMAZ, Bilal: Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, Ankara, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:11, S:3, 3-21.

FALAY, Nihat ve VARGAN Nezh, **Yerel Yönetimler**, Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1754, 2011.

GERAY, Cevat: “Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri”, Ankara, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3 Sayı 6 Kasım 1994, s. 3-14.

GIDDENS, Anthony: **Üçüncü Yol ve Eleştirileri**, Çeviren: Nihat Şad, İstanbul, Phonix Yayınevi, 2001.

GÖKALP, Ziya: **Türkçülüğün Esasları**, İstanbul, Bordo-Siyah Yayınları, 5 Baskı 2006

GÖRMEZ, Kemal: “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim–Yerel Yönetim İlişkileri”, Ankara, **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 4, 2000, 81-88.(Erişim),

<http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C3%B6devler/yerel%20y%C3%B6netimler/Demokratikle%C5%9Fme%20a%C3%A7%C4%B1s%C4%B1ndan%20merkezi%20y%C3%B6netim%20yerel%20y%C3%B6netim%20ili%C5%9Fikisi.pdf>, 01. Ekim 2012.

GÖRMEZ, Kemal: **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara, Vadi Yayınları, 1997.

GÖYMEN, Korel: "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler", Önergeler, Yönelimler, Ankara, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 9 Sayı 2, Nisan 200, s. 3-13.

GÖYMEN, Korel: **Türkiye'de Kent Yönetimi**, İstanbul, Boyut Matbaacılık, 1997.

GÖZE, Ayferi: **Liberal Marxiste Faşist ve Sosyal Devlet**, İstanbul, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., Gözden Geçirilmiş 3. Bası, 1995.

GÜL, Hüseyin: "Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi Tanımı", Türleri ve Özellikleri, Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya, **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008.

GÜLER, A. Birgül, Katılımcılık ve Demokrasi: Ağır Bir İpoteği Kaldırmak, Yerel Yönetimlere Katılım, Bülten 64, Aralık 2008, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, s. 2-5. (Erişim), <http://www.yayed.org/id69-incelemeler/dosya-08-1-katilimcilik-ve-demokrasi-agir-bir-ipotegi-kaldirmak-birgul-ayman-guler.php>, 01.Aralık 2012.

GÜLER, Ayman Birgül, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", **Adalet ve Eleştirel hukuk Dergisi**, Yıl 1 Sayı 2 Nisan-Haziran 2004, 2-31.

GÜLER, .A Birgül: Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 28 Sayı 3, 1995.

GÜLER, Birgül Ayman: Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE Yayınları, 1992

GÜLER, Birgül Ayman: “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** Cilt 10 Sayı 3, Temmuz, 2001 s. 7-12.

GÜLER, Birgül Ayman: Yeni **Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları**, Ankara, TODAİE Yayınları No:266, 1996.

GÜLER, Birgül Ayman, “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”, WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, **Sivil Toplum İçin, Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, İstanbul, Numune Matbaası, 1998.

GÜLER, Birgül Ayman: **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1992.

GÜRBÜZ, Yaşar, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, Beta Yayınları, İstanbul 1987, s.23.

GÜVEN, Dilek: **Cumhuriyet Dönemi Azınlık Politikaları ve Strateji Bağlamında 6-7 Eylül Olayları**, İstanbul, İletişim Yayınları, 3 Baskı 2009.

GÜVEN, Sami, Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu, Ankara, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt, Sayı 4, 1982.

HANSON, H.: **İngiltere’de Sanayinin Devletleştirilmesi**, Çeviren S.L.M.; (Erişim),

<http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/sbf/29.pdf>, 18 Eylül 2012.

HELD, David: “Ulus-Devletin Çöküşü”, Çeviri: Abdullah Yılmaz İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1995.

KAHRAMAN Hasan Bülent, **Yeni Bir Sosyal Demokrasi İçin**, Ankara, İmge Kitabevi, Ocak 1993.

KALAYCIOĞLU, Ersin: “Türkiye’de Siyaset”, WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, **Sivil Toplum İçin, Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, İstanbul, Numune Matbaası, 1998.

KARYELİOĞLU, Selim: “Ulus Devlet ve Milliyetçiliğin Tarihsel Dayanakları ve Küreselleşmenin Ulus Devlet ve Milliyetçilik Üzerindeki Etkileri”, **ETHOS: Felsefe ve Toplumsal Bilimlerde Diyaloglar**, Ocak 2012. S. 137-169. (Erişim), <http://www.ethosfelsefe.com/ethosdiyaloglar/mydocs/Slm-Ulus.pdf> 18 Eylül 2012.

KELEŞ, Ruşen TOPRAK, Zerrin, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Belediye Meclislerinde Siyaset**, İzmir, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, 2002.

KELEŞ, Ruşen, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975- 1992)**, İstanbul, Kent Basımevi, 1993.

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

KELEŞ, Ruşen, “Türkiye’de Yerel Siyaset Yerel Yönetimler-Yapı, İşleyiş”, WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, **Sivil Toplum İçin, Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, İstanbul, Numune Matbaası, 1998.

KELEŞ, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi”, Ankara, **Çağdaş Yönetimler Dergisi**, Cilt 4 Sayı 1, Ocak 1995, s. 3-14

KELEŞ, Ruşen, **Management of Urban Growth İn Turkey, Turkish Social Science Associations**, Ankara, 2000. Aktaran: ERTAN, Birol: “Yerel Yönetim Kavramı, Ankara”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 11 Sayı1, Ocak 2002, s. 22-30.

KOÇAK, Süleyman Yaşar ve EKŞİ, Ali: “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 21, Mayıs 2010, s. 295-307, (Erişim) http://sablon.sdu.edu.tr/dergi/sosbilder/dosyalar/21/21_17.pdf, 01 Temmuz 2012.

MARCUS, Aliza, **Kan ve İnanç, PKK ve Kürt Hareketi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2009.

NADAROĞLU Halil ve VARGAN Nezhir, **Yerel Yönetimler**, Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1650, 2005.

NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler, Felsefesi Ekonomisi Uygulaması**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1978.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**. İstanbul-1952, Sh: 747 ve devamı). (Erişim), http://www.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/www.icisleri/vakifuniversite.pdf 01 Ekim 2012.

ORKUNT, Sezai Türkiye- ABD Askeri İlişkileri, İstanbul, Milliyet Yayınları, Temmuz 1978.

ORTAYLI, İlber: “Yerel Yönetim Geleneği ve Geleneğin Etkinliği” WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, **Sivil Toplum İçin, Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, İstanbul, Numune Matbaası, 1998.

ÖKMEN, Mustafa ve PARLAK, Bekir: **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Bursa, Alfa Akademi, 2010.

ÖKMEN, Mustafa. Yrd. Doç.: **Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimi. Türkiye’de Yerel Yönetimler**, (Ed). PARLAK, Bekir, ÖZGÜR Hüseyin. Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2002.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur: “Kamu Sektörü’nün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım, Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar**, Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Dağıtım s. 3-43.

ÖRNEK, Acar: **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Metinler Matbaacılık Ltd. Şti., 1988.

ÖZDENKOŞ, Deniz: **Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölümü**, Ankara, Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi 2, 1999, 77-95, (Erişim), http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/dergi_v1/1/2/6.pdf, 01 Ekim 2012.

ÖZDOĞAN, Günay Göksu: **Turandan Bozkurt’a Tek Parti Döneminde Türkçülük (1931-1946)**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

ÖZGÜR, Hüseyin, PARLAK, Bekir, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, İstanbul, Alfa Aktüel, 2006

ÖZYÖRÜK, M., İdare Hukuku Dersleri, II. Sınıf Programı, Ders Notu-Teksir, Ankara, 1974, s. 151 vd. Aktaran: Açar, Serkan: **Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları Teorisi)**, (Erişim, www.idare.gen.tr/agar-kamukurumlari.htm), 01 Ekim 2012.

ÖZDEN, Kemal ve Melek Zorlu, Yerel Yönetimlerde Açılım, 1580 Sayılı Belediye Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar, İstanbul, Yerel Siyaset,Sayı 42, Temmuz 2010, (Erişim)

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1137>,

25 Kasım 2012.

PEKTAŞ, Ethem Kadri: Büyük Kent Belediyelerinin Eğitim ve Kültür Hizmetlerinde Siyasal Parti İdeolojilerinin Yansıması, 9 Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1997, (Erişim), <http://www.ekitapyayin.com/id/027/>, 29 Ağustos 2012.

