

Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Demokrasi İlişkisi

Müge ÖZBEK ¹

Prof. Dr. Uğur TEKİN ²

Bugün genel anlamda yerel yönetimlere demokratik kurumların başat olanı olarak bakılmaktadır. En önemli nedeni, yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine imkân tanıyan kurumlar olmasıdır. Kuşku yok ki, yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşacağının öngörülmesi, bu kurumlara demokratik nitelik kazandırmaya yetmez. Burada önemli olan biçimsel olmanın da ötesinde gerçek bir halk katılımının sağlanmasıdır. Gerçek bir halk katılımının demokratik temelde sağlanabilmesi için halkın tüm renklerine katılım yolunu açmak gerekmektedir. Cinsiyet, etnik, dini, düşünsel temelde düşünülebilir bu, demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve önderlerin hem danışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları, yerel ölçekte de geçerli değerlerdir.

Türkiye’nin en güncel demokrasi sorunlarından biri de yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler uygulaması ve gelişim tarihi itibarıyla başlı başına bir demokrasi sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Katı merkeziyetçi, üniter devlet anlayışı yereli adeta boğmuş durumdadır. Yerinden yönetim ilkesi yereli merkeze bağlayan basit bir hizmet alanı olarak uygulanmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar merkezi ile yerel arasındaki denge çeşitli gelgitlerle birlikte merkezin katı hükmü altında ezilmiştir. Merkezi temsilen bir vali, hatta çoğu zaman bir karakol komutanı bile yerel yönetimlerden daha fazla söz ve yetkiye sahip olmuştur. Vesayet ve bürokratlarla yereli idare etme, yerelin sorunlarını bürokrasinin uzun koridorlarına havale ederek çözümsüz bırakma, yerelin kaynaklarını merkezin tasarrufuna alma, bu alanı her türden istismar ve sömürüye açık hale getirme, bilinen en genel rutin uygulamalardır.

¹ *İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*

² *İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*

2000 sonrası Avrupa Birliği uyum yasaları yürürlüğe girince bu durum kısmen değişmiştir. Uyum yasalarıyla atanmışların-merkezin mutlak hakimiyeti kısmen sınırlandırılmıştır. Ancak, vali ve kaymakam kent özgülünde birçok yerel yönetim çalışmasını keyfince bloke edebilmektedir. Politik baskıların yansira merkezin esas vesayet aracı, elinde topladığı ekonomik gücü bir silah olarak kullanmasıdır. Vergi koyma ve vergi toplama merkezin elindedir. Toplanan verginin cüzi bir miktarı nüfus oranına göre İller Bankası aracılığıyla yerel yönetimlere dağıtılmaktadır.

Demokratik bir yerel yönetimin gelişimi demokratik bilince sahip bir toplum merkezli gelişebilir. Yerel yönetimlerde yönetenler ile yönetilenler arasındaki toplumsal ve mekânsal uzaklık en aza indiğinden, yönetilenler yönetenleri daha etkili ve doğrudan denetleyebilir. Demokrasi en yalın tanımıyla halkın kendi kendini yönetimidir. Yerel yönetimler halkın bu imkânı bulabilecekleri ve kullanabilecekleri kuruluşlar olarak demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlar.

Ülkenin uzun dönemli gelişmesinin dayanacağı ortak toplumsal payda demokratikleşmedir. Demokrasinin derinleşip yaygınlaşması, ekonomik ve toplumsal gelişmede insan ögesini öne çıkarmayı, onun tüm yaratıcı yeteneklerini hiçbir sınırlama getirilmeden ya da tam bir özgürlük içinde geliştirmesini ve üretim süreçlerine katkısının ençoklaştırılmasını içerir. (Kepenek ve Yentürk, 1994). Bu noktada yerel yönetimler, siyasal iktidarın mekansal dağılımını sağlayarak, demokratik bir uzlaşımın ön koşulunu oluşturmaktadırlar. Amaç demokrasiyi geliştirmek ve yaymak ise, şu bilinmelidir ki; ancak demokratik yerel yönetimlerin varlığı bir ülkede gerçek anlamda demokrasinin var olduğunu gösterir. Ulusal bütünlük içinde yerini bulmuş yerel birimlerle, yalnız ekonomik ve toplumsal yapı değil, siyasal sistemin dayandığı temeller de güçlendirilmiş olur (Keleş, 1998, s. 37).

