

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

**TÜRKİYE'DE DEMOKRATİK KATILIM VE YEREL YÖNETİM
İLİŞKİSİ; DEMOKRATİKLEŞME VE YERELLEŞME SÜRECİNDE
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Turgay TARHAN**

**Danışman
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 Y1112.060234 numaralı öğrencisi **Turgay TARHAN** "Türkiye'de Demokratik Katılım Ve Yerel Yönetimin İlişkisi: Demokratikleşme ve Yerelleşme Sürecinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 22.02.2013 tarih ve 2013/07 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından *oguztepe* ile Tezli Yüksek Lisans tez olarak *te.ay.* kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : *12.02.2013*

1) Tez Danışmanı: Prof. Dr. Uğur TEKİN

2) Jüri Üyesi : Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU

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

[Handwritten signatures of Prof. Dr. Uğur TEKİN, Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU, and Yrd. Doç. Dr. Ateş USLU]

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

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

**TÜRKİYE'DE DEMOKRATİK KATILIM VE YEREL YÖNETİM
İLİŞKİSİ; DEMOKRATİKLEŞME VE YERELLEŞME SÜRECİNDE
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Turgay TARHAN**

**Danışman
Prof. Dr. Uğur TEKİN**

İstanbul, 2013

ONAY

Turgay Tarhan tarafından hazırlanan “Türkiye’de Demokratik Katılım ve Yerel Yönetim İlişkisi, Demokratikleşme ve Yerelleşme Sürecinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri” başlıklı bu çalışma, tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oybirliği/oyçokluğu) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Siyasal Bilimler ve Uluslar arası İlişkiler Ana Bilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim tezi olarak kabul edilmiştir.

ÖN SÖZ

Yüksek Lisans çalışmamda önerileri ile tezime katkıda bulunan Hocam Sayın Prof. Dr. Uğur TEKİN'e, tezin hazırlanması aşamasında beni yüreklendiren, destekleyen eşime ve kızıma teşekkür ederim.

Şubat, 2013

Turgay TARHAN

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
ÖN SÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR VE SİMGELER.....	vi
TABLolar	viii
ŞEKİLLER	1
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİMLER

1.1.KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER	5
1.1.1.Yerinden Yönetim Kavramı.....	7
1.1.1.1.Yerinden Yönetimin Gerekliği ve Özellikleri	9
1.1.1.2.Yerinden Yönetimin Türleri.....	10
1.1.2.Yerel Yönetimler	12
1.1.2.1.Yerel Yönetimlerin Özellikleri	14
1.1.2.1.1.Yerel Özerklik	14
1.1.2.1.1.Yetki Devri.....	16
1.1.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler	16
1.1.2.3. Dünyada Yerel Yönetimler	17
1.2.DEMOKRASİ PERSPEKTİFİNDE MERKEZİ YÖNETİM YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ.....	18
1.3.KÜRESEL TOPLUM VE YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ.....	22
1.3.1.Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler.....	24
1.3.2. Uluslararası Örgütler Yerel Yönetimler	25

1.3.2.1. Birleşmiş Milletler ve Yerel Yönetimler	25
1.3.2.2. Dünya Bankası ve Yerel Yönetimler.....	28
1.3.3. Avrupa Birliğinin Yerel Yönetim Politikaları	28
1.3.3.1. Avrupa Kentsel Şartı	32
1.3.3.2. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı.....	34

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM

2.1. DEMOKRASİ KAVRAMI	36
2.1.1. Demokrasi ve Yerel Yönetimler	40
2.1.2. Yerel Demokrasi.....	43
2.1.2.1. Yerel Demokrasi ve Yerel Haklar	44
2.1.2.2. Küreselleşme Süreci ve Yerel Demokrasi	47
2.2. KATILIM KAVRAMI VE YEREL KATILIM	50
2.2.1. Siyasal Katılım.....	50
2.2.2. Siyasal Yabancılaşma	52
2.2.3. Yerel Katılım Kavramı ve Özellikleri.....	53
2.2.3.1. Yerel Katılım Kavramı	53
2.2.3.2. Yerel Katılımın Özellikleri ve Yararları	55
2.2.3.3. Yerel Katılımın Hukuki Dayanakları.....	58
2.2.4. Yerel Katılım Yöntemleri.....	60
2.2.4.1. Halk Oylaması	61
2.2.4.2. Halk Toplantıları.....	62
2.2.4.3. Meclis Toplantılarına Katılım	63
2.2.4.4. Danışma Kurulları	64
2.2.4.5. Kent Konseyi.....	64
2.2.4.6. Yurttaş Kurulları	65

2.2.4.7. Kamuoyu Yoklaması	65
2.2.4.8. Bilgi Edinme Hakkı	66
2.2.4.8.1. İnternet	66
2.2.4.8.2. Telefon	67
2.2.4.8.3. Dilekçe	67
2.2.4.9. Yerel Gündem 21	68
2.2.4.10. Forum	69
2.2.5. Sivil Toplum Kuruluşları	70
2.2.6. Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum	71
2.2.7. Yerel Yönetimlere Katılmanın Zorlukları	72

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİ VE KATILIMCILIK

3.1. TÜRKİYE'DE DEMOKRATİKLEŞME PERSPEKTİFİNDE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞMESİ	75
3.1.2. Cumhuriyet'in Kuruluşu	77
3.1.3. Çok Partili Hayata Geçişten 1980 Müdahalesine Kadar Olan Dönem	79
3.1.4. 1984 Yılından Günümüze Kadar Olan Dönem	82
3.2. DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİ AÇISINDAN YEREL YÖNETİMLER.....	84
3.2.1. Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim Çatışması	84
3.2.2. Özerklik ve İdari Vesayet	86
3.2.3. Yetki Genişliği	87
3.2.4. Siyasal Yönelim ve Amaç Farklılığı	88
3.2.5. İdari Reformların Yönü ve Stratejisi	89
3.2.6. Avrupa Birliği Uyum Sürecinin Etkileri	91
3.2.7. Sivil Toplumun Zorlayıcı Etkisi	92
3.2.9. Kentlilik Bilinci	94

3.2.10. Yerel Halkın Yerel Yönetime Katılması	95
3.2.10.1. Kadınların Yerel Yönetime Katılması.....	95
3.2.10.2. Engelliler, Yaşlılar ve Çocukların Yerel Yönetime Katılması.....	97
3.2.10.3. Muhtar Toplantılarının Etkinleştirilmesi.....	99
3.2.10.4. Yerel Demokrasi Akademileri	100
3.2.10.5. Vatandaş Karnesi.....	102
3.2.10.6. Gönüllü Katılım Projeleri	103
3.3. TÜRKİYE'DE YEREL DEMOKRASİNİN TEMEL SORUNLARI.....	104
3.4. TÜRKİYE'DE YENİ YÖNETİM ANLAYIŞI VE YEREL DEMOKRASİ	108
3.5. SİYASAL KATILMA AÇISINDAN YEREL DEMOKRASİDE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	110
3.5.1. Demokrasi Eğitimi	110
3.5.2. Türk Kamu Yönetimi Reformu	112
3.5.3. Halk Katılımının Artırılması	113
SONUÇ	117
KAYNAKLAR	124
ÖZET	135
ABSTRACT	136

KISALTMALAR VE SİMGELER

AB	Avrupa Birliği
A.B.D	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e	adı geçen eser
a.g.m.	adı geçen makale
Akt.	Aktaran
Ank.	Ankara
ANAP	Anavatan Partisi
A.Ü.	Ankara Üniversitesi
AİD	Amme İdaresi Dergisi
Bkz.	Bakınız
BDP	Barış ve Demokrasi Partisi
BM	Birleşmiş Milletler
C.	Cilt
DEÜ	Dokuz Eylül Üniversitesi
Doç.	Doçent
Dr.	Doktor
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
İBB	İstanbul Büyük Şehir Belediyesi
İ.İ.B.F	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İst	İstanbul
IULA-EMME	Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz Ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
Md	Madde
S.	Sayı
s.	Sayfa
AÜSBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SHP	Sosyal Demokrat Halkçı Parti
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

UGP	Ulusal Gençlik Merkezi
vb.	ve benzerleri
vd.	ve diğerleri
Yay.	Yayınları

TABLÖLAR**Sayfa No.**

Tablo 1. Yerinden Yönetimin Türleri ve Özellikleri	11
Tablo 2. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi	20
Tablo 3. Toplum Katılımının Faydaları.....	57

ŞEKİLLER

Sayfa No.

Şekil 1. Yerel Yönetimler 13

Şekil 2. Halka Dönük Kamu Yönetimi Anlayışı 109

GİRİŞ

Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Yerel yönetimler yükledikleri kamu hizmeti nedeniyle demokratik katılımın en yoğun biçimde kullanıldığı yönetim birimleridir. Demokratik yerinden yönetim uygulamaları, küreselleşme süreciyle beraber hız kazanmış, yerel nitelikli hizmetlerden yararlananların, karar alma ve yönetme yetkilerine katılımları uluslararası toplum tarafından teşvik edilmiştir. Türkiye gibi merkeziyetçiliğin aşırı şekilde uygulandığı ülkelerde yerel yönetimlere sadece hizmet bakımından yaklaşılmış, bu yönetim birimlerin demokratik sürece katkıları çoğu zaman kuşku ile karşılanmıştır.

Yerinden yönetim ilkesi, kamu hizmetlerinin, merkezi otoriteden daha az yetkili diğer bir otoriteye aktarılması durumudur. Yerel yönetimler bu otorite aktarımının ulaştığı anayasal yönetim birimleridir. Merkezi yönetimin dışında karar organları yerel halkça belirlenen, yasaların koyduğu görev ve yetkilerle donatılan yerel yönetimlerin, gelirleri ve bütçesi bulunmaktadır. Demokratik toplumlarda yerel yönetimler, idari yönetim yapısı içinde merkezi yönetimleri tamamlayıcı ve güçlendirici yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin önemli olmalarını sağlayan bir diğer unsur ise göreceli olarak özerklikleridir. Bu özerklik yasalar çerçevesinde yerel hizmetlerin yürütülmesinde etkinliklerini ve verimliliklerini artırmaktadır. Yerel yönetimlerdeki özerklik anlayışı günümüze kadar süren tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Ulus devletin merkezileşme eğilimlerine karşılık yerel yönetimler merkezi otoriteye her zaman direnç gösterme eğilimdedirler.

Demokrasi anlayışı, siyasal katılım ile birlikte yerel yönetimlerde hemşehri sorumluluklarının artırılması ile gelişebilmektedir. Ancak tarihsel olarak bakıldığında yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecine engel olabileceğini savunan görüşler de ileri sürülmüş, ayrıcalıklı sınıfların yerel iktidarlarını merkezi otoritenin denetimi olmadan süreklileştirdikleri de vurgulanmıştır.

Yerel demokrasi, halkın kendini doğrudan doğruya ilgilendiren sorunlar karşısındaki çabalarını kapsamaktadır. Bu çabalar, yeterli ideolojik birikimi olmasa bile yerel sorunlar ve çözümleri hakkında düşüncelerini ifade etme, hesap sorma, öğrenme ve bilgilendirme haklarını kullanma şeklinde gerçekleşebilir.

Yerel yönetimlerin, gelişen siyasal kültür ile birlikte demokrasilerin ayrılmaz bir parçası olması, demokratik katılım ile halkın söz sahibi olmasının önemini artırmıştır. Katılım ile demokrasi arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. İktidarın kökeninin halka dayandırılması düşüncesi, siyasal katılımın hem teşvik edilmesi hem anayasal çerçevede değerlendirilmesi hem de katılma olanaklarının artırılmasını gerektirmektedir. Demokratik katılım, kararları etkileme amacına yönelik olabildiği gibi, yerel sorunların tespiti konusunda da gereklidir. Demokratik sistemin sağlıklı olabilmesi, yönetilenlerin alınan karar ve uygulamaları etkileme gücü ile ilgilidir. Çeşitli toplum kesimlerinin yerel düzeyde alınan karar ve uygulamalara katılması toplumsal barış ve bütünleşmenin ön koşuludur. Bu bütünleşme gerçekleşmediğinde bireyler siyasal yabancılaşma yaşamakta, yasadışı eylemlere yönelebilmektedirler.

Çağdaş demokrasilerde vatandaşların örgütlenme süreci de siyasal katılımın sonuçlarından biridir. Anayasal hak ve özgürlükler bağlamında bilinçlenen vatandaşlar, yerel yönetimler ile daha yoğun ilişkiler kurmaktadır. Sivil toplum ile yerel yönetimler arasındaki bu süreç, yerel yönetimlerin demokratik eğitim kuruluşları olmalarını da beraberinde getirmiştir.

Siyasal yaşama katılımın ilk basamağı olan yerel yönetimlerde halkın karar alıcı duruma gelmesi yerel siyasetin temelini oluşturmaktadır. Halkın temsil ve katılım için gösterdiği istek, küreselleşme sürecinin etkisi ile artan yerelleşme eğilimi ile birlikte gün geçtikçe artmaktadır. Özellikle toplumun yakın zamana kadar siyasal anlamda göz ardı ettiği kadınlar, engelliler ve farklı ideolojik düşüncelere sahip olan kesimler için katılma yerel siyasetin daha demokratik bir yapıya ulaşmasına yardım etmektedir.

Neo liberalizmin güç kazandığı 1990'lı yılların başından itibaren bireyin dolayısıyla sivil toplumun merkezi otorite karşısında öne çıkmasının

sosyolojik, siyasal ve ekonomik nedenleri bulunmaktadır. İletişim teknolojilerindeki gelişmeler, ekonomik ilişkilerin yoğunlaşması ve tek tipleşmesi, ideolojilerde yaşanan değişimler yerelleşmenin önem kazanmasını sağlamıştır.

Doğrudan veya dolaylı olarak siyasal katılım uluslararası kuruluşlar ve Avrupa Birliği tarafından desteklenmesi, yerel demokrasinin ulus devlete karşı güçlenmesini sağlamıştır.

Yöneten ile yönetilen iş birliği ve etkileşimi doğrudan demokrasi niteliğinde halk oylamaları ile olabildiği gibi, bilgilendirme amaçlı halk toplantıları, danışma kurulları meclis toplantılarına katılım, mahalle ve yurttaş kurulları, yuvarlak masa toplantıları ile de olabilmektedir. Bu yöntemlerin dışında iletişim demokrasisi olarak adlandırılan ve internetin hızının kullanıldığı teknolojik uygulamalar, halkın sorunlarını ve sorularını iletebildiği çözüm masaları yerel katılımın türleri arasında sayılabilir. Bu siyasal katılımlar dışında organize olmuş halk topluluklarının belirlenmiş sorunlar ya da insan kaynaklı sürdürülebilir gelişme amaçlı yerel gündem 21 ve kent konseyleri de önemli yerel katılım uygulamalarıdır. Yerel katılımın yönünün, işletmecilik kavrayışı ile müşteri memnuniyeti ve Toplam Kalite Yönetimi perspektifinde algılanması onun siyaset bilimi içindeki önemini azaltmamıştır.

Bu anlamda, yerel yönetimlerin yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için esnek ve etkili uygulamaları başarıyla gerçekleştirebilmesi için merkezi yönetimin müdahalesinden bağımsız ve yönetişim ilkeleri perspektifinde bir yapılanma kurmak siyasal katılımın artması ile sağlanabilmektedir. Kamusal yerel hizmetlerin düzenlenmesinde ve uygulanmasında halkla iş birliği yapmak, yöneticilerin hesap verme ödevleri ve vatandaşların eşit haklara sahip olduklarının bilincine varması katılımın artması ile mümkün görünmektedir.

Türkiye’de yerel demokrasi, bölünme ve terör tehlikesi altında, merkezi yönetimin toplumsal barışı sağlamadaki güçlü devlet anlayışının etkisinde kalmıştır. Siyasal katılımın özellikle yerel siyaset anlayışındaki gelişmeler, bu korkuların ışığında gerçekleşmektedir.

Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde yerel yönetimlerde siyasal katılımın ve yerelleşme sürecinin incelendiği bu tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerinden yönetim kavramı açıklanmaya çalışıldıktan sonra demokrasi perspektifinde yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasındaki ilişki incelenecektir. Bu bölümde küresel ilişki ağlarının yerel yönetimlere etkisi de irdelenecektir.

İkinci bölümde Küreselleşme süreci ile hızlanan yerelleşme eğilimleri incelenecek ve yerel katılım kavramının tanımı ve özellikleri tanımlandıktan sonra yerel katılım yöntemleri başlıklar halinde sıralanacaktır. Bu bölümde aynı zamanda yerel yönetimlerde katılmanın zorlukları da belirtilecektir.

Tezin üçüncü bölümünde Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişim sürecinde yaşadıkları demokrasi sorunları ve halkın yerel yönetimlere katılmasındaki aşamalar tarihsel olarak belirtilecek ve Türkiye'de oluşan yeni yönetim anlayışı ve yerel demokrasideki çözüm önerileri irdelenmeye çalışılacaktır. Yerel yönetimlerin Türkiye'de demokratik yapının oluşturulmasında etkileri ve sorunları yine üçüncü bölümde ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler demokratik sistemin vazgeçilmez parçası olan kamu tüzel kişiliğidir. Demokratikleşme, ancak yerel yönetimlerin etkin ve güçlü bir şekilde demokratik hayata katılması ile gerçekleşebilmektedir. Demokrasi okulu karakterindeki yerel yönetimler demokratikleşme sürecinin hem başlangıcı hem de sonucudur. Bu bölümde, kamu yönetimi bilimi içinde merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin genel tanımlaması yapıldıktan sonra yerel yönetimlerin kavramsal olarak özellikleri incelenmeye çalışılacak, yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkileri irdelenecektir. Küresel sistemin, demokrasi perspektifinde yerel yönetim ve merkezi yönetimleri nasıl etkilediği de bu bölümün sonunda işlenecektir.

1.1.KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Avrupa siyasal tarihinin ortaya çıkardığı sivil toplum kuruluşları olarak yerinden yönetim örgütleri, bugün değişen ve gelişen görevleri ile birlikte farklı bir siyasal kimlik ve statü kazanmıştır. Anayasal bir kurum olarak tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimler, kamu yönetimi içinde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin üstünde demokratikleşme sürecinin de önemli bir parçasıdır.

Yerel yönetim kavramı kamu yönetim bilimi içinde ve merkezi yönetim ve yerinden yönetim kavramları ile açıklanmaktadır. Kamu yönetimi, kamunun ihtiyaçlarını gidermek için topluma ya da toplumu oluşturan çeşitli kümelere ya da bireylere hizmet götürür. Kamu yönetimi kamu yararı açısından düşünüldüğünde bireyin içinde yer aldığı toplumu ya da toplumun bir kesimini hukuk kuralları içinde dikkate alır. Toplumsal çıkar ile bireysel çıkar çatıştığında kamu yönetimi toplumsal çıkardan yanadır¹.

¹ Şeref A. Gözübüyük, **Türkiye’de Mahalli İdareler (Güncelleştirilmiş 10. Baskı)**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s. 7.

Kamu yönetimi, yönetim bilimi içinde ayrı bir sorun alanını oluşturmaktadır. Başka deyişle yönetimi işbirliği yaparak bir arada çalışan kişilerin davranışlarıyla ilgili bir alan olarak görürsek, kamu yönetimi de devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili bir alan olmaktadır. Daha geniş kapsamlı düşünülürse kamu yönetiminin içine yerel yönetim, ulusal yönetim ve uluslararası örgütlerin yönetimi de girmektedir². Bir başka tanım ise, kamu yönetiminin ana çerçevesini yürütmeye bağlı yapmaktadır Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ile devletin örgütsel yapısı ifade edilmektedir. Her devlet yasalarla belirlenen merkezi ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gitmektedir. Bu kamu örgütleri devletin yapısal yönünü meydana getirmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur. Devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliği her şeyden önce kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır³.

Türkiye’de kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak incelenmesi 1950’li yıllarda başlamıştır⁴. Dünya Bankası tarafından hazırlanan, özel girişimciliğin özendirilmesi ve aşırı merkezizetçiliğin azaltılmasını savunan Barker Raporu, Birleşmiş Milletler tarafından teknik yardım sözleşmesine bağlı olarak 1953 yılında Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü’nün açılması ve 1957 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde Türkiye’nin ilk ‘Amme İdaresi Kürsüsü’nün kurulması kamu yönetimi bir bilim olarak ele alınmaya başlanmıştır. Bununla birlikte Türkiye’de kamu yönetiminin tarihinde 19. Yüzyılın ikinci yarısından başlayan Almanya kaynaklı kamu hukuku ve daha öncesi Fransız kaynaklı yönetim bilimi uygulamaları da bulunmaktadır⁵.

Yerel yönetimler kamu yönetiminin sadece bir bölümünü oluşturmaktadır. Kamu yönetimi siyasal ve idari anlamda bir bütünlük içinde yürütülmekte ve yerel yönetimlerin diğer yönetim birimleri ile olan ilişkileri her ülkenin kendi kamu yönetimi sistemi içinde belirlenmektedir.

² Turgay Ergun, Aykut Polatlıoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, Ank., TODAİE Yay. No:241, 1992, s.6.

³ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi,1998, s 5.

⁴ Turgay Ergun, **a.g.e.**, s.7.

⁵ Nuray Ertürk Keskin, “**Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu**”, Amme İdaresi Dergisi, C. 39, S. 2, Haziran 2006, s. 3.

1.1.1.Yerinden Yönetim Kavramı

Devletler, kamu görevlerini yerine getirebilmek için faaliyet alanı ülkenin bütününe kapsayan bir merkezi yönetim örgütü kurmuşlardır. İl ve ilçe şeklindeki birimler, bu örgütün merkezi yönetim örgütünü ve taşra teşkilatını oluşturmaktadır. Bunun dışında yerinden yönetim birimleri bağımsız olarak merkezden emir almadan yerel topluma hizmet ederler.

Her devlette var olması doğal olan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler, kısaca kamu gücünün tamamı, merkezi otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse merkeziyetçi bir sistemin var olduğu anlaşılır⁶.

Belirli yerleşim yerlerinde yaşayan insanların yerel nitelikte ortak ihtiyaçları bulunmaktadır. İtfaiye, park, mezbaha, çöp toplama, kanalizasyon gibi hizmetler yerel nitelikte ihtiyaçlardır. Bu hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yapılması hem demokratik sistemin gerekleri hem de ekonomik etkinlik açısından sakıncalar doğurmaktadır. Yerel nitelikte ortak ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetim örgütleri kurulmuştur. Bu hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yapılması hem demokratik sistemin gerekleri hem de ekonomik etkinlik açısından sakıncalar doğurmaktadır. Bu gereklilik, yerel nitelikte ortak ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetim örgütlerinin kurulmasına neden olmuştur.

Literatürde yerinden yönetim kavramının birbirini tamamlayan pek çok tanımı bulunmaktadır.

Yerinden yönetim; kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı olarak özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir⁷.

Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) kısaca, bir kısım kamu güçlerinin, daha az etkili bir otoriteye transfer edilmek amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade eder. Diğer bir söyleyişle kamusal güçlerden bir kısmının merkezi otoriteden daha az yetkili diğer bir otoriteye aktarılması

⁶ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler, Felsefesi Ekonomisi Uygulaması**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1978, s. 23.

⁷ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1986, s. 10.

karşımıza yerinden yönetim kavramını çıkarır⁸. Bugün yerel yönetim denildiğinde yerel bir topluluktaki bireylerin birlikte gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlar anlaşılır⁹.

Yerinden yönetim bir sorunun ve olgunun ortaya çıktığı yerde çözümlenmesi, yönetilmesi ve bunu sağlamak için örgütlenme anlamına gelir. Yerinden yönetim, kamusal sorumlulukların, onları yerine getirmeye en yetkin olan kuruluş ve birimlere devredilmesine olanak sağlar Yetkinin dağıtılması her büyük kuruluş ve örgüt için bir etkililik koşuludur¹⁰.

Bununla birlikte yerel sorunların ve çözümlerin oluşturulması, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin ötesinde yerinden yönetim demokratikleşmenin ilk basamağı olarak önem kazanmıştır.

Türkiye’de yerinden yönetim kavramı güncel olarak 1982 Anayasası’nın 123. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır¹¹. 123. madde de aynı zamanda Türkiye’deki kamu yönetiminin genel özelliği olan idari bütünlük üzerinde de durulmuştur. Yerinden yönetim birimleri tüzel kişiliklerini, anayasa hukuku çerçevesinde kurulmaları ile kazanmaktadırlar.

Yerinden yönetim kendilerini en doğrudan biçimde ilgilendiren kamu işlerine ilişkin kararların alınmasına yönetilenlerin katılmasına olanak veren demokratik bir yönetim tekniğidir¹².

Yerinden yönetim kavramı 16. yüzyıldan itibaren ulus devletin ortaya çıkışı ile birlikte milli egemenlik düşüncesinin etkisi ile merkezi otorite karşısında gücünü yitirmiş, merkezi otoritenin siyasi denetimi altına girmiştir¹³. Bu siyasi denetim yönetim bütünlüğü açısından önemli olmakla birlikte, yerinden yönetim kavramının sınırlarını da çizmektedir.

⁸ Marcel Waline, **Droit Administratif**, 8. Baskı, Paris, 1959, s. 266, **Aktaran:** Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler, Felsefesi Ekonomisi Uygulaması**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1978, s. 23.

⁹ İlhan Tekeli, **Belediyeçilik Yazıları (1976-1991)**, İst., IULA-EMME, Kent Basımevi, 1992, s. 3.

¹⁰ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Metinler Matbaacılık, Kasım, 1988, s. 84.

¹¹ T.C. , **1982 Anayasası**, Erişim, <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (Erişim), 12 Eylül 2012

¹² **A.g.e.**, s. 85

¹³ Vakur Versan, **Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat)**, İstanbul, Dilek Matbaası, 1978, s. 71.

1.1.1.1.Yerinden Yönetimin Gerekliliği ve Özellikleri

Yerinden yönetim tarihsel açıdan bakıldığında orta çağ Avrupa'sında merkezi hükümetlerden önce kurulan yönetim biçimlerindedir. Yönetimin yerel olmaktan merkezileşmeye kayışı, burjuvazi ile kentlerde gücün tek merkezde toplanması ile oluşmuştur. Bu açıdan yaklaşıldığında yerinden yönetim birimleri tarihsel açıdan merkezileşmiş devletlere oranla daha eski bir yönetim uygulamasıdır.

Modern anlamda yerinden yönetimlerin var olmalarının temel sebebi yerel halk ile kamu hizmetleri arasındaki ilişkide bulunabilir. Belirli coğrafi sınırlar içindeki kamu hizmetlerinin yönetilmesi ve düzenlenmesi halkın ortak ihtiyaçlarına göre düzenlenecektir. Bu hizmetler ve düzenleme her coğrafi veya idari alan içinde aynı olmadığı gibi, bölgesel farklılıklardan doğan ihtiyaçların da merkezi otoritenin ağır bürokratik yapısı içinde, hızlı ve yerinde giderilmesi gerekmektedir. Ancak pratikte hangi hizmetlerin merkezi yönetim hangi hizmetlerin yerel yönetim tarafından yapılacağı ülkelerin koşullarına göre değişmektedir.

Yerinden yönetimin en belirgin özelliği özerklidir. Özerklik idari vesayet dışında, kendisine ait bir organizasyon yapısının bulunması ve yerel ölçekte alınan kararların, merkezi otoritenin inisiyatifi dışında almasıdır. Her ne kadar İl Özel İdarelerinin başında merkezden atanan bir memur bulursa da belediye kararları özerktir.

Özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel unsur sayılmakta, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığıyla yürütülmesinden ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir. Özerklik merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir¹⁴.

Yerinden yönetimin diğer önemli özelliği onun tüzel bir kamu kişisi olmasıdır. Bu özellik, merkezi yönetim ile işbirliği içinde olurken, bağımsız bir bütçeye ve özerk bir yönetime sahip olmasını gerektirmektedir.

¹⁴ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1986, s. 19.

1.1.1.2.Yerinden Yönetimin Türleri

Yerinden yönetim türleri konusunda ikili ya da üçlü ayırım yapılabilmektedir. Yerinden yönetimleri yetkileri ve uygulama alanı olarak ikiye ayrılmaktadır. Uygulama alanı olarak bölgesel herhangi bir sınırlama olmaksızın kamu hizmetleri uygulanabilir ya da belirlenmiş bir bölge içinde yerinden yönetim hizmetleri verilebilmektedir.

Eğer bir yerel yönetim belli bir coğrafi alana göre örgütlenmişse buna coğrafi yerinden yönetim denir. Örneğin Türkiye’de belediye, il özel idaresi ve köyler bu tür yerinden yönetime örnek gösterilebilir. Eğer yerel yönetim coğrafi sınır olmadan belli bir hizmetin yürütülmesine yönelik merkeze bağlı olmaksızın örgütlenmişse buna işlevsel (ekonomik) yerel yönetim denmektedir¹⁵.

Yerinden yönetim idarelerinin yetkileri bakımından siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdari yönden yerinden yönetimde yerel yönetimlere tanınan yetkiler daha çok kamu hizmeti alanındadır. Kamu kuvveti merkezdedir ve yerinden yönetim ancak merkezi otoritenin belirlediği kararları uygulamakla yükümlüdür¹⁶.

Siyasal anlamda yerinden yönetim ise ülkeden ülkeye değişmekle beraber, belirli ölçülerde yasama ve yargı özerkliğine sahip yerinden yönetimler bulunabilmektedir. Ancak siyasal anlamda yerinde yönetimlerde bile ulusal kararlar merkezi hükümet tarafından alınmaktadır.

Aşağıdaki tabloda yerinden yönetimin türleri ve özellikleri gösterilmektedir. İdari ya da bir başka tanımla yönetsel yerinden yönetimde yetki genişliği daha dar, uniter devlet yapısına sahip ülkeler tarafından uygulanmaktadır. Siyasal anlamda yerinden yönetim federatif özelliklere sahip, sivil toplumun güçlü olduğu tarihsel süreç içinde bölge yönetimlere hükümet etme görevi verilen yerinden yönetimlerdir. Ekonomik anlamda

¹⁵ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara, Seçkin Yay., 2004, s. 112.

¹⁶ Vakur Versan, **a.g.e.**, s. 77.

yerinden yönetimlerde ise devlet özelleştirme ile yerel kamu hizmetlerini özel sektöre devretmiştir.

Tablo 1.Yerinden Yönetimin Türleri ve Özellikleri

Yönetmel 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 katılımın ve etkisinin artması, halk denetimi, şeffaflık, hesaplaşabilirlik vb.

Kaynak: Hüseyin Gül, “Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi Tanımı, Türleri ve Özellikleri”, Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s. 105

Yerinden yönetim türlerinden biri de siyasal yerinden yönetimdir. Eskiden “siyasi adem-i merkezîyet” denilen bu dizge, daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Bu birimler ülkesine göre eyalet (state), federe devlet, canton, land cumhuriyet vb. adlar almaktadırlar. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre ve günümüzde artık dağılmış olan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği ile Sosyalist Federal Yugoslav Cumhuriyeti’ndeki durum böyledir¹⁷.

¹⁷ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1992, s. 57.

1.1.2.Yerel Yönetimler

Kavramsal çerçeve içinde yerinden yönetim kavramının somutlaşmış biçimi yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetim kavramı literatürde mahalli idare şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Yerel halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilen, özerk ya da bağımsız bir yapıya sahip ve kendisine ait bir maliyeye sahip olan kurumdur¹⁸. Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir¹⁹.

Bir başka tanım ise yerel yönetimin işlevsel gerekliliğine de değinerek, yerel yönetimi halkın ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen yönetsel, siyasal ve toplumsal bir kurum²⁰ olarak tanımlamaktadır.

Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Bu nedenle merkezi yönetim, yerinden yönetimi amirlik yetkisi bir ast-üst ilişkisi içinde denetleyemez. Bununla beraber, genel idare politikası, merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için merkezi yönetim “vesayet yetkisine” dayanarak yerinden yönetimi denetleyebilmektedir²¹.

¹⁸ Birgül A. Güler, **Yerel Yönetimler -Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1992, s.19.

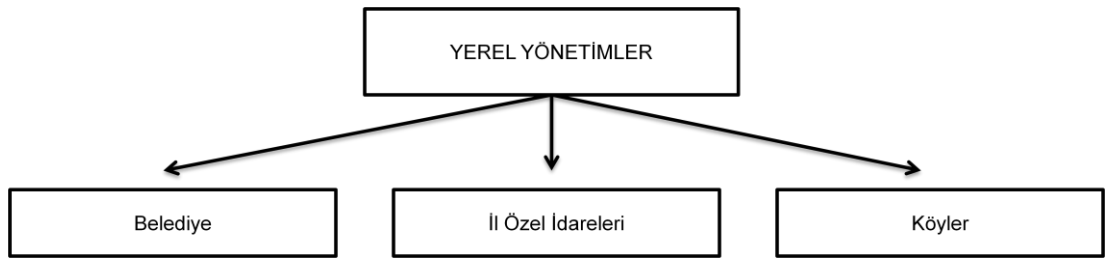
¹⁹ Selçuk Yalçındağ, **Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim**, Ankara TODAİ Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 4, S. 2 Mart 1995, s. 3-19,

(Erişim), www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDUzMDUxMDU2, 19. Eylül 2012

²⁰ Rafet Çevikbaş, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Türk İdare Dergisi,Haziran 1995, s. 69.

²¹ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006, S. 11.

Ülkemizde yerel nitelikli birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları, “İl özel İdareleri”, “belediye yönetimi” ve “köy yönetimi” olmak üzere üç türdür. Bunlar içinde en eski ve geleneksel olanı köy yönetimidir. Diğerleri batılılaşma dönemi içinde Fransa örnek alınarak kurulmuştur²².



Şekil 1. Yerel Yönetimler

Kaynak: Şeref A. Gözübüyük, *Türkiye’de Mahalli İdareler (Güncelleştirilmiş 10. Baskı)*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s. 178

1982 Anayasa’sınının 127. maddesi yerel yönetimlerin açıklandığı maddedir. Bu maddeye göre, “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”²³. Adı geçen madde’de yerel yönetim idarelerindeki seçimlerin beş yılda bir yapılacağını, milletvekili seçimleri ile hangi şartlarda birlikte yapacağını açıklamıştır²⁴.

²² Şeref A. Gözübüyük, *Türkiye’de Mahalli İdareler (Güncelleştirilmiş 10. Baskı)*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s. 177.

²³ T. C. **Anayasa**, (Erişim), <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (Erişim), 16. Eylül 2012

²⁴ **A.g.k.** md. 127.

1.1.2.1.Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Anayasa'nın 127. maddesi yerel yönetimleri bir kamu tüzel kişisi olarak nitelemiştir. Ancak uygulamada yerel yönetimlerin sivil toplumu temsil eden devlet ile sivil toplum arasındaki ilişkileri düzenleyen bir yapısı bulunmaktadır.

Günümüzün yerel yönetimleri halkla olan ilişkilerinde, baskıcı bir devletin temsilcileri olmak yerine, gerektiğinde halkın devletle olan ilişkilerinde bir tür arabuluculuk rolünü benimsemişlerdir. Yani belediyeler teknik olarak, siyasal toplumun bir aygıtı ve kademesi iken çoğu yerel yönetici kendilerini ve kurumlarını sivil toplum çerçevesinde görmek eğilimindedirler. Bu da 1970'lerde Türkiye'de henüz yepyeni bir kavram olan katılımcılığı ön plana çıkarmaktadır²⁵.

1.1.2.1.1.Yerel Özerklik

Yerel yönetimlerin idari ve mali olmak üzere iki tür özerkliği söz konusudur. Özerklik Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi, idari özerklik yetki alanı içerisinde mevzuata uygun olarak serbestçe kararlar alabilme ve merkezi yönetim makamlarının onayına gerek kalmaksızın bu kararları uygulayabilme gücünü göstermektedir. Mali özerklik ise, yerel yönetimlerin bağımsız bir bütçesinin olması ve görevlerine uygun şekilde yeterli kaynağa sahip olmasını ifade etmektedir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır. Yerel özerklik (local autonomy) ve yerel demokrasi (local democracy) kavramları, işte bu özelliklerin sonucu olan kavramlardır²⁶.

²⁵ Korel Göymen, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, İstanbul, Boyut Matbaacılık, 1997, s. 12.

²⁶ Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 39.

Anayasa, yerel yönetim kuruluşlarına özel bir önem vermiş ve bazı düzenlemelere gitmiştir. 1982 Anayasa'sının 127. Maddesi yorumlandığında yerel yönetimlerin özellikleri şu şekilde sıralanabilir²⁷.

- a) Yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır.
- b) Yerel yönetim kuruluşları, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır.
- c) Yerel yönetim kuruluşlarının genel karar organları seçimle işbaşına gelirler. Yerel yönetim seçimleri 5 yılda bir yapılır.
- d) Yerel yönetim kuruluşlarının seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı organlarıncı yapılır.
- e) İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olmak üzere, görevlerinden dolayı soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının veya organları oluşturan üyeleri görevlerinden uzaklaştırabilir.
- f) Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirtilir
- g) Genel yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yönetimin bütünlüğünü sağlama, toplum yararının korunması amacı ile vesayet yetkisi vardır.
- h) Yerel yönetime görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
- i) Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulu'nun izni ile, aralarında birlikler kurabilirler.
- j) Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirilebilir

²⁷ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s .110-111.

1.1.2.1.1.Yetki Devri

Merkezden yönetimin özellikle büyük kuruluşlarda katı biçimde uygulanması olanaksızdır. İşlerin tek merkezden yönetilmesi ve yetkilerin bir yerde toplanması verimi azaltacağı gibi kaynak kullanımı konusunda da önemli sorunlara yol açabilmektedir. Bu açıdan yaklaşıldığında merkezin yetkilerini sınırlamak ve bunların bir kısmını yönetilen halka veya yakın birimlere vermek zorunluluğu doğmuştur.

Yetki devri hükümetin ya da üst kuruluşlarının yetkilerinin bir kısmını kuruluşların alt kademelerindeki ajanlarına veya memurlarına devretmeleri demektir²⁸.

1.1.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi Avrupa’daki tarihsel süreç kadar eski değildir. Ülkemizin tarihinde modern belediyeçiliğin yerine getirilmeye çalışılması, Tanzimat devrinde uygulanmasına girişilen reformlardan biridir²⁹. Batılılaşma hareketi tepeden inme olduğu için bu hareketin bir parçası olan Belediye olgusu da köksüzdür. Bu açıdan halk katılımının olmadığı batıda ki gibi sivil toplum kurumu olarak gelişmeyen belediyeler, mali kaynakları kıt ve güçsüz kurumlar olarak kalmışlardır³⁰.

Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş aşamasında yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini öngören 1921 anayasası özerk belediyeçiliğe ait önemli kararlar alınmıştır. Vilayetlerin mahalli işlerde muhtariyeti olduğunu savunan ve valinin görevlerini sınırlayan 1921 Anayasası bugün için bile demokrasi tarihinin önemli bir adımıdır³¹.

1930 yılına çıkarılan 1580 Sayılı Belediyeler Yasası, tek parti yönetimi altında merkezi devlet bürokrasisinin denetimi yüksek belediyeçilik modelini

²⁸ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s. 46.

²⁹ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstl, Hil Yayınları, 1985, s.111

³⁰ İlhan Tekeli, **Belediyeçilik Yazıları (1976-1991)**, IULA- EMME, Kent Basımevi, 1992, s.8

³¹ İlber Ortaylı, **a.g.e.**, s. 208

uygulama girişimi olarak değerlendirilmektedir³². 1580 sayılı Belediyeler Kanunu 2004 yılına kadar 74 yıl gelişen ve dönüşen yerel demokrasi anlayışı içinde yerel yönetimlerin hukuki dayanağı olmuştur.

1.1.2.3. Dünyada Yerel Yönetimler

Avrupa'da özerk yönetim anlayışının 10. yüzyıldan'dan itibaren burjuvazinin gelişmesi ve 12. Yüzyıldan sonra feodalizmin geniş ölçüde çözülmesiyle olmuştur. Burjuvazinin gelişmesine paralel olarak yaşadıkları kentlerde yargılamayla, kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamak için vergi koymayı ve toplamayı içeren ayrıcalıklar elde etmişlerdir. 13. Yüzyılda serbest kentle ortaya çıkmış ve aralarında savunma ve ticaret birliktelikleri oluşturmaya başlamışlardır. Daha sonra bu birlikler devlete dönüşmüştür³³.

Bu anlamda sivil toplum kurumları olarak yerel yönetimlerin demokratikleşmesi iki aşamalı olarak gerçekleşmiştir. Birinci aşamada soylulara karşı burjuvazinin, daha sonra burjuvazinin denetimine karşı işçilerin ve geniş halk katmanlarının söz sahibi olması ile gerçekleşmiştir³⁴.

A.B.D ile Fransa arasında yerel yönetimler arasında önemli farklar bulunmaktadır. İki ülkede de parlamenter demokrasi bulunmasına rağmen, A.B.D' de başkanlık sistemi bulunmakta iken Fransa'da üniter bir devlet yapısı bulunmaktadır. Bir başka örnek ise İngiltere'dir. İngiltere'de siyasi ve idari yönden parlamenter bir demokrasiye sahip iken Fransa örneğinde olduğu gibi merkeziyetçi bir yapı bulunmamaktadır.

Fransa 1980'lerden itibaren giderek artan bir oranda hizmette verimliliğin sağlanmasında yerel ağırlıklı bir bölge yönetimi modellerini geliştirmiştir.

³² İlhan Tekeli, **Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi**, (Erişim), 18. Ekim 2012. www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUyMDUxMDQ4, 18. Ekim 2012

³³ İlhan Tekeli, **Belediyecilik Yazıları (1976-1991)**, 1992, s.6

³⁴ **A.g.e**, s.6

Örneğin Türkiye’de ki yerel yönetim uygulamaları ile Fransa’daki uygulamalar benzerlikler göstermektedir. Bunun temelinde Osmanlı devletindeki batılılaşma girişimleri sırasında Fransa örnek alınmıştır³⁵.

Fransa’nın üniter yapısı içinde 1982 yılına kadar sürdürdüğü merkeziyetçi yapı reform süreci ile yerel yönetimler lehine dönmüş, 1982 yılından sonra yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında güçlenmiştir. 1982 reformu ile bir kamu kurumu niteliğinde olan bölge, yerel yönetim birimi haline getirilmiştir. Bu tarihten itibaren Fransa yerel yönetimleri üçlü bir yapıya sahiptir: Belediyeler, iller ve bölgeler. İller ve bölgeler hem merkezi idarenin taşra teşkilatının örgütlendiği hem de yerel yönetim birimi olarak örgütlenen birimlerdir. Fransa’da yerel yönetimler anayasal güvenceye sahiptir, aynı düzeydeki tüm yerel yönetimler aynı statüye sahiptirler ve tümü doğrudan genel oyla seçilen bir meclisle, bu meclis içinden seçilen bir icra organı tarafından yönetilirler³⁶.

1.2.DEMOKRASİ PERSPEKTİFİNDE MERKEZİ YÖNETİM YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ

Bir ülkede kamu yönetiminin teşkilat yapısı o ülkenin siyasal yönetim anlayışı, siyasal kültürü ve tarihi dinamikler tarafından belirlenmektedir. Kamu yönetiminde merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki oranın ne olacağı bu değişkenler tarafından etkilenmektedir. Dolayısıyla her ülkenin farklı teşkilatlanma yapısının olması doğal bir siyasal olgudur.

Kamu hizmetlerinin sunulmasında, hem ekonominin hem de üretilen hizmetin yerel taleplere uyumluluğunun sağlanması, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında bir iş bölümünün yapılmasını gerektirir. Ama yerel yönetim olgusu sadece teknik bir işbölümü sorunu olarak kavranamaz. Bunun ötesinde bir yönü vardır. İşte bu yön yerel yönetim anlayışı içinde

³⁵ Tacettin Karaer, **Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine**, (Erişim), www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDU0MDUxMDUw, 18.Ekim 2012

³⁶ Sabrina Kayıkcı, **1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı**, Ankara, TODAİE Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.12 S.3, Temmuz 2003, s. 22-47.(Erişim), www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDU2MDU1MDUx, 18.Ekim 2012

gerçekleştirilmek istenen üçüncü amacı demokrasiyi içerir. Bu işlevler halkın siyasal katılımıyla gerçekleştirilecektir. Hatta yerel yönetimlerin bu amacının araçsal bir yorum içinde yerel düzeyi aşacağı söylenebilir. Ulusal düzeyde demokrasinin gerçekleştirilmesinde yerel yönetim deneyleri bir siyasal eğitim aracı olarak görülebilir³⁷.

Kavramsal olarak merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini açıklamaya çalışan pek çok teori bulunmaktadır. Ancak bu teoriler küreselleşme süreci içinde ya önemlerini yitirmişler ya da değişim göstererek farklı anlamlar yüklenmişlerdir. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yaşanan hızlı küreselleşme süreci merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde köklü değişikliklere neden olmuştur.

Merkezi-Yerel yönetim ilişkilerini açıklayan geleneksel yaklaşımlardan birincisi temsilcilik (agency) yaklaşımıdır. Bu yaklaşım ile yerel yönetimler milli kamusal hizmetlerin yerel düzeyde yürütülmesiyle sorumlu olup merkezin yerel temsilcisidir. İkisi arasındaki ilişki, yetkinin asıl sahibi ve temsilcisi ilişkisidir. Diğer geleneksel anlayış ise ortaklık anlayışıdır. Bu anlayışa göre yerel yönetimler bağımsız yerel birimler olup, merkezle aralarındaki ilişki eşit ortaklar arasındaki ilişkiye benzetilmektedir³⁸.

Rhodes tarafından ileri sürülen ve güç bağımlılığı modeli (power dependence model) olarak bilinen teoriye göre merkezi hükümetler yerel yönetimler arasındaki ilişkiler merkezi hükümetin ve yerel yönetimlerin avantaj elde etmeye çalıştıkları bir oyundur. Merkezi hükümet ve yerel yönetimler, hazırlanan ve uygulanan politikalar üzerindeki etkilerini en yüksek noktaya çıkarmak için sahip oldukları kaynakları en iyi biçimde kullanmaya çalışırlar. Merkezi hükümetin kaynakları yasalar üzerindeki kontrol, merkezden yerel yönetimlere genel vergi gelirleri üzerinden verilen yardımın kontrolü, yerel hizmetler için standartları belirleme ve yerel hizmetleri denetleme yetkisi ve genel seçimlerden gelen ülkeyi yönetme yetkisidir. Yerel

³⁷ İlhan Tekeli, **Belediyecilik Yazıları (1976-1991)**, İst., IULA-EMME, Kent Basımevi, 1992, s. 3.

³⁸ Gerry Stoker, "The Politics of Local Government", London, Macmillan, 1991, s. 230, Aktaran: Veysel K. Bilgiç, **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler**, TODAİE Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler C. 7, S. 2, Nisan 1998, s. 27-35, (Erişim), www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDU0MDU2MDU1, 19 Eylül 2012.

Yönetimlerin sahip olduğu kaynaklar yerel yönetim hakkında sahip olduğu bilgi ve tecrübe, yerel hizmetlerin uygulanmasında sahip olduğu kontrol, yerel hizmetlerin nasıl uygulanması gerektiği konusunda sahip olduğu bilgi ve tecrübe, gelirlerin önemli bir kısmını elde ettiği yerel vergi koyma yetkisi ve yerel seçimlerden gelen seçilme yetkisidir³⁹.

Tablo 2. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi

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

Kaynak: D. WILSON and C. GAME, Policy Networks In British Government, s. 111, **Aktaran:** Veysel Bilgiç, Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 2, Nisan 1998, s. 27-35, (Erişim) www.kolayidare.com/ilişkiler.htm 12 Temmuz 2012.

Türkiye’de siyasal süreç çeşitli nedenlerle merkezileşme eğilimini artırıcı yöndedir. Merkezi kontrolün artırılması devamlı olarak iktidardaki partilerin çıkarına çalışmaktadır. Merkezi kontrolün çok yüksek olduğu bir sistemde iktidardaki partiler muhalefetteki partilere mensup belediyelerin gelir

³⁹Muhammet Kösecik, **Yerel Yönetim Teorileri ve Merkez- Yerel Yönetim İlişkilerinde Merkezileşme: Thatcher Dönemi**, TODAİE Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler C. 9, S. 1, Ocak 2000, s. 25-41.

kaynaklarını, dolayısıyla başarısını kolayca sınırlayabilmektedir. İktidar partileri için bu tutumun kısa ve uzun vadede yararı vardır. Bu yapı içinde halkın oyu kolayca etkilenebilmektedir.

Bu nedenle bağımsız belediyeler anlayışını savunmak genellikle muhalefet partilerinin eğilimi olurken bağımlı belediye anlayışını savunmak iktidar partilerinin tutumu olmaktadır⁴⁰.

Yerel yönetimlerde son yıllarda yaşanan gelişmeler ile öne çıkan kavramlar, sorumluluk, şeffaflık, etkinlik, katılım/demokrasidir. Bu sözcüklerin açılmış hali kısaca,

Yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,

Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkân tanımak,

Yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalelerinden olduğu kadar, merkezi yönetimi de yerel yönetimlerin baskıyla getirebileceği isteklerden korumaktır⁴¹.

Kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilen reform çalışmaları, sadece sistemin aksayan yönlerini düzenlemek anlayışıyla değil, kamu mali yönetimi reformu, vatandaşların bilgi edinme hakkı, etik bakış açısının hâkim kılınması, yerel yönetimler reformu, denetim sisteminin yeniden şekillendirilmesi ve yolsuzluklarla mücadele gibi birçok konuyu ve alanı da kapsayan bütüncül bir yaklaşımla yürütülmektedir⁴².

Türkiye'nin yönetsel çerçevesinde yerel yönetime önemli esneklikler tanınmamıştır. Türkiye'de belediyeler "yerel hükümet" olarak değil "yerel yönetim" olarak düşünülmektedir. Yerel Yönetim "yönetimsel vesayet" altındadır. Belediyeler hizmetlerini bugünkü sistem içinde merkezi yönetimin denetimi altında görecektir. Bu kontrol değişik görevlerde onaylama, onaylamama ve değiştirerek onaylama şeklinde ortaya çıkmaktadır. Gerçekte

⁴⁰İlhan Tekeli, **Belediyecilik Yazıları (1976-1991)**, İst., IULA-EMME, Kent Basımevi, 1992, s. 34

⁴¹Ruşen Keleş, Zerrin Toprak, **21 Yüzyıla Girerken Türkiye'de Belediye Meclislerinde Siyaset**, İzmir, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, Birinci Basım, Nisan 2000, s.363

⁴²T.C. Başbakanlık, **(2011-2015) Stratejik Planı**, Ankara, Ağustos 2010, s. 1 , (Erişim), www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=5947, 15.Ağustos 2012

değiştirerek onaylama yeniden karar verme demektir. Yönetimsel vesayet bu düzeye varmakla birlikte mutlak değildir. Belirli sınırları vardır⁴³.

Yerel yönetimin ve merkezi yönetimin görevleri tartışılırken unutulmaması gereken husus bu ayrımın durağan olmadığı ve zaman içinde değişme göstereceğidir. Bir üretim söz konusu olduğu için bu ayrım teknolojik gelişme ile değişme gösterecektir. Elektrik enerjisi üretimi ilk yıllarda yerel bir işlev gibi görülürken, bugün ancak ülke, hatta ülkelerarası düzeyde örgütlenme durumundadır⁴⁴.

Yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleri olarak yerel ihtiyaçları kısa sürede etkin ve verimli bir şekilde karşılayabilme imkânına sahiptir. Bu yapılırken vatandaş sistemin içine çekilmeli ve sorumluluk sahibi yapılmalıdır. Vatandaş devletten hizmet bekleyen edilgen birey olmaktan çıkarılmalı, sorunlarına sahip çıkan ve yönetime katılan bir yurttaş olarak aktif hale getirilmelidir⁴⁵.

1.3.KÜRESEL TOPLUM VE YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ

Teknolojideki ilerlemeler ve iletişim alanındaki gelişmeler, özel sektörün yerel uygulamalardaki başarıları ve ekonomik yerelleşme, bireylerin eğitim ve öğretim düzeylerinin artması, merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımlarının yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

Toplumsal değişimin nitelik ve yönünü etkileyen özellikle önemli kültürel etki, iletişim sistemlerinin yapısıdır⁴⁶. Modern kapitalizm daha önce var olan üretim düzenlerinden tamamen farklı olarak hızlı ve sürekli büyümek zorunda olan ve bilgi teknolojilerindeki katlanarak artan bir gelişmeye muhtaçtır⁴⁷. Kapitalizm, bilimsel ve teknolojik gelişmeleri politik ve kültürel

⁴³İlhan Tekeli, **Belediyeçilik Yazıları (1976-1991)**, İst., IULA-EMME, Kent Basımevi, 1992, s. 35.

⁴⁴**A.g.e.**, s. 37

⁴⁵Nagehan Talat Arslan, **İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri**, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:35, Ekim 2005, Fakülte s. 20, "Erişim", <http://www.iudergi.com/tr/index.php/siyasal/article/view/11274/10535>, 15 Temmuz 2012

⁴⁶Anthony Giddens, **Sosyoloji**, Yayına Hazırlayan Cemal Güzel, İst., Kırmızı Yayınları, 2008, s. 79

⁴⁷**A.g.e.**, s. 82.

yapıyı değiştirmek içinde kullanmıştır. Elektronik araçların etkin olarak kullanılması bireylerin dünya hakkında ne düşündüğünü ve hissettiğini de biçimlendirir hale gelmiřtir⁴⁸.

İnsanların düşünce biçimlerini ulus-devlet düzeyinden küresel sahneye yöneltmeleri, bireylerin karşılıklı bağımlılıklarını artmasını sağlamış ve kendilerini daha fazla küresel sorun ve süreçlerle özdeşleştirmiş duruma gelmesini saęlamıřtır⁴⁹. İnsanlar küresel topluluğun üyeleri olarak, toplumsal sorumluluğun ulusal sınırlarda durmadığını, bu sınırların ötesine geçtiğini anlamaya başlamışlardır.

Küresel bakış açısı, insanların kendi kimliklerini oluştururken, giderek daha fazla ulus-devlet dışındaki kaynaklara yöneldikleri anlamına gelmektedir. Bu olgu, küreselleşme sürecinin bir ürünüdür. Dünyanın değişik bölümlerindeki yerel kültürel kimlikler, geleneksel ulus-devletin bağlayıcılığının önemli bir dönüşüm geçirdiği bir zamanda güçlü bir geri dönüş yaşanmaktadır. Bir kimlik kaynağı olarak ulus-devlet pek çok yönde etkisini yitirmektedir⁵⁰.

Ulus aşırı şirketler şirketler ekonomik küreselleşmenin kalbinde yer alırlar ve bu şirketler dünyadaki ticaretin üçte ikisinden sorumludur dünya üzerinde yeni teknolojilerin yayılmasında aracılık ederler ve uluslararası finansal piyasalardaki büyük oyunculardır.

Küreselleşmenin yoğunlaşmasına yol açan önemli siyasal etken uluslararası ve bölgesel hükümet mekanizmalarının gelişimidir. Avrupa Birliği üye ülkelerin ulusal egemenliklerinden bir ölçüde vazgeçildiği ulus aşırı yönetim biçiminin öncüsüdür⁵¹.

Küreselleşme koşullarında insanların kendi kimliklerini etken bir biçimde kendilerinin oluşturdukları yeni bir bireycilik yönünde bir hareketle karşı karşıya kalınmaktadır. Yerel topluluklar yeni bir küresel düzenle etkileşim içine girdikçe gelenek ve yerleşik değerlerin ağırlığı azalmaktadır.

⁴⁸ A.g.e., s. 83.

⁴⁹ A.g.e., s. 86.

⁵⁰ A.g.e., s. 88.

⁵¹ A.g.e., s. 91.

1.3.1.Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler

20. Yüzyılın üçüncü çeyreğinden itibaren küreselleşme olgusunun ve bu süreçte güç kazanan yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle merkezi devletin etkisi azalmış, buna karşılık yerelleşmeye yapılan vurguya paralel olarak kentlerin önemi artmaya başlamıştır. Küresel toplumun zemini, ortak değerler bağlamında kültürel ve sosyal değişimleri hızlandırarak oluşturulmaya çalışılmıştır⁵².

Bu oluşum sürecinde milli sınırlar içinde ulus devlet, yerelleşme eğilimi ile beraber tek tipleştirilen monolitik küçük yapılara ayrılarak, küresel kapitalizme entegrasyonlarının hızlanması ve küresel ekonomi ile uyumlaştırılması hız kazanmıştır. Küreselleşme sürecin olumsuzlanmasına yol açan bu durum ulus devletler tarafından endişe ile karşılanmasına rağmen iletişim olanaklarının artması ve uluslararası örgütlerin ve çok uluslu işletmelerin etkileri ulus devletin merkezi otoritesini azaltmış ancak etkisizleştirememiştir. Küreselleşme bugün hala etkisini ulus devletle iş birliği halindeki etkileşim ile sürdürmektedir.

1990'lü yıllarda yönetim kavramının yanı sıra yeni bir kavram olarak yönetişim (governance) kavramı gelişmeye başladı. Var olan yönetim pratiklerinin değişik bakımlardan yetersiz kalması üzerine, pratikte gelişen yeni arayışlar uygulamada etkili olmaya başlayınca bu yeni gelişmeleri anlatmak için yönetişim kavramı ortaya çıktı. Gerek pratikte gelişen yeni buluşlar, gerek yapılmakta olan kuramsal çalışmalar, yönetişim kavramının içeriğini belirtmekte, yönetim kavramında olan farklılıklara açıklık kazandırmaktadır⁵³.

⁵²Hasan Canpolat, **Türkiye’de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi**, Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak, Mehmet Karakaş, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2000, s. 29.

⁵³İlhan Tekeli, **Türkiye İçin STK’lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İlhan Tekeli Toplu Eserler 22, Ocak 2012, s.135.

1.3.2. Uluslararası Örgütler Yerel Yönetimler

Uluslararası ilişkilerde yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Uluslararası toplum özgürlük, katılım, yerel demokrasi kavramlarını genellikle ulus devlete karşı savunmaya yönelmiştir. Demokratik hak ve özgürlüklerin Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu, Birleşmiş Milletler Kent Habitat Eylemleri, Birleşmiş Milletler Şehircilik Forumları, demokrasi, şehirleşme, sürdürülebilir kalkınma, çevrenin korunması gibi konularda yerelleşmenin önemini vurgulayan kalıcı bir uluslararası siyaset üretmiştir.

Özellikle 20. Yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren küresel sistem içinde yerel siyaset ekonomik ve sürdürülebilir ekonomik gelişmenin anahtarı olarak görülmüştür.

Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Para Fonu gibi örgütler kalkınmanın temel yapı taşları haline getirdikleri yönetim, toplumsal sermaye hizmette halka yakınlık (subsidiarity), güçlendirme (empowerment) gibi kavramları kullanarak katılımın yükselişine katkıda bulunmuşlardır⁵⁴.

1.3.2.1. Birleşmiş Milletler ve Yerel Yönetimler

Birleşmiş Milletler gerek aldığı kararlar gerekse kabul edilen ana metinlerinde evrensel insan haklarını temel alarak her dünya vatandaşının demokratik katılım hakkını savunmaktadır.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi'nin 21. maddesi herkesin doğrudan veya serbestçe seçilmiş temsilciler ile ülkesinin yönetimine katılma ve kamu hizmetlerinden eşit olarak yararlanma hakkı vardır⁵⁵.

Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 25. maddesinde her yurttaşın ayrımlara ve makul olmayan

⁵⁴ A.Argun Akdoğan, **Yerel Yönetimlere Halkın Katılımı: Sınırlılık ve Yeni Açılımlar**” Yerel Yönetimler Kongresi- **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık 2004, s. 273

⁵⁵ BM, **İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**, (Erişim), <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf> 15. Eylül 2012.

kısıtlamalar bakılmaksızın doğrudan doğruya ya da özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla kamu yönetimine katılma, seçimlerde oy kullanma, seçilme ve kamu hizmetlerine girme hakkına ve fırsatına sahip olduğu belirtilmiştir⁵⁶.

Yerel Gündem 21 sürecinin öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması üzerindeki vurgusu, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı “yönetişim” (governance) anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının demokrasi, insan hakları, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hesap verme ve yerel yönetişimin diğer vazgeçilmez kavramlarıyla birlikte anlam kazanmasından hareketle, Yerel Gündem 21’in şemsiyesi altındaki yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda “yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi” olduğu açıkça görülmektedir⁵⁷.

Birleşmiş Milletler eğitimden sağlığa, çevre hareketlerinden spora kadar hemen hemen pek çok alanda yaptığı uzun vadeli programlarla yerelleşmeyi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi için adımlar atmıştır. İnsan Yerleşimleri faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlamayı, insan yerleşimleri ve iskân programları konularında kentlerde karşılaşılan sorunların çözümü Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (BM-HABITAT) ile sürdürülmektedir. Bir başka program ise UNESCO bünyesinde sürdürülen hayat boyu eğitim programlarıdır. Bu programlarda örgün eğitim dışında bulunan herkesin hayat boyu eğitim alma hakkı savunularak, eğitim temel bir hak olduğu prensibiyle önemli projeler geliştirilmektedir.

Büyük bir katılım ve modern yönetim ilkeleri ışığında Yeryüzü Zirvesi” olarak isimlendirilen BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED) sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde, kentsel hakları ve yerel demokrasiyi savunan çoğulcu ve katılımcı politikaları desteklemiştir.

⁵⁶BM, Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi, (Erişim), <http://www.tihv.org.tr/index.php?bm-siyasi-ve-medeni-haklar-uluslararasi-soezlemesi>, 15. Eylül 2012.

⁵⁷Sadun Eralp, **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgileri El Kitabı**, İstanbul, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, Şubat 2005, İkinci Baskı,S.20.

179 ülkenin Devlet ve Hükümet Başkanları ile birlikte, binlerce resmi temsilcinin ve 35,000'in üzerinde sivil toplum kuruluşu temsilcisinin katılımıyla Rio Zirvesi, Birleşmiş Milletlerin en yüksek katılım düzeyine ulaşılan toplantısı olma özelliğini korumaktadır. Rio Konferansı'nda beş uluslararası belge kabul edilmiştir. Konferans'ın temel çıktısı olan "Gündem 21" başlıklı küresel eylem planı ile birlikte, "Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi" ve "İklimsel Değişiklikler Çerçeve Sözleşmesi" başlıklı, küresel ölçekte bağlayıcı iki metin imzaya açılmış, bağlayıcılığı olmayan "Ormanların Sürdürülebilir Yönetimi Konusundaki İlkeler Bildirimi" benimsenmiş ve Konferans'ın genel kabullerini ortaya koyan "Çevre ve Gelişme Üzerine Rio Bildirgesi" kabul edilmiştir. Rio Zirvesi, yalnızca "sürdürülebilir kalkınma" kavramını yaşantımıza sokmakla kalmayarak, katılımcı mekanizmaların ve süreçlerin önce Birleşmiş Milletlerce, ardından da tüm hükümetler ve diğer kurum ve kuruluşlarca benimsenmesini sağlamaya yöneliktir⁵⁸.

Yerel Gündem 21 sürecinin öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması üzerindeki vurgusu, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı "yönetişim" (*governance*) anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının demokrasi, insan hakları, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hesap verme ve yerel yönetişimin diğer vazgeçilmez kavramlarıyla birlikte anlam kazanmasından hareketle, Yerel Gündem 21'in şemsiyesi altındaki yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda "yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi" olduğu açıkça görülmektedir⁵⁹.

⁵⁸Sadun Eralp, **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgileri El Kitabı**, İSTANBUL, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, Şubat 2005 – İkinci Baskı, s.15.

⁵⁹a.g.e., s.20.

1.3.2.2.Dünya Bankası ve Yerel Yönetimler

Dünya Bankası, kentsel sürdürülebilirlik, enerji politikaları, ulaşım ve çevre temizliği konularında yerel yönetimlerle işbirliği içindedir. Belediyeler Dünya Bankası'ndan doğrudan kredi kullanma olanağına sahiptir. Dünya Bankası bu amaçla Türkiye'deki İller Bankası aracılığıyla kredi anlaşmaları yapabildiği gibi, Kentsel Gelişme ve Yerel Yönetim Biriminin hazırladığı raporlar doğrultusunda yerel yönetimleri destekleyebilmektedir. Belediyelerin Dünya Bankasından kullandıkları kaynak %8⁶⁰ civarındadır.

1.3.3. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetim Politikaları

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

Yerel Yönetimlerin Avrupa bağlamında incelenmesi bu yönetim birimlerinin doğup geliştiği bir kıta özelinde konunun ele alınmasının yanında, yirmi birinci yüzyılın en tanınan ulus-üstü entegrasyonu olan Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere ilişkin ilke ve uygulamalarını belirleme yönünden de önem taşımaktadır⁶¹.

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

Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği oluşumları gibi küresel demokratik bir yapının yaratılmasına yönelik adımlar atılmaktadır. Yeni küresel yönetim biçimleri insan haklarının savunulması, gibi uluslararası davranışın şeffaf

⁶⁰Birgül A.Güler. **Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma**, TODAİE Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.6 S. 2 Nisan 1997, s. 20-30

⁶¹Hüseyin Özgür, Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, İstanbul, Alfa Aktüel, 2006, s. 3.

kuralları ve ölçütlerini oluşturup koruyabilecek olan kozmopolit bir dünya düzeninin yaratılmasına yardımcı olabilmektedir⁶².

Avrupa Birliği'nin yerel yönetim politikasının temelinde Avrupa'nın ekonomik bütünleşmesi ve devam eden süreçte sosyal ve siyasal anlamda bütünleşme öngörülmüştür. Bu anlamda üye ülkelerin yerinden yönetim ve yetki genişliği gibi mekanizmalarının uyumlaştırılması ve kabul görmesi bütünleşme idealine giden yolda olumlu etkiler yapabilecektir.

Avrupa Birliği kendi başına siyasal ve idari kapasiteye sahip olmadığı için, politikalarının uygulanmasında vatandaşa yakın olan ve kendi ulusal yönetim sistemlerinde önemli kamu hizmetlerini sağlayan kurumlar olarak yerel yönetimleri, entegrasyon politikalarının uygulanmasında önemli ve ideal aktörler olarak görmekte ve kullanmaktadır⁶³.

AB'nin yerel yönetimler üzerindeki genel etkilerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz⁶⁴.

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

AB üye ülkelerde, yeni kamu yönetimi modeli gerekleri doğrultusunda kamu yönetiminde düzenlemelerin/reformların yapılması ve yerelleşmenin politik gündemin üst sıralarında olmasında birlik mevzuatına uyum gerekliliği

⁶²Anthony Giddens, **Sosyoloji**, s. 102.

⁶³Muhammet Kösecik, Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler, Mustafa Ökmen, Bekir Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşım Mevzuat** Bursa, Alfa Akademi, Şubat 2010, s. 2.

⁶⁴Muhammet Kösecik, **a.g.e.**, s. 3

ve AB'nin cesaretlendirici teşviklerinin önemli etkisi vardır. Bu yöndeki çabaların olumlu sonuç verdiğini gören AB, tavrını daha da netleştirmek için 2001 yılında "European Governance" isimli kamu yönetiminde reform ve yerelleşmenin önemi konusunda bir stratejik plan hazırlamıştır. Bu belge ile yerel

eşme adına yapılacak olan tüm idari düzenlemelerde esas alınması gereken beş temel kriter belirlenmiştir⁶⁵.

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

Bu süreçle, AB geleneksel "yönetim" kavramını terk ederek daha kuşatıcı olduğunu düşündüğü "yönetişim" kavramına geçmiş ve AB'nin yönetsel sistemi için bu anlayışı resmi dokümanlarında sahiplenmiştir. Bu anlayışta vatandaşların politikalara katılmasının temin edilmesi ilk bakışta dikkatleri çeken bir unsur olarak gözükmemektedir⁶⁶.

AB katılım sürecine uygun olarak, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun 2004 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunun amaçlar kısmındaki 1. Maddesi'nde Topluluk kurallarına paralel bir açıklama getirilmiştir⁶⁷

"Bu Kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının

⁶⁵Yüksel Demirkaya, **Birleşik Avrupa'nın Yerelleşme Politikası**, (Ed). Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya, **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s. 34.

⁶⁶ Murat Okçu, **Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor**, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Yayını, Y. 2007 C. 12, s. 310, Erişim, <http://sablun.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2007-3-17.pdf>, 18 Eylül 2012

⁶⁷**Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**, Erişim, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, 18 Eylül 2012,

çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.”

Türkiye’de merkezi yönetim anlayışı içerisinde en küçük yerel sorunları bile Ankara’daki bürokrasi eliyle çözüme geleneği yakın zamanlara kadar bir ölçüde işlevini yerine getirebiliyordu. Hızlı nüfus artışı, kentleşme ve eğitim seviyesinin yükselmesi gibi nedenlerle merkezi idarenin yönetme yeteneği büyük ölçüde azalmış ve etkisini kaybetmiştir⁶⁸.

Demokrasi ve insan hakları fikrinin yaygınlaşması sivil toplumun güçlenmesine yardımcı olmuştur. Mesleki kuruluşlar yanında Türkiye’nin her yerinde yerel sorunlarla uğraşan dernekler, vakıflar kurulmaya başlanmıştır. Demokrasi ve insan hakları konusunda halkın taleplerinin artışında çevre hareketinin de önemli bir payı vardır. İklim değişikliği gibi küresel sorunlar yanında bireylerin içinde bulunduğu çevreyi etkileyen koşullar halkın giderek artan bir şekilde kamu yönetimine karşı sesini çıkarmasına yardımcı olmuştur⁶⁹.

Halkın artan demokrasi ve insan hakları talebi karşısında merkezi ve yerel yönetimler yeni bir davranış sergilemek zorunda kaldılar. Bu gelişmede küreselleşmenin de önemli katkısı vardır. Özellikle Avrupa Birliği’ne giriş süreci içinde karar verme mekanizmasında sivil toplumun rol alması gerekliliği bu hareketi güçlendirmiştir. Merkezî yönetimi daha demokratik bir yapıya yerini terk etmek için yerinden yetime doğru gitmek zorunda kalmıştır. Özellikle 1999 depreminde merkezi yönetimin hantal ve etkisiz tavrı karşısında bireyden başlayarak tüm sivil toplum örgütlerinin işin içine karıştığı yeni bir anlayış söz konusudur. Yerel yönetimlerce elektronik ortamda sunulan hizmetler geliştirilecek, bunlara ilişkin standartlar oluşturulacak ve veri paylaşımı sağlanacaktır. Bu hizmetlerin sunumunda sinerji fırsatları ortaya çıkarılacak, bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı

⁶⁸TESEV, *Yerel Yönetim Sistemleri, Türkiye ve Fransa, İSPANYA, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*, İstanbul, TESEV Yayınları, Ağustos 2009, s, 7.

⁶⁹A.g.e., s, 7.

imkânlardan faydalanılarak halkın yönetime etkin katılımı için ortam sağlanacaktır⁷⁰.

Yerel yönetimler, yerinden yönetim anlayışıyla oluşturulan çeşitli örgütlenmelerin en önemli kesimlerinden biridir. Bu kuruluşları betimleyen en önemli özellikleri, temsili nitelikleri ve yerel demokrasi ile iç-içelikleridir. Bu nedenle bu kuruluşların salt “yerinden yönetim” gibi aslında nötr nitelikli bir terimle adlandırılmaları, bunların demokratik olma özelliklerini yansıtmamakta, dolayısıyla, bu özelliklerin ortaya konulması “yerinden yönetim” teriminin yorumlanmasına kalmaktadır.

1.3.3.1. Avrupa Kentsel Şartı

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nce Mart 1992'de kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı, kentli haklarının tanınmasında şüphesiz en önemli belgedir. Şart'ta yer alan ve Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kent sakinlerinin sahip oldukları belirtilen bu haklardan biri de katılım hakkıdır. Diğer yandan Kongre, Mayıs 2008'de Strazburg'da “Avrupa Kentsel Şartı-II: “Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto”yu kabul etmiştir. Yerel demokrasinin varlığının temel göstergesi olan “kentlilerin yönetime katılım hakkı” yeni belgede de kendine yer bulmuştur⁷¹.

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

⁷⁰T.C. Başbakanlık, (2011-2015) **Stratejik Planı**, Ankara, Ağustos 2010, s. 23, “Erişim”, www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=5947, 15.Ağustos 2012.

⁷¹Ethem Kadri Pektaş, Fehmi Akın, **Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı olarak Katılım Hakkı**, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi (C. XII, S II.), 2010, s. 23. (Erişim) http://www.iibfdergi.aku.edu.tr/pdf/12_2/2.pdf, 10. Ağustos 2012.

süreçlerine katmak” için tüm Avrupa kentleri arasında “işbirliği ve dayanışma”yı gerekli görmektedir⁷².

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

Kentli haklarının ne olduğu konusunda üzerinde uzlaşmış uluslararası bir metin yoktur. 17-19 Mart 1992’de Avrupa Konseyi’nin kabul ettiği “Avrupa Kentsel Şartı” bu konuda başlangıç olarak kabul edilebilir. Şartın metninde belirtildiği üzere bu belge sadece gelecekteki bir kentsel antlaşmasının temelini oluşturmak amacını taşımaktadır. İnsan hakları, tarih içinde değişik aşamalardan geçerek oluşmuş bir haklar manzumesidir. Bu haklar savunulmakta, zaman içinde anayasalara uluslar arası antlaşmalara girerek kurumsallaşmaktadır. Kentli hakları henüz oluşma aşamasındadır⁷³.

Kentsel Şartı 2’de temel kentsel hizmetlerin toplumun dışlanmış kesimleri dâhil, herkesçe paylaşılması istenmektedir. Bu kentsel hakların gelişmesi ve daha yaşanabilir kentlerin yaratılması açısından önemli bir taleptir. Bununla birlikte Şart 2, yeni liberal öğretinin yönetsel, siyasal alanda talep ettiği değişikliklerin kentsel düzeye yansımaları olarak düşünülmelidir. Örneğin Şart’ta yer alan, “Avrupa değerlerini esas alarak, kamu politikalarında etik yönetim, sürdürülebilir kalkınma” gibi talepler, yeni liberal devlet modelinin uygulamaları ile örtüşmektedir. Nitekim “Avrupa değerlerini esas alan” demekle, Avrupa dışı değerleri dışlayıcı bir yaklaşımın kabul edildiği de söylenebilir⁷⁴.

⁷²A.g.m., s. 28.

⁷³İlhan Tekeli, Kentli Hakları, **Kent, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm**, İstanbul, Tarih Vakfı Yayınları, 2011, s. 186.

⁷⁴Mahmut Güler, Kentsel Haklar, Kapitalizm ve Katılım, Ankara, Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi, s. 63, (Erişim), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/1595/17226.pdf>, 10 Ağustos 2012.

1.3.3.2. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı.

Avrupa Konseyi'ne üye olan 47 devletten 43'ü Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı hem imzalamış, hem de onaylayarak iç hukuk yönünden bağlayıcı duruma getirmiştir. Türkiye bu devletlerarasında bulunmaktadır. 1988 yılında imzaladığı Şart'ı 1992 yılında 3723 sayılı yasa ile onaylamıştır⁷⁵.

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, özerk yerel yönetim kavramını, "kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı olan⁷⁶" birimler olarak tarif etmektedir.

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 1. fıkrasına göre "özerk yerel yönetim" kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır⁷⁷.

Özerklik şartında özerk yerel yönetim hakkının eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemi içinde demokratik kurallar ve hukuk kuralları içinde kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip meclisler ve kurul toplantıları tarafından kullanılacağı da açıklanmıştır. Özerklik Şartının 3. Maddesinin 2. Fıkrasında vatandaşların geleneksel seçim sistemleri dışında "doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurabilmeleri" de belirtilmiştir⁷⁸.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. Maddesinin 3. Fıkrasında "kamusal sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın

⁷⁵Ruşen Keleş, **a.g.e.**, s. 19

⁷⁶Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 3. Madde, 1. Fıkra., 1988, (Erişim), http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktaraflioz/ak/turkce/122_tur.pdf, 10. Ağustos 2012

⁷⁷Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ""Erişim", http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktaraflioz/ak/turkce/122_tur.pdf, 19.Ekim.2012

⁷⁸**A.g.k.**, 3. Madde.

olan makamlar tarafından kullanılacaktır". Bu sorumluluk kullandırılmasında, görevin kapsam ve niteliği ve yetkinlik ve ekonomik gerekler göz önünde bulundurulması da belirtilmiştir⁷⁹.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yönetsel denetim ve gözetim (vesayet) yetkisinin, eylem ve işlemlerinin yalnızca tüzeye (hukuka) uygunluk yönünden kullanılabileceğini (legality control) öngörmekle, yerindelik denetimine (exoeidency control) izin vermektedir⁸⁰.

⁷⁹ **a.g.k.**, 4. Madde.

⁸⁰ Ruşen Keleş, **a.g.e.**, s. 15.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM

Yerel yönetimlerin ideal tanımlarına uygun etkin ve verimli hizmet sunmalarına yönelik pek çok düşünce ileri sürülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, yerel yönetimlerin başarıya ulaşabilmeleri için demokratikleşme çabalarına ağırlık verilmesi gerektiğini benimsemiştir. Yerel ihtiyaçların giderilmesi karar alma süreçlerine halkın katılımı ile gerçekleştiğinde demokrasinin içselleştirilmesi, üzerinde anlaşılan değerler sistemi üzerinden yaşama kültürü olarak benimsenmesini sağlayacaktır. Yerel siyasetin gelişimi, yerel katılım olanaklarının sağlanması ve artırılması ile halkın bu konudaki taleplerinin karşılanması ile gerçekleşir.

Bu bölümde, genel bir demokrasi ve katılım kavramlarının çerçevesi çizilmeye çalışılacak, demokrasi kavramı ile yerel yönetimler arasındaki ilişki incelenecektir. Bölümün ikinci kısmında ise yerel demokratik hakların kullanılış yöntemleri açıklanacak ve demokratik katılımın yararları ile sorunları belirtilecektir.

2.1. DEMOKRASİ KAVRAMI

20. yüzyıl temel hak ve özgürlüklerin ön plana çıktığı demokrasi çağı olarak nitelendirilmektedir. Uluslararası politika da demokratik yönetim bütün dünyada yaygınlaşan ve idealize edilen bir yönetim biçimi yaygınlaşmıştır.

Demokrasi kavramının literatürde pek çok tanımı bulunmaktadır. Siyaset sosyolojisinin temel çalışma alanlarından biri olarak bu konuda ileri sürülmüş pek çok düşünce ve eğilim olduğu bilinmektedir. Bu kısımda demokrasi üzerine genel tartışmalara girilmeden demokrasi kavramı üzerine tanımlar verilecek ve yerel demokrasi üzerine çağdaş kurumlar incelenecektir.

Demokrasi kelimesi Yunancada demos halk, kratos erk, egemenlik olarak Türkçe'de halkerki olarak tanımlanmaktadır. Demokrasinin halkın kendisini yönetmesi ya da halkın halk adına yönetilmesi anlamı bulunmaktadır. Bu yönetimde hükümet, gücünü yurttaşların tümünü içine alan halkın istencinden alır. Hükümet ve devlet işlerinin yürütülmesi, ya yurttaşların tümünün toplanmasıyla (eski Yunan kent-devletlerinde olduğu gibi) ya da doğrudan doğruya halkın seçtiği temsilciler ya da görevliler eliyle olur⁸¹.

Demokrasi günümüz toplumlarında çok farklı anlamlar kazanmış ve birbirinden farklı uygulamaları nitelemede kullanılan bir kavram halini almıştır. Bu farklılık "demokrasi" kavramının genel bir tanımının verilmesini güçleştirmektedir⁸².

Sadece bir demokrasi yoktur, aksine çok çeşitli demokrasiler vardır. Dolayısıyla sadece bir demokrasi kuramı değil, aksine çok çeşitli demokrasi kuramları vardır. Bu kuramlardan bazıları merkezde neyin bulunduğuunun realist betimlemesi ve açıklamasından hareket ediyorlar ve neden-sonuç ilişkisini keşfetmeye çaba gösteriyorlar. Bunlar "realist" veya "ampirik" demokrasi kuramlarıdır. "Normatif" demokrasi kuramları ise bunlardan farklıdır. "Normatif" demokrasi kuramlarının yönelimi, olması gerekenin, belli normlar ölçüsünde arzu edilenin ne olduğunun araştırılması ve temellendirilmesidir. Demokrasi kuramları, birincil olarak statik veya dinamik bir doğaya sahip olup olmamaları bakımından da ayrılabilirler. Demokrasilerin yükselme ve gerilemesi ile ilgili eski ve yeni kurumlar buna örnek verilebilir. Demokrasi kuramları arasında farklılıklar ve çatışmalar da olabilmektedir, örneğin katılımcı demokrasi öğretisinin taraftarı olan birisi, siyasal katılmayı ve muhalefet imkânını önemli görür.⁸³

Bu kavramsal açıklamalar demokrasinin tanımlarının farklılaşmasını ve siyasal eğilimlerin farklı demokrasi kuramlarına yönelmesi sonucunu

⁸¹TDK, **Bilim ve Sanat Terimleri Ana Sözlüğü**, (Erişim)

<http://www.tdkterim.gov.tr/?kategori=terimarat&kelime=halkerki>, 12 Eylül 2012.

⁸² Şafak Ural, **Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler ve Birey**, (Erişim), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/37/743/9508.pdf>, 12 Eylül 2012.

⁸³ Manfred G. Schmindt, **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, (Çev.), Emin Köktaş, Ankara, Vadi Yayınları, 2002, s. 45.

doğurmaktadır. Demokrasinin kelime anlamı ve içeriği dışında demokratik toplum olmanın ya da demokratik özelliklere sahip olmanın belirli şartları bulunmaktadır.

Demokrasi genel ve eşit oy hakkına, belirli aralıklarla yapılan seçimlere, gizli oy ve açık sayıma; seçim mekanizmasıyla siyasi iktidarın değiştirilme ilkesine dayanan ve iktidar karşısında -sivil veya siyasi olabilir- ifade ve örgütlenme özgürlüğü prensibinden hareketle kurumsallaşmış bir muhalefetin bulunduğu bir politik sistemdir⁸⁴.

Bir yönetim şeklinin demokratik olabilmesi bu şartlara sahip olduğu anlamına gelmektedir. Ancak sosyal bilimlerin pek çok değişkenin etkisi altında olması ve ülkeden ülkeye farklılaşması gerçeğine karşılık demokrasinin asgari bu şartlara sahip olması anlamına gelecektir.

Demokrasi kuramlarında klasik demokrasinin iki temel kategorisi bulunmaktadır.

- Doğrudan demokrasi
- Temsili Demokrasi

Doğrudan demokrasi en basit ifadesiyle halkın seçilmiş veya atanmış araçlar olmadan karar verme süreçlerine katıldığı bir demokrasi biçimidir. Doğrudan demokraside halk yasaların kabulü için toplanarak doğrudan doğruya karar alır. Yani halk kendi kendini araya başka kimseler sokmadan yönetmektedir. Doğal olarak bu yöntem ancak çok küçük topluluklarda uygulanma şansına sahiptir. Bugünün büyük devletleri içerisinde, doğrudan demokrasi sistemini uygulayabilme imkânı yoktur. Bu hem halkın sahip olduğu siyasi kültürün yeterli olmamasından hem de zaman ve mekân açısından çözülemez problemler doğurduğundan böyledir⁸⁵.

Temsili demokrasi ise bugün uygulanan demokrasi biçimidir. Bu tarz demokraside halk belli aralıklarla yapılan seçimlerde oy kullanarak belirlediği

⁸⁴Levent Köker, **Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi**, İst., İletişim Yayınları, İstanbul, s. 23.

⁸⁵ Esat Çam, **Siyaset Bilimine Giriş**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1977, s.118-120.

vekiller aracılığıyla kendi kendini yönetmeye çalışmaktadır. Temsili demokrasi “halkın bizzat seçtiği vekilleri tarafından yönetildiği” bir politik sistemdir.⁸⁶

Modern demokrasinin tanımı konusunda Robert Dahl demokrasinin (yada onun tabiriyle “poliarşi”) varlığı için “asgari usul” şartlar adını verdiği yaygın bir şekilde kabul gören yedi şart belirlemiştir⁸⁷. Bunlar;

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

⁸⁶ Bülent Tunga Yılmaz, **Temsili Demokrasinin Krizi ve Bir Alternatif, Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Demokrasi Çalışmaları**, İstanbul, Arı Yayıncılık, 2001, s.6

⁸⁷ Larry Diamond ve Marc Plattner F.(1995). **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Çeviri: Türk Demokrasi Vakfı, içinde: Mark F. Plattner, “Demokrasi Anı”, Yetkin Yayınları,s. 72-73 AnkaraNesrin Demir, Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları, İzmir, Ege Akademik Bakış Dergisi, s. 600. (Erişim), http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyaları/51/PDF2010_2_9.pdf, 18 Eylül 2012.

Tanımlar incelendiğinde demokratik yönetim biçimlerinin belirli bir anayasal düzene sahip olması, kanunlarla belirlenmiş seçimlerin siyasal karar alıcıları tayin etmesi, seçme ve seçilebilme hakkı, vatandaşların düşüncelerini özgürce ifade edebilecekleri ifade özgürlüğü hakkı, örgütlenme hakkı bulunmaktadır.

2.1.1. Demokrasi ve Yerel Yönetimler

Demokrasi ve genel yönetim ilişkisi çoğulcu demokrasi olarak isimlendirilmektedir. Batı tipi liberal demokrasi anlayışı yerel yönetimleri demokrasinin doğduğu ve geliştiği alanlar olarak görmektedirler.

Yerel yönetimler, demokratik yaşama, demokrasinin gelişmesine türlü yollarla katkıda bulunan kamu tüzel kişisidir. Halkın kendi kendisini yönetmesine olanak verir. Halk demokrasi eğitimini, yerel yönetimler içinde kazanır. Bir başka deyişle yerel yönetimlere halkın katılımı, onun aynı zamanda siyasal eğitimini de sağlar. Bundan dolayıdır ki John Stuart Mill, ve Alexis de Tocqueville gibi ünlü düşünürlerin yapıtlarında yerel yönetimlerden “demokrasi okulu” olarak söz edildiğini görürüz⁸⁸.

John Stuart Mill’e göre toplum ve (veya) devlet baskısına karşı bireysel öz gelişim hakkını ve bu haktan en çok sayıda insanın yararlanması olanağını savunmak hayati derecede önemlidir. Tocqueville’nin merkezileşme ve eşitlik üzerine, bu eğilimlerin modern toplumlarda yaptığı tahribatı gözler önüne seren uyarısı sivil toplumun geleceğine yönelik liberal kaygıları güçlendirmiştir. Alexis de Tocqueville de yönetsel merkezileşme, yabancılaşma, siyasal katılımın azalmasıyla kişilerin diğer bireylere ve kendi özgürlüklerine karşı umursamaz hale gelmesi eğilimleri arasında ciddi bir devamlılık olduğu düşüncesini ileri sürmüştür⁸⁹.

⁸⁸Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, İstanbul, IULA-EMME, Kent Basımevi, 1993, s. 3

⁸⁹Armağan Öztürk, **John Stuart Mill ve Alexis De Tocqueville Felsefesinde Özgürlükleri Koruma Kaygısı Üzerine Notlar**, (Erişim), www.armaganozturk.com/v5_1_2_imgs/downloads/1342257417.pdf, 20 Eylül 2012.

Merkezi otoritenin temel hak ve özgürlükler açısından eleştirisi, yerel yönetimlere halkın doğrudan katılımını destekleyen açılımı geliştirmiştir. Karar alma süreçlerine katılan birey, düşüncelerini ifade eden, eleştiren ve denetleyen yanı ile bireysel özgürlüğünü koruyabilecektir.

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. Yerel yönetim, siyasal makamlara ulaşmayı, onları elde edebilmeyi ve yurttaşların kendi hayatlarını yönetebilmeleri için gerekli yerel katılım olanaklarını sağlayarak eşitliği gerçekleştirmektedir. Yerel yönetim – oy kullanma, referandum ve benzeri girişimlere katılma, özgür birliktelikler (dernek, birlik ve benzeri örgütlenmeler ile) oluşturma ve diğer temel hak ve özgürlükleri kullanmasına fırsat tanıma yolları ile – bireyin siyasal gelişmesine katkıda bulunarak, eşitliğin gelişmesini olanaklı kılmaktadır.⁹⁰

Yerel yönetimlerin demokrasiye katkısı yalnız halkın siyasal eğilimine katkıda bulunmaları ile sınırlı değildir. Yerel yönetimler, siyasal önderlerin yetişmesi içinde bir kaynak, bir okuldur. Birçok ünlü devlet ve siyaset adamı ülke çapında önemli görev yerlerine yerel yönetimlerden gelmişlerdir⁹¹.

Bugün Türkiye dâhil pek çok ülkede yerel yönetim tecrübesi bulunan liderler, yerel yönetim tecrübeleri, demokrasinin temeli olan halk tabanının isteklerini rasyonel analiz ederek geliştirdikleri siyasal ilişkileri ile merkezi iktidarda bulunmaktadırlar.

Demokrasinin kurumsallaşmış siyasal gücü kimin kullanacağını seçim yoluyla saptamaya indirgenmesi ve siyasal gücü ele geçirenlerin, bu gücü, belli bir süre için kendisini seçen toplumdan kopuk olarak kullanması, önemli ölçüde otonomlaşması yüzünden ortaya çıkan olumsuz sonuçlar ve bu

⁹⁰ Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar ve Yaklaşımlar*, IULA-EMME, Kent Basımevi, 1993, s.35

⁹¹ Keleş, a.g.e., s. 3

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.⁹²

Katılımcı demokrasi bu açıdan üç temel sorunun ana hatlarını çizmektedir.⁹³

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

Demokrasinin 21. Yüzyılda tartışılan bu temel konuları yerel yönetimlere yetki devri ile kamu hizmetlerine halkın katılımı aşılımaya çalışılmaktadır.

Demokrasinin bugünkü işleyişi içinde yönetimlerin desantralize olması, “subsidiarity” ilkesinin uygulanması demokratik sorunlara bir ölçüde çözüm getirecektir. Ama bunlar kavramsal düzeyde parçalanmış kültürlerin demokrasisi nasıl kurulabilir sorusunun doğrudan yanıtı olmayacaktır. Bu sorunun kavramsal düzeydeki yanıtları katılımcı ve çoğulcu demokrasidir. Ama bunların işlerliğinin yeterince kurulduğu söylenemez. İktidarların değişmesi başka bir pratik içinde gerçekleştikçe, parçalanmış kültürün her grubun kendi kültürlerini yaşama geçirebilmeleri garanti altına alınmış olmaz. Eğer postmodernizm tarihsel saldırının sonucunu almak istiyorsa yalnız

⁹²İlhan Tekeli, **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara, İmge Yayınları, 1999, s.245

⁹³Bülent Tunga Yılmaz, **a.g.e.**, s. 39.

kavramsal çözümlerle değil onun işlerliğini sağlayacak pratiklerle de ciddi olarak ilgilenmek durumundadır.⁹⁴

Böyle olmasına rağmen temsili demokrasi varlığını sürdürmektedir. Katılımcı demokrasi temsili demokrasiyi tamamen yerinden edememektedir. Bunun nedeni katılımcı demokrasinin içinde barındırdığı yetersizliklerdir. Bunlardan en önemlisi katılımcı demokrasinin içerdiği anarşist eğilimlerdir. Katılımcı demokrasinin değerlerinin uygulamada uç noktalara götürülmesi halinde sistemin kendi kendini üretmesi garanti altına alınmamaktadır. Katılımcı demokrasi, sistem bunalıma düştüğünde müdahale etme şekillerinin neler olacağını nasıl saptanacağı ve bireylerin yaşam projelerini hayata geçirirken uyacağı kuralların nasıl geliştirileceği konumunda işlerliği olabilecek bir yanıt getirememektedir. Bu durumda bu gereksinmeyi sağlayacak bir ulus devlet ve temsili demokrasi de varlığını korumaktadır. Ancak yine de bu temsili demokrasi kendi meşruiyeti yanı sıra katılımcı demokrasi pratiklerine de büyük ölçüde yer açmak durumunda kalmaktadır. İki demokrasi anlayışı iç içe yaşamaktadır. Böyle bir durumda kalan temsili demokrasi toplumda uygulanacak kuralları ve kurumları oluştururken onların izin verici nitelik taşımasına özel önem vermektedir.⁹⁵

2.1.2. Yerel Demokrasi

Yerel siyaset denilince ilk akla gelen yerel ölçekte yapılan siyasettir. Ölçek ve kapsam olarak bakıldığında yerel siyaset merkezi kamu yönetiminin taşra kuruluşları ve il temsilcilikleri, ulusal siyasetin taşra ve il (ve altı) teşkilatları, yerel yönetimler akla gelmektedir. Yerel siyasete mekân ve bağlam üzerinden bakıldığında temel olgu şehir ve şehir yönetimidir. Şehirle ilgili her türlü idari birim, şehir üzerinde çalışan her türlü sivil ve özel kuruluş, şehir düzeyinde faaliyet gösteren medya ve diğer yerel düzeyli (dernek, vakıf

⁹⁴ a.g.e., 1999, s.41

⁹⁵ İlhan Tekeli, **Türkiye İçin STK'lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İlhan Tekeli Toplu Eserler 22, Ocak 2012, s.46

gibi) kuruluşlardır. Yerel siyasetin konusu ise şehir, şehir halkı, şehir yönetimi, şehir yaşamı ve şehir düzeyindeki sorunlardır⁹⁶.

Yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayatında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu bir küçük-ölçekli dünyadır.

Demokrasinin sağlıklı bir anlayışa ve işleyişe kavuşturulabilmesi, yurttaşların kendi demokratik mekanizmaları, kurum ve kuruluşları konusunda bilinçli olmalarına ve onları güven ve övünç kaynağı olarak görmelerine bağlıdır. Onlar, aynı zamanda, - ancak yerel toplulukların doğal özelliğini oluşturan yakın bağılıklar kapsamı içinde gerçekleştirilebilecek olan içten insani bağlar ve birliktelikler geliştirmek durumundadır.

Gerçek demokrasi ancak yerel malzemelerle ve aşağıdan yukarıya doğru, tabanın demokratik yönetime bağlılığına ve katılımına dayalı bir biçimde oluşturulabilir ve sürdürülebilir.⁹⁷

2.1.2.1. Yerel Demokrasi ve Yerel Haklar

Yerel demokrasi siyasal iktidarların genellikle ihtiyatla yaklaştığı kavramlardan biridir. Demokrasi geleneği gelişmemiş toplumlarda yerel siyaset ve yerel demokrasi genellikle üniter devlet yapısına karşı girilen bir eylemler topluluğu olarak algılanabilir. Yerelleşme eğilimlerinin küresel düzeyde desteklenmesi bu eğilime katkıda bulunmaktadır. Türkiye gibi merkezi otorite gücünün etkili olduğu ülkelerde bağımsızlık ve otonomi istekleri ile yerellik arasında bir bağ kurulabilmektedir. Ulusal sınırlar içinde demokratik kültürün gelişmesi vatandaşların yerel demokrasi içinde hak ve özgürlüklerine ulaşabilmeleri ve geliştirebilmeleri ile doğru orantılıdır.

Demokrasinin özünü vatandaşlarda mevcut politik sorumluluk duygusu oluşturmaktadır. Seçilerek gelen ve yönetenlerle yönetilenler arasında daha

⁹⁶ Yalçın Akdoğan, **Yerel Siyaset – Kavramlar**, Yerel Siyaset Sempozyumu, Yerel Siyaset, İstanbul, Okutan Yayıncılık, 2008, s. 10

“Erişim” <http://www.yerelsiyaset.com/v4/medya/ysiyaset.pdf>

⁹⁷ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar ve Yaklaşımlar**, IULA-EMME, Kent Basımevi, 1993, s.90

yakın ilişkilerin doğmasına sebep olan yerel yönetimlerin, vatandaşlardaki bu politik sorumluluk duygusunun gelişmesini sağladığı da kabul edilmektedir⁹⁸.

Çoğulcu demokrasinin bu şekilde gelişmesi temsili demokrasinin kurumsallaşmış yapısında çok büyük değişiklikler yaratmadan ona kolayca eklenerek uygulanmasına olanak vermiştir. Bu, temsili demokrasiden büyük bir koşumu oluşturmamaktadır. Oysa günümüzde, katılımcı demokrasi üzerinde durulmaya başlanması daha önemli bir ayrılığa işaret etmektedir. Katılımcı demokrasi öncesinde demokrasi halkın yönetimi olarak tanımlanırken, katılımcı demokrasi döneminde çeşitliliklere olanak veren bir rejim olarak tanımlanıyor. Tabii bu çok önemli bir kopuştur.⁹⁹

Günümüzde siyasal söylemine yeni bir kavram olarak "governance" sözcüğü girmeye başlamıştır. Türkçe karşılığı henüz gelişmemiş (bu kavram daha sonra yönetim diye adlandırılmıştır) durumda, bunu kısaca, açık seçik hiyerarşik ilişkiler içinde olmayan çok aktörlü bir sistemin yönetilmesi ya da yönlendirilmesi olarak tanımlamak kabildir. Bu arayış liberalist düşüncenin atomistik aktörlerinin eylemleriyle ortaya çıkacak toplumsal gelişmeyle yetinilmeyişinin, bir göstergesi olarak ele alınabilir. Toplumlarda bir yönlendirmenin olanaklı oluşunu savunmaktadır. Ama aynı zamanda da toplumun seçimler yoluyla ele geçirilmiş olsa da tek bir güç odağı tarafından adeta tek elden yönetimini kabul etmemektedir. Bunun yerine değişik aktörlerin yönetimi karşılıklı etkileşmelerle gerçekleştirdiği bir birlikte yönetim arayışıdır.¹⁰⁰

Avrupa Kentsel Şartı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı belirtilen temel değerleri düzenlemeye en yakın uluslararası metinler olarak, Yerel yönetimleri, karar organlarının oluşumuna ve karar alma süreçlerine müdahale edilmeyen, bağımsız gelir kaynaklarına sahip, görevleriyle ilgili gelir kaynaklarıyla donatılan, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini gören

⁹⁸ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 36.

⁹⁹ İlhan Tekeli, **a.g.e.**, 22, Ocak 2012, s.45

¹⁰⁰ İlhan Tekeli, **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara, İmge Yayınları, 1999, s.209

kuruluşlar olarak görmektedir. Bu anlayış, demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır¹⁰¹.

Yerel halk, demokratik haklarını kullanırken kendileri için alınacak kararların niteliği üzerine yapacakları tartışma çeşitli toplum kesimlerinin katıldığı, kendilerini ifade edebildiği bir demokratik ortamı işaret etmektedir. Gelişen yerel yönetim anlayışına göre merkezi otorite kamu idaresinin bütünlüğü içinde alınan kararların ancak hukuki denetimini yapabilecektir. Ancak idari vesayet ile yerel yönetimlerin idari açıdan kontrol edilmesi ve mali kaynakların kontrol edilerek mali özerkliğinin azaltılması, bireysel özgürlüklerin kullanabileceği alanı daraltmaktadır.

Yerel siyasetin, demokrasinin kalitesi konusunda sahip olduğu engeller şu şekilde sıralanabilir¹⁰².

Yerel Yönetimlerin kararlarıyla yalnız hizmetler üretilmemekte, aynı zamanda da kent ekonomisi içinde rantlar oluşturulmaktadır. Bu konuda en önemli rant kaynağını imar kararları ve imar planları değişiklikleri oluşturmaktadır. Bir yöneticinin bütçesindeki kaynakları kullanırken yolsuzluk yoluyla kayırmacılık yapması kolay değildir. Yapabileceği kayırmacılık bütçe büyüklükleri ile sınırlıdır ve kolayca açığa çıkarılabilir. Oysa imar kararlarında yapılan değişikliklerle yapılacak kayırmacılığın sınırı yoktur, bu kayırmacılığın yakalanması da kolay değildir. Bir demokrasi pratiği içinde kayırmacılık yaygın bir siyasal pratik haline gelmişse orada ne meşru bir temsili demokrasiden söz edilebilir ne de katılımcı demokrasinin aktif yurttaşın gelişimi için yeterli güdü kalır.

Devlet işlerinin desantralize edilerek demokrasinin kalitesinin artırabilmesi için yerel yönetim birimlerinin güçlü olması gerekir. Oysa Türkiye’de çok sayıda güçsüz belediye vardır. Bunun için geçmişte Avrupa’nın yaptığı gibi reformlar yapılarak belediye sayılarının azaltılması, yeterli büyüklükteki birimlerden oluşan yerel yönetim sisteminin oluşturulması

¹⁰¹ Kemal Görmez, **Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri**, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, sayı 4, 2000, 82

¹⁰² İlhan Tekeli, **Gündelik Yaşam, Yaşam Kalitesi ve Yerellik Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2010, s. 146-147

gerekmektedir. Bu konuda yapılan düzenlemeler yargının denetiminde takılmış bulunmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin işlevlerinin yetkilerinin ve kaynaklarının artırılmasını ulus devletin bütünlüğü konusunda bir tehdit olarak gören anlayış çok yaygındır. Bu nedenle yerel yönetimler- merkezi yönetim ilişkisine vesayetçi bakış açısı kolayca ortadan kalkmamaktadır.

Yerel siyasette ister temsili demokrasi olsun, ister katılımcı demokrasi olsun başarılı olunabilmesi için yerel bir kamu alanının bulunması ve sağlıklı bir biçimde çalışması gerekir. Oysa günümüzde Türkiye’deki yerelliklerin kamu alanları değişik mekanizmalarla merkez tarafından işgal edilmektedir. Bu mekanizmalardan biri görsel ve yazılı basındır. Bu basın yerelliğin kamu alanını merkezin sorunlarıyla doldurmaktadır. Siyasal partilerin yerel örgütleri, merkezdeki çatışmaları o yerellikte yeniden üretmeye çalışmaktadır. Bu durumda yerelin sorunları ve buna ilişkin siyasal etkileşme yerel kamu alanında kendine bir yer bulamamaktadır.

Türkiye’de son on yıl içinde yerelliklerde insanları özgürleştirici pratiklere karşı geleneksel kültürel yapıların direnişlerinin gücü daha çok farkına varılmaktadır. Dayanışma kavramının ön plana çıkararak yeni muhafazakâr kültür, bunu mahalle baskısını sürdürmenin bir mekanizması olarak görmektedir. Bu da yeni yerellik vizyonunun geliştirilmesinin önemini göstermektedir.

2.1.2.2. Küreselleşme Süreci ve Yerel Demokrasi

21. yüzyılda yaşanan değişimler bütün dünyayı derinden etkilemiş ve etkilemeye de devam etmektedir. Küreselleşme bir yandan ekonomik olarak bütün dünyanın birbirine elektronik iletişim araçları ile bağlanmasını sağlarken demokratikleşme çabalarını da desteklemektedir.

Değişim bir yandan siyasal demokrasiye sosyal öğelerin eklenmesi öte yandan ortaya çıkışı ve kullanılışında ulusal alandan ulusal-üstü alana geçilmesi yoluyla olmuştur. Siyasal demokrasiye sosyal öğelerin eklenmesi

öncelikle katılımcı ve çoğulcu demokrasi yönünde bir açılımla olmuştur. Demokratik toplum bu bağlamda önemli bir işlev yüklenmiştir¹⁰³.

Eğitim olanaklarının gelişimi, demokratik istek ve taleplerin artması, demokrasinin toplumda bir değerler sistemi olarak yaygınlaşmaya başlaması bu oluşumun bireysel ve yerel özgürlükler karşısında ulus devletinin otoritesini yok edemese bile aşındırmaya başlamıştır.

Bu çerçevede merkezi otorite yetkililerinin bir kısmını yerel otoritelere aktarmakta, egemenliğin asli ve üstün olma özelliğinin aşılması sonucu doğmaktadır. Ulusal egemenliğin aşılması genellikle başta Birleşmiş Milletler olmak üzere, bölgesel ölçeklerde kurulan uluslar arası örgütler, çevre sorunlarının sınır-ötesi özelliği ve küreselleşme ile gerçekleşmektedir. Devlet içerisinde decentralisation (adem-i merkeziyetçilik) bir yandan demokrasi mekanını genişletirken öte yandan egemenliğin kullanımının bir kısmını kısmen de olsa yerel yönetimlere katmıştır. Demokratik egemenlik alanında bu değişiklik devlet biçiminin ve devlet erkleri arasındaki ilişkilerin dönüşüm sürecidir¹⁰⁴.

Ulus devletinin aşılmasında iki önemli boyut dikkat çekmektedir. Birincisi ulus devletinin ekonomi düzlemindeki yetkilerini giderek küreselleşme ile çok uluslu şirketlerin zorlayıcı etkileri ile ulus üstü kurumlara devretmesi ve ikincisi ise yerel yönetimlerin güçlenerek merkezi devlet olanaklarının yetki ve sorumluluklarının kendi içindeki alt birimlere devredilmesidir¹⁰⁵.

Küreselleşme günümüzün dünyasında değişik yüzleriyle kendisini duyuruyor. Bilgi ve haber iletişim sistemlerindeki gelişmeler ulaşım teknolojisindeki ilerlemeler her geçen gün dünyayı küçültüyor, karşılıklı ilişkilerin kurulmasında coğrafi uzaklıkların caydırıcı etkisinin hegemonyası ortadan kalkıyor. Küreselleşme sadece bir teknolojik olanak olarak ortaya çıkmıyor. Dünya ölçeğinde yeni bir denetim biçimi getiriyor. Ulus devletler, sınırların ya da egemenliklerin sürekli olarak yeniden tanımlanması karşısında denetim güçlerini yitiriyor. Kapital ve mal akımlarının yeni biçimleri

¹⁰³ İbrahim Özden Kaboğlu, **Türkiye’de Demokrasi Paradoksu ve Çıkış yolları**, (Erişim), <http://www.ibrahimkaboglu.com/tr/BilimselDetay.aspx?ID=66>, 19 Eylül 2012

¹⁰⁴ **A.g.e.** s. 2.

¹⁰⁵ Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus Devlet**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 34.

yüzünden artık ulus devletler ekonomilerini yönlendirecek, Fordist dönemde gelişmiş, araçlarını büyük ölçüde yitirmiş oluyor. Küreselleşme aslında kavramsal düzeyde dünyanın tek toplum olması gibi iyimser bir duruma işaret etmesine karşın küreselleşmenin yaşanmakta olan biçimi dünyayı bütünleştirmekten çok, alan ve nüfus açısından büyük bir kesimin dışlanması sonucunu doğurmaktadır. Bu dışlanmayı yaratırken söylem düzeyinde de dışlanılmışlığın sorumluluğunu dışlanana yüklemeyi ihmal etmemektedir.¹⁰⁶

Küreselleşme eğilimlerinin güçlenmesiyle birlikte, ekonomik bakımdan gelişmiş ve yerel demokrasi geleneği güçlü ülkeler başta olmak üzere yerelleşme güç kazanmıştır. Yerelleşme, yönetim düzeyleri arasındaki yapısal ilişkilerin aldığı biçim ve nitelik içinde değerlendirilmesi gereken bir olgudur.

Politik karar alma mekanizmasına halkın aktif katılımının sağlanması, yerinde yönetimin güçlendirilmesinde önemli bir gerekçe olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu şekilde yerel halkın politik ve kültürel kimliğinin özgürce ifade edilmesi olanağına kavuşmuş olacaktır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin demokrasinin okulu veya demokrasinin laboratuvarı olma özelliği bu şekilde aktif biçimde gerçekleştirilmiş olacaktır.¹⁰⁷

Küresel aktörlerden bazıları, ulusal reform süreçlerinde yerelleşmeyi desteklemektedir. Yine en güçlü bölgeselleşme projesi olan Avrupa Birliği, yerelleşmeyi açıkça öngörmektedir. Güçlü küreselleşme eğilimlerine karşı yerel olanı koruma kaygısı her geçen gün artmaktadır. Küreselleşme eğilimlerini dengelemek üzere yerelleşme yönünde kararlar alınmakta ve bu yönde birtakım politikalar teşvik edilmektedir.¹⁰⁸

¹⁰⁶ İlhan Tekeli, **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara, İmge Yayınları, 1999, s.

¹⁰⁷ Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı, **Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri**, Manisa, 1997, s. 18

¹⁰⁸ Veysel Bilgiç, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2009, s.64.

2.2. KATILIM KAVRAMI VE YEREL KATILIM

Demokratik toplumun bir başka ifade ile sivil toplumun yerel yönetimlerde karar süreçlerine katılması siyasal katılım kavramının içinde ancak, sınırları onu aşan yapısıyla yönetişim kavramının bir sonucudur.

Demokrasiyi bir yaşam biçimi yapmanın ilk adımı insanların günlük yaşamında demokrasi ilkelerinin geçerli kılınmasıdır. Demokrasi kavramının halkın, halk için ve halk tarafından yönetilmesi biçiminde tanımlanması özyönetimin, demokrasinin vazgeçilmez öğelerinden biri olduğunu gösterir. Katılım ile demokrasi, bu nedenle birbirleriyle sıkı bir ilişki içindedirler¹⁰⁹.

2.2.1.Siyasal Katılım

Vatandaşların siyasal yaşama nasıl ve ne ölçüde katıldıkları ile neden katıldıkları, eski Yunanda doğrudan demokrasi döneminden günümüz demokrasisine kadar biçimi ve düzeyi değişim gösteren bir kavramdır¹¹⁰.

Siyasal katılma, toplum üyesi kişilerin (vatandaşların) siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavramdır. Bunu sadece seçimlerde oy kullanmakta ibaret sanmak eksik ve yanlış bir anlayış olur. Katılma basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını kapsar¹¹¹.

Halkın siyasete katılması, "halk egemenliği" kavramının yaygınlaşması ve meşruluğun ölçütü olmasıyla gelişmiştir. Günümüzde bir rejimin demokratikliği, halka tanıdığı siyasal katılma olanaklarıyla ölçülür hale gelmiştir¹¹².

Siyasal faaliyete katılma değişik düzeylerde ve çeşitli biçimlerde kendini gösterebilmektedir. Bunlar yoğunluk bakımından birbirlerinden ayrılmaktadırlar.

¹⁰⁹ Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, 1993, s. 20.

¹¹⁰ Ahmet Taner Kışlalı, **Siyasal Sistemler, Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, Ankara, İmge Kitabevi, 7. Baskı, 2006, s. 219

¹¹¹ Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, İstanbul, Cantekin Matbaacılık, 1991, s. 130-131.

¹¹² Ahmet Taner Kışlalı, **a.g.e.**, s. 219

Siyasal olayları izlemek ve takip etmek, bireyin kendisini ilgilendiren ve doğrudan etkilendiği kararlar hakkında bilgi sahibi olmaya çalışması en alt düzeydeki katılım çeşididir. Bunun ötesinde siyasal olaylar ve sorunlar karşısında açıkça eyleme geçerek, karar alıcıları etkilemeye çalışmak ve doğrudan doğruya olayların içine karışarak ve aktif rol alarak girişilen faaliyetlerde bulunmaktadır¹¹³.

Bu davranışlar, normal demokratik katılma yollarıdır. Kurulu düzeni değiştirmek için zora başvurma, her türlü şiddet eylemleri, terörizm, silahlı ayaklanma, hükümet darbesi vs. gibi girişimler siyasal sonuç elde etmeye yönelik de olsalar da normal katılma sürecinin dışında kalırlar¹¹⁴.

Siyasal katılmanın işlevlerinin başında siyasal yöneticilerin ve toplumsal istemlerin belirlenmesi gelir. Halkın kendisini yönetecekleri seçmesi ve gerisine karışmaması artık çağdaş demokrasi anlayışına ters düşmektedir. Siyasal katılımın kendisi bir araç olmasının yanı sıra hiçbir sonuç vermese bile katılma yollarının açık olması toplumsal gerilimi azaltıcı, yurttaşlık duygularını güçlendirici bir etki yapar.

Günümüzde, bir vatandaşlık hakkı olarak siyasal katılımın, ulus-devlete üyelik ile ilişkilendirilmesinin sonuna gelinmiştir. Gerek ulus-üstü (post-national) ve ulus-altı (sub-national) düzeyde, gerekse de vatandaşlığın ulustan arındırılması yolu ile vatandaşlık ile ulus-devlet arasındaki bağ kopmakta ve ulus-devlete üyelik olarak tanımlanan bir vatandaşlık siyasal katılımın önkoşulu olmaktan çıkmaktadır¹¹⁵.

Siyasal katılım, AB projelerinde görüldüğü gibi üye ülkelerin vatandaşlarının ortak bir payda, gelecek ve sürdürülebilir kalkınma için bir arada tutacak yol olarak belirlenmektedir.

¹¹³ Münci Kapani **a.g.e.**, 131

¹¹⁴ **a.g.e.**, s. 132

¹¹⁵ Ayşe Kadioğlu, **Vatandaşlık ve Siyasal Katılım**, İstanbul, Ergun Özbudun'a Armağan, 2008, (Erişim) www.research.sabanciuniv.edu/9021/1/OzbudunArmağanKADIOGLU.doc, 21 Eylül 2012

2.2.2.Siyasal Yabancılaşma

Siyasal yabancılaşma, siyasal katılmanın tam karşıtı olarak yabancılaşma sürecinin bir sonucudur. Siyasal katılmama, temsili demokrasinin en önemli sorunlarından biri olarak, halkın yönetime doğrudan katılmadığı, siyasal alanın profesyonel bir alan olarak algılandığı, biçimsel demokrasinin nedeniyle oluşmaktadır.

Yabancılaşma kelime anlamı olarak, tanımaz bilmez duruma gelmek, yabancı olmak anlamına gelmektedir¹¹⁶. Siyasal yabancılaşma ise siyasal yapılardan (kurumlardan), siyaset adamlarından ve belirli siyasalardan uzaklaşma ya da bireyler arasındaki ilişkilerde yüksek düzeyde ilgisizliğe, siyasetten çekilmeye yol açan bireyin kendisini siyasal bir aktör olarak görmemesidir¹¹⁷. Siyasal katılma ve katılmama, zaman ve sosyal koşullarına bağlı iki olgudur.

Siyasal anlamda yabancılaşan bireyler yerel yönetimlerin en büyük sorunlarını oluşturmaktadır. Yönetenlerle yönetilenlerin aralarındaki diyalogun oluşmaması, iletişimin kurulamaması ile birlikte sınıfsal çatışmaların artması dolayısıyla büyük kentlerde bunalım, huzursuzluk ve şiddet üreten yabancılaşma yaşanmaktadır. Kırsal bölgelerde yaşanan yüz yüze ve doğrudan iletişimin, kent kültüründe toplumsal yapının karmaşıklığı ile karşılaşması yabancılaşma sonucunu doğurmaktadır¹¹⁸.

Siyasal katılımın yerel ölçekte oluşması, öğrenilmesi ve geliştirilmesi yerel yönetimleri ulusal siyasetin merkezine oturtmaktadır. Yerel yönetimleri “demokrasi okulu” olarak gören yaklaşıma göre toplumsal barışın ve huzurun sağlanması bireyin yerel ölçekte sorumluluk duygusu kazanması ile oluşmaktadır. Siyasal yabancılaşma, katılımın olmadığı ve siyasal iletişim kanallarının tıkanıdığı zamanlarda toplumsal şiddet, terörizm ve legal olmayan siyasal davranış kalıplarına dönüşebilmektedir.

¹¹⁶ TDK, Yabancılaşmak, (Erişim), http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.50b4bef43f6095.51544114, 22 Ekim 2012

¹¹⁷ Doğu Ergil, **Yabancılaşma ve Siyasal Katılma**, Ankara, Olgaç Yayınevi, 1980, s. 116.

¹¹⁸ Ruşen Keleş, Artun Ünsal, **Kent ve Siyasal Şiddet**, Ankara, A.Ü. SBF Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1982, s. 30-32

2.2.3. Yerel Katılım Kavramı ve Özellikleri

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

2.2.3.1. Yerel Katılım Kavramı

Günümüzde devlet ile birey arasında ya da siyasal aktörler arasındaki ilişki yeni bir bakış açısı ile değerlendirilmektedir. Bireyin ya da toplumun diğer aktörlerinin yaratıcı güçlerine, yapabilirliklerine iyimser bir bakış açısı vardır. Devletle birey arasındaki ilişki himayecilik (patron-client) türündeki bir ilişki değildir. Himayecilik ilişkisinde birey zafiyeti olan bir kişidir. Oysa yönetim sisteminde eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerin ya da aktörlerin varlığı öngörülmektedir. Kendi gereksinmelerini algılayacak, çözümü için tek başına ya da bir ortaklık içinde eyleme girişeceklerdir. Böyle bir yönetim sisteminin işlerliği toplumda yer alan bu aktif aktörlerin kendi kendini yönlendirme kapasitesine sahip olmalarıyla, yani yurttaş olmalarıyla, hak arayabildikleri kadar sorumluluk yüklenebilmeleriyle yakından ilişkilidir.¹¹⁹

Yerel yönetimler de ortaya konulan anahtar sözcükler; sorumluluk, şeffaflık, etkinlik, katılım demokrasidir. Bu sözcüklerin açılmış hali kısaca,

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

¹¹⁹ İlhan Tekeli, *Modernite Aşılırken Siyaset*, Ankara, İmge Yayınları, 1999, s.249

- Yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalelerinden olduğu kadar, merkezi yönetim de yerel yönetimlerin baskıyla getirebileceği isteklerinden korumaktır.”¹²⁰

Yerel katılma kavramı siyasal katılma kavramından farklı olarak kendine ait özellikler taşımaktadır. Genel tanımı ile yerel halkın demokratik haklarını kullanarak seçimlerde oy kullanması yerel katılımın sadece bir yönüdür.

Genellikle; halkın belediye meclis üyelerini seçmiş olması karara katılmayı sağlamakta yeterli olmamaktadır. Yerel demokrasi ancak mahalleler düzeyinde halkın yerel yönetime katılmasına olanak tanınan yerlerde güçlenir.

Yerel Katılım, kentlinin karar odaklarına ulaşabilmesi ve onu etkileyebilmesidir. Eğer kentli bu karar odaklarına ulaşamıyorsa, onun için yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında bir fark kalmaz. Yerel yönetimin varlık nedeni ortadan kalkar¹²¹.

Araçsal bir bakış açısıyla katılım halkın isteklerini tespit etmek, bu isteklere uygun hizmet üretiminin etkin bir yolu olarak görülebilir. Bu, pay almak için bir katılımdır. Kuşkusuz bu katılımın da dış etkinliği, hakça dağılımı sağlama açısından olumlu yönleri vardır¹²².

Yerel yönetimlerde demokratik katılımların en önemli özelliği toplumsal barışı ve bütünleşmeyi sağlamasıdır. Farklı kültür ve toplumsal katmanlardan gelen bireylerin düşüncelerini özgürce ifade edebilmesi ve yöneticilerin bu taleplere karşılık vermesi kültürel zenginleşmenin ve farklı eğilimlerin siyasal yönden uzlaşması başarısı olarak görülmektedir.

Özellikle büyük kentlerde kent merkezi ile yan semtlerde oturan halk kitleleri arasında hem zenginlik hem de kültürel yapı açısından önemli farklılıklar bulunmakta ve bu da kent içinde halkın birbirinden kopuk yaşamasına neden olmaktadır. Neredeyse aynı kent içinde birbirinden farklı

¹²⁰ Ruşen Keleş, Zerrin Toprak, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Belediye Meclislerinde Siyaset**, İzmir, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, s.363

¹²¹ İlhan Tekeli, **Belediyecilik Yazıları (1976-1991)**, s.113

¹²² a.g.e., s. 114.

iki kent oluşmakta ve bunların halkı da birbirinden uzaklaşan kültürel bir süreç içine sürüklenmektedir. Yerel yönetimler ile yerel halk arasında iletişim ve ilişki ağının merkezi için kurulacak belde evleri, hem yerel yönetimin bir parçası hem de yerel halkın demokratik katılımının örgütlenmesi olarak devreye girecektir¹²³.

2.2.3.2. Yerel Katılımın Özellikleri ve Yararları

Yönetime katılma ya da yönetişim geleneksel, bürokratik, hiyerarşik ve bugüne kadar iyi sonuçlar vermemiş yönetim anlayışının yerine sivil toplum merkezli katılımcılığı teşvik eden, şeffaflık, yetki devri ve yerinden yönetimi esas alan, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yolları üretebilen yeni bir yönetim anlayışını ifade etmektedir¹²⁴.

Günümüz insanı kamu hizmetlerinin artık kendi sorumluluklarını da kapsayan bir sürecin ürünü olması gerektiğine inanmaya başlamıştır. Bu değişiklik, kamu hizmetlerini sunan yerel yönetimlere daha kaliteli hizmet üretmek için hem amaç hem de neden olmaktadır. Artık hizmet üretiminin her aşaması, modern işletmecilik kurallarına göre yapılmaya çalışılmakta, belediye başkanlarının tek adam görünümü devam etmekle birlikte, giderek daha fazla sorgulanmaktadır. Bugün sivil toplum kuruluşları ile stratejik ortaklık yapmayan yerel yönetimler başarısız olarak değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlere katılımın artması ile birlikte, açık katılımcı ve demokratik yönetim anlayışı kamu yönetiminde hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren yerel yönetimlerde kullanılmaya başlanılan Toplam Kalite Yönetimi, yeni yönetim anlayışında merkezinde vatandaşın bir başka deyişle hizmeti tüketen müşterinin memnuniyetini yakalamayı hedeflemiştir. Seçim dönemlerinde hizmet üretenin değerlendirildiği ve başarılı olduğu düşünülürse modern işletmecilik

¹²³ Anıl Çeçen, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Yerel Yönetim ve Kültür, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara, Yorum Matbaası, 1994, s. 24-27

¹²⁴ T.C. İçişleri Bakanlığı, **Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi**, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi, Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, s. 8.

anlayışının odağında insanı barındıran tutumu, küreselleşme ile değişen yönetim anlayışı ile paralel gelişme göstermiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bireylerin otoriteden beklentilerine duyarsızlaşması, temsili demokrasinin tıkanması konularında yetersiz kalması yeni kamu yönetimi anlayışı ile var olan sorunların çözülebileceği düşünülmektedir.

Yönetime katılma vatandaşların düşüncelerini ifade edebilecekleri bir iletişim kanalının çok daha ötesinde alınan kararlarda düşüncesinin sorulduğu, hangi kararlarda daha mutlu olacağını öğrenilmeye çalışıldığı odağında kendisini gördüğü yönetim anlayışının göstergesidir.

“Yapılabilir kılma”, “çok aktörlü yönetim” ve “aktif katılımcılık kamu yönetiminde 1990’lı yılların ortasında yaygın kabul gören kavramlar olarak öne çıkmışlardır. İletişim teknolojilerindeki ilerlemeler bireyin kamu yöneticilerine ulaşmasını kolaylaştırmış, şeffaf bir yönetim anlayışının alt yapısı, bilgi edinme hakkı, dilekçe hakkı gibi uygulamalar kolaylaştırmıştır. Bu süreçte karar süreçlerine katılım yerel seviyede müşteri odaklı yönetim anlayışı ile birleştiğinde hızlı karar verme olanağına sahip olan yerel yönetimler vatandaşlarla doğrudan ilişki kurarak katılımlı demokrasinin bir alternatif yönetim modeli olarak değil ancak temsili demokrasinin tıkanıp siyasal yabancılaşmayı etkin diyalog yöntemleri ile güçlendirmeye çalışmışlardır.

Yerel katılımın en önemli görevi, yöneten ile yönetilen arasındaki iletişimin sağlanarak, vatandaşların yerel kamu hizmetleri hakkındaki beklenti ve taleplerini, faydalandıkları hizmetler hakkındaki görüşlerini öğrenmek ve daha iyi bir yönetim politikası uygulanmasını sağlamaktır.

Yerel katılım toplumsal barışı destekleyen görünümü, sorumluluk alan vatandaşlarda güven duygusu yaratılmasını aynı toplantılarda veya platformlarda iletişime geçtikleri farklı düşüncelere sahip vatandaşlarla da iletişim kurmalarını sağlamaktadır. Sosyal iletişim geliştirildiği, kentli bireye aidiyet duygusu kazandırmak, özellikle köyden kente göçün yoğun olduğu büyük şehirlerde toplumsal uyumu sağlayabilmektedir.

Yerel yönetimler, yerinden yönetim kavramının uygulandığı anayasal yönetim birimleridir. Coğrafi olarak hizmet verdiği sınırlar içinde her yerel yönetimin sorunları ve ihtiyaçları farklılıklar göstermektedir. İyi tasarlanmış bir yönetim politikası, yerel halkın sorunlarına doğrudan ulaşmayı ve hizmet üretiminde maliyetleri düşürmeyi de amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerde etkinliğin ve verimliliğin ön plana çıktığı günümüzde belde halkının planlama ve karar süreçlerine katılması maliyetleri azaltabilmektedir.

Tablo 3. Toplum Katılımının Faydaları

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

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı, **Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi**, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi, Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, s. 10.

Demokratik katılımın öneminin anlaşılması, merkezi ve yerel yönetimlere karşı sivil toplum kuruluşlarının önemini artırmıştır. Yerel iktidarın etkilenmesi ve siyasal karar mekanizması içinde halkın yönetime katılma konusunda giderek bilinçlenmesi siyasetin hayatı kolaylaştırıcı yanını ön plana çıkarmıştır. Parti demokrasisi içinde profesyonel siyaset ve

siyasetçilerden uzaklaşan halkın, sorun ve çözümlerde kendi önerilerinin değerlendirildiğini hissetmesi, siyasete duyduğu güvenin artması ve eşitlikçi bir yapının ortaya çıkması için şeffaf bir siyasal yapıyı oluşturabilmektedir. Ancak mevcut siyasal yapıların direnci ve merkezi otoritenin otoriter siyaset anlayışı yetki paylaşımı konusunda adımlar atsa da yerel yönetimlerin gücünü korumaktadır. Siyasal katılım bir işbirliği modeli olarak genel demokrasiye bir katkısı olarak düşünülebilir.

2.2.3.3. Yerel Katılımın Hukuki Dayanakları

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda demokratik katılım konusunda pek çok madde bulunmaktadır.

Belediye Kanunu'nun 13. maddesi "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur¹²⁵." İbaresini taşımaktadır.

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

Bununla birlikte hemşehrilere de görevler verilmiş ve belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediyeye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür¹²⁶ denmiştir.

Mahalle ve Yönetimini düzenleyen 9. Madde de belediyelerin mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlamakla

¹²⁵ T.C. , **5393 Sayılı Belediye Kanunu**,md. 13 Erişim, <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (Erişim), 12 Eylül 2012

¹²⁶ **a.g.k.** md.13.

görevli olduğu, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurarak, hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışacağı da belirtilmiştir¹²⁷.

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

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

Belediyelerin, kamu hizmeti uygulamalarının sonuçlarını kontrol etmek, halkın istek ve beklentilerini öğrenebilmek için kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir¹²⁸ ibaresi, ölçülmeyen değerlerin geliştirilemeyeceği yönündeki Toplam Kalite Yönetiminin sonuçlarındandır. Belediyeler, bu

¹²⁷ A.g.k. md.9.

¹²⁸ A.g.k. md.15.

araştırma ve anket uygulamalarını düzenli olarak yaptırabilmekte ve yerel halkın düşüncelerini ve eğilimlerini öğrenerek siyasal anlamda sonuçlar da çıkarabilmektedirler.

Belediyelerin ana karar organı belediye meclisidir. Belediye Kanununun her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi, belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur¹²⁹ ibaresi konularak meclis kararlarının halkın bilgilendirilmesi için açıklanması kuralı konmuştur. Ayrıca 23. Madde'de kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur¹³⁰.

İhtisas komisyonları hakkında bilgi ise Belediye Kanunu'nun 24. Maddesinde bulunmaktadır. Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir¹³¹.

Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer¹³².

2.2.4. Yerel Katılım Yöntemleri

Yerel yönetimlerde farklı türlerde ve yoğunlukta pek çok katılım yöntemi bulunmaktadır. Katılım taleplerinin özellikle belediyeler tarafından desteklenmesi, yönetime katılmanın halkın alınan kararlardan bilgilendirilmesinden, halkın çözümün bulunmasında önemli bir danışma

¹²⁹ A.g.k., md. 21.

¹³⁰ A.g.k., md. 23.

¹³¹ A.g.k., md. 24.

¹³² A.g.k., md. 41.

kurulu olabilmesine kadar varan bir farklılaşma göstermektedir. Yerel katılımıda ölçek idari ve coğrafi anlamda ne kadar düşükse katılım o kadar yoğunlaşmaktadır. Büyükşehir Belediyesi'nin meclis toplantısına katılmak pratikte pek çok zorluğu içinde barındırır da, ilçe belediyelerinde halk doğrudan belediye başkanı ile diyalog kurabilmektedir.

Yerel yönetimlerde halk katılımının dünyada uygulanan farklı biçimleri bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür¹³³.

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

2.2.4.1.Halk Oylaması

Halk oylaması klasik demokrasi kuramlarında idealize edilen şekli ile halkın doğrudan doğruya yerel yönetimi ilgilendiren kararlarda oy kullanmasıdır.

Günümüzde doğrudan demokrasinin uygulanmasının olanaksız olduğu düşüncesi yaygındır. Bu düşünce, doğrudan demokrasinin zaman, maliyet ve etkinlik açısından uygulanabilir olmaktan uzak bir yöntem olarak görülmesinden kaynaklanır. Oysa doğrudan demokrasi, halka, yerel bazı

¹³³ DPT, **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001, (Erişim), <http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf> , 12 Eylül 2012, s. 117.

önemli konularda daha etkin olarak karar almasına yardımcı olacak seçenekler sunma anlamını taşımaktadır. Karar alma sürecinde, halkın beklentilerine ve tercihlerine önem veren bu yöntem, uygulanabilir bir seçenek olarak demokratik toplumların gündemine yerleşmektedir. Doğrudan demokrasi uygulamasında halk tüketici değil üretici konumundadır. Edilgen bir seyirci konumunda değil, yaşam çevresini biçimlendirendir. Yurttaşlar, yalnızca kendilerine sunulan seçeneklerle de sınırlı değildir. Bu tür demokraside, temsili sistemin boşlukları, katılımıla giderilmeye çalışılmakta ve yöneticilerin hemşehrilerinin sorunlarına, hemşehrilerin de yaşam çevrelerine olan duyarlılıkları artmaktadır¹³⁴.

2.2.4.2. Halk Toplantıları

Yerel yönetimlerin düzenledikleri halkı bilgilendirme ve yönetimin eylem ve işlemlerinin yöneticiler, uzmanlar ve halk tarafından tartışılmasının sağlandığı toplantılar, yerel yönetimleri güçlendiren önemli etkinliklerdendirler¹³⁵.

Halk toplantıları, ilgili belediye yetkililerinin özellikle belediye başkanlarının yerel toplum ile yüz yüze yaptığı halka açık toplantılardır. Halk toplantıları demokratik katılım için önceden belirlenen bir zaman ve yer ile gelenekselleştirilebildiği gibi, belediye yöneticilerinin vatandaşın bulunduğu yere gidip mahalle, köy site toplantıları şeklinde de olabilmektedir. Bu toplantılarda vatandaşlar görüş ve düşüncelerini herhangi bir iletişim aracına ihtiyaç duymadan doğrudan yöneticilere iletebilmektedir. Toplantıların vatandaşlar için yararlı olduğu kadar yöneticilerinde sorunları yerinde tespit edebilmeleri açısından pek çok faydası bulunmaktadır.

Halk toplantılarında katılımın fazla olması, yörede bulunan bütün vatandaşların temsil etmesi bakımından önemlidir. Bu açıdan toplantının yapılacağı yer, saati gibi bilgilerin çeşitli yollarla halka iletilmesi önemlidir.

¹³⁴ a.g.e., s. 117.

¹³⁵ a.g.e., s. 117.

Halk toplantıları, hesap sorma ve hesap verme işlevi olduğu gibi, yaşlılar, kadın ve çocuklar, özürllüer, yoksul ve düşkünler gibi seslerini duyuramayan ya da haklarının bilincinde olmayan vatandaşların demokratik haklarını kullanması açısından da önemli işlevler yüklenmektedir. Halk toplantıları toplumsal dayanışmayı artırıcı, sorun ve taleplerini doğrudan doğruya yöneticilere ileten vatandaşların kendilerini demokratik karar sürecinde önemli hissetmeleri açısından da faydalı olabilmektedir. Halk toplantıları sonrasında toplantıya katılanların alınan kararları ve uygulamaları öğrenebilmesi ve bilgilendirilmeleri halk toplantılarını demokratik amaçlarına ulaştırabilmektedir.

Meclislerin ve belediye başkanlarının alacakları kararlarda bu toplantıların etki etme gücü yüksektir. Bu toplantılar, yurttaş ve yönetim arasında bilgi akışının sağlıklı bir biçimde yürümesine de hizmet etmektedir. Belde sorunlarının tartışılmasının yanında halkın önerilerinin de değerlendirilebileceği bu tür halk toplantıları, yerel demokrasi ve hizmet etkinliğine katkıda bulunmaktadır¹³⁶.

2.2.4.3. Meclis Toplantılarına Katılım

Yerel halkın meclis toplantılarına katılımının sağlanması halkın dilek ve sorunlarının meclise ve yönetime iletilmesini sağlayacak önemli yöntemlerden birisidir. Aynı zamanda bu toplantılara katılan halkın bilgi eksikliği giderilmiş olmaktadır¹³⁷.

Meclis toplantılarına yurttaşın katılımının sağlanması, yurttaşın dilek ve sorunlarını yönetime ve meclise iletilmesini sağlayabilecek bir yöntemdir. Buna koşut olarak, yurttaşın bilgi eksikliğinin giderilmesi ve sorunların mecliste görüşülmesi sağlanmaktadır. Yerel yöneticiler tarafından

¹³⁶ A.g.e., s. 117

¹³⁷ Mustafa Görün, **Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma**, Çanakkale, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Yönetim Bilimleri Dergisi, (4:2), 2006, s. 168.

benimsenen ve uygulanmaya çalışılan bu yöntem sayesinde, yurttaşlar yönetime ulaşma ve katılma olanağı bulabilmektedirler¹³⁸.

2.2.4.4. Danışma Kurulları

Vatandaş danışma komiteleri yerel halk tarafından oluşturulurlar. Amaçları vatandaşın endişelerini duyurmasına, sorunlarını tanımlamasına, kendi sorunlarını belirlemesine imkan vermektir. Katılımcıların seçimi oldukça katı/sınırlıdır. Üyeler genellikle kurumun önerisiyle belirlenir. Gündem için de aynı şey geçerlidir. Genellikle vatandaş danışma konseyleri katılımcılara tartışmaları için fırsat verir¹³⁹.

Karar alma ve uygulama süreçlerinde, yurttaşların ve demokratik kitle örgütlerinin görüşlerine başvurulması ve bu amaçla kurumsal düzenlemeler yapılması katılımın gerçekleştirilmesinin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin temel çalışma konuları olan konularda (kent planlaması, altyapı uygulamaları, çevre sağlığı ve eğitimi, dezavantajlı toplumsal kesimlerin sorunları ve sosyal hizmetler gibi), demokratik kitle ve meslek örgütlerinin, uzmanların ve halk temsilcilerinin katıldığı danışma kurullarının oluşturulması ve bunların yerel yönetimlere çalışmalarında yol gösterici olması, kamu bilincinin ve yaşama ortak olma sorumluluğunun geliştirilmesinde önemlidir¹⁴⁰.

2.2.4.5. Kent Konseyi

Seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için, en alt düzeydeki yerel yönetim biriminden(mahalle/köy) yukarıya doğru örgütlenerek demokratik kitle

¹³⁸ A.g.e., s. 118.

¹³⁹ Eva Sorensen ve Jacop Torfing, Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance, Public, 2009 **Aktaran:** Fatma Neval Genç, Burcu Özoğuz, Murat Yılmaz, **Yönetişim Yaklaşımı ve Farklı Katılım Yönlere**, Bursa Kent Konseyi, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı 6-7 Mayıs 2011, Bursa, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi -1, 2011, s. 102.

¹⁴⁰ A.g.e., s. 118.

örgütleri temsilcileri ve uzmanların da katılımıyla oluşturulan kent konseyleri dinamik yapılarıyla etkin çalışma olanağına sahip olabilmektedir.

Kent konseyleri, kentin ve kent yönetiminin her türden etkinlik ve uygulamalarını izleyerek; rapor oluşturup kamuoyuna sunarak; tartışma ortamları yaratarak mevcut sorunların çözümüne ve geleceğe yönelik tasarımlara katkıda bulunmaktadır.

En doğrudan ve saf demokrasi biçimi olarak görülen “kent meclisleri” pratiği, geleneksel ve oldukça saygın bir yerel yönetim türü olarak var olduğu yörelerde yerel yönetimin etkinliği ve demokratikliğine önemli katkılar sağlamaktadır¹⁴¹.

2.2.4.6. Yurttaş Kurulları

Yurttaş kurulları, yönetime katılmanın temel taşlarından biridir. Danışma kurulları genellikle mahalle düzeyinde örgütlenen, sorunların konuşulduğu, tartışıldığı bir platform olarak görülmektedir.

Mahalle, demokratik toplumların her zaman temel taşı, ana yerel forumunu ve “yerel sohbet, konuşma ve tartışma merkezi”ni oluşturmuştur. Demokrasi, iktidarın kullanımı için gerekli olan koşulları –bu koşulların başında da yurttaşlık bilincinin, hak ve yetkilere karşı duyarlılığın geliştirilmesi gelmektedir– yaratabilmek için kendi “yerel konuşma ve tartışma merkezine” kendi “mahalle parlamentosuna” sahip olmak durumundadır¹⁴².