ROBERTSON, Robert: "Glokalleşme: Zaman-Mekan ve Homojenlik-Heterojenlik", **Post Modernizm ve İslam, Küreselleşme ve Oryantalizm**, Dr:

Abdullah Topçuoğlu –Yasin Aktay, Ankara, Vadi Yayınları, 1996.

SARTORİ, Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, (Çev.) Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin Basımevi, 1987.

SCHMİNDT, Manfred G., **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, (Çev.), Emin Köktaş, Ankara, Vadi Yayınları, 2002.

SENCER, Muzaffer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1992

STİFTUN, Friedrich Ebert: **Yönetmel Etkilik Demokrasi ve İl sayısı**, İstanbul, Basın Çözüm Reklam, Aralık 1998.

ŞAYLAN, Gencay: **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara, İmge Yayınevi, 2. Basım, 1995.

ŞAYLAN, Gencay: **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, TODAİE Yayınları No: 140, Sevinç Matbaası, 1974.

ŞENER, Hasan Engin: “ Postmodern Dönemde Devleti Modernleştirmek: Yeni İşçi Partisinin Kamu Hizmet Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37 Sayı 3, Eylül 2004, s. 121-146.

ŞENER, Hasan Engin: “ Postmodern Dönemde Devleti Modernleştirmek: Yeni İşçi Partisinin Kamu Hizmet Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37 Sayı 3, Eylül 2004, s. 121-146.

ŞENKAL, Abdülkadir: **Sosyal Politika, Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, İstanbul Alfa Yayınları, 3 Basım, Kasım 2011.

T.C. BAŞBAKANLIK VE DPT, “Kamuda iyi Yönetişim, Dokuzuncu Kalkınma” Raporu (2007-2013), **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2007

T.C. İçişleri Bakanlığı, Strateji Merkezi, **Yerel Yönetimler Sosyal Hizmet Rehberi**, Ankara Yayınları, No:6 2005

TANİLLİ, Server: **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası, İnsanlık Tarihine Giriş, XVI ve XVII. Yüzyıllar**, İstanbul, Say Dağıtım, Birinci Basım 1987.

TANİLLİ, Server: **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası, İnsanlık Tarihine Giriş, XVI ve XVII. Yüzyıllar**, İstanbul, Say Dağıtım, Birinci Basım 1987.

TEKELİ, İ. Ve İLKİN, Selim. **Avrupa Birliği ve Yerellik**, IULA-EMME, İstanbul, 2003.

TEKELİ, İlhan, GÖKÇELİ, Raşit: **1973 ve 1975 seçimleri Seçim Coğrafyası Üzerine Bir Deneme**, İstanbul, Milliyet Yayınları, 1977.

TEKELİ, İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara, İmge Yayınları, 1999

TEKELİ, İlhan: “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, (Erişim), www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUyMDUxMDQ4, 01 Temmuz 2012.

TEKELİ, İlhan: “Yerel Siyaset ve Demokrasi/Çoğulculuk/Sivil/Toplum” WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, **Sivil Toplum İçin, Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, İstanbul, Numune Matbaası, 1998.

TEKELİ, İlhan: **Akılcı Planlamadan Bir Demokrasi Projesi olarak Planlamaya**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009

TEKELİ, İlhan: **Türkiye İçin STK’lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İlhan Tekeli Toplu Eserler 22, 2012.

TİKVEŞ, Özkan: **Eski Yunanda Devlet Anlayışı**, (Erişim), <http://www.iudergi.com/tr/index.php/hukukmecmua/article/view/4253/38> 44 17 Eylül 2012.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması (Kaya Raporu)**, Ankara TODAİE Yayınları No: 238, DİE Matbaası, 199, (Erişim), www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf 19 Ağustos 2012.

TOFFLER, Alvin ve Heidi, “Yeni Güçler Yeni Şoklar, İstanbul, Altın Kitaplar Yayınevi, 1992, s. 461-464, Aktaran: ERENÇİN, Arif: “Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3 Sayı5, 1994, s. 3-10.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME: **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi.

TOPRAK, Zerrin, **Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir, Nobel Yayın Dağıtım, 2001.

TOPRAK, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006.

TORTOP, Nuri: “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenlenme Gereksinimleri”, Ankara, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 10 Sayı 2, Nisan 2001, s. 5-17.

TUNÇAY, Mete (Der): Kentsel **Haklar, Karşılaştırmalı Bir Çerçeve** **Türkiye**, WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, İstanbul, IULA-EMME Yayın Birimi, Kent Basımevi, 1994.