Ülkemizde yerel yönetimler konusunda son dönemlerdeki bazı gelişmeler dışında genel anlamıyla somut adımlar atılmamıştır. Günümüze kadar birçok partinin seçim bildirgelerinde, tüzüklerinde, parti ve hükümet programlarında yerel yönetimlerin demokratik bir yapılanma için önemleri ısrarla belirtilmesine rağmen demokratik ve özerk bir yerel yönetim kurumsallaşması için gözle görülür adımlar atılmamıştır. Bunun temelinde siyasetçilerin ve bürokratların konuya bakış açıları oluşturmaktadır.

Bürokratik zümre ile halk arasındaki kopukluk önemli bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de bürokrasi ile halk arasındaki kopukluk, kökeni Osmanlı devşirme sistemine kadar götürülebilecek bir olgudur. Devşirme sistemiyle gayri üslim tebaanın çocukları Enderun’a alınıp bürokrat olarak yetiştirilmiştir. Fakat bu yöntem aynı zamanda bürokrasi ile halk arasına bir soğukluk sokmuştur. Çünkü bu sistem yalnızca Müslüman kesimleri bu hakkın dışında bırakmakla kalmıyor, ayrıca ekonomik durum, eğitim, kültür ve statü açılarından da bürokratların diğer halkın üstünde yer almasına neden oluyordu. Hatta 1908’den sonra eşraf siyasal parti saflarında kendi çabalarıyla bir yer edinmesine rağmen, bürokratlara yine de kendini kabul ettirememiş, bürokrasi onların ne gerçek bir özerkliğe sahip olmasını, ne de yönetime katılmasını istememiştir. Kendisini sistemin temel taşı olarak gören bürokrasi, temel felsefesini halka güvenmeme halktan gelecek tehlikelere karşı sistemi kollama ve koruma görevi üzerine oturtmuştur. Bu nedenle bürokratlarla halk arasında yönetimin üstünlüğüne dayanan tek yönlü bir iletişim sistemi kurulmuştur (Özay 1993, s. 9-11).

Klasik yerel yönetim kurumundan demokratik yerel yönetim kurumuna doğru bir yöneliş karşısında ilk tepki genellikle bürokratlardan gelmektedir. Bürokrasinin tepkisi büyük ölçüde kaynaklara egemen olma ve dağıtma yetkisinin paylaşımı karşısında gösterilen tepkidir. Kaynakların ve yetkilerin yerel yönetimlerle paylaşılması anlamına gelen demokratik yerel yönetimler düşüncesi, merkezi vesayetın son derece gelişkin olduğu yönetim anlayışımızda merkezdeki karar verme mekanizmalarını ellerinde bulunduran bürokratlara hep ters gelmiştir. Bu amaçla yasa tasarılarını öncelikle bürokratlar hazırladıkları için kimi zaman politikacıların isteklerinin de ötesinde gerekçeler hazırlayarak, yerel yönetimlerin gelişmesinden ziyade giderek güç kaybetmesine neden olmaktadır.

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

Türkiye’de atanmışlığı seçilmişliğin önüne getiren en önemli neden tek parti yönetiminin toplumu çağdaşlaştırmak ve ideolojisini geniş yığınlara benimsetmek amacıyla bürokratik elitleri nihai güç konumuna oturtmuş olmasıdır. Batılılaşma misyonunu gerçekleştirmek için seçilmişlerine fazlaca insiyatif vermeyen bir yönetim, kuşkusuz yerel yönetimlerde çağdaşlaşma idealini sekteye uğratacak güçlerin iktidara gelmesine olanak tanımayacak ve misyonuna dayanarak toplumsal güçlerin siyasal aktif katılımına izin vermeyecektir (Tekeli 1993, s. 36).

Anayasamıza göre, merkezi yönetim, yerel yönetimlerin karar ve işlemlerini, hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, toplum yararının sağlanması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla vesayet denetimi yoluyla denetlemektedir. Ancak, anayasaca çizilen bu sınır, denetimin amacını aşabilecek bir durumu yansıtmaktadır. Bu nedenlere dayanılarak, yerel yönetimler üzerinde her türlü denetim yapabilme, kısıtlama uygulayabilme ve herhangi bir karar alınırken dahi izin alma ve onaya bağlama olanağı sağlamaktadır. Bu durumun varlığı yerel yönetimlerin varlık amacı ile ters düşmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin varlık amacı, yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamak ve bu görevi yaparken de kaynakları etkin ve verimli kullanmaktır. Oysaki aşırı derecede uygulanan vesayet denetimi, yerel yönetimlerin serbestçe iş görmelerini önlemekte adeta onları merkezi idarenin bir uzantısı durumuna düşürmektedir. Bu ise, modern devlet anlayışı çerçevesinde demokratik, özerk yerel yönetim anlayışına ters düşmektedir. “Çağdaş ve demokratik yerel yönetim, yerel toplulukların kendilerini demokratik yol ve yöntemlerle özgürce yönetebildiği bir yönetimdir. İdari vesayet, halkın yönetme yetkisini, merkezi yönetime bıraktığı için demokrasinin temel ilkeleri ve değerleri ile çatışmaktadır.” (Coşkun, 1999, s. 100).

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

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

Demokratik yerel yönetimlerin temelinde zorlayıcı güç olarak yerel topluluklar bulunur. Türk yerel yönetimlerin demokratik bir kurum niteliği kazanamamasının önemli nedenlerinden biri de yerel yönetimleri demokratik bir noktaya doğru zorlayacak yerel topluluk baskısının ve dinamizminin yeterli olmamasıdır. Yerel yönetimler bazında Batı ile karşılaştırıldığında Türkiye’de yerel halkın seçim mekanizması dışında yönetime katılımının çok düşük olduğu gözlenmektedir. Demokrasi aynı zamanda kültürel bir birikimdir. Bu birikim sayesinde topluluklar etkin bir örgütlenme ve denetim mekanizması yaratıp, yerel yönetimin sivil anlayışın çevresinde şekillenmesini sağlamaktadır. Demokratik yerel yönetimlerin mevcut olduğu Batı Avrupa ülkeleri uzun mücadeleler sonucunda elde edilebilmiş hakların somut bir tecellisi olarak karşımıza çıkar ve yurttaşlar elde edilen haklarından asla ödün vermek istemezler. Ülkemizde ise yerel yönetim kurumu devlet eliyle yukarıdan indirilmiş bir kurumdur, haliyle devlet bunu bir lütuf olarak gördüğü için yerel yönetimlerin her türlü faaliyetlerini elinde bulundurur, denetler veya engeller.

Ayrıca Osmanlı’dan başlayıp günümüze kadar yön verici bir siyasal gelenek olarak Türkiye’nin siyasal ve yönetsel yapısında varlığını koruyan patrimonyal anlayış, modernleşme çabalarıyla bile kaldırılamamış hatta yeniden üretilmiştir (Heper 1979, s. 109). Devletin Türk toplumunun düşüncesindeki kutsiyeti merkezi yönetimin daha da güçlenmesini beraberinde getirmiş ve yerel demokratik yönetimlerin gelişmesine de engel teşkil etmiştir. Bu anlayış insani merkezli bir yönetim mekanizmasının da oluşmasını sekteye uğratmıştır. Haliyle demokratik yerel yönetimin

oluşmasını sağlayacak itici bir güç olmaması yerel yönetimlerin özerk ve demokratik bir yapılanma içine girmesini sağlayamamıştır.

Tüm bunlara karşın, Türk insanına ilişkin bu niteliklerde 1980’li yıllardan itibaren bir değişimin yaşandığı da gözlerden uzak tutulmamalıdır. Sınırlı da olsa serbest piyasa ekonomisine dayalı ekonomik yapı demokratikleşme yolundaki çabalar ve liberal siyasal değerlerin merkezi otorite tarafından siyasal yaşama geçirilme çabalarına paralel olarak Türk halkının siyasete ilgisinde bir artma olmuştur. Siyasete ilginin arttığının en önemli göstergeleri siyasal partilerin üye sayılarındaki yükselmeler ve örgütlü sayılarındaki artışlardır (Çaha 1996, s. 247).

Anahtar Kelimeler: *Yerel yönetim, demokrasi, halkın katılımı, siyasi katılım*

Kaynakça

- Çaha, Ö., Toprak, M. ve Dalmış, İ. (1996). Siyasi parti üyelerinde siyasal katılım düzeyi: Kırıkkale örneği, *Yeni Türkiye*, 9, 245-253.
- Coşkun, A. V. (1999). Yerel yönetimler ve demokrasi, *Türk İdare Dergisi*, 422, 995-110.
- Heper, M. (1979). Osmanlı-Türk siyasal ve özellikle yönetsel yaşamında patrimonyalizm, *Toplumcu Düşün*, 7, 101-112.
- Keleş, R. (1998). *Demokratik gelişmemizde yerel yönetimler: Bahri Savcı’ya armağan*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (1994). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Özay, İ. (1993). *Gün ışığında yönetim*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Tekeli, İ. (1993). Democracy in local administration and development of municipalities in Turkey, *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2),