2.2.4.7. Kamuoyu Yoklaması

Kamuoyu araştırmaları, kamunun belirli bir konuda ya da konulardaki düşüncesini ölçmeye yönelik girişimlerdir. Günümüzde kamuoyu araştırmaları oldukça ileri tekniklerin kullanıldığı ve sıkça başvurulan araçlara dönüşmüştür. Kamuoyu araştırmaları, belirli sınırlamalar taşımalarına rağmen, kamu görevlileri için birçok önemli işlev görebilir. Değişik yerel grupların belirli konulardaki görüş ve yaklaşımlarının belirlenmesinde, yerel topluluğun değişen duyarlılık ve hizmet

¹⁴¹ Selahattin Yıldırım, *a.g.e.*, s.114.

¹⁴² *A.g.e.*, s. 115

taleplerinin ortaya konmasında, değişik baskı gruplarının etkilerinin dengelenmesinde, etkin ve ilgili bir yurttaş topluluğu yaratılmasında, yerel yetkililerin ve halkın bilgilenmelerinde bu araştırmaların muhtemel katkıları yadsınamaz¹⁴³.

2.2.4.8. Bilgi Edinme Hakkı

Anayasal hak olan dilekçe hakkı, 2003 yılında çıkarılan 4982 numaralı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin görevler verilmiştir¹⁴⁴.

Vatandaşların, elektronik ortam veya diğer iletişim araçlarıyla yapılacak başvurular, kurum ve kuruluşlar tarafından 15 gün içinde istenilen bilgi ve belgeye erişiminin sağlanması ile görevlidir. Gerekli süre içinde vatandaşa cevap verilemiyorsa her 15 gün içinde süreç bilgi edinme hakkını kullanana iletilir ve bilgilendirilir.

2.2.4.8.1. İnternet

İnternetin baş döndürücü bir biçimde yayılması, internet kullanan kişilerin sayısındaki hızlı artış, internet ve demokrasi arasında da ilginç ilişkiler kurulmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede internetin doğrudan demokrasiyi güçlendireceği kolaylaştıracağı varsayılmakta, anayasalardaki temsili sistemin doğrudan demokrasiye doğru değiştirebileceği bile söylenmektedir. Belediyelerin geliştirdikleri interaktif internet sayfaları sayesinde sanal bir tartışma ortamı oluşturulmakta ve bu suretler halkın yerel siyasetler daha fazla ilgilenmesi sağlanabilmektedir¹⁴⁵.

Bu gelişmeler, yaşamı her boyutuyla etkileyen, değiştiren ve dönüştüren etkenler olarak, yönetimi de yakından ilgilendirmektedir. Bilginin, kültürün, siyasetin ve ekonominin üzerindeki sınırları büyük ölçüde

¹⁴³ A.g.e., s.110.

¹⁴⁴ T.C. 4982No'lu Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, (Erişim), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/10/20031024.htm>, 12 Eylül 2012

¹⁴⁵ T.C. İçişleri Bakanlığı, a.g.e., 2011, s. 14.

kaldırarak, dünyayı küçük bir köye çeviren iletişim olanakları; siyasal düzlemde de demokrasiye katkılar üzerine araştırmaları başlatmıştır. Bu teknoloji, gelişmiş ülkelerde, yönetsel etkinliklerde, özellikle de yerel yönetim etkinliklerinde yaygın biçimde kullanılmaktadır¹⁴⁶.

- Kent hakkında genel bilgiler (tarihsel, istatistiksel bilgiler, haritalar, fotoğraflar, vb),
- Kentsel sosyal, kültürel, çevresel, yönetsel/siyasal etkinliklerin duyurulması,
- Kentsel hizmetler takvimi (ulaşım türlerinin çalışma planı, temizlik gün ve saatleri gibi);
- Resmi ve özel kuruluşların adresleri ve ulaşım kanallarının duyurulması, Belediye yöneticileri ve belediye meclisi hakkında bilgiler (İlgili birimlerin telefon numaraları ve yetkili kişilerin isimleri, çalışma saatleri vb),

2.2.4.8.2. Telefon

Yerel yönetimlerde iletişim olanaklarının hepsi kullanılmaktadır. Telefon ve faks da vatandaşın yönetime katılımı için kullandığı araçlardandır. Yerel düzeyde sorun ve öneriler noktasında, yöneticilerin aranması, şikayet edilmesi, bilgilendirme hakkının kullanılması telefon ile de olmaktadır.

2.2.4.8.3. Dilekçe

Dilekçe hakkı ve bilgilendirilme hakkı anayasal bir hak olarak kanunlarımızda bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 74. maddesi dilekçe hakkı ile ilgilidir. 2010 yılında değiştirilen kanuna göre "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir."¹⁴⁷ Türkiye Büyük Millet

¹⁴⁶ A.g.e. s. 115.

¹⁴⁷ A.g.k., 1982, md. 74.

Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

2.2.4.9. Yerel Gündem 21

1980 yılından itibaren Birleşmiş Milletler düzeyinde toplanan HABİTAT-I Konferansından sonra gelişen süreç ile birlikte kamu yönetiminde yeni kavramlar konuşulmaya başlamıştır.

Sivil toplum kuruluşlarının artan önemleri, yerel yönetimlerle işbirliği yapan sivil toplumun bu kuruluşların desteğini alması ve ulus üstü güçler tarafından desteklenmesi HABİTAT-II de ilk defa sivil toplumun da söz sahibi olduğu bir toplantı düzenlenmiştir.

1992’de Birleşmiş Milletler tarafından düzenlenen Rio Dünya Zirvesinde Gündem 21 kabul edilirken, yerel yönetimlerin ön plana çıktığı merkezi otoriteye karşı adem-i merkezileşmenin savunulduğu bir gündem oluşmuştur. Üye devletlerin demokratik yerel birimlerin adem-i merkezileşmesinin özendirilmesi” ve “bu birimlerin mali ve kurumsal yeteneklerinin güçlendirilmesi” sorumluluğunu getiren HABİTAT Gündemi’ni ve İstanbul Bildirgesini kabul etmeleri yeni bir aktör olarak yerel yönetimlerin önemini bir kat daha artırmıştır¹⁴⁸.

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.¹⁴⁹

¹⁴⁸ T.C. İçişleri Bakanlığı, “Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi”, **Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi**, Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, s. 8.

¹⁴⁹ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s. 293

Yerel Gündem 21 kavramı yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve tüm diğer ilgililerin, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için “21. yüzyılın yerel gündemini oluşturmaları amacı ile oluşturulmuştur¹⁵⁰.

Yerel Gündem 21, öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Gündem 21’in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, 21. Yüzyılın demokratik yerel yönetim anlayışını ifade etmektedir.

Yerel yönetimler karar alma süreçlerinden uygulamasına kadar kadınların ve gençlerin yönetime katılmalarını sağlayacak önlemleri almaya davet edilmişlerdir. Toplumsal uzlaşmayı sağlayan, çevreci, katılımcı politikaların desteklenmesi governance (yönetişim) anlayışın hayata geçirilmesi hedeflenmektedir.

Gündem 21, halkın yerleşimlerinin yönetimine doğrudan katılımını ve doğrudan kontrol şansını artıracak bir araç özelliği taşımaktadır. Bu eylemi kabul ve uygulamaya geçişini kolaylaştırmak, seçimlerde “açıklık”, “demokrasi” sloganlarını kullanan Başkanların gerçekten “samimi” olup olmadıklarını ortaya koyacaktır.¹⁵¹

2.2.4.10. Forum

Yerel toplum ortak sorunlar ve çözümler için toplanması ve farklı düşünce gruplarının kendilerini ifade edebilecekleri toplantılardır. Bu toplantılar büyük ölçekli ve genel konularda olabileceği gibi, belirli bir sorun ya da konu için bir araya gelmiş çok sayıda vatandaşın katılımı ile gerçekleşen durumlarda olabilmektedir. Genellikle sivil toplum kuruluşları, meslek odaları veya üniversitelerden gelen uzmanların çevre, ana ve çocuk

¹⁵⁰ Sadun EmreAlp, **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler**, IULA EMME Yayını, İstanbul, Birmat Matbaası, 2005, s. 19.

¹⁵¹ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s. 297

sağlığı, alt yapı konularında bilgilendirilen halk, beraber hareket etmenin ve ortak bir çözüm yolu bulma amacını güderler.

2.2.5. Sivil Toplum Kuruluşları

Günümüz dünyası sivil toplumun ön plana çıktığı, örgütlenme ve beraber hareket etme eğilimin arttığı bir dünyadır. Anayasal kuruluşlar olarak içinde bulunduğumuz baskı grubu nitelikleriyle önemleri giderek artan sivil toplum kuruluşları yerel yönetimlerin en ihtiyaç duyduğu, gönüllü katılım ve çözüm ortaklığı stratejilerinde pay sahibi olmaktadır.

Geniş anlamda sivil toplum alanında faaliyet gösteren ve yönetimin bir parçası olmayan her örgütlenmeyi ifade etmek için kullanılır. Bu durumda özel sektör girişimlerinden tutun da birlikler, Odalar, kooperatifler, sendikalar, siyasi grup ve partiler, dernekler, vakıflar, sivil toplum kuruluşu kapsamına girmekte sınırı olmayan ve ortak nitelikleri yalnız yönetimin parçası olmamak gibi bir kesimin ifadesinden başka bir anlam taşımamaktadır. Sivil toplum kuruluşları resmi olarak belli bir hukuki kalıba uyan örgütler olarak, ortak bir amaç etrafında toplanan ve doğrudan kendilerine çıkar sağlamayan kişi topluluğudur. Sivil toplum kuruluşları özerk kuruluşlardan oluşmuş, özel sektörle kamu sektörü arasındaki bir ara sektör niteliğiyle sivil toplumun vazgeçilmez elemanlarıdır¹⁵².

Sivil toplum, devletin müdahalesi dışında birey ve grupların kendi alanlarını düzenlemelerini ihtiva etmenin yanında; devletin ve devlet otoritesinin dışındaki ekonomik ve toplumsal alanı nitelemek için kullanılan ve kendi ilke ve kurallarına göre işleyen, otorite alanı dışında kendi kendini düzenleyen özerk alanları ifade etmek için kullanılan bir kavramdır¹⁵³

İngilizce'de "Non Governmental Organizations" (NGO) kavramının Türkçe'den tam karşılığı bulunmamaktadır. Bu kavrama Türkçe olarak; hükümet dışı kuruluşlar, gayr-i resmi kuruluşlar, devlet dışı kuruluşlar, üçüncü

¹⁵²İbrahim Yıldırım, **Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2004, s.51-52

¹⁵³Aytekin Yılmaz, **Sivil Toplum Demokrasi ve Türkiye**, Yeni Türkiye: Sivil Toplum Özel Sayısı, Yıl:3, Sayı: 18 (Kasım-Aralık) 1997, s.86

sektör, gönüllü kuruluşlar, demokratik kitle örgütleri, kar amacı olmayan kuruluşlar, yurttaş örgütleri, özel gönüllü kuruluşlar, yönetim dışı kuruluşlar, gönüllü kalkınma kuruluşları gibi kavramlarla karşılık verilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bunların içinde en yaygın ve kabul göreni sivil toplum kuruluşları kavramıdır.¹⁵⁴

2.2.6. Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum

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

Devlet dışındaki tüm kuruluşları içeren, devletçe düzenlenmeyen toplumsal ilişkiler alanında, sivil toplum kuruluşları içinde daha özel bir konumda bulunan gönüllü kuruluşlar da demokratik kitle örgütleri olarak önemli rollerde bulunmuştur. Nedeni de günümüz dünyasında tek tek görüşlerden daha çok gönüllü beraberliğe dayanan örgütlenmelerin önem kazanmasıdır. Esasen 21. yüzyılın ayırıcı özelliği demokrasi ve insan haklarının bütün toplumlarca tartışmasız kabulü ve demokratik kitle örgütlerinin ön plana çıkmasıdır.¹⁵⁵

Demokratik katılım yalnız siyasal partilerle gerçekleştirilecek kadar dar tutulamaz. Seçim sonrası siyasal gücü etkileme ve kamuoyu oluşturmada sivil toplum örgütleri büyük bir çaba içine girmektedirler. Doğrudan katılım anlamına gelen bu çabaların etkinliği, sivil toplumun örgütlenme düzeyine

¹⁵⁴ İbrahim Yıldırım, a.g.e., s.53

¹⁵⁵ Ruşen Keleş, Zerrin Toprak, a.g.e., s.369-370

bağlıdır. Sivil toplum kuruluşlarının sisteme katılımı siyasal toplumun meşruiyet ve itaat gibi iki temel sorununu çözmeye en büyük katkıyı sağlar.¹⁵⁶

Küreselleşmenin sonuçlarından birisi, gücün ya da etkinin yerel toplulukların elinden alınıp küresel arenaya aktarılması olsa da, bunun zıt yönde sonuçları da vardır. Küreselleşme yalnızca yukarıya doğru bir süreç değil, aynı zamanda aşağıya doğru inen bir olgudur. Bu bağlamda küreselleşme yan yollara sızmakta, uluslar içinde ve sınırlarında yeni ekonomik ve kültürel bölgeler oluşturmaktadır. Küreselleşme ile birlikte birçok bölgesel ve yerel birim ulusal sınırları aşan ilişkilere girmektedir¹⁵⁷.

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

2.2.7. Yerel Yönetimlere Katılmanın Zorlukları

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

Çağdaş yönetim anlayışı gelişmekte olan bir eğilimdir. Bu eğilim ihtiyatla karşılanması ve karşısında söylem olarak olmasa bile eylemsel açısından siyasal sistemin direnç göstermesi doğaldır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı idare yapısı gereği uzun yılların vermiş olduğu tecrübeye sahiptir. Yönetişim kavramının ortaya atıldığı ilk yıllarda bu eğilimin geçici ve

¹⁵⁶ a.g.e., s. .31

¹⁵⁷ Veysel Bilgiç, *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, s. 63

dönemsel olduğu düşünülse bile çağdaş işletme anlayışının özellikle yerel yönetim sistemine uygulanması kamu idaresini yeni önlemler almaya ve reform paketleri hazırlamaya itmiştir. Siyasal sistemin özelliği, aşırı merkezleşmiş yapısı yönetime katılmanın önündeki zorluklardan biridir.

Yönetime katılma izne tabi bir olgudur. İzne tabilik katılmanın araçsal özelliği ile bütünleşmekte ve onu belirleyici olmaktan çıkarıp, sistemin amaçlarını gerçekleştirici bir kategoriye dönüştürmektedir. Şu halde siyasal katılımı sınırlı bir etkinlik ve etkileme söz konusu olmaktadır¹⁵⁸.

Yönetime katılmanın vatandaşlar açısından uluslararası destekçileri bulunsa da ilgili mevzuat ama özellikle yönetici kadronun demokratik yönetim anlayışına bağlıdır. Çoğu belediyede yönetime katılmak popüler bir faaliyet olarak görülse de belediye başkanının tek adam görüntüsü ve uygulamaları ağır basmaktadır.

Demokratik katılımın bir diğer sorunu ise bireyin, içinde yaşadığı toplumun sorunları karşısında böyle bir faaliyet içinde bulunmayı isteyip istemeyeceğidir. Demokratik bilincin ve kültürün gelişmemesi, otorite ve devlet anlayışının kutsallığı, gündelik hayatın hızlı devinimi katılım uygulamaları için bireyin ya zaman ayıramamasını ya da baştan böyle bir talebinin olmaması sonucunu doğurmaktadır. Kamuoyunun sürekli olarak bilgilendirilmesi, özellikle belediye yönetiminde oluşan yeni kamuoyu anlayışı ile vatandaşların katılıma özendirilmesi faydalı olsa da bugün yerel yönetimlere halk katılımı yeterli düzeyde değildir.

Yönetime katılmanın bir başka sorunu da ölçek sorunudur. Büyükşehir Belediyeleri özellikle İstanbul, Ankara, İzmir gibi şehirlerde yönetime katılmak zorlaşmakta ancak küçük ölçekli il, ilçe ve beldelerde yönetime katılma ve doğrudan doğruya yerel yönetimlerle ilişkiler daha sağlıklı kurulabilmektedir.

Yönetime halk katılımını sağlayabilmek için fiziki şartlarında yeterli olması gerekmektedir. İl ve ilçelerde kurulan kültür evleri, halk evleri, halk merkezleri gibi toplanma mekanlarının fazlaşması ortak sorunlar karşısında düşüncelerini ifade etmek isteyenler için bir platform oluşturacaktır.

¹⁵⁸Birkan Uysal, **Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi**, (Erişim), www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUyMDU1MDU2, s. 114.

Yerel yönetimlerin demokratik katılım yönünde son dönem gelişmeler oldukça hız kazanmıştır. 2003 yılından itibaren reform paketi niteliğindeki yasal düzenlemeler yerel yönetimlerde halk katılımını artırmanın yasal dayanaklarını oluşturmuş 10 yılı gibi kısa süre içinde kent meclisi, kadın meclisleri, Yerel Gündem 21 Projeleri, halk toplantıları ve danışma kurulları giderek daha aktif uygulamalar olmaya başlamışlardır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİ VE KATILIMCI BELEDİYECİLİK

Türkiye’de katılımcı yerel demokrasi uygulamaları, son yıllarda hız kazanmış uygulamalar olarak öne çıkmaktadır. Demokratikleşme ve yerel katılım arasındaki olumlu ilişki, küreselleşme süreci ile tekrar siyaset gündemine oturmuş Türkiye’deki her yerel yönetim birimi bu uygulamalara önem vermiştir.

Bu bölümde Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişim evreleri ile demokratikleşme ve yerelleşme kavramları incelenmiş, katılımcı belediyeçilik uygulamaları demokratik bağlamda örneklendirilerek Türkiye’de yerel demokrasinin sorunları ve çözüm önerileri tartışılmıştır.

3.1. TÜRKİYE’DE DEMOKRATİKLEŞME PERSPEKTİFİNDE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞMESİ

Türkiye’de yerel yönetimler her zaman merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görülmüş ve yerel siyaset; merkezi devletin vesayetçi kontrolü altında oluşmuştur. Bu oluşumun Türk devlet yönetiminin, Osmanlı devlet bürokrasisinin bir geleneği olarak Türkiye Cumhuriyetine miras kalması yerel yönetim kavramının sürekli olarak savunmacı modernleşme sürecinde tasarlanması sonucunu doğurmuştur.

Osmanlı Devleti’nin son dönemlerindeki modernleşme çabaları Batılı devletlere karşı devletin dış etkenlerin etkisiyle çöküşünün önlenmesine yönelik adımlardır.

Tanzimat Fermanı’nın ilanı, Osmanlı imparatorluğu için köklü bir değişim ve dönüşüm sürecinin başlangıcı olmuştur. Tanzimat sonrasında temel düşüncesi olan Avrupa’nın modern kurumlarının alınması ve Batıya eklenme düşüncesi, 19. Yüzyılın ikinci yarısına kadar uzanan yenileşme

sürecinin bir parçası da yerel yönetimlerdeki kurumlaşmadır¹⁵⁹. Tanzimatçı bürokratik kadrolar taşra yönetiminde reformla mahalli yönetimi kurumlaştırırken, mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde değildiler; daha çok vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi götürülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetinde idiler.¹⁶⁰

Batı topluluklarının feodalizmden kapitalizme geçerken tarih sahnesine çıkardıkları özgün kurumlar olan yerel yönetimler, değişimlere paralel olarak demokratik nitelikleri gelişmiş ve günümüzde kamu yönetim sisteminin ve aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmiş demokratik düzenin yapıcı, vazgeçilmez temel kurumlarından birisi olma özelliğini kazanmıştır. Bu nitelik Osmanlı toplumundaki yapı nedeniyle kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş değildir. Osmanlı toplumunun ve siyasal yapısının merkezizetiçiliğı buna izin vermemiştir¹⁶¹.

Osmanlı devletinin bürokratik yapısında daha başlangıçtan itibaren işleri yönetecek yetişkin kadroların sıkıntısını çekmekteydi. Merkez ve eyalet idaresinde yapılacak adli, mali ve mülki ıslahat için yeterli eleman yoktu. Tanzimat'ın ilanından çok sonraları bile valiler normal işleri yürütecek personele sahip değillerdi. Bu gibi nedenlerden ötürüdür ki İslahatçılar tüm sistemi merkezizetiç bir modele göre radikal değışikliklerle yenileyemediler ve ister istemez eyalet yönetiminin yeniden düzenlenmesinde klasik kurum ve yöntemlere başvurdular.¹⁶²

Belediyeyi gerçekten mahalli bir yönetim birimi olarak düşünölmemiş, en azından örnek aldığı Fransız sistemindeki gibi köy idareleri ile kent belediyelerini aynı statüye sokulmamıştır. Bu ayırım hukuki gerekçeden çok, başkent ve önemli kentlerin biran önce modernleşen bir yapıya kavuşturulması amacına dayanıyordu.¹⁶³

¹⁵⁹ Mehmet Seyidanoğılu, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğın Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Haziran 2010. s. 1-5.

¹⁶⁰ İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı, **a.g.e.**, s.8

¹⁶¹ Selçuk Yalçındağ, **Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, 1992, s.31

¹⁶² İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı, **a.g.e.**, s. 8.

¹⁶³ **A.g.e.**, s. 18

Fransa'dan alınan kamu yönetimi sistemi bir anlamda ithal üst yapıyı oluşturma çabasıdır. Bu nedenle, Avrupa'da yaşanan kent devletinden, ulus devlete doğru olan tarihsel değişim, Türk bürokrasi tarihinin kökeninde yaşanmamış ve demokrasinin sınırları ve olanakları, asker sivil bürokrat kesimin modernleşmeyi toplumda yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirmeye çalışması ile çizilmiştir.

3.1.2. Cumhuriyet'in Kuruluşu

Cumhuriyetin kuruluşuna kadar olan dönemde 1921 Anayasası'nın 11-14 maddesi demokrasinin gelişimiyle, Türkiye yönetiminin tarihsel gelişiminin ötesinde bir adım olmuştur. Kurtuluş savaşının meclis yönetimiyle beraber yürütülmesi ile yerel yönetimlere özerklik tanınmış, Vali ancak T.B.M. Meclisi'nin vilayetteki temsilcisi olarak, devletin genel işlerini görece ve sadece vilayet organları, devletin yetkilerine karıştığı anda müdahale edecek konumda görülmüştür¹⁶⁴.

1921 Anayasası'nın öngörülen statünün Türk demokrasi tarihinde önemli olmasına rağmen kurumsallaşmadığı, Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu idaresi reform sürecinde merkezîyetçi yapının değişmediği, 1921 anayasası dışında, bürokratik yapının genel çizgisi korunduğu söylenebilir. Kurtuluş savaşından çıkan Türkiye'nin sınırlı olan kaynakları batılı anlamda kalkınmayı gerçekleştirebilmek için tek merkezden yönetilmiştir.

Tek parti döneminde idare ile siyaset arasında fonksiyonel bir farklılaşmaya gidilmemiştir. Merkezi idarenin taşradaki yöneticileri hem merkezin ve hem de yerel yönetimin işlerini birlikte yürütmüşlerdir. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler vesayet kapsamında değerlendirilmesi gerekirken zaman zaman hiyerarşik denetime ve zaman zaman da siyasi vesayete dönüşmüştür. Merkezi idare ve yerel yönetimler

¹⁶⁴ İlber Ortaylı, a.g.e., s. 208-209.

arasındaki bu iç içelik özerk, katılımcı ve demokratik yerel yönetim düşüncesinin uygulanmasının gelişmesini engellemiştir¹⁶⁵.

İktisadi gelişmenin ve hızlı kalkınmanın yanında tek parti uygulamaları yerelin tüm unsurlarının merkezce düzenlenmesi, yerelde siyasetin merkeze bağlı kalmasına neden olmuştur. Bu dönemde çıkan isyanlar merkezi yönetimin bu yöndeki düşüncelerini desteklemiş ve merkeziyetçilik daha da ağırlaştırılmıştır.

Bu dönemde 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanun'unun belediyelere istenen geniş yetkileri vermemesine rağmen vakıfların yetkilerinin azaltılması, şer'i mahkemelere ait bir takım görevlerin kaldırılması, modern belediyelerin gelişmesine olanak tanıyan hukuki düzenlemelerin yapılmasını sağlamıştır¹⁶⁶.

Yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin 1925-1937 yılları arasında Doğu Anadolu Bölgesinde ulusal birlik ve toprak bütünlüğü için tehlike sayılabilecek bir dizi olaylarla uğraşmak zorunda kalması merkez dışındaki siyasal örgüt ve birimlere kuşku ile bakılmasını sağlamıştır¹⁶⁷

Çok partili sisteme geçiş ile beraber aynı zamanda siyasi hayata halkın katılımı için siyasi rekabet artmıştır. Yaşanan göç dalgası ile birlikte iş, sağlık ve eğitim imkânlarından faydalanmak isteyenlerin kente gelmelerine yol açmış, Kent merkezlerinin bu göç dalgasına hazır olmaması nedeniyle sorunların daha etkili çözülmesi için yerel yönetimlerin geliştirilmesi amaçlanmıştır.

1946'da çok partili siyasal sisteme geçiş, yerel yönetimleri iki dereceli seçimle göreve gelmesini; halkın doğrudan seçmeyerek, seçilen Belediye Meclisince seçilmesi, belediye başkanının İçişleri Bakanlığınca görevden alınması, Bakanlar Kurulu tarafından belediye meclisinin dağıtılabilmesi ve hukuki yollara başvurma hakkının yönetsel işlemler tamamlandıktan sonra yapılması yerel demokrasi konusunda antidemokratik yöntemlerdir¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Bilal Eryılmaz, "Yerel Yönetim Sendromu", **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 342.

¹⁶⁶ İlber Ortaylı, **a.g.e.**, s. 209

¹⁶⁷ Ruşen Keleş, **a.g.e.**, s. 38

¹⁶⁸ **A.g.e.**, 38-39.

3.1.3. Çok Partili Hayata Geçişten 1980 Müdahalesine Kadar Olan Dönem

Çok partili hayata geçişten sonra bile yerel demokrasi ve yerel yönetim alanında demokratikleşme gerçekleşmemiştir. Yerel Yönetimler fonksiyonlarını her bakımdan gittikçe yitirerek, merkeze bağlı hale gelmişlerdir¹⁶⁹.

Çok partili dönemde merkezi hükümetin ağırlaştırılmış vesayetinin nedeni ne Tanzimatçı devlet adamları ne de dönemin tek parti şefleri olmayıp seçim endişesi içinde hareket eden partizan eğilimli politikacılarıdır. Bu nedenle merkezi hükümet yetkililerinin yerel yönetimler üstündeki baskıcı politikaları, mali ve idari yetkileri, partizan ve rasyonel olmayan politikaların aracı haline gelmiştir¹⁷⁰.

Esasen 1950'li yıllarda başlayan ve belediyelerde ciddi bir soruna dönüşen yukarıda belirtilen bu gelişmeler, 18.yüzyıl Avrupa'sının Endüstriyel devriminin ortaya çıkardığı sorunlardan farklı değildir. Endüstriyel devrim o dönemde hızlı nüfus artışı ve kentleşme gibi olguları ekonomik ve sosyal hayattaki değişimleri de beraberinde getirmiştir¹⁷¹.

Kentleşme ve demokratikleşme eğilimleri kentleri ve kentlerin yerel yönetimlerini siyasal erk paylaşımında taraf, hatta odak haline getirmiştir¹⁷².

1960 müdahalesi sonrası Kurucu Meclis'in yerel yönetimlerin kaynak sorunlarına kesin çözüm bulmak amacıyla görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olması anayasal kural olarak 1960 Anayasası'nda 116. Maddenin son fıkrasında benimsenmiştir. Ancak akılcı ve rasyonel çözümlerin yerel yönetimleri yeniden yapılandırması, demokratik siyasal işlevlerinin göz ardı edilmesi ve askıya alınmasını etkilememiştir¹⁷³.

¹⁶⁹ Bilal Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 342.

¹⁷⁰ İlber Ortaylı, **a.g.e.**, s. 209.

¹⁷¹ Fuat Yörükoğlu, "Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci", Ankara, **Mevzuat Dergisi**, Sayı: 135, Mart 2009, (Erişim), <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm>, 19 Ağustos 2012.

¹⁷² Mustafa Ökmen, Bekir Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşım** **Mevzuat** Bursa, Alfa Akademi, Şubat 2010, s. 42.

¹⁷³ Ruşen Keleş, **a.g.e.**, s. 40.

1973 sonrası Türkiye belediyecilik açısından önceki dönemlerden çok daha farklı özellikler göstermektedir. Ancak bu farklılık yasal düzenlemeler açısından değildir. Farklılık 1973-1980 yılları arasında başlayan yerel yönetim ve demokrasi tartışmalarında, kentlerin değişen sosyal ve kültürel yapısında ortaya çıkan değişikliklerin, katılımcı yerel yönetim anlayışı ve bilimsel görüşlerin ışığında şekillen oluşumun yarattığı yerinden yönetim anlayışıdır¹⁷⁴.

Bu açıdan 1973 yılı belediye seçimlerinin Türkiye’de belediyecilik hareketi içinde ilk belediyelerin kuruluşundan günümüze kadar bir dönüm noktası olduğu söylenebilir¹⁷⁵.

Orta çağ Avrupa’sında burjuvazinin merkezi siyasete rağmen yerel düzeyde örgütlenmesi ve feodalitenin yıkılması ile oluşan yeni politika ile katılma ve yönetimi gerçekleştirmeyi denemesi gibi durumlar Türkiye’de de köyden kente yaşanan göç dalgası ile katılımcı belediyecilik denenmeye çalışılmış ancak 12 Eylül Askeri darbesi ile bu yaklaşım tam bir yıkıma uğramıştır.

Ancak yerinden yönetim anlayışındaki bu değişiklik ulusal siyaset boyutunda yerel bağımsızlık olarak algılanmıştır. Özellikle siyasi olaylarının yoğun olduğu bu dönemde halkçı belediyelerin, suçlanması kolay olmuştur.

Ordu-Fatsa, İzmir-Gültepe Belediyelerinde yaşanan katılımcı belediyecilik anlayışı, Ümraniye’de gecekondulaşma hareketi, 12 Eylül 1980 müdahalesine götüren sürecin önemli etkenleri arasında sayılmıştır.

Bu dönemde siyasal iktidarın niteliği ve kaynakları da değişmeye başlamıştır. Bu değişen denge içinde merkezi hükümet yerel yönetim ikilisinin görev bölümü yapmaları ve ilişkiler sistemini kurmaları gündeme gelmiştir. Artık kentlerde yaşayan dinamik kesimleri inandırmadan ve belirli şekillerde karar ve süreçlere katılmalarını sağlamadan toplumu tepeden inme kararlarla yönetmek zorlaşmıştır¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye, Yerel Yönetim ve Belediyeler**, Ankara, Vadi Yayınları, 1997, s. 136.

¹⁷⁵ İlhan Tekeli **a.g.e.**, s. 1.

¹⁷⁶ Koral Göymen, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul, Boyut Matbaacılık, Eylül 1997, s. 25.

Özellikle Fatsa'da yaşanan mahalle danışma komiteleri ile halkın sorunlarının belirlenmesi ve yerel halkın belediye kararlarına katılması komün denemesi olarak değerlendirilmiş, belediye hizmetlerinde yaşanan hızlı değişim ve verimlilik göz ardı edilmiş ve yerel güvenliğin halk tarafından sağlanması askeri darbe için bir neden olarak görülmüştür¹⁷⁷.

1977 sonrası koalisyon hükümetlerine dayalı siyasal ortamı içinde belediyeçilik konusunda sağlanan düşünsel birikim yerel yönetimde bir yasal yeniden düzenlemeyle dönüşerek çözüme ulaşamadı. Belediyeler siyasal gerilim noktası olmayı sürdürerek 1980 askeri müdahalesi ile hizmetleri üretmede ve tek elden koordinasyon sağlamak açısından yaklaşmış, yerel yönetimlerin demokratiklik ve katılım boyutu ve toplumda yaratılmış birikim göz ardı edildi¹⁷⁸.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi, bütün askeri müdahaleler gibi yerel düzeyde demokratik gelişmenin önündeki en önemli engel olarak, Türkiye'nin demokratikleşme sürecini geriye götüren politikalarla doludur. Devletin bütünlüğü ilkesi diğer bütün demokratik unsurların önüne çekilen bir set olarak görülmüş, tehdit olarak algıladığı yerel yönetimlerin demokratikleşmesini ve halk katılımını engellemiştir.

1980-1984 yılları arasında Milli Güvenlik Konseyi 1980 tarih ve 34 sayılı kararla, 100'e yakın belediyenin 150 köyün tüzel kişiliklerine son vermiştir. Bu dönemde Belediyelerin ve İl özel idarelerinin mali kaynaklarının artırılması kamu hizmetlerinin daha iyi görülebilmesi ve bu yöndeki demokratik talep ve istemlerin alanını daraltmak işlevi taşımaktaydı¹⁷⁹.

1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde mahalli idareler yeniden düzenlenmiş, vesayet yetkisi kavram olarak anayasaya sokulmuş, "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" bendi ile büyük kentlerin yönetimlerine çözüm yolu açılmıştır. Bu madde'de ayrıca İçişleri Bakanı'na görevleri nedeniyle hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan

¹⁷⁷ Ruşen Keleş, **a.g.e.** s. 180-269.

¹⁷⁸ İlhan Tekeli, **a.g.e.**, 110.

¹⁷⁹ Ruşen Keleş **a.g.e.**, s. 43.

mahalli idare organ üyelerinin İçişleri Bakanınca tedbir olarak uzaklaştırabileceği hakkı verilmiştir¹⁸⁰.

3.1.4. 1984 Yılından Günümüze Kadar Olan Dönem

Neo liberal politikaların 1980'den sonra hızla uygulanmaya başlanması ile burjuva ve işçi sınıfı gibi kavramlar yeni anlamlar kazanmaya başlamış, hizmet üreten özel sektörün bir anda gelişip serpilmesi ile birlikte devletin ekonomik rolünü azaltan önlemler alınmaya başlanmıştır.

Bu dönem devleti güçlü kılmak gerekçesiyle merkezîyetçilik doğrultusunda alınmış kararların demokrasiye dönüş izlenimi veren yavaş yavaş gevşetilmesi dönemidir. Liberalizasyon ve özelleştirmenin, bu dönemde bürokratik engellere takılmadan ve merkezi yönetimin müdahalesi olmadan hizmet sunumuna hâkim olmaya başlaması amacıyla bu adımlar atılmıştır¹⁸¹.

1983 genel seçimlerinde ve 1984 yerel seçimlerinde Anavatan Partisi'nin (ANAP) iktidar olması belediyelere üç önemli değişiklik getirmiştir. Bunlardan birincisi yerel yönetimlerin gelirleri önemli ölçüde artmıştır. İkincisi metropoliten alanlarda anakent belediyesi ve ilçe belediyesinden oluşan ikili belediyeler sistemi oluşturulmuştur, üçüncü olarak da imar yasalarındaki değişikliklerle yerel yönetimleri imar planlarını onaylamada tek yetkili kılınmasıdır¹⁸².