TURAN, İlter, **Türkiye’de Din ve Siyasal Kültür, Çağdaş Türkiye’de İslam: Din, Siyaset, Edebiyet ve Laik Devlet**, Der: Richard Tapper, Çeviren: Özden Arıkan, İstanbul, Sarmal Yayınları 1993.

Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı, **Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri**, Manisa, 1997

Türk Sosyal Bilimler Derneği: **Kapitalizm ve Türkiye II, Emek, Siyasal Yaşam ve Bölgesel Kalkınma**, Hazırlayanlar: Fuat Ercan, Yüksel Akkaya, Ankara, Dipnot Yayınları, 2005.

TÜRKAY, Mehmet, Karar Alma Süreçlerinin Özelleştirilmesi, Eski Aktörler Yeni Hukuk, Türkiye’de Merkez Siyaseti Üzerine Bir Değerlendirme”, Türk Sosyal Bilimler Derneği: **Kapitalizm ve Türkiye II, Emek, Siyasal Yaşam ve Bölgesel Kalkınma**, Hazırlayanlar: Fuat Ercan, Yüksel Akkaya, Ankara, Dipnot Yayınları, 2005.

UYGUN, Oktay: **Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim İçin Öneriler**, İstanbul, TESEV Yayınları, Nisan 2012, (Erişim),

http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/5e5b49fc-5ec9-4fbf-bd37-85f7d0c984df/12249YeniAnayasaRapor10_05_12Rev2.pdf , 25

Temmuz 2012

UZUN Turgay, Yrd. Doç. Dr. PARLAK Bekir. ÖZGÜR Hüseyin, AB ve Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları, Alfa Basım Yayım Dağıtım İstanbul 2002, s.83

www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDUyMDUxMDUy,

03. Ekim 2012.

WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, **Sivil Toplum İçin, Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, İstanbul, Numune Matbaası, 1998.

YILDIRIM, Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar ve Yaklaşımlar**, IULA-EMME, Kent Basımevi, 1993.

ÖZET

TÜRKİYE’NİN SİYASALLAŞMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN YERİ VE ETKİSİ

Hüseyin Serdar ALTUN, Türkiye’nin Siyasallaşmasında Yerel Yönetimlerin Yeri ve Etkisi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2013

Türk toplumunun ve idari yapısının tarihsel evriminde, demokratikleşme süreci her zaman kırılğan ve çelişkili bir yapı üzerinde oluşmaktadır. Kapitalist sistemin çevresinde yer alan Türkiye’nin demokratikleşmesinin yerel ve ulusal düzeyde gelişmesi pek çok faktöre bağlıdır. Merkezi otoritenin meşruiyet krizini aşmaya yönelik önlemleri, askeri darbeler, kapitalizm, ekonomik krizler, sivil haklar, özgürlükler ve demokrasi kültürünün düzeyi, geleneksel kamu yönetiminin dönüşümünü ve değişiminin nedenleridir.

Bu çalışmada, Türkiye’de demokrasinin demokratikleşmesi bağlamında yerel yönetimlerin 1980 askeri darbesinden sonra yaşadığı dönüşümü, sivil toplumun kendi kimliğini rahatça ifade edebilme ve haklar elde edebilme süreci tartışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler

1. demokrasi
2. demokratikleşme
3. siyasallaşma
4. yerel yönetim
5. belediye

ABSTRACT**THE POLITICAL PROCESS AND THE EFFECT OF LOCAL GOVERNMENTS
IN TURKEY**

Hüseyin Serdar ALTUN, The Political Process and The Effect of Local Governments In Turkey, Master Thesis, Istanbul, 2013

Administrative structure of Turkish society, and the historical evolution of the process of democratization is always on a structure composed of fragile and contradictory. Turkey's democratization of the capitalist system in the vicinity of the development of the local and national level depends on many factors. Measures to overcome the crisis of legitimacy of the central authority, military coups, capitalism, economic crises, civil rights, freedom and democracy, the level of culture, transformation and exchange of traditional public administration causes.

In this study, in the context of the democratization of democracy in Turkey after the military coup of 1980 where the transformation of local governments, civil society and rights to express their identity freely discussed in the process of obtaining

Key Words

1. democracy
2. democratization
3. politicization
4. local government
5. municipality