

T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Müge ÖZBEK**

**Y1012.060054**

**Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler**

**Anabilim Dalı**

**Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı**

**Tez Danışmanı :Prof.Dr. Uğur TEKİN**

**ŞUBAT-2015**



T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

Yüksek Lisans Tez Onay Belgesi

Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Tezli Yüksek Lisans Programı Y1012.060054 numaralı öğrencisi Müge ÖZBEK'un "TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 27.01.2015 tarih ve 2015/02 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından M. BİLİR ile Tezli Yüksek Lisans tezi olarak KABUL edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi :11/02/2015

1) Tez Danışmanı: Prof. Dr. Uğur TEKİN

2) Jüri Üyesi : Prof. Dr. Ercan EYUBOĞLU

3) Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Ramazan KURTOĞLU

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

*(Handwritten signatures in blue ink)*

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum ‘‘ Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Demokrasi İlişkisi’’ adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim. (.../.../20..)

Aday / İmza

## ÖNSÖZ

Bu araştırmada, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkiyi açıklayabilmek için farklı bakış açıları ele alınmış ve demokratik yerel yönetimlerin genel özellikleri değerlendirilmiştir. Sonrasında Türkiye’ de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ve demokratik boyutu, aynı zamanda yapılan reformlar anlatılmıştır. Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisini derinlikli incelemek ve çözümler üretmektir.

‘‘Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Demokrasi İlişkisi’’ adlı bu çalışmanın hazırlanmasında yardımını esirgemeyen sayın Prof. Dr. Uğur TEKİN’ e, maddi manevi desteğini esirgemeyen değerli arkadaşlarıma teşekkür ederim.

şubat 2015

Müge ÖZBEK

## İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	ii
İÇİNDEKİLER .....	iii
SİMGELER VE KISALTMALAR .....	v
ÇİZELGE .....	vi
ÖZET .....	vii
ABSTRACT .....	viii
1.GİRİŞ .....	1
2.DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMLER .....	3
2.1. YEREL DEMOKRASİ KAVRAMI.....	3
2.2. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ.....	4
2.3. YEREL YÖNETİM-DEMOKRASİ ÜZERİNE FARKLI GÖRÜŞLER.....	5
2.4. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMİN TEMEL İLKELERİ.....	7
2.4.1.Yerel Yönetim Organlarının Bağımsız Oluşumu ve Karar Süreçlerine Halk Katılımı.....	7
2.4.2. Yönetimsel Açıklık ve Halkın Yerel Yönetimleri Denetlemesi.....	11
2.4.3. Halkın Etkin Temsili.....	14
2.4.4. Yerel Yönetimlerde Şeffaflığın Sağlanması.....	15
2.4.5. Yerel Yönetimlerin Sivil Toplum Özelliği.....	17
2.4.6. İdareler Arası İlişkilerin Düzenlenmesi.....	19
2.4.6.1. Yerel Özerklik.....	20
2.4.6.2. İdari Vesayet.....	23
2.4.6.3. Subsidiarite.....	23
2.5. DEMOKRASİDE YEREL KATILIM.....	24
2.6. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM YÖNTEMLERİ.....	26
2.4.1.1. Halk Oylaması “Doğrudan Demokrasi” .....	26
2.4.1.2. Halk Toplantıları.....	27
2.4.1.3. Meclis Toplantılarına Katılım.....	27
2.4.1.4. Danışma Kurulları.....	27

2.4.1.5. Kent Konseyleri.....	28
<b>3.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ .....</b>	<b>29</b>
3.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	29
3.1.1. Cumhuriyetin İlanından 1982 Anayasasına Kadar Yerel Yönetimler.....	31
3.1.2. 1982 Anayasasından 2009 Seçimlerine Kadar Yerel Yönetimler.....	33
<b>4.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ ...</b>	<b>35</b>
4.1. TÜRKİYE' DE MERKEZİ YÖNETİM YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ VE YEREL YÖNETİM ÖZERKLİĞİ.....	35
4.2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE.....	41
4.3. YEREL YÖNETİMLER REFORMLARI ÇIKMAZLARI VE ÇÖZÜMLERİ.....	44
4.4 TÜRKİYE' DE YEREL YÖNETİM REFORMUNUN İÇ VE DIŞ DİNAMİKLERİ.....	45
4.4.1. Dış Dinamikler.....	45
4.4.2. İç Dinamikler.....	47
4.4.2.1. Ekonomik Yapıdaki Değişim.....	47
4.4.2.2. Hızlı Kentleşme.....	47
4.4.2.3. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü.....	49
4.4.2.4. Artan Demokrasi Talebi ve Sivil Toplumun Ortaya Çıkışı.....	49
4.5. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİK BOYUTU.....	50
4.5.1. Yönetme Yetkisi.....	51
4.5.2. Temsil Sistemi.....	52
4.5.3. Yerel Yönetimlerde Özerklik.....	53
<b>5. SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>56</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>65</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>69</b>

## SİMGELER VE KISALTMALAR

<b>a.g.e.</b>	: Adı Geçen Eser
<b>a.g.m.</b>	: Adı Geçen Makale
<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ANAP</b>	: Anavatan Partisi
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>C.</b>	: Cilt
<b>CHF</b>	: Cumhuriyet Halk Fırkası
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>Der.</b>	: Derleyen
<b>DEU</b>	: Dokuz Eylül Üniversitesi
<b>DPT</b>	: Devlet Kalkınma Teşkilatı
<b>GSMH</b>	: Gayri Safi Milli Hasıla
<b>IMF</b>	: Uluslararası Para Fonu
<b>IULA-EMME</b>	: Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge
<b>İİBF</b>	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>OECD</b>	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
<b>S.</b>	: Sayı
<b>SBE</b>	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
<b>SCF</b>	: Serbest Cumhuriyet Fırkası
<b>SHP</b>	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşları
<b>TESEV</b>	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Teşkilatı
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>UNPD</b>	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
<b>Yay.</b>	: Yayın