1984 yılında çıkarılan 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Anakent belediyelerinin kurulmasını sağlamıştır.

Merkezi düzeydeki özelleştirme çabalarını yerel düzeyde etkili kılma girişimleri yalnız hizmet kalitesinde olumsuz gelişmelere yol açmakla kalmamış, aynı zamanda yerel kamu hizmetlerinin her şeyden önce birer kamu hizmeti oldukları gerçeğinin gözden uzak tutulması sonucunu da doğurmaktadır¹⁸³.

¹⁸⁰ 1982 Anayasası md. 127.

¹⁸¹ A.g.e. s. 44.

¹⁸² İlhan Tekeli, a.g.e., s. 110.

¹⁸³ Ruşen Keleş, A.g.e. s. 46.

1989 yılında Anavatan Partisinden (ANAP) Büyükşehir Belediyelerini kazanan Sosyal Demokrat Halkçı Parti 1994 seçimlerinde Büyükşehirlerde Refah Partisinin (RP) belediye başkanlıklarını kazanmıştır. Bu dönem sosyal belediyecilik uygulamalarının hız kazandığı dönem olarak, 1970'li yılların ortasında yeni belediyecilik anlayışının yorumlanmasıdır. Katılımcı belediyecilik, sosyal belediyecilik kavramları, hizmet belediyeciliği, halk için belediyecilik kavramları ile merkezi yönetimlerin asli görevlerinin pek çoğunu sosyo-ekonomik durumları iyi olmayanlara yardımcı da içine alacak bir belediyecilik anlayışı geliştirilmiştir.

1990'lı yıllarda hız kazanan küreselleşme ile birlikte devletin toplumsal ve kültürel alanlardan kamu harcamalarının azaltılması amacıyla yavaş yavaş çekilmeye başlaması özellikle belediyelerin yeni hizmet yöntemleri geliştirmesine neden olmuştur. Bu hizmetlerin geliştirilmesinde bir başka amaç da proje belediyeciliği ile 1994 seçimlerini kazanan dönemin Refah Partisi (RP) yönetiminin ulusal siyaset hedeflerinin alt yapısını yerel yönetimleri vasıtasıyla oluşturmak istemesidir.

Bu dönemde AB müzakere süreci kamu reformunun sürdürülmesi ve uygulamalardan sonuç alınması için elverişli bir ortam oluşturmakta ve kolaylaştırıcı bir işlev üstlenmektedir. Bu süreç herhangi bir aksamaya uğramadan devam ettiği takdirde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukların paylaşılmasına önemli katkısı olmuştur¹⁸⁴.

2004 yılında çıkarılan Belediye Kanunları merkezi otoritenin yerelleşmeye yönelik adımı olarak yerel yönetimlere yeni bir düzenleme getirmiştir. 2004 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca Yerel Gündem 21 çalışmaları çerçevesinde belediyeler, kent konseyi, gençlik konseyi, çocuk konseyi, kadın meclisi, kent gönüllüleri, aile

¹⁸⁴ TEPAV, **Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum**, (Erişim), http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu_Yonetiminde_Reform.pdf, s.3., 01 Kasım 2012.

içi şiddet grubu, sanatçılar grubu gibi pek çok katılımcı uygulamaya gidilmiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerde hâkim olan işletmecilik anlayışı, Toplam Kalite Yönetimi ile birleştirilmekte, bilgi teknolojileri etkin bir şekilde kullanılmaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile birlikte halkın hukuki olarak karar alma süreçlerine katılması artırılmaya çalışılmış Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye’de katılımcı belediyeçiliğin gelişmesi için hukuki boyutun tamamlanması ile halk kesimlerince tam olarak benimsenmemiş olsa bile uygulamalarının oluşturulduğu ve uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir.

3.2. DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİ AÇISINDAN YEREL YÖNETİMLER

Yerinden yönetim kavramı ile demokrasinin gelişmesi arasında önemli bir ilişki vardır. Sivil toplum kuruluşu olarak doğuşundan bugüne kadar yerel demokrasi okulu olarak görülmüşler ve demokrasi kültürünün oluşmasında katkılarda bulunmuşlardır.

Türkiye’de yerel yönetimler demokratik nitelikleri açısından pek çok faktörün etkisi altındadırlar. Aşağıda Türk kamu yönetimi içinde yerel demokrasiyi etkileyen faktörler belirtilmiştir.

3.2.1. Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim Çatışması

Üniter devletler yönetim yapılarını koruyabilmek için kendine özgü ve merkezin dışındaki yönetim birimlerini gözetim ve denetim altında tutacak bir yönetim teşkilatına sahip olmak zorundadır. Sorun yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı olarak mali kaynak sağlaması ve yerel yönetimler üzerindeki denetimin hukuki ve asgari ölçülerde uygulanması ve halk kesimlerinin kararlarına saygılı davranan merkezi yönetim algısının güçlendirilmesidir.

Belediyeler seçilmiş organlara ve meclislere sahip olmakla beraber, bu meclislerin kararları, ne belediye görevlerini genişletmeye, ne de gelirlerinde

değişiklikler yapmaya olanak sağlar. Onların kararları daha çok “icrai” özelliindedir.¹⁸⁵

Türkiye’de merkezi yönetimler siyasal ideoloji farklılıkları nedeniyle yerel yönetimlerin mali kaynaklarını daraltabilmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hukuki ilişkilerin yozlaştırılması yerel demokrasinin önündeki en önemli sorunlardandır. Yerel yönetimlerin güçsüzlüğü demokrasinin güçsüzleşmesi anlamına gelirken, merkezi yönetimler idari vesayeti giderek ağırlaştırarak yerel halkın ihtiyaçlarının giderilme yollarını kapamaktadır. Kaynak ve görev bölüşümünün olmadığı bir kamu yönetimi anlayışında demokratik gelişim mümkün olmamaktadır.

Merkezi yönetimler genellikle belediye yönetimlerinin kendi partilerinden olduğu zaman kaynak ve yetki bakımından güçlendirici politikalar izleyebilmektedir.

Yerinden yönetim kavramının güçlendirilmesi ile merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki siyasal ve ekonomik baskısı hem vesayet denetimi hem de mali özerklik olarak kaynakların dengeli ve eşit kullanılmasına yol açacaktır. Türk kamu yönetim düzeni sorumlulukların hizmet sunumu dışında paylaşılması eğiliminde değildir.

Yerel özerkliğin anlamlı kılınabilmesi ve uygulanabilmesi için mahalli idarelerin yeterli mali kaynaklara da sahip olabilmeleri gerekmektedir. Çünkü yerel hizmetlerin özerkliğı, yalnızca hizmet yapma sorumluluğı değil, bu hizmetlerin finansmanını sağlama sorumluluğunu da gerektirmektedir. Tüm bu sorumluluklar merkezi yönetimlerin mahalli idarelere her zaman için kaygılı ve tedirgin bakmalarına yol açmıştır. Bundan dolayı da merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde denetim uygulaması kaçınılmaz olmuştur.¹⁸⁶

Türkiye’deki coğrafi bölgelerin kültürel, politik ve ekonomik koşulları birbirinden önemli farklılıklar göstermektedir. Özellikle Güneydoğu ve Doğu Anadolu bölgesinde yaşanan siyasal tıkanma yerel yönetimlerin demokratik sürecin parçası olmasını engelleyecek düzeydedir. Bu bölgelerde oluşan ikili

¹⁸⁵ İlhan Tekeli, **a.g.e.**, s.36

¹⁸⁶ Nuri Tortop vd.,**a.g.e.**, s. 18

kamu yönetim yapısı, belediye başkanları, belediye meclisi, vali, kaymakam ve zaman zaman garnizon komutanlarının da katıldığı tamamen ulusal siyasete yönelmiş siyasal yerel ilişkilerin ve merkez-yerel ilişkilerinin tıkanıdığı bir yönetim biçimindedir.

3.2.2. Özerklik ve İdari Vesayet

Belediyeler tarihsel olarak, karar alma süreçlerinde, kaynak ve yetki kullanımlarında hatta haberleşmelerinde merkezi yönetimlerin sıkı ve ayrıntılı bir denetimine sokulmuşlardır. Bu yapılırken de en küçüğünden en büyüğüne kadar tek tip bir örgütlenme modeli benimsenmiştir¹⁸⁷.

Merkezi yönetimler, bir yandan yerel yönetimleri mali yönden güçsüz tutarak, diğer yandan vesayet yetkilerini aşırı ölçülerde kullanarak, bu yönetimlerin kamuoyundaki desteklerini azaltmaya çalışmışlardır.¹⁸⁸

Belediyelerin yeniden düzenlenmesi sırasında merkezi yönetimin bugünkü vesayetinde önemli ölçüde bir azaltmaya gidilmesi gerekeceği açıktır. Bunun sağlanabilmesi için iki konuya açıklık getirilmesi gerekiyor. Bunlardan birincisi bir ulus devlet içinde bulunmanın gerektirdiği minimum denetimin ne olduğuna açıklık getirilmesidir. İkincisi ise belediyenin kendi içindeki ve halkından gelen denetimi güçlendirmenin yolunun ne olduğudur. Bir belediye iç denetimini ne kadar sağlıklı kurarsa, dış denetimin azaltılması konusundaki isteklerinde o kadar haklılık kazanacaktır.¹⁸⁹

Artık Türkiye’de belediyelerin bağımsızlığı, özgürlüğü ile kişinin özgürlüğünün karıştırılmaması gerektiği anlaşılmalıdır. Yerel yönetimlerin de herhangi bir biçimde yüceltilen bir amaç uğruna, kişilerin özgürlüklerini sınırlamak için kendilerine güçlü gerekçeler yaratabildiği görülür.¹⁹⁰

Türkiye’de merkezi yönetimler, genellikle hukuki uygunluk ile yerindelik denetimini karıştırma eğilimindedirler. Yerel yönetim özerkliğinin temelini oluşturan hukuki uygunluk Avrupa Birliği tarafından da kabul edilmiştir. Ancak

¹⁸⁷ Koral Göymen, **a.g.e.**, s. 19

¹⁸⁸ İlhan Tekeli, **a.g.e.** s.109

¹⁸⁹ İlhan Tekeli, **a.g.e.**, s.110

¹⁹⁰ İlhan Tekeli, **a.g.e.** s.112

teoride yerindelik denetimi ancak yerel yönetimin finansal ve teknik ölçekte yetersiz kaldığı konularda yardım talebinde bulunabilir ilkesi Türkiye’de genellikle uygulanmayan bir ilkedir. Türkiye’deki merkezi yönetimlerin genel eğilimi, yerel topluluğun kendisine ait olması gereken ve yerel demokrasinin ana konusunu oluşturan konularda kendisini yerel topluluk yerine koyarak hangi eylemlerin iyi olduğunu belirlemesi, yerel toplumun kendilerini özgürce yönetmeleri amacına ters düşmektedir.

Bu konudaki en çarpıcı örnek enerji politikalarında son yıllarda oluşturulan genel eğilimdir. Merkezi yönetim, yerel toplumun, ulusal ve yerel sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin ve bilimsel çevrelerin Çevre Etki Değerlendirmesi (ÇED) raporlarına ve bütün karşı çıkışlarına rağmen hidroelektrik santrallerini projelerinin ihalesini özel ve uluslararası kuruluşları kanun gücünü kullanarak yaptırmıştır. Merkezi yönetimin partisinden olsa bile yerel yönetimlerin istek ve talepleri değerlendirmemiş karşı çıkışları da göz ardı edilmiştir.

3.2.3. Yetki Genişliği

Temel hizmet birimi olan İl özel yönetimlerinin aşırı güçsüzlüğü ve köylerin örgütsel boyut olarak çok küçük olması yönetsel etkinliğin ve verimliliğin gerçekleşmemesine neden olmaktadır. Merkezden atanan valilerin İl özel yönetimlerinde profesyonel yöneticilerden oluşması halk katılımı için yeterli donanıma sahip olmamaları, yerel demokrasi konusunda önemli bir sorundur. Merkezi Yönetim siyasal anlamda değiştirmedığı sürece Vali ve Kaymakamların herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Hizmetin halk katılımı ile gerçekleştirilmesi ve kararların alınmasında halkın etkin gücü öncelikle yönetim paradigmasında değer bulmalıdır.

Uygulamada yetki genişliği anlayışı çok fazla etkin değildir. Özellikle uygulamalarda merkezi teşkilat kendi hiyerarşik astlarını yönetme ve kontrolde onlarla yetki paylaşımına çok istekli değildir. Görünüşte merkezi

yönetim taşradaki veya altındaki birime genişletilmiş bir yetki alanı verse bile istediği an müdahale edebilmektedir¹⁹¹.

Merkezi idarenin kendi taşra kuruluşlarına görev aktarmakta isteksiz oluşu da yerel yönetimlere ağırlık verilmesini engellemektedir. Kendi kuruluşlarına yetki devretmekten kaçınan merkezi idare ve onun yöneticileri kendileri dışındaki yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarmak istemeyecektir. Hemen hemen bütün siyasi partilerin yerinden yönetim ve yerel demokrasi kavramlarını siyasi felsefelerine tutarlı bir şekilde yerleştirdikleri söylenemez¹⁹².

Vali hem merkezin yönetiminin taşradaki memuru hem de vesayet makamıdır. Bu durum vesayet makamı ile mekanizmasının merkezîyetçi sistemin uyguladığı idari vesayetin siyasi vesayete dönüşmesini sağlamıştır.

3.2.4. Siyasal Yönelim ve Amaç Farklılığı

Demokratik ve özerk belediyede kararların oluşmasına, yürütülmesine ve denetlenmesine halkın katılımı örgütlenmelidir. Böyle bir örgütlenmede belediyeler kentin yaşantısı ile ilgili konularda kural koyucu hale geleceklerdir. Belediyelerin kural koyucu hale gelmesi, belediyelerin kent halkına sunacağı hizmetlerle tutarlı kaynak sağlanmasına olanak verecektir. Bir başka deyişle kent halkı, tüketimlerinin ne kadarını özel, ne kadarını toplu amaçlar için tüketmek gerektiği konusunda karar vermek özgürlüğüne kavuşacaktır.¹⁹³

Uygulanmakta olan demokrasi modelinin fonksiyonel değil şekli ve törensel bir nitelik taşıdığı açıktır. Demokratik düzende siyasi organları ve kişileri seçimle belirlerken gerekli yetki ve kaynaklarında dağıtılması gerekirken, mevcut sistemde çok az kişi düşünmekte ve yorulmakta diğerleri

¹⁹¹ Hasan Hüseyin Çevik, a.g.e., s. 113.

¹⁹² Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul, Birleşik Matbaacılık, Haziran 1997, s. 15.

¹⁹³ İlhan Tekeli, a.g.e., s.89

ise evrak üretmektedirler. Demokrasi adına oluşturulan bir kurum, vitrin malzemesi niteliğindedir¹⁹⁴.

Merkezi yönetimlerde bazı özel konularda kararlarının gizliliğinin gerekeceği savunulabilirse de yerel yönetimlerde bunu savunmak olanağı hiç yoktur. Bu yönetimlerin gizlenebilecek karar alanları bulunmaz. Bir yerel yönetimde buzlu camlar arkasında kalmış karar süreçleri varsa, bu kararlara ilişkin yolsuzluk kuşkuları doğar, belli grupların büyük kitle aleyhine korunduğu inancı yaygınlaşır. Belki bunlardan daha da önemli olan yerel yönetimler üstünde merkezi yönetimden daha başarılı biçimde kurulması beklenen demokratik denetim gerçekleşmez hale gelmesidir. Yerel yönetimlere demokratiklik açısından tanınan üstünlük yok olur.¹⁹⁵

Siyasal partilerin kendi örgütlerindeki yönetim anlayışı yerel yönetimler ile yakından ilgilidir. Ulusal siyasetin yerel düzeyde örgütlenişi ve uygulanışı Türkiye de taşra örgütlerinin eğilimine ve siyasete daha ağırlıklı olarak katılmalarına önem vermemektedir. Siyasi partilerin kendi içinde de merkezîyetçilik söz konusudur. Parti yönetiminde yerel halkın ve temsilcilerinin rolü merkezde alınan kararları alt kademelere iletmektir. Başka bir deyişle halktan yönetime değil, yönetimden halka doğru işleyen bir etkileme sistemi bulunmaktadır¹⁹⁶.

3.2.5. İdari Reformların Yönü ve Stratejisi

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

Cumhuriyet’in ilk yıllarında 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa gerçekte belediyelere çok geniş bir görev alanı çizmiştir. Asıl sorun belediyelerin bu görevleri gerçekleştirmek için yeterli kaynaklarla

¹⁹⁴ Bilal Eryılmaz, A.g.e., s.14.

¹⁹⁵ İlhan Tekeli, a.g.e., s.113

¹⁹⁶ Bilal Eryılmaz, A.g.e., s. 15.

donatılmamış olması idi¹⁹⁷. 1984 yılında yapılan reform ve 2004 yılında belediye kanunlarının değiştirilmesinin, yeni kamu yönetimin anlayışını tam anlamıyla kapsadığı söylenemez.

Kamu hizmeti sunulan bir birim olarak yerel yönetimler üzerindeki reform ve modernleşme baskıları giderek artmaktadır. Halkın, yönetime katılımına duyulan ihtiyacın daha iyi anlaşılması, hükümetlerin performansı/sınırlı kapasiteleri karşısında uğranılan hayal kırıklığı, sivil toplum örgütlerinin çeşitlenmesine ve giderek önem kazanmasına yol açmıştır. Bu toplulukların çoğalması, temsil yetkisinin sorgulanmasına yol açarak, yeni katılım arayışlarını getirerek, demokratik hayatın işleyişine katkıda bulunmaktadır¹⁹⁸.

Türkiye’de partilerin demokratik yerel yönetimler konusunda birikimleri ve hazırlıkları yoktur, başkan-kul ilişkisi tartışmalarına yol açan, parti olarak kendi bünyelerinde demokratikliği gerçekleştirememiş oluşumları nedeniyle yerel-demokratik bir yapılanma gibi isteklilik bulunmamaktadır. Belki bu nedenle de, genel programları incelendiğinde merkezi yönetimi daha da güçlendiren buluşları, gerekse günümüze kadar Millet Meclisinin önünde olan Yerel Yönetimlere ilişkin Yasa Tasarılarında güçlü merkeziyetçiliği öne çıkaran düzenlemeleri korumada “işbirliğine” gitmelerini “olağan” görmek gerekir. Ancak “tepkiler” nedeniyle bir türlü “yerel reform” yasamadan geçememektedir. Yerel yönetimlerde reform konusu, neredeyse idareyi aşarak, bir “toplumsal” sorun haline gelmiştir. Öte yandan, iktidarı ele geçirme halinde kendilerini programlarla sınırlama konusunda “ihtiyatlı” davranan “siyasiler”, seçim öncesinde bölgenin durumuna göre akılcı veya değil çeşitli vaatler hatta gecekondulara izin gibi hukuk dışı yerleşimleri onaylamaya yönelik söylevler ile yetinmektedirler.¹⁹⁹

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTK veya TBMM’de değiştirilen adı ile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve

¹⁹⁷ İlhan Tekeli, **a.g.e.**, s.17

¹⁹⁸ **A.g.e.**, s. 18.

¹⁹⁹ Ruşen Keleş ve Zerrin Toprak, **a.g.e.**, s.358

Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun), 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanmıştır. Kamu Reformu Tasarısı, genelde Başbakanlık başta olmak üzere diğer bakanlık, kurum ve kuruluşların hazırladığı kanun tasarıları, özelde ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetimler ve Kamu Personel Rejimi Kanun tasarılarından oluşmaktadır²⁰⁰.

Son olarak 2004 yılı içerisinde “Büyükşehir Belediye Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediye Kanunu” TBMM tarafından kabul edilmiştir. “Büyük şehir Belediye Kanunu” Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

2012 yılında TBMM Genel Kurulu'nda, 13 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı kabul edilmiştir.

Türk kamu yönetiminde, Haziran 2012 yılında yayınlanan 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, mahalli idarelerin hizmetlerinde demokratik ilkelere uygun, saydam, hesap verebilir, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir biçimde yerinde kullanılmasını sağlayan bir yönetim yapısının oluşturulması önemli olduğunu belirtmiştir. Çağdaş yönetim anlayışını esas alan ve karar alma süreçlerinde halkın katılımına önem veren bir yerel yönetim anlayışına önem verildiği açıklanmaktadır²⁰¹. Bütün bu gelişmelere rağmen reform tasarıları ve önerileri yerel demokrasiyi geliştirecek bir şekilde radikal bir biçimde uygulanmamıştır.

3.2.6. Avrupa Birliği Uyum Sürecinin Etkileri

Avrupa Birliği'nin etkisi ile yerel yönetim uygulamalarında birbirine yaklaşan gelişmelerin olması, yerel yönetimler arasındaki uyumlaşmanın Avrupa Birliği kriterlerine göre teşvik edilmesi, yerel yönetimlere Avrupa Parlamentosunda önemli temsil haklarının verilmesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile “subsidiarite” ilkesinin ön plana alınışı yerinden yönetimlerin

²⁰⁰ Vahide Feyza Urhan, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara, Sayıştay Dergisi, Sayı 70, (Erişim), <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der70m4.pdf>, 19 Ekim 2012.

²⁰¹ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012, s. 1.

bölgesel düzeyde önem kazanmasına yol açmıştır. Yerelleşme kavramı üzerindeki gelişmeler yeni tartışmaları ve çatışmaları da beraberinde getirmiştir.

Günümüzde modern devlet, küreselleşme olgusuyla birlikte, otoritesinin bir kısmını uluslar arası teşkilatlara devretmek, diğer yandan da yerelleşme ve sivilleşme talepleri karşısında yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına yetki ve görev devretmek gibi iki taraflı bir baskının altındadır²⁰².

Türkiye’de yerel yönetimler 1980 sonrası hızlanan Avrupa Birliği üyelik süreci nedeniyle doğrudan etkilenmiştir. Bu doğrultuda anayasal ve yasal değişikliklere gidilmiş kamu yönetimi alanında reformlar yapılmıştır. Avrupa Birliği İlerleme raporlarında bu gelişmeler adım adım izlenmiş ve teşvik edilmiştir²⁰³.

3.2.7. Sivil Toplumun Zorlayıcı Etkisi

Türkiye’de siyasi meşruluğun temelinde devletin resmi ideolojisi yatmaktadır. Sistemin merkezinde yer alanlar, kişi ve kuruluşları bu ideolojiye göre meşru ya da gayri meşru olarak nitelendirirler. İdeolojik meşruluk siyaseti dolayısıyla demokrasinin hareket alanının daraltan sınırlar koymaktadır. Bu toplulukların çoğalması, temsil yetkisinin sorgulanmasına yol açarak, yeni katılım arayışlarını 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 de bulunmuştur. Nedeni de günümüz dünyasında tek tek görüşlerden daha çok gönüllü beraberliğe dayanan örgütlenmelerin önem kazanmasıdır. Esasen 21. yüzyılın ayırıcı özelliği demokrasi ve insan haklarının bütün toplumlarca tartışmasız kabulü ve demokratik kitle örgütlerinin ön plana çıkmasıdır.²⁰⁴

²⁰² Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori ve Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 1.

²⁰³ İsmail Erdem, **Yerel Siyaset ve Belediyecilik**, İstanbul, İlke Yayıncılık, 2011, s. 57

²⁰⁴ Ruşen Keleş ve Zerrin Toprak, **a.g.e.**, s.369-370

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

Yerel demokrasi açısından belediye başkanlarının Türk belediye modelinde güçlü olmaları, doğrudan seçimle göreve gelen belediye başkanının bu seçimden aldığı güçle karar organlarını da kolaylıkla etkisi altına alabildiği görülmektedir.

Türk yerel yönetimlerinin en önemli sorunu bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Türk yerel yönetimlerinin güçlü ve demokratik kurum niteliği kazanması bakımından en büyük eksikliği yerel yönetimleri buna zorlayacak belli başlı öge olan yerel topluluğun baskısının yeterli olmamasıdır. Hemşeri bilincinin çok ötesinde sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetimleri öncelikle

şeffaflık ve denetim, ikinci adım olarak da karar alma süreçleri bakımından etkilemesi demokratik niteliğe kavuşması ve yoğun halk katılımı yürütme organının özellikle belediye başkanının gücünü paylaşacak şekilde etkilemesi gerekmektedir²⁰⁵.

3.2.9. Kentlilik Bilinci

Kentsel yaşama ilişkin sorunların o kentin sakinlerinin ortak sorunu ve ortak sorumluluğu olmasına rağmen derinleşen yabancılaşma-sorumluluk almadan kaçınma, aidiyetsizlik nedeniyle kentler, ortak hareket etmenin de giderek güçleştiği yerlerdir. Büyüyen ve yönetimi güçleşen kentlerde ortaklaşa bir kent kültürünün yaratılması, uzaklıklara değil yakınlıklara odaklı bir uzlaşma zemini arama konusundaki istek ve çabalara, dahası bu konuda bir bilinç gelişimine bağlıdır. Kentlilik bilinci- kentli sorumluluğu- kentli hakları kavramları ile ifade edilen de budur. Kentlerde hem fiziksel hem de toplumsal çevrenin iyileştirilmesi, yaşanılan kente aidiyet ve kent halkının birlikte refahı için şarttır. İşte bu nedenle; kentlilik bilinci biraz da kentte yaşayanların birbirini fark etmesi, anlaması, farklılıklarını çeşitlilik olarak algılaması ve bu çeşitlilik ve renk harmonisinden kent kültürü-kentlilik adına ortaklıklar çıkarma çabalarının bütünüdür²⁰⁶.

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

Kentlilik Bilinci Çalışma Grupları kent yönetimi ile sürekli bilgi alışverişinde bulunmak, kentlilerin bilinç düzeyinin artırılmasını sağlayacak çalışmalar yapmak, Kentlilik bilincinin gelişmesi için bireyler arasındaki sosyal

²⁰⁵ Selçuk Yalçındağ, **F.Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**. Ankara TODAİE Yayınları 1996, s.18

²⁰⁶ Arife Karadağ, “Kentsel Ekoloji, Yaşanabilirlik ve Coğrafya” **Kentsel Ekoloji ve Yaşanabilir Kent Sempozyumu Bildiri Kitabı**, İzmir, 2008, s. 78.

etkileşimleri güçlendirecek ve toplumsal bütünleşmeyi sağlayacak düzenlemeleri yapmak için kurulur²⁰⁷.

3.2.10. Yerel Halkın Yerel Yönetime Katılması

Türkiye’de yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılım için bütün demokratik katılım modellerinin uygulandıkları söylenebilir. Aşağıda çeşitli toplum kesimlerinin yerel yönetimlere nasıl katıldıklarının uygulamaları açıklanmıştır.

3.2.10.1. Kadınların Yerel Yönetime Katılması

Kadınların yerel siyasete ve yerel kamu hizmetlerine katılması her zaman gerilimli bir alanı oluşturmaktadır. İktidarın nasıl ve kimin tarafından kullanılacağı sorunu her zaman erkek egemenliği ile sonuçlanmış kadın sorunları ve hakları günümüze kadar egemenlik kuramları arasında sayılmamıştır.

Siyasal katılımı etkileyen önemli unsurlardan biri de “cinsiyet”tir. Bütün toplumlarda cinsiyete bağlı olarak kadınlar ve erkekler arasında farklılaşan roller ve davranışlar siyasal katılıma da yansımaktadır. Siyasal katılıma ilişkin araştırmalar bütün toplumlarda, kadınların erkeklere nazaran daha az siyasal katılımında bulduklarını ortaya koymaktadır²⁰⁸.

Dünya’da parlamentoda kadın temsili oranı ile yerel meclislerde görev alan kadın oranları karşılaştırıldığında kadınların yerel siyasette daha aktif rol oynadıkları görülmektedir. Bu iki oran arasındaki farkın kaynağında yerel hizmetlerin odağında kadınların olması yatmaktadır. Semtten sokağa sokaktan eve, altyapı çalışmalarından, kreş, çocuk, yaşlı, engelli bakımına bir dolu belediye hizmeti aslında vaktinin çoğunun ev dışında geçiren

²⁰⁷ İzmit Kent Konseyi, **Kentlilik Bilinci Çalışma Grubu**, <http://www.kocaelikentkonseyi.org/k/calisma-gruplari/kentlilik-bilinci/#.UNexgOSWd0s>, (Erişim), 18 Eylül 2012.

²⁰⁸ Şirin Tekeli, **Kadınlar Siyasal ve Toplumsal Hayat**, İstanbul Birikim Yayınları, 1986 25

erkeklerden çok kadınları ilgilendirmektedir. Dolayısıyla kadınların yerel yönetimde söz sahibi olma çabalarının pratik bir karşılığı vardır²⁰⁹.

Ülkemizde yerel siyasette kadın temsiline bakıldığında, kadınların mahalli idarelerde TBMM'den çok daha düşük bir oranda yer aldıkları görülmektedir. 2009 Mahalli İdareler Seçim Sonuçları'na göre yerel yönetimlere seçilen 301.759 kişinin sadece 3.709'unu kadınlar oluşturmakta olup, % 1,22'lik bir orana denk gelmektedir. Seçilen 3000'e yakın belediye başkanının sadece 27'si kadındır. 81 il merkezinden ikisinde kadın belediye başkanı seçilmiştir. İl Genel Meclisi üyeliğine seçilenlerin % 3,25'ini, Belediye Meclis üyeliğine seçilenlerin ise % 4,21'ini kadınlar oluşturmaktadır²¹⁰.

Görüldüğü gibi şehirde oturanların %50'sinin kadın olmasına rağmen, şehir planlamaları, geleneksel olarak erkekler tarafından yapılmakta ve kadınların ihtiyaçları göz önünde bulundurulmamaktadır. Oysa konut, güvenlik, ulaşım, eğitim ve sağlık gibi alanlarda alınan yerel kararlar, kadınları doğrudan etkilemekte hayatlarını kolaylaştırmakta veya zorlaştırmaktadır. Kadınlar yerel meclislerde temsil edilmedikleri için bu kararları etkileyememektedirler²¹¹.

- Kadın dostu kent projesi kentin sunduğu ekonomik, sosyal ve siyasal fırsatlardan kentte yaşayan herkesin eşit bir biçimde yararlanabileceği kenti kurgulamak için,
- Yerel yönetim planlama süreçlerine toplumsal cinsiyetin dâhil edilmesi için yerel yönetimlerin (Valilik ve belediyeler) kapasitesinin artırılması,
- Toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadın dostu hizmetlerin desteklenmesi için kadın STK'ların kapasitelerinin artırılması

²⁰⁹ Cennet Süzer, Kadın ve Siyaset, İstanbul, Kadın Eserleri Kütüphanesi ve Bilgi Merkezi Vakfı Yayınları No:38, **İstanbul Kadın Kadın İstanbul Proje Seçki Kitabı**, 2010, s. 256

²¹⁰ Mustafa Çakır, **Kadının Siyasal Katılımında Siyasal Parti Kadın Kollarının Rolü (TBMM'DE Grubu Bulunan Siyasi Partiler Bağlamında Ankara İli Örneği**, Ankara, T.C. Başbakanlık Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü, Afşaroğlu Matbaası, 2011, s. 42.

²¹¹ Kadın Dostu Kentler, **Neden Kadın Dostu Kent?**, (Erişim) 11 Eylül 2012, <http://www.kadindostukentler.com/indextr.html>

- Yerel yönetimler, taban örgütler ve yerel kadın STK'lar arasında karşılıklı iş birliğinin teşvik edilmesi, amacıyla Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA), Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu Programı (UNDP), İsveç Kalkınma ve İşbirliği Ajansı (SIDA) ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından desteklenen bir projeler bütünüdür²¹².

Türkiye'de İzmir, Kars, Nevşehir, Şanlıurfa, Trabzon ve Van'dan sonra Bursa, Gaziantep, Malatya, Mardin ve Samsun da kadın dostu kent olmak için hazırlıklarını tamamlamıştır.

Kadınların yerel yönetimlerde faaliyet göstermesi kadın vatandaşlarla daha iyi iletişim kurabilmeleri, erkeklere oranla ev toplantılarına katılmalarındaki üstünlükleri, kadın duyarlılığı ve özeninin yerel yönetimlerde farklılık yaratacağı bilinmektedir.

Türkiye'de yerel siyasette kadın katılımının önündeki en önemli zorluk her beş kadından birinin okuma yazma bilmemesi, kadına yönelik şiddetin içselleştirilmesi, toplumdaki kadın statüsünün algılanışı ve kamu yönetiminde yeni alınan kararlara göre kadına duyarlı stratejik planlama oluşturulamamasıdır.

Kadın Dostu Kentler Projesi, Kadının toplumsal ve siyasal hayata katılması için oluşturulmuş sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimlerin sosyal politikalarının ana hedef kitlesi olan kadınların, kent yaşamında yerel siyasete katılmasını teşvik eden politikalar üretmeye çalışmaktadır.

Demokratik katılımın kadınlar lehine güçlenmesi, cinsiyetler arası eşitlik ve kadının siyasal süreçlerde daha aktif olmasının gerekliliği tüm toplum kesimlerince de güçlü bir kabul görmeye başlamıştır.

3.2.10.2. Engelliler, Yaşlılar ve Çocukların Yerel Yönetime Katılması

Kent Konseyi yönetmeliğinin çocuklar, gençler, kadınlar ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak için yerel karar alma

²¹² A.g.e. "Kadın Dostu Kent'in amaçları."

mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamaya yönelik, Kent Konseyi'nin görevleri hakkındaki madde bütün yerel yönetimler tarafından uygulanmaktadır.

Engelliler Meclisi, kentli engellinin toplumsal yaşama katılımını, eğitim sağlık, sosyal bakım, rehabilitasyon ve istihdam ihtiyaçlarının karşılanması ile üretim kapasitelerinin, bilgi beceri, tecrübe ve yeteneklerinin geliştirilerek iş edinme tecrübesinin artırmayı, diğer kentlilerin engellilerle birlikte yaşayarak engelli yaşamının kolaylaştırılmasını ve engellinin toplumsal ve ekonomik üretimde aktif rol almasını sağlamayı amaçlamaktadır²¹³.

Çocuk Meclisi, kentte yaşayan çocukların, problemlerini, taleplerini özgürce ifade etmeleri, yaşadıkları kentle ilgili alınacak kararlarda söz sahibi olmaları, çözüm önerileri geliştirmeleri hedefiyle, kendi oylarıyla seçme ve seçilme deneyimini yaşayan, demokrasi kültürünü özümsemiş geleceğe güvenle bakan yeni nesiller yetiştirilmesi amacıyla çalışmalar için kurulmuştur²¹⁴.

Gençlik meclisi, Gençlerin kendi sorunlarına sahip çıkmalarını, özendirilen, gönüllülük temelinde, Kent Konseyleri çatısı altında Ulusal Gençlik Konseyi ile işbirliği içerisinde örgütlenen demokratik oluşumdur.

Gençlik Meclislerinin temel işlevleri arasında gençliğin kent yönetiminde söz sahibi olması, planlama, karar alma ve uygulama süreçlerine gençlerin dâhil edilmesi bulunmaktadır. Bu kapsamda gençlik meclisleri, gençler arasında farkındalık yaratılması, gençlik örgütlenmelerinin güçlendirilmesi ve örgütlenme bilincinin geliştirilmesi, gençler arasında bilgi ve deneyim alış-verişinin sağlanması, ulusal düzeyde bütüncül gençlik

²¹³ Eskişehir Kent Konseyi Yönetmeliği, **Engelliler Meclisi'nin amaçları**, (Erişim), http://www.eskisehir.gov.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=295&Itemid=185, 18 Kasım 2012.

²¹⁴ Ankara Belediyesi, **Çocuk Meclisi Tanıtım**, (Erişim), http://cocukmeclisi.ankara.bel.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=139, 18 Kasım 2012.

politikalarının geliştirilmesi ve Ulusal Gençlik Konseyi'nin oluşturulmasına katkıda bulunmaya yönelik faaliyetler yürütmektedir²¹⁵.

Son yıllarda çocuklar, gençler ve engellilere yönelik sosyal belediyeçilik faaliyetlerinin artması önemli bir gelişmedir. Ancak yerel yönetimlerin bu alanda yapabilecekleri uygulamalar mali kaynakları ile sınırlı ve her yerel yönetimin uyumlaştırılmış bir amacı olmadığından farklı uygulamalara da rastlanılmaktadır. Meclisler kendi içlerinde çeşitli çalışma grupları ile toplumda farkındalık yaratan çalışmalarda bulunmaktadır.

Kent Konseyi'nin içinde faaliyet gösteren meclisler, demokratik kültürün gelişmesinde önemli birer eğitim aracı işlevi de görmektedirler.

3.2.10.3. Muhtar Toplantılarının Etkinleştirilmesi

Mahalle yönetimleri, kent yönetimine etkin katılım, çoğulculuk, temsil ve halk denetimi şeklinde özetlenebilecek demokratik ilkelerin pratiğinin yapılabileceği en uygun toplumsal ve yönetsel birimlerdir. Mahalle yönetimlerinin çağdaş dünyanın kazanmış olduğu niteliklere uygun olarak yeniden gözden geçirilmesi, işlev ve amaçları ile statülerinin belirginleştirilmesi gerekmektedir²¹⁶.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 9. Maddesi " Mahalle ve mahallenin yönetimi ile ilgilidir. Muhtara, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapma görevi verilmiştir. Ancak kent yönetiminde muhtarlık resmi evrak tanzimi yapan bir kamu görevlisi niteliği taşımaktadır.

9. maddede belediyeden mahalleye destek ifadeleri" zorunluluğu" içermemektedir. Yapılması gereken yardımların 'bütçeye uygun olmaması'

²¹⁵ Yenişehir Kent Konseyi, **Gençlik Konseyi Nedir?**, (Erişim, <http://genclik.yenisehirkentkonseyi.org/genclik-meclisi-nedir>, 18 Kasım 2012

²¹⁶ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Raporu, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Raporu**, Ankara, 2001, s.26, (Erişim), www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3144/oik554.pdf, 19 Kasım 2012.

her durumda mümkündür. Bir diğeri, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçların belirlenmesinin yol ve yöntemi açık değildir. Mahallenin muhtar ve topluluk ilişkilerinin nasıl örgütlendirileceği belirsizdir. Mahallelere kent konseylerinde temsilci bulundurma hakkı isleyiş açısından etkinlik sağlayıcı durumda değildir²¹⁷.

Kent Konseyi toplantılarına katılan muhtarların, mahalle halkının temel ihtiyaç ve sorunlarını iletmek dışında fazlaca bir fonksiyonu yoktur. Yerel yönetimler muhtarlarla olan rutin toplantılarında mahallenin fiziki sorunları dışında katılım beklemektedir. Bu açıdan mahallenin demokratik katılıma göre yeniden düzenlenmesi ve mahalle yönetiminin temsil hakkı görevinin faal hale getirilmesi gerekmektedir.

3.2.10.4. Yerel Demokrasi Akademileri

Yerel demokrasi akademileri “toplumsal hayata etkin katılım için”, Habitat İçin Gençlik Merkezi'nin yürüttüğü çalışmalar ile insiyatif gruplarının koordinasyonunda gerçekleştirilen, kadın genç engelli gibi grupların hakları için toplum kesimlerini bilgilendirmeyi amaçlayan girişimdir. Türkiye’de kadın, genç, engelli ve yaşlıların toplumsal hayata ve yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılımı diğer toplum gruplarına göre daha düşüktür. Kent konseylerinde bulunan kadınlar, engelliler ve gençler meclislerin kendilerini ilgilendiren sorunlarda hem bilgi sahibi olmak hem de yerel yönetimlerin sorunlarına ilgisini artırabilmek için çalışmalarını sürdürürler.

Türkiye'nin 7 coğrafi bölgesinde 10 kentte (Adana, Çankaya, Denizli, Diyarbakır, Giresun, İzmir, Kocaeli, Maltepe, Ordu ve Van) kent konseyleri ve sivil toplum ortaklığında yerel yönetimler, kent konseyleri ve sivil toplum kuruluşları ortaklığında yapılandırılmıştır²¹⁸.

Yerel Demokrasi Akademileri, kadın, genç ve engelli hakları konusunda ilgi gruplarının bilgi ve savunuculuk kapasitelerini geliştirmeyi ve

²¹⁷ Adalet B. Alada, **Kentsel, Yönetime Katılımda Mahalle**, (Erişim), <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-27.pdf>, 18 Kasım 2012

²¹⁸ Habitat Kalkınma ve Yönetişim Derneği, **Yerel Demokrasi Akademileri**, (Erişim), <http://www.habitatkalkinma.org/tr/html/1123/Yerel+Demokrasi+Akademileri/>, 17 Ekim 2012

kadın, genç ve engelli dostu politika ve stratejilere sahip kentler için etkin Kadın, Gençlik ve Engelli Meclisleri ile Kent Konseylerinin gelişimini desteklemiştir. Projenin hedeflerine ulaşabilmesi için proje kentlerinde toplumsal ihtiyaçların değerlendirilmesi gerekmiş ve bu amaçla projenin uygulama döneminde UNICEF ile işbirliğine gidilmiştir²¹⁹.

Türkiye’de yerel yönetimlerde uygulanmaya başlanan strateji planlamalarında kadın, çocuk, genç ve engellilerin haklarına ilişkin politikalar yer almaya başlamıştır. Bu politikaların oluşturulmasında yerel demokrasi akademilerinin bilgilendirdiği toplum kesimleri, anketler, iletişim çalışmaları ve yürütülen farkındalık artırıcı aktif kampanyalar etkili olmaktadır.

Kent Konseylerinin yerel karar alma süreçlerindeki etkinliği tartışma konusu olmaya devam ederken yöneticilerin iktidar algısındaki değişiklikler, temsil kavramı, katılımcı bütçeleme, konusunda yerel demokrasi akademilerinin etkisi bulunmaktadır.

- Yerel demokrasi akademileri yerel yönetimleri demokratik katılım sürecinde aşağıdaki ilkeleri temel almaktadır²²⁰.
- Her kentlinin bütün haklarının herhangi bir nedenle ayrımcılık olmadan tanınması,
- Hedef grupların çıkarlarının ilgili bütün işlemlerde dikkate alınması,
- Yaşam hakkı ve azami düzeyde yaşamını sürdürme ve gelişme hakkının sağlanması,
- Hemşerileri etkileyen idari ve adli süreçlerde görüşlerini ifade etme hakkı dâhil olmak üzere kentlilerin görüşlerine saygı gösterilmesi.

²¹⁹ Başak Saral, ve Zeynep Arslan, Hak Temelli Kent Analizleri, Çocuklar Gençler Kadınlar, İstanbul Habitat İçin Gençlik Derneği, 2011 s..4.

²²⁰ A.g.e. s. 11.

3.2.10.5. Vatandaş Karnesi

Kamu hizmetlerinin “Vatandaş Karnesi” uygulaması ile değerlendirilmesi yasal dayanağını 5393 Sayılı Belediye Kanun’undan (duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkeleri²²¹) alan katılımcı demokrasi uygulamalarından biridir. Vatandaş Karnesi, yönetimde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasında şeffaflık uygulaması olarak, valilik, belediye başkanlığı, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, kent meclisleri ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin temsilcilerinin bütünlük içinde hareket etmesi ile oluşturulabilir. Kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi vatandaşın memnuniyet anketleri ile bilgilerinin alınması, şikâyetlerin tasniflenmesi ve başvuruların değerlendirilmesi ile olmaktadır. Türkiye’de bazı belediyeler katılımcı demokrasi bağlamında vatandaş karnesi uygulamasını yürütmektedir.

Vatandaş karneleri 1994’te Hindistan, Bangalore’da bağımsız bir Sivil Toplum Kuruluşu’nun (STK) –Public Affairs Center bir çalışması sonucu ortaya çıkmış ve dünyanın değişik coğrafyalarında uygulanan iyi bir yönetim aracı haline gelmiştir. Çalışmanın ortaya çıkışında, özel sektörün tüketicilerden geribildirim toplama çalışmalarını, kamu malları ve kamu hizmetlerine uyarlama fikri yer almıştır. Tıpkı bir öğretmenin okul karnelerini hazırlarken öğrencileri çeşitli konulardaki performansına göre notlandırması gibi, vatandaş karnesi de sağlık, eğitim, emniyet, vb. alanlardaki farklı hizmetlerin kullanıcıları tarafından hizmete ilişkin kalite ve memnuniyeti ile ilgili değerlendirmelerini veya sunulan bir hizmetin kullanılabilirliği, ulaşılabilirliği, kalitesi ve güvenilebilirliği gibi konulardaki performanslarını verilen puanlar aracılığıyla toplamaktadır. Böylece bulgular, bir dizi gösterge üzerinden hizmetlerden genel memnuniyeti ve kalitenin toplu bir sayısal ölçütünü temsil etmektedir²²².

²²¹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde76.

²²² Manisa Kent Konseyi, **Manisa’da Kamu Hizmetleri Vatandaş Karnesi 2011**, Manisa, Manisa Belediyesi Yayını, 2011, s.8-9.

Vatandaş Karnesi, merkezi yönetim, yerel yönetim ve özel hizmet sağlayıcılarının bütünsel olarak değerlendirilmesini kapsamaktadır. Bu uygulamanın içine Belediye Birimleri olduğu gibi, İl Emniyet Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve il veya ilçe de faaliyet gösteren gaz dağıtım, elektrik dağıtım gibi şirketlerde bulunmaktadır.

Örneğin, Manisa ili Vatandaş Karnesi uygulamasında nüfusu 18 bin ile 31 bin arasındaki 12 bölgeye ayrılmış, 2009 yılı Adrese dayalı Nüfus Sistemi'ne göre istatistikî bilgi oluşturulmuştur.

Muhtarlar tarafından mahalleleri için yapılan hizmet listeleri, hane halkı araştırması için örneklem ve saha çalışmaları, talep ve şikâyetlerin analizi ile beraber yapılan sistematik çalışmalarda Manisa halkının sorunlar ve çözümleri hakkında düşünceleri öğrenilmiş, var olan mevcut sorunların öncelik sırası belirlenmiş ve uygulama aşamasındaki aksaklıkların neler olduğu anlaşılmıştır. İnternet ortamında Manisa ili için oluşturulan, interaktif sitede, yerel halk, 12 bölgede yaşayan vatandaşların, hane büyüklükleri, hane gelir ortalamaları, memleketleri gibi sosyal ve demografik durumlarını görebilmekte, Manisa'da ki yaşam memnuniyet anketlerini, sorunlarındaki önceliklerini, şikâyetlerini ve 100 tam puan üzerinden yönetim birimlerine verdikleri notları görebilmektedirler. Örneğin 2011 yılı için 2. Bölge'de 39 puanla Park, Bahçe, yeşil Alan Hizmetleri alırken, en yüksek puanı ise 86 puanla Sağlık Hizmetleri almaktadır²²³.

3.2.10.6. Gönüllü Katılım Projeleri

Yerel kamu hizmetlerine gönüllü katılım belediye yasalarında yer alan demokratik katılımın ve hemşerilik bilincinin gelişmesindeki önemli uygulamalardandır. Gönüllü katılım, Türk Belediyecilik tarihinde derin kökleri olan yardımlaşma duygusu ve din kaynaklı kolektif bilinç ile 21. yüzyıldaki yeni küresel eğilimle olgunlaşan sistematik ve hak temelli uygulamaların karşılmasına sahne olmaktadır. Gönüllü katılım kavramı, sivil toplum herhangi bir kar amacı gütmeksizin yerel yönetim hizmetlerinde yer

²²³ A.g.e. 9-14.

almasıdır. Özellikle belediyelerin yerel hizmetlerinde, çevre bilincinin gelişmesi, kadın, çocuk, yaşlı ve engelli bireylerin faal hayata katılımları için rehabilitasyon hizmetleri ve hayvan hakları gibi konularda gerçekleştirilen hizmetlerinde gönüllü katılım ağırlık kazanmaktadır. Spor müsabakaları düzenlenmesi, sokak çocuklarına yardım ve eğitim verilmesi, engelli çocukların topluma kazandırılmaları için yaratıcı drama, eğitim faaliyetleri ve çeşitli olanakların sunulması, çevre temizliği ve çevre hareketi ile ilgili bilgilendirme toplantıları, kadın konuklarının kadınlara yönelik faaliyetler, meslek edindirme ve hobi geliştirme faaliyetleri katılımcı belediyeçilik örneklerindedir.

Son yıllarda sivil toplum örgütlerinin gelişmesine paralel olarak yerel yönetimler, özellikle de belediyeler gönüllü katılım konusunda kapsamlı uygulamalar geliştirmiştir. Bugün bütün belediyeler sivil toplum kuruluşları ile ortaklaşa düzenledikleri faaliyetlerle yerel hizmetlere gönüllü katılımı artırıcı etkinliklerde bulunmaktadır. Ancak gönüllü katılımı, bir kamu kuruluşu olan belediyelerin amaçları ile sivil toplumun amaçları çoğu zaman çatışmaktadır. Bunun temel nedeni belediyenin kurumsal yapısı ve hiyerarşik düzeni dışında olan katılımcıların davranışları ile belediye hizmetlerinin uyumlaştırılmasındaki zorluklar göze çarpmaktadır. Gönüllülerin organize edilmesi, finansal açıdan desteklenmesi ve özellikle karar alma sürecinde yaşanan yetki karmaşası yerel halkın uzun süre bu tür projelerde çalışmamasına kısa zamanda karşılaşılan bürokratik engeller ve işlevsiz bırakılan projelerin tamamlanamamasına neden olmaktadır.

3.3. TÜRKİYE'DE YEREL DEMOKRASİNİN TEMEL SORUNLARI

Yerel yönetimlerin varlık nedeni, yerel sorunların çözümlerinde halkın kendi seçtiği siyasal organların, kullanılması ihtiyacıdır. Yerel karar alma sürecinde yerel yönetimlerin siyasi varlık nedenleri çoğu zaman unutulmaktadır. Kamu hizmetinin yönü sağlıklı ve uyum içinde işlerken, yerel demokrasi ve katılım konusu şeklen abartılı olarak ele alınmış, ancak fonksiyonsuzlaştırılmıştır. Büyükşehir, il ve ilçelerin valilik, kaymakamlık, il

özel idare ve belediyelerinin web sayfaları incelendiğinde katılım, yerel demokrasi, kent konseyleri, halk meclisleri ile ilgili pek çok çalışma yapıldığı görülmektedir. Ancak toplumda bu çalışmalarda yer alan ve kavramsal olarak bilgi sahibi olan, yönetime katılma sürecini paylaşan büyük bir çoğunluk bulunmamaktadır. Siyasal partiler demokratik katılımı, kararların yukarıdan aşağıya iletildiği bilgi akışı olarak değerlendirmektedir. Bu açıdan çoğu katılım uygulaması, sorunların tespiti ve bu sorunların kayda alınması ile sonuçlanmaktadır. Belediyelerce broşür, kitapçık ve web sitelerinde belirtilen “doğrudan demokrasinin en çarpıcı örneği”, “halkın kendi kendini yönetme kültürü” şeklindeki eski yunan demokrasi uygulamalarını örnek alan söylemleri, içinde bulunduğumuz dönemin yönetim kavramına verdiği öneme göndermeler şeklinde algılanabilir.

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

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

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kendi içlerinde, devlet ve sivil toplum ilişkilerinin sürekli gerilimli alanlar olarak oluşması, ortak bir payda üzerinden demokrasi kültürü içinde siyasal iletişimin kurulamaması yönetim kavramının ilkeleri ile çelişmektedir.

Türkiye’de demokrasi kavramı üzerinde en çok konuşulan ancak kavramsal açıklamasının dışında emek verilmeyen bir değerler sistemini

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

Bilgi sahibi olmadan demokratik talep ve istemlerin anlamlı olmayacağı, halk gruplarının ancak bilgilendirilerek demokratik sürecin bir parçası olacağı inancı yerel yönetimlerde katılımcı demokratik kurumların bir "bilgilendirme" misyonu yüklenmesini sağlamıştır. Halk meclisleri (kadın meclisleri, emekli meclisleri, gençlik meclisleri, engelli meclisleri) yurttaşların sorunlarını sunduğu platformlar olarak değerlendirilmektedir. Bu meclislerde şeffaf belediyeçilik kavramı ile ifade edilen uygulamaların hiç birine rastlanmamaktadır.

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

Büyükşehir Belediyelerinde gönüllü katılımcılık ve sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimlerin ilişkileri giderek istenilen seviyeye ulaşmaktadır. Çok başarılı örnekleri bulunmasına rağmen, uygulamalarda yerel yönetimler genellikle karar alma süreçlerinde değil alınan kararların uygulanması aşamasında sivil toplumun yardımına gereksinim duyarlar. Özellikle bilimsel çevreler, barolar ve meslek örgütlerinin siyasal talepleri ile yerel yönetimlerin uygulamaları arasında önemli bir karşıtlıklar bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde genel eğilim sivil toplumun muhalefet gücünü kullanmasında sürekli olarak karşı çıkma eğiliminde olduğu, sivil toplumda ise kamu hizmetlerinde sürekli yanlış hizmet anlayışının bulunduğu yönündedir.

Yerel demokrasinin gelişebilmesi için toplumsal uyum ve bütünlük Türkiye’de belirli bölgelerde bulunmamaktadır. Devletin varlığı ve

bütünlüğünün sağlanması diğer bütün siyasal taleplerinin önüne geçmiştir. Yıllar içinde uygulanan yanlış ulusal politikaların Kürt sorununda büyük bir tıkanmaya yol açması, Barış ve Demokrasi Partisinin Belediye Başkanlıkları'nın bulunduğu belediyelerdeki siyasal ve hukuki uygulamalar, yerel demokrasinin tartışılabileceği, gelişebileceği yerde merkezi hükümetle olan çatışmalar nedeniyle gelişmemiştir. Son yıllarda toplumsal hayata dair yapılan reform çalışmaları kültürel düzeyde ele alınmış ve yerel siyaset, uniter yapının dağılmasında önemli bir araç olarak algılanmaktadır.

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

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

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

3.4. TÜRKİYE'DE YENİ YÖNETİM ANLAYIŞI VE YEREL DEMOKRASİ

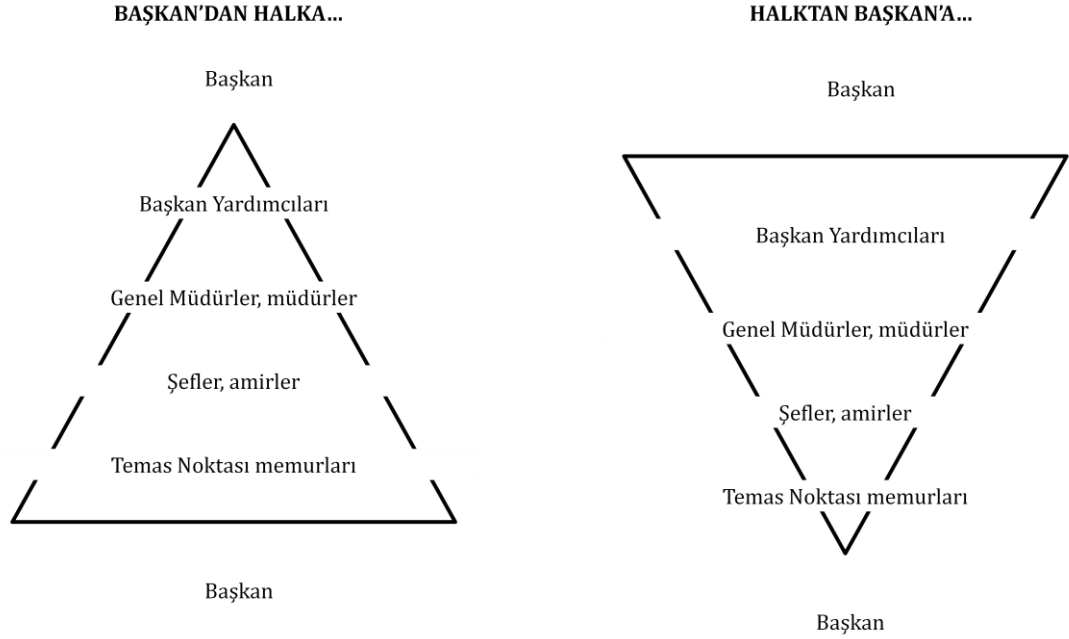
Kamu yönetimi paradigmasında yaşanan gelişmeler bir kamu kuruluşu olan yönetimleri de etkilemektedir. Yönetim biliminde ve işletme yönetiminde geliştirilen teknik yaklaşımlarda kamu yönetim sisteminin yapılanmasını ve işleyişini etkilemiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı grupların, sınıfların ya da bütün toplumun değerlerinin ve tercihlerinin hayata geçirilmesi için bir araç olarak kabul etmektedir²²⁴.

Yeni kamu yönetiminin düşüncesi kamu hizmetlerini adil bir biçimde üreten demokratik desantralize örgütlerde uygulanabilecek niteliktedir. Paydaş odaklı katılma ve temsilde adalete önem veren yönetim düşüncesi, karar alma süreci, üst düzey yöneticilerin gözetiminde katılımcı olarak işler. Orta ve ilk kademe yöneticiler ile kurum çalışanları ve yerel halk kurumsal yapının paydaşları olarak görülürler ve karar alma sürecine konumlarının gerektirdiği ölçüde etkinliğe katılırlar²²⁵.

Soldaki şema geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki bürokratik kademe kademe emir komuta düzenini göstermektedir. Bütün dikkat yukarıya en tepeye doğru yönelmiş ve sistem tepesi tatmin edecek düzeyde onun beklentilerine yanıt verecek biçimde oluşmuş halk, hemşeri en aşağıda şekilsiz bir kalabalık olarak durmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının hedef aldığı şema ise sağdaki şemadır. Odak merkezi halk, hemşeri ve halkla sürekli temas halinde bulunan yani hizmeti veren birimlerdir. Statüleri gereği yukarıda ancak görevleri temas noktasındaki hizmete destek vermek olan tepe yöneticileri yeni kamu yönetimi anlayışını oluşturmaktadır.

²²⁴ Recep Bozdoğan, “Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri”, Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s. 1

²²⁵ Recep Bozdoğan **a.g.e.** s. 9



Şekil 2. Halka Dönük Kamu Yönetimi Anlayışı

Kaynak: Atilla Alpöge, **Halka Dönük Yerel Yönetim**, İstanbul, IULA-EMME ve Toplu Konut İdaresi, Kent Basımevi, 1994, s. 13.

Türkiye’de iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler dünyaya daha fazla açık bir toplumun gelişmesini sağlamıştır. Toplumsal kesimler demokrasiyi artık seçimlerde oy kullanmanın ötesinde bir tanım olarak ele almaktadır. Politik kararların oluşmasında katılım, kararların kendi istekleri doğrultusunda alınmasına zorlamak, uygulamalarının yürütülmesinde katkısının olmasını sağlamak istemektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda vergilerinin yani hizmetin sunumundaki kaynağın hesabını sormak, suskun seyirci konumundaki vatandaşın yavaş yavaş da olsa hesap soran, iletişime geçmeye çalışan ve örgütlenerek iktidarı etkilemeyi isteyen bir topluluk olmasını istiyor.

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinde, halkın yönetime katılması seçimler referandumlar ve toplantılar gibi resmi nitelikteki uygulamalar kapsamında ve sınırlı olarak gerçekleşirken yeni yaklaşımda yerinden

yönetim kavramının kapsamının genişlemesi ile birlikte alternatif katılım mekanizmaları da gelişmiştir. Örneğin kent konseylerinin oluşturulması, yurttaş girişimleri sivil inisiyatifler ve çeşitli türdeki platformların yerel yönetimler tarafından muhatap kabul edilmesi, yönetime katılım türlerini ve süreçlerin etkinliğini artırmıştır. Diğer taraftan modern teknolojik imkânların kullanılmaya başlanması ile birlikte yönetime katılım kolaylaşmış, yönetim uygulamaları daha saydam hale gelmeye eğilimi içine girmiştir²²⁶.

3.5. SİYASAL KATILMA AÇISINDAN YEREL DEMOKRASİDE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türkiye’de yerel yönetimlere halk katılımının hukuki sınırları belirlenmiştir. Artık Türk kamu yönetiminde halk katılımı, yerel yönetimlerin standart uygulamaları arasında sayılmaktadır. Ancak Türkiye’deki yerel yönetimlerin yerel idari organlar olarak değerlendirilmeleri, siyasal niteliklerinin göz ardı edilmesi halk katılımının istenilen düzeyde oluşmamasına neden olmaktadır. Demokrasi başlı başına sorunları çözen bir sistem değildir. Sorunların tartışılmasına ve çözümlenmesinde alt yapıyı oluşturan ortak paydalar içinde öncelikli sorunların ne olduğunu o sorunların sahibine soran ve çözüm yollarında önerilerin alınmasını önemli kılan bir sistemdir²²⁷. Bu açıdan değerlendirildiğinde, katılımcı demokrasinin Türkiye’de kalıcı bir şekilde yerleşmesi için çözüm önerileri aşağıda tartışılmaktadır.

3.5.1. Demokrasi Eğitimi

Türkiye’de, Milli Eğitim Bakanlığının Temel Kanunu’nda demokrasi bilincinin geliştirilmesi açıkça belirtilmiştir. Güçlü ve istikrarlı, hür ve demokratik bir toplum düzeninin gerçekleşmesi ve devamı için yurttaşların sahip olmaları gereken demokrasi bilincinin, yurt yönetimine ait bilgi, anlayış

²²⁶ Recep Bozdoğan a.g.e. s. 21

²²⁷ Bilal Eryılmaz, a.g.e., 103

ve davranışlarla sorumluluk duygusunun ve manevi değerlere saygının, her türlü eğitim çalışmalarında öğrencilere kazandırılıp geliştirilmesine çalışılır²²⁸ ibaresi ile ilköğretim ve lise düzeyinde demokrasinin benimsetilmesi amaçlanmıştır. Ancak Türkiye’de demokrasi eğitimi ile ilgili bir ders bulunmamaktadır. Bu yönde yine Milli Eğitim Bakanlığı’nın “Demokrasi Eğitimi ve Okul Meclisleri Yönergesi” 2004 yılında yayınlanmıştır. Bu yönerge ile demokrasinin güçlendirilmesi, öğrencilerde yerleşik bir demokrasi kültürünün oluşturulması, hoş görü ve çoğulculuk bilincinin geliştirilmesi, kendi kültürünü özümsemiş, millî ve manevî değerlere bağlı, evrensel değerleri benimseyen nesillerin yetiştirilmesi, öğrencilere seçme, seçilme ve oy kullanma kültürünün kazandırılması; katılımcı olma, iletişim kurabilme, demokratik liderliği benimseyebilme ve kamuoyu oluşturabilme becerilerinin kazandırılması amaçlanmaktadır²²⁹.

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

²²⁸ T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, **Temel Kanun**, (Erişim) <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/88.html>, 18 Kasım 2012.

²²⁹ T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, **Milli Eğitim Bakanlığı Demokrasi Eğitimi ve Okul Meclisleri Yönergesi**, (Erişim), http://mevzuat.meb.gov.tr/html/2564_0.html, 18 Kasım 2012.

3.5.2. Türk Kamu Yönetimi Reformu

Türk Kamu yönetimi, özellikle 2003 ve 2004 yıllarında yapılan hukuki düzenlemelerle toplumsal katılımın artmasına yönelik tedbirleri almaya çalışmıştır. Ancak temel sorun, profesyonel kamu yöneticilerinin genel eğilimi ve Türk kamu yönetimi geleneğinin katı yapısıdır.

Yeni oluşturulacak anayasada demokratik hak ve özgürlükler alanında yapılacak değişikliklerde, düşünce özgürlüğü, ifade, tartışma ve yayınlama özgürlüğü güvence altına alınmalı, vatandaşların bu alandaki örgütlenme hakkı da anayasal güvence korunmalıdır. Katılımcı demokrasinin özünü farklılıklar ve bu farklılıklardan doğan düşünce ayrılıklarına saygı oluşturmaktadır. Teoride oldukça kolay tanımlanabilmesine rağmen katılımcı demokrasi çok boyutlu faktörlerin etkisi altında pratikte uygulanması siyasal olgunluk gerektiren bir mekanizmadır. Ulusal çıkarlar ve yerel halkın düşünceleri, genellikle planlamaların merkezden yapılması nedeniyle sürekli çatışma halindedir. Nükleer enerji santrallerinin yapılmasından, uygulanan tarım, istihdam, sağlık ve eğitim politikalarına kadar bütün alanlarda yerel halkın düşüncelerine önem vermek ve uygulamaya geçirmek siyasal anlamda cesur ve demokratik adımların atılmasına bağlıdır. Yerelleşme eğilimini desteklemesine rağmen pek çok ulus üstü uygulama yerel halk tarafından benimsenmemektedir. Bu aşamada devreye giren ulus devlet hala gücünü korumakta ve iktidarın bütün olanakları ile yerel siyasetin yönlendirilmesinde etkili olmaktadır.

Bugüne kadar yayınlanmış reform önerileri incelendiğinde Türk kamu yönetiminin, "Fransız kamu yönetiminin ve Osmanlı devlet geleneğinin mirası olarak her türlü hizmeti ve yetkiyi bünyesinde barındıran merkezi yönetim, hantallaşmış ve verimsizleşmiş²³⁰" niteliği üzerinde düşünce birliğine varılmıştır. Bu verimsizliğin giderilmesi ancak bilimsel nitelikteki önerilerin değerlendirilmesi ile giderilebilir. Bu anlamda kamu yönetimi üzerine çalışan bilim adamlarının düşüncelerini değerlendirmesi önemlidir.

²³⁰ TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*, TODAİE Yayınları, 1963. TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, Ankara, TODAİE Yayınları, 1991. Selçuk Yalçındağ, a.g.e. 1995. Bilal Eryılmaz, a.g.e. 1997.

Karar alma sürecinde merkezîyetçiliğin yerele kayması, vesayet yetkisinin siyasallaştırılmaması ve yerel yönetimlerin mali kaynaklarının güçlendirilerek ölçek olarak hizmette yeterli özerkliğe getirilmeleri çözüm için gerekli görülen düzenlemelerdendir. Yerel yönetimlerin özerkliğinin siyasal niteliği de üniter devlet yapısı içinde tartışılabilir.

Türk idare geleneğinin geleneksel yapısı içinde yerel demokrasinin güçlendirilmesi için mahalle ölçeğine özel bir önem verilmelidir. Mahalle ve mahalle muhtarının fonksiyonsuzlaştırılmasının önüne geçilmeli, dinamik toplum katılımının ilk basamağı olarak mahalle muhtarlıklarının bir an önce yeniden düzenlenmesi ve ele alınması gerekmektedir. Yerel demokraside mahalle muhtarlarının etkinliği siyasal katılımın olgunlaşması için en önemli adımdır.

Özellikle Vali ve Belediye Başkanlarının statüleri yeniden değerlendirilmeli etkin, verimli ve şeffaf yönetim ilkelerinin benimsendiği bir idari yapı oluşturulmalıdır.

Türk idare sistemindeki reformların kısa vade de hızlı bir şekilde yapılma ihtimali az olsa bile kamuoyu gündeminde bilimsel çalışmaların yapılması ve önerilerin tartışılması çözüm yollarının aranması açısından değerlidir.

3.5.3.Halk Katılımının Artırılması

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

Halka açık toplantılar ve halk meclisleri, toplumun farklı kesimlerinden gelen insanların birbirini tanıması, toplumsal barışın sağlanabilmesi ve sorunların yetkililerle yüz yüze görüşülmesi açısından yararları bulunmasına rağmen işlevleri açısından etkin değildirler. Bu etkinliğin artırılması için öncelikli olarak yerel yönetimler tarafından halkın toplanabileceği fiziki

mekânların düzenlenmesi gerekmektedir. Bu mekânların özellikle ilçe belediyeleri tarafından “mahalle” düzeyinde organize edilmesi hemşeri hukukunun getirdiği birlikteliği artıracak gibi katılımdaki ölçek sorununu da çözecektir. Bilindiği gibi katılımın en yüksek olduğu idari birim köydür. Köy’de muhtar ve muhtar heyeti köylünün her an ulaşabildiği kadar yakınındadır. İdari birimde ölçek ne kadar büyürse katılım oranı da o derece düşmektedir. Mahalle muhtarlıklarının ya da son dönemdeki uygulamalar ile “mahalle konaklarının” toplumsal buluşma merkezi olmasına dikkat edilmelidir. Evlerine yakın olan buluşma yerinde sürekli olarak irtibat halinde olan muhtar ve mahalle halkının, sivil toplumun en etkin örgütlenme düzeyini gerçekleştirebilme ihtimali yüksektir.

Katılımın artırılmasında mahalleye yerleştirilecek panoların, geçiş güzergâhları üzerinde halkı bilgilendirmesi, toplantı saatlerinin çalışan kesimlerinde katılabileceği gibi düzenlenmesi faydalıdır. Mahalle düzeyinde örgütlenmede kadınlara, gençlere engelli ve yaşlılara yönelik demokratik katılım uygulamaları belirli zamanlarda programlanarak hem etkinliğin yayılması hem de bütün toplum kesimlerine ulaşılması planlanmalıdır.

Büyük şehirde yaşayan insanların Büyükşehir belediyeleri, Kent Konseyleri, İl özel idaresi toplantılarına katılması oldukça zordur. Kent halkı, bu toplantılara katılım hakkı konusunda bilinçlendirilmeli, gerekirse bu konudaki ulaşım giderleri yerel yönetimler tarafından karşılanmalıdır. Demokratik katılımın, özellikle belediyelerin demokrasi şenlikleri, demokrasi toplantılarını fiziki bir ödülle (resim harç ve katılma paylarında teşvik amaçlı küçük indirimler, tiyatro bileti, sosyal tesislerde indirim, özel berat ve şiltler, katılım sertifikaları, teşekkür mektupları vb.) teşvik etmesi katılım konusunda toplumsal farkındalığı artırabilir.

Halk katılımının tabana yayılması için yaygın eğitim çalışmalarının önemli bir yeri bulunmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin düzenlediği İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları İSMEK’in binlerce kursiyeri bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin düzenlediği yaygın eğitim faaliyetlerinin içinde planlanan demokratik katılım için bilgilendirme seminerleri bir dönem içinde verilmeli, derslere katılanlara verilecek

sertifikalar ile hemşeri sorumluluğunu ve kent bilincini güçlendirilmesi amaçlanmalıdır.

Belediyelerin yerel halkla ilişkilerini düzenleyen halkla ilişkiler bölümleri, yerel yönetimlerin halk katılımını artırmak için başarıyla uyguladıkları en önemli mekanizmalardır. Bu uygulamaların daha da geliştirilmesi için sistemli şekilde mahalle düzeyinde anketler düzenlenmesi, bilgilendirme kitapçıklarının dağıtılması, halkla yapılan yüz yüze görüşmelerle demokratik haklarının açıklanması, bireylerde siyasal açıdan da önemsendikleri duygusunu uyandırabilir. Bu uygulamalara katılanlara, önerileri ile ilgili çözümlerin sunulduğu raporların gönderilmesi öneri sahiplerinin isimlerinin yazılması kişisel tatmin ve kendini gerçekleştirme aşamasında yararlı olabilir.

Toplumdaki demokratik eğilimin güçlendirilmesi için özellikle belediyelerin yerel hizmet üretmede seçeneklerin değerlendirilmesi amacıyla Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası üzerinden elektronik veya belirli merkezlere koyulmuş sandıklar ile halk oylamasına gitmesi, bu oylamaların sonuçlarına göre hizmet şekillerinin belirlenmesi halkın toplumsal katılımın faydaları konusunda bilinçlenmesine yardım edecektir.

Toplumdaki önemli kişilerin model oluşturması amacıyla demokratik katılım sürecinin bir parçası olarak gösterilmesi, ünlü ve önemli kişilerin mahallelerinde, belde, ilçe ve illerindeki karar alma süreçlerine katılımları yararlı olacaktır.

Toplumsal katılım, toplumsal işbirliği yollarının kullanılması konusunda en etkili yöntemdir. Bu yöntemin başarılı olabilmesi, demokrasinin bir yaşam biçimi olarak algılanmasına bağlıdır. Kültür birikimin sürekliliği demokratik öğeler için vazgeçilmez bir unsurdur. Toplumumuzda bu unsurların güçlendirilmesi için Sivil Toplum kuruluşlarının güçlenmesi gerekmektedir. Meslek kuruluşlarının, sendikaların, üniversitelerin ve sivil toplum kuruluşlarının yerel demokraside çözüm yollarını araştırılması konusunda etkinliklerinin, kent konseyi çalışmalarının ötesinde artırılması gerekmektedir. Bu çalışmalar hukuki düzenlemeler şartıyla belediyelerle işbirliği içinde ancak idari olarak bağımsız örgütler tarafından uygulanabilir. Özellikle gönüllü

katılım projeleri, kültürel ve sosyal projeler, kadınlara, çocuklara, gençlere ve engellilere yönelik uygulamalar toplumsal örgütlenmenin teşvik edilmesi amaçlanmalıdır.

SONUÇ

Kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimler üzerine tartışmalar gün geçtikçe artmaktadır. Çağdaş dünyada yaşanan temsili demokrasi krizinin siyasal katılım ile aşılmaya çalışılması, sivil toplumun önemini artırmış ve yerel yönetimler ile ilişkilerin yeni bir boyut kazandırması gündeme gelmiştir. Yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin sunduğu kamu hizmetleri, vatandaşların gündelik hayatlarının büyük kısmını kapsayan hizmetlerden oluşmaktadır. Yerinden yönetim, sorunların ortaya çıktığı yerde çözümlenmesine yönelik olduğu için yerel yönetimler ile vatandaşların karşı karşıya gelmesi merkezi yönetimlere göre daha fazladır. Hem ekonomik etkinlik hem de demokratik sistemin gerekleri, yerel yönetim örgütlerinin modern devlet teorisinde yeni bir yapılanma süreci yaşadığını göstermektedir.

Üniter devlet yapısında var olması gereken yasama, yürütme ve yargıya ilişkin yetkilerin bile sorgulandığı günümüzde yerel yönetimlerin özerklikleri demokratik nitelikleri farklı yaklaşımlara konu olmaktadır.

Çok yeni bir kavramsal yaklaşım olmamasına rağmen yerel yönetimlere vatandaş katılımı, küreselleşme süreci içinde uluslararası örgütlerin de teşviki ile yeni bir yönetim modeli olarak sunulmaktadır. Uluslararası ilişkilerde devlet iki ana baskının etkisi altındadır. Bunlar, küreselleşme ile yetkilerinin bir kısmını ulus üstü kurumlarla uyumlaştırması ve yerelleşme ile otoritesini sivil toplum ile paylaşmasıdır.

Halkla en yakın teması kuran kamu yönetimi tüzel kişisi yerel yönetimlerin en belirgin özelliği, özerklikleridir. Bu özerklik demokrasinin hem sonucu hem de nedenlerindedir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında teknik bir iş bölümünün ötesinde gerçekleştirilmek istenen amaç demokrasidir. Demokrasi ve bu tezin sınırları içindeki yerel demokrasi halkın doğrudan demokrasi benzeri bir oluşumla karar alma sürecine katılımı ile gerçekleşmektedir. Ulusal düzeyde demokrasi, toplumun yerel düzeyde örgütlenmesi ve demokrasi anlayışı ile

gelişmektedir. Yerel yönetim deneyimleri bir siyasal eğitim sürecidir ve bu süreç ülkenin bütününe ilgilendiren genel bir konuyu kapsamaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim tarihi incelendiğinde bu yöndeki adımların hep olağanüstü dönemlerde atıldığı görülmektedir. Osmanlı’nın yenileşme çabaları olarak Fransa kamu yönetiminin Türk devlet geleneğine göre uyarlanmaya çalışıldığı reform döneminden Kurtuluş savaşından sonra yeni Türkiye devletinin kuruluş aşamasındaki oluşturulan merkezîyetçi yapı -belki de bir anlamda gelenek motifinin dışında dönemin gerekleri açısından zorunlu merkezîyetçi yaklaşım- yerel yönetimlerin Türk kamu yönetiminde oluşmasını ve kurgulanmasını etkilemiştir.

Avrupa’nın yaşadığı tarihsel süreç yerel yönetimleri sivil toplum kuruluşundan iktidara ortak olan bir yönetim birimi olmasını sağlamışsa da Türkiye’de bu yapı, karar alıcıların yerel yönetimleri tabandan gelen istekler üzerine değil, yenileşme ve modernleşme kaygıları ile bir taşra hizmet birimi olarak değerlendirmeleri ile oluşturmasıdır. Türkiye’de ki demokratikleşme sorunlarının ana kaynağını oluşturan bu eğilim, demokrasinin sağlıklı bir şekilde gelişmesini de etkilemiştir.

Finansal kaynakların ve planlamanın merkezde toplanması, yerel yönetimlerin her yönden merkeze bağımlılıklarını kolaylaştırmıştır. Yerelleşmenin gelişebilmesi için serbestçe kararlar alabilme ve merkezi yönetimin onayına gerek kalmaksızın bu kararları uygulayabilme gücü olan özerklik ve özerklik talepleri merkezi yönetim tarafından kuşku ile karşılanmıştır. Bu kuşkunun nedenini tek başına merkezîyetçi kamu yönetim anlayışına bağlamak doğru değildir. 1970’li yılların Fatsa Belediyesi deneyimi ile örneklendirilecek olursak, karar merkezlerinin halka yakınlaştırılması deneyimleri üniter devletin bütünlüğü ve siyasal özerkliğe giden yol anlayışı devleti bu istekler karşısında demokratik olmayan politikalara yönlendirmiş beklide 35-40 yıl önce yönetim alanında böyle bir şans, dönemin siyasal karışıklıkları ve ideolojik katılıkları içinde kaçırılmıştır. Son 30 yıldır hız kazanan Kürt Hareketi ise yerel yönetim anlayışındaki değişikliklerin ve reform önerilerinin önündeki en büyük siyasal endişe ve tereddüt kaynağıdır.

Küresel toplumsal değişim, yerelleşme eğilimi ile tek tipleştirilen küçük yapıların uluslararası ekonomik yapıya uyumlaştırılması ile hız kazanmıştır. Bu durum merkezi otoritenin bir başka endişe kaynağıdır. Neo liberal politikalarla sosyal ve ekonomik olarak yerele yaklaşan merkezi otorite, siyasal anlamda ise Dünya Bankası'nın ortaya attığı yönetim modelinin pratik uygulamaları ile geçiş sürecini yumuşatmaya çalışmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümü, yerel yönetimlerin şeffaflığı ve hesap verme ödevi, insan haklarını temel alan demokratik yapının gelişmesi, çevreci hareketler, kadın hareketi engellilerin ve çocukların toplumda gelişmeye başlayan hakları, vatandaşın demokratik katılımı ile çözümlenmeye çalışılan güncel sorunlardır.

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

Yerel yönetim tecrübelerinde, önemli adımlar atılması, yerel yönetimlerin halkla ilişkilerinde Toplam Kalite Yönetimi ilkelerini benimsemesi, hantal ve etkisiz merkezi yönetim içinde bir model oluşturmuştur. Yerel yönetimlerce bilgi teknolojileriyle verilen hizmetler ve elektronik demokrasisi, bütün unsurları ile halk katılımını etkinleştirme de en başarılı uygulamadır. Beyaz masa uygulamaları, sorunların çözümünde halkın düşüncelerinin değerlendirilmesi, yerel yönetimlerin bünyelerindeki özel birimler ile bireylere bire bir cevap vermeleri ve yerel yönetim sisteminin düzenlemeleri doğru uygulamalardır.

Kent Konseyi uygulaması şekilsel olarak bütün belediyelerin desteklediği en önemli halk katılımı uygulamasıdır. Belediyelerin web siteleri, faaliyet raporları ve strateji programları incelendiğinde kent konseyi ve kent konseyi içinde kurulan halk meclislerinin (kadın meclisi, çocuk, genç, engelli ve emekli meclisleri vb.) kanunun yerine getirilmesi amacıyla uygulandıkları görülmektedir. Ancak bu meclislerin yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde ne kadar etkili oldukları tartışma konusudur. Bir başka ifadeyle halkın ne kadar temsil edildiği bu temsilin ise yerel yönetim karar sürecini ne kadar etkilediği konusu muğlâktır. Çalışmada incelenen örneklerden halk meclislerinin en önemli işlevinin vatandaştaki halk katılımı farkındalığını arttırdığını ve yerel yönetimlerin ise sorunlar ve çözümleri konusunda halkı bu platformlar ile bilgilendirdikleri görülmüştür. Önemli işlevleri olmasına rağmen kent konseyi ve halk meclislerinin etkinlikleri istenilen düzeyde değildir. Bu etkinliklerde halk katılımındaki yoğunluğun bulunmaması demokrasi kültürünün gelişmemişliği ile ifade edilebilir. Vatandaşların halk katılımı konusundaki genel eğilimi şikâyet ve şikâyetlerin çözümlenmesi aşamasıdır. Demokrasi eğitiminin yetersizliği, onun ulaşılması gereken bir idealler bütününü olduğu izlenimi yaratmaktadır. Bu ideal, “halkın gündelik hayatında izlerini bulamayacağımız kadar üst amaçlara hizmet eder” görüşü demokrasinin genellikle toplumsal barış ve uzlaşma kültürü içinde değerlendirilmesini sağlamaktadır. Halkın kendi kendini yönetmesinin devletin işi olduğu kanaati, zihinlerde demokratik katılımın sınırlarını çizmektedir. Türkiye’de demokratik katılımın, bireysel özgürlüğü geliştiren, katılımcı bütçe uygulamalarından, finansmanının sağladığı hizmetleri oluşturması, planlanması, kontrol etmesi, uygulamalardan hesap sormasına, yani yerel iktidara ortak olmasına kadar olan bütün aşamaları ile kapsadığı söylenemez.

Karar alma gücünün uzmanların işi olduğu genel kanısı yerel demokrasinin gelişmesini engellemektedir. Bu işlerliğin sağlıklı kurulabilmesi için şekilsel olarak Milli Eğitim Kanunlarımızda bulunan demokrasi eğitiminin, demokrasi bilincinin küçük yaşlardan itibaren etkin bir şekilde verilmesi gerekmektedir. Ailede başlayan ve ilköğretimde devam eden demokrasi eğitimi halk katılımını artıracaktır. Okul yönetimlerinde öğrenci meclislerinin seçilmesi bu meclislerin etkin bir şekilde okul yönetimine katkıda bulunması önemlidir.

Yerel demokrasinin gelişmesi için reform tasarılarında ön plana alınan “mahalle” ölçeğine önem verilmelidir. Mahalleyi birim olarak kabul etmek, yerel yönetimin de yerelleşmesidir. Büyük kentlerde yavaş yavaş unutulsa bile mahalle halkı hala birbirini tanıyan ve sorunlarını gerçekçi bir şekilde tespit edebilen en küçük birimdir. Mahalleyi yerinden yönetim ilkesinin merkezine oturtabilmek, mahalle meclislerinin çalışmasını sağlayabilmek ve bu çalışmalar için fiziki mekânlar sunabilmek yerel yönetimlerde halk katılımını artıracak en önemli adımdır.

Sivil toplum kuruluşlarının etkinleştirilmesi ve örgütlü bir toplumsal yaşam yerel demokrasinin vazgeçilmez unsurlarındandır. “Yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayatında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu bir küçük-ölçekli dünyadır” anlayışı özgürlükler temelinde ve karşılıklı sorumluluk bilinci ile geliştirildiğinde fonksiyonlarını yerine getirecektir.

Katılımcı demokrasinin sağlıklı bir işleyişe sahip olabilmesi için vatandaşların düşüncelerini ifade etme olanaklarını bulması gerekmektedir. Yerel toplulukların düşünce ve önerilerini, siyasal düzlemde parlamento yoluyla özgürce tartışabilmeleri demokratik taleplerinin değerlendirilmesi, demokrasinin gelişmesini sağlayacaktır. Bu şekilde, yerel halkın politik ve kültürel kimliğinin özgürce ifade edebilmesi yerel gerilimleri ve ayrılıkları azaltabilir. Engellenen siyasi farklılaşma, taleplerin hukuk dışı yollarla gerçekleştirilmeye çalışılmasına yol açmaktadır. Toplumsal barış, ancak demokratik mekanizmaların işletilmesi ve üzerinde tartışılarak uzlaşılması ile oluşmaktadır.

Demokrasi yerelden genele yayıldığında bir başka ifade ile demokratik katılımın temsili demokrasiye eklenmesi ile oluşturulabilir ve sürdürülebilir. Belediyelerin güçlendirilmesi, belediye sayısının azaltılarak mahalle birimlerinde demokratik katılımları ve etkinlikleri artırılarak yerel yönetim sistemi yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenlemelerde siyasi vesayetin üzerinde bütün bilim adamların hem fikir olduğu hukuki vesayete dönüştürülmesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Şartı’ndaki ilkelerin benimsenmesi oldukça önemlidir.

Kamu yönetimi geleneklerinin yüzlerce yıl etkilendiği Türk devlet geleneğinin kolayca değiştirilmesi kısa vadede pek mümkün görünmemektedir.

Buna rağmen, kamu yönetimi idarecilerinin gelişimini sağlayan kaynakların, Türkiye ve Orta Doğu Amme Enstitüsü gibi kurumlar tarafından eğitim ve reform uygulamalarında bilimsel çalışmaların sayısının artırılması ve konunun ülke gündeminde tutulması yerel demokrasinin güncel bir sorun ve konu olarak algılanmasında yararları bulunacaktır.

Vatandaşların siyasal yaşama nasıl ve ne ölçüde katıldıkları üzerine yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşları tarafından denetlenmesi ve raporların yayınlanması özellikle belediye başkanı ve karar organları tarafından karşılaştırmalı araştırmalar yapılması ve etkin uygulamaların örnek gösterilmesi, konu hakkında yetişmiş personeli bulunmayan belediyelerin personelinin hizmet içi eğitimler ile demokrasi, yerel yönetimlere demokratik katılım, yerel siyaset konusunda eğitmeleri de etkili olacaktır.

Yerel demokrasinin en önemli unsuru olan partilerin taşra teşkilatlarını güçlendirmeleri ve taşra örgütlerinin tercihlerinin partilerin karar alma süreçlerinde etkili olmaları yerel siyasetin geliştirilmesi açısından bir başka önemli kaynaktır.

Küresel aktörlerden bazıları, ulusal reform süreçlerinde yerelleşmeyi desteklemektedir. Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler lehine oluşturduğu hukuki metinler bilgilendirme toplantıları, demokrasi akademileri gibi kurumlar tarafından topluma detaylı olarak sunulmalı, yerel halkın yerel iktidar karşısındaki hakları konusunda bilinçlenmeleri sağlanmalıdır.

Politik karar alma mekanizmasına halkın aktif katılımının sağlanması, yerinde yönetimin güçlendirilmesinde önemli bir gerekçe olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin demokrasinin okulu veya demokrasinin laboratuvarı olma özelliği bu şekilde aktif biçimde gerçekleştirilmiş olacaktır.

Yine en güçlü bölgeselleşme projesi olan Avrupa Birliği, yerelleşmeyi açıkça öngörmektedir. Güçlü küreselleşme eğilimlerine karşı yerel olanı koruma kaygısı her geçen gün artmaktadır. Küreselleşme eğilimlerini dengelemek üzere yerelleşme yönünde kararlar alınmakta ve bu yönde birtakım politikalar teşvik edilmektedir.

Türkiye’de demokratik katılma, vatandaşların siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavramdır. Demokratik katılım hakkının törensel ve şekilsel niteliği ikinci plana itilip, reel olarak etkinleştirilmesi için yapılması gerekenler karar alıcılar tarafından çok iyi bilinmektedir. Bu konuda cesaretli kamu yöneticilerinin desteklenmesi tek adam iktidarından karşılıklı siyasal iletişim içinde kararların ortak alınması yerel siyasetin ve yerel demokrasinin geliştirilmesi, ulusal siyasetin çimentosudur. Üniter devlet yapısı içinde yerel yönetimlerin, demokratik katılım bağlamında idari özerklik ve mali kaynak bakımından güçlendirilmesi ülke siyasetinin ve toplumsal barışın güçlendirilmesine katkıda bulunacaktır.

KAYNAKLAR

AKDOĞAN, A.Argun, **Yerel Yönetimlere Halkın Katılımı: Sınırlılık ve Yeni Açılımlar**” Yerel Yönetimler Kongresi- **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık 2004, s. 273.

AKDOĞAN, Yalçın, **Yerel Siyaset – Kavramlar**, Yerel Siyaset Sempozyumu, Yerel Siyaset, İstanbul, Okutan Yayıncılık, 2008, s. 10, (Erişim), <http://www.yerelsiyaset.com/v4/medya/ysiyaset.pdf>, 23 Eylül 2012.

ALADA, Adalet B., **Kentsel, Yönetime Katılımda Mahalle**, (Erişim), <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-27.pdf>, 18 Kasım 2012.

ALÖGE, Atilla, **Halka Dönük Yerel Yönetim**, İstanbul, IULA-EMME ve Toplu Konut İdaresi, Kent Basımevi, 1994, s. 13.

Ankara Belediyesi, **Çocuk Meclisi Tanıtım**, (Erişim), http://cocukmeclisi.ankara.bel.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=139, 18 Kasım 2012.

ARSLAN, Nagehan Talat,” İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:35, Ekim 2005, Fakülte s. 20, “Erişim”, <http://www.iudergi.com/tr/index.php/siyasal/article/view/11274/10535>, 15 Temmuz 2012.

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

BM, Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi, (Erişim), <http://www.tihv.org.tr/index.php?bm-siyasi-ve-medeni-haklar-uluslararası-sozlesmesi>, 15. Eylül 2012.

BM, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, (Erişim), <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf> 15. Eylül 2012

BOZLOĞAN, Recep , “Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri”, Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s. 1

CANPOLAT, Hasan, “Türkiye’de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak, Mehmet Karakaş, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2000.

ÇAKIR, Mustafa, **Kadının Siyasal Katılımında Siyasal Parti Kadın Kollarının Rolü (TBMM’DE Grubu Bulunan Siyasi Partiler Bağlamında Ankara İli Örneği)**, Ankara, T.C. Başbakanlık Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü, Afşaroğlu Matbaası, 2011.

ÇAM, Esat, **Siyaset Bilimine Giriş**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1977, s.118-120.

ÇEÇEN, Anıl, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Yerel Yönetim ve Kültür, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara, Yorum Matbaası, 1994.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara, Seçkin Yay. 2004.

DEMİR, Nesrin, Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları, İzmir, Ege Akademik Bakış Dergisi, s. 600. (Erişim),
http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyaları/51/PDF2010_2_9.pdf, 18 Eylül 2012.

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

DİAMOND, Larry ve PLATTER, Marc F., **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Çeviri: Türk Demokrasi Vakfı, içinde: Mark F. Plattner, "Demokrasi Anı", Ankara, Yetkin Yayınları,s. 1975.

DPT, **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001, (Erişim),
<http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf> , 12 Eylül 2012.

ERALP, Sadun, **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgileri El Kitabı**, İstanbul, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, Şubat 2005, İkinci Baskı,S.20

ERDEM, İsmail, **Yerel Siyaset ve Belediyecilik**, İstanbul, İlke Yayıncılık, 2001.

ERGİL, Doğu, **Yabancılaşma ve Siyasal Katılma**, Ankara, Olgaç Yayınevi, 1980.

ERGUN Turgay, POLATLIOĞLU, Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara, TODAİE Yayını No:241, 1992.

ERYILMAZ, Bilal, "Yerel Yönetim Sendromu", **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 342

ERYILMAZ, Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul, Birleşik Matbaacılık, Haziran 1997, s. 15

Eskişehir Kent Konseyi Yönetmeliği, **Engelliler Meclisi'nin amaçları**, (Erişim), http://www.eskisehir.gov.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=295&Itemid=185, 18 Kasım 2012.

GENÇ, Fatma, Neval, ÖZÖĞÜZ, Burcu, YILMAZ, Murat **Yönetişim Yaklaşımı ve Farklı Katılım Yönleri**, Bursa Kent Konseyi, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı 6-7 Mayıs 2011, Bursa, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi 1, 2011.

GİDDENS, Anthony, **Sosyoloji**, Yayına Hazırlayan Cemal Güzel, İst., Kırmızı Yayınları, 2008.

GÖRMEZ, Kemal, **Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri**, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, sayı 4, 2000, 82.

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

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Türkiye'de Mahalli İdareler (Güncelleştirilmiş 10. Bası)**, Ankara, TURHAN Kitabevi, 2008.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1998.

GÜLER, Birgül A., **“Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”**, TODAİE Yayınları, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.6 S. 2 Nisan 1997, s. 20-30.

GÜLER, Birgül A., **Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1992.

GÜLER, Mahmut, “Kentsel Haklar, Kapitalizm ve Katılım”, Ankara, Ankara Üniversitesi, **SBF Dergisi**, s. 63, (Erişim),
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/1595/17226.pdf>, 10 Ağustos 2012.

İzmit Kent Konseyi, **Kentlilik Bilinci Çalışma Grubu**,
<http://www.kocaelikentkonseyi.org/k/calisma-gruplari/kentlilik-bilinci/#.UNexqOSWd0s>, (Erişim), 18 Eylül 2012.

KABOĞLU, İbrahim Özden, **Türkiye’de Demokrasi Paradoksu ve Çıkış yolları**, (Erişim), <http://www.ibrahimkaboglu.com/tr/BilimselDetay.aspx?ID=66>, 19 Eylül 2012.

Kadın Dostu Kentler, **Neden Kadın Dostu Kent?**, (Erişim) 11 Eylül 2012,
<http://www.kadindostukentler.com/indextr.html>.

KADIOĞLU, Ayşe, **Vatandaşlık ve Siyasal Katılım**, İstanbul, Ergun Özbudun’a Armağan, 2008, (Erişim)
www.research.sabanciuniv.edu/9021/1/OzbudunArmaganKADIOGLU.doc, 21 Eylül 2012.

KALABALIK , Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori ve Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, (Erişim), <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> ,18 Eylül 2012.

KAPANİ, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, İstanbul, Cantekin Matbaacılık, 1991.

KARADAĞ , Arife, “Kentsel Ekoloji, Yaşanabilirlik ve Coğrafya” **Kentsel Ekoloji ve Yaşanabilir Kent Sempozyumu Bildiri Kitabı**, İzmir, 2008.

KARAER, Tacettin, **Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine**, (Erişim).
www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDU0MDUxMDUw, 18.Ekim 2012.

KAYIKÇI Sabrina, **1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı**, Ankara, TODAİE Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.12 S.3, Temmuz 2003, s. 22-47.(Erişim).
www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDU2MDU1MDUx, 18.Ekim 2012.

KAZGAN, Gülten, **Küreselleşme ve Ulus Devlet**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 34.

KELEŞ, Ruşen ve ÜNSAL, Artun, **Kent ve Siyasal Şiddet**, Ankara, A.Ü. SBF Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1982.

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

KELEŞ, Ruşen, TOPRAK, Zerrin, **21 Yüzyıla Girerken Türkiye'de Belediye Meclislerinde Siyaset**, İzmir, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, Birinci Basım, Nisan 2000.

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

KESKİN, Nuray Ertürk "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu", Ankara, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 39, S. 2, Haziran 2006.

KIŞLALI, Ahmet Taner, **Siyasal Sistemler, Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, Ankara, İmge Kitabevi, 7. Baskı, 2006.

KÖKER , Levent , **Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi**, İst., İletişim Yayınları, İstanbul.

KÖSECİK, Muhammet, “Yerel Yönetim Teorileri ve Merkez-Yerel Yönetim İlişkilerinde Merkezleşme: Thatcher Dönemi”, **TODAI E Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 9, S. 1, Ocak 2000, s. 25-4.

Manisa Kent Konseyi, **Manisa’da Kamu Hizmetleri Vatandaş Karnesi 2011**, Manisa, Manisa Belediyesi Yayını, 2011, s.8-9

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

OKÇU, Murat, “Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne anlama Geliyor”, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi, **İİBF Yayını**, Y. 2007 C. 12, s. 310, Erişim, <http://sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2007-3-17.pdf>, 18 Eylül 2012.

ORTAYLI, İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayınları, 1985.

ÖKMEN, Mustafa, PARLAK, Bekir, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşım Mevzuat** Bursa, Alfa Akademi, Şubat 2010, s. 42

ÖRNEK, Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Metinler Matbaacılık, Kasım, 1988.

ÖZTÜRK , Armağan, **John Stuart Mill ve Alexis De Tocqueville Felsefesinde Özgürlükleri Koruma Kaygısı Üzerine Notlar**, (Erişim), www.armaganozturk.com/v5_1_2_imgs/downloads/1342257417.pdf, 20 Eylül 2012.

PEKTAŞ Ethem Kadri Pektaş, Fehmi Akın, “Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı olarak Katılım Hakkı”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi (C. XII, S II,), 2010, s. 23. (Erişim) http://www.iibfdergi.aku.edu.tr/pdf/12_2/2.pdf, 10. Ağustos 2012.

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

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Haziran 2010.

SORENSEN Eva ve TORFİNG, Jacop, Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance, Public, 2009.

STOKER, Gerry, **The Politics of Local Government**, London, Macmillan, 1991, s. 230, **Aktaran:** Veysel K. Bilgiç, **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler**, TODAİE Yayınları, Çağdaş Yerel Yönetimler C. 7, S. 2, Nisan 1998, s. 27-35, Erişim, www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDU0MDU2MDU1, (Erişim), 19 Eylül 2012

SÜZER, Cennet , Kadın ve Siyaset, İstanbul, Kadın Eserleri Kütüphanesi ve Bilgi Merkezi Vakfı Yayınları No:38, **İstanbul Kadın Kadın İstanbul Proje Seçki Kitabı**, 2010.

T. C. **Anayasa**, (Erişim), <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (Erişim), 16. Eylül 2012.

T.C. , **5393 Sayılı Belediye Kanunu**,md. 13 Erişim, <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>, (Erişim), 12 Eylül 2012.

T.C. Başbakanlık, **(2011-2015) Stratejik Planı**, Ankara, Ağustos 2010, s. 1 , (Erişim), www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=5947, 15.Ağustos 2012.

T.C. Başbakanlık, **(2011-2015) Stratejik Planı**, Ankara, Ağustos 2010, s. 23, “Erişim”, www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/FileHandler.ashx?FileId=5947, 15.Ağustos 2012.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.

T.C. İçişleri Bakanlığı, **Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi**, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi, Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011.

TDK, **Bilim ve Sanat Terimleri Ana Sözlüğü, (Erişim)**

<http://www.tdkterim.gov.tr/?kategori=terimarat&kelime=halkerki>, 12 Eylül 2012.

TEKELİ, İlhan, **Belediyecilik Yazıları (1976-1991)**, IULA- EMME, Kent Basımevi, 1992.

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

TEKELİ, İlhan, **Gündelik Yaşam, Yaşam Kalitesi ve Yerellik Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2010, s. 146-147

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

TEKELİ, İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara, İmge Yayınları, 1999, s. 97

TEKELİ, İlhan, **Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi**, (Erişim), 18. Ekim 2012.

www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUyMDUxMDQ4, 18. Ekim 2012.

TEKELİ ,İlhan, Kentli Hakları, **Kent, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm**, İstanbul, Tarih Vakfı Yayınları, 2011.

TEKELİ ,İlhan, **Kadınlar Siyasal ve Toplumsal Hayat**, İstanbul Birikim Yayınları, 1986.

TEPAV, Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum, (Erişim), http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu_Yonetiminde_Reform.pdf, s.3., 01 Kasım 2012.

TESEV, **Yerel Yönetim Sistemleri, Türkiye ve Fransa, İSPANYA, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, İstanbul, TESEV Yayınları, Ağustos 2009.

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

TORTOP, Nuri AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, M. Akif, **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006.

TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1986.

TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1986.
Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı, **Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri**, Manisa, 1997.

URAL, Şafak, Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler ve Birey, (Erişim), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/37/743/9508.pdf>, 12 Eylül 2012.

URHAN, Vahide Feyza, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara, Sayıştay Dergisi, Sayı 70, (Erişim), <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der70m4.pdf>, 19 Ekim 2012.

VERSAN, Vakur, **Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat)**, İstanbul, Dilek Matbaası, 1978.

WILSON D. and GAME, C Policy Networks İn British Goverment, s. 111,
Aktaran: Veysel Bilgiç, Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 2, Nisan 1998, s. 27-35, (Erişim) www.kolayidare.com/iliskiler.htm 12 Temmuz 2012.

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, Ankara, TODAİE Yayınları, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 2 Mart 1995, s. 3-19. (Erişim), www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDUzMDUxMDU2, 19. Eylül 2012.

YALÇINDAĞ, Selçuk, **F.Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**. Ankara TODAİE Yayınları1996.

YALÇINDAĞ ,Selçuk, **Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları.

Yenişehir Kent Konseyi, **Gençlik Konseyi Nedir?**, (Erişim, <http://genclik.yenisehirkentkonseyi.org/genclik-meclisi-nedir>, 18 Kasım 2012.

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

YILMAZ, Bülent Tunga, **Temsili Demokrasinin Krizi ve Bir Alternatif, Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Demokrasi Çalışmaları**, İstanbul, Arı Yayıncılık, 2001, s.6.

YÖRÜKOĞLU, Fuat , “Türk Belediyeciliğın Gelişim Süreci”, Ankara, **Mevzuat Dergisi**, Sayı: 135, Mart 2009, (Erişim), <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm>, 19 Ağustos 2012.

ÖZET

Turgay TARHAN, Türkiye’de Demokratik Katılım ve Yerel Yönetim İlişkisi; Demokratikleşme Ve Yerelleşme Sürecinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2013

Bütün dünyada kamu yönetimin önemli unsuru olan yerel yönetimler, kamusal nitelikte hizmetleri yerine getiren merkezi otorite dışındaki yerel yönetim birimidir. Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki ilişki yetki genişliği ile sağlanır. Kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi olarak adlandırılabilen yetki genişliği için yerel yönetim, karar verme ve özerklik kavramlarından yararlanmaktadır. Yerel halkın alınan kararlara katılması kaynakların kullanımının verimliliğini artırırken, demokratikleşme sürecini de hızlandırmaktadır. Yerel yönetimlerin etkinliğinin sağlanmasında önemli faydaları olan siyasal katılımın ve yerel halkın yerel sorunlar karşısında bürokratik engelleri aşarak yerel yönetim ile etkileşime geçmesi ve yararları hala tartışılmaktadır. Bu Yüksek Lisans tezinde Türkiye’de demokratik katılımın, yerel yönetimlere etkisi, yerelleşme sorunları ve çözüm önerileri bağlamında incelenmektedir.

Anahtar Sözcükler

1. Yerel Yönetim
2. Yerelleşme Eğilimi
3. Demokratik Katılım
4. Yönetime Katılma
5. Demokratikleşme

ABSTRACT

Turgay TARHAN, The Relationship Between Democratic Participation and Local Government, in the Process of Democratization and Subsidiarity Problems and Solutions, Istanbul, 2013

All over the world, local governments are important units of public administration, public services that meet the property unit of local government other than central authority. The relationship between central governments and local authorities are provided with the width of the authority. Be called spontaneous decision-making and implementation authority for the width of the authority of local government, decision-making and benefit from the concepts of autonomy. Increasing the efficiency of resource use local people participate in the decisions, accelerate the process of democratization. The major benefits of the increase in effectiveness of political participation of local authorities and local people against the bureaucratic barriers to overcome local problems through interaction with local government and the benefits are still being discussed. In this thesis, Turkey, democratic participation, the effect of local authorities, problems and solutions in the context of decentralization.

Key Words

1. Decentralization Trend
2. Local Government
3. Participation in Management
4. Democratic Participation
5. Democratization