## ÇİZELGE

Çizelge : 1 TESEV 1970- 2008 Arası Göç Tablosu



## TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

### ÖZET

Yerel yönetimler ve demokrasi arasında birçok noktada pozitif ilişkiler mevcuttur. Yerel yönetimlerin yerel halk tarafından seçimle işbaşına getirilmiş olması, her şeyden önce demokratik karakterlerini göstermektedir. Yerel halka en yakın yönetim birimleri olması, bu kurumları yerel halkın katılımına elverişli hale getirmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki yetki genişliği ile sağlanır. Yerel yönetimler sağlanan yetki genişliği ile karar alma ve uygulama işlemlerini yürütmektedir. Demokratik kültürün ve imkânların geliştiği ülkelerde yerel yönetimlerin işlerliği ve özerkliği daha geniş bir alana sahiptir. Bu durum yerel halkın yönetime ve alınan kararlara etkin katılımını, aynı zamanda kaynakların yerel yönetim tarafından verimli kullanılmasını hızlandırmaktadır. Yerel yönetimlerin yetki alanının gelişmesi ve özerk duruma gelmeleri demokratikleşme açısından önemli bir durumdur.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim ve Demokrasi, Demokratik Katılım, Yerel Özerklik, Demokratik Kültür, Demokratikleşme

# **LOCAL AUTHORITIES IN TURKEY AND THEIR RELATIONSHIP WITH DEMOCRACY**

## **ABSTRACT**

Between local authorities and democracy, there are positive relationships at many points. First of all, the local authorities get the power of governing after being elected by people and this shows its democratic character. Being the closest authority unit to the people makes these institutions suitable for participation of local people. The relationship between central and local authorities is provided by deconcentration. Local authorities carry out decisionmaking and performing procedures with the deconcentration provided for them. In the countries where the democratic culture and means are improved the local authorities have a wider area for autonomy and functionality. This fact expedites the participation of local people to the authority and the decisions taken. And it also accelerates the effective usage of resources by local authority. The development of deconcentration of local authorities and their being autonomous are important in the way of democratization.

**Key words:** Local governments and Democracy, Participation in Management, Local Autonomy, Democratic Culture, Democratization

## 1. GİRİŞ

Hiçbir örgütlenme modeli toplumsal gelişmişlik düzeyi ile toplumsal ilişki ve çelişkilerinden bağımsız olamaz. Olursa elit, marjinal kalır, toplumda karşılık bulamaz. Her örgütlenme toplumsal ihtiyaçların ürünü olarak ortaya çıkar ve şekillenir. Toplumsal ilerleme sorunların çözümünde misyon üstlenir. Toplumsal gelişme ve ihtiyaçların değişime paralel kendini değiştirip güncelle uyarladığı oranda varlığını sürdürür. Tarih toplumların, sınıfların örgütlenme çabasının diyalektiğini böyle yazar. Bir dönemin en heybetli, en şatafatlı örgütleri değişim diyalektiğine ayak uyduramadığından kısa bir süre sonra esamesi okunmayacak hale gelirler.

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 oluşacağına ön görülmesi, 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 merkezîyetçi, 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.

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.

Bahsi geçen durumlar göz önünde bulundurularak çalışmamızda Türkiye’de yerel yönetimler ve demokrasiyle ilişkisi değerlendirilmiş ve üç bölümden oluşacak şekilde bir tez hazırlanmıştır.

Birinci bölümde; demokratik yerel yönetim tanımlanmaya çalışılmış ve yerel yönetimlerin demokrasiyle olan ilişkilerine getirilen farklı bakış açıları kaleme alınmıştır. Aynı zamanda demokratik yerel yönetimlerin temel ilkeleri ve katılım yöntemleri değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde; Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel anlamda gelişimi ve merkezi yönetim değerlendirilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise; Türkiye’de yerel yönetimlerin demokrasiyle olan ilişkisi, yerel özerklik, yerel yönetimlerin gelişimini zorlayıcı unsurlar ve yerel yönetimlerin demokratikleşmesine engel nedenler açıklanmaya çalışılmıştır.

## **2. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMLER**

### **2.1. YEREL DEMOKRASİ KAVRAMI**

Demokrasi kavramının evrensel ve tek bir tanımı yapılamadığı gibi yerel demokrasi kavramının da evrensel ve tek bir tanımının yapılması oldukça zordur. Bazı sosyal bilimciler yerel demokrasiyi günümüzde demokrasiyi daha öteye götüren bir dinamik olduğu kabul etmektedirler. (Görmez, 1997) Bazı sosyal bilimciler ise yerel demokrasi kavramının yanlış ve yetersiz tanımlandığına vurgu yapmaktadırlar. (Kaypak, 2012)

Yerel demokrasi daha farklı bir ifadeyle; ‘‘farklı haklara sahip insanların yerel olarak seçildiği belirli bir topluluğun var olması ve söz konusu topluluğa gerekli mal ve hizmetlerin en iyi şekilde sağlanmasıdır.’ (Democ 2000)

Demokrasi amaçlarla değil, araçlarla ilgilidir. (Hill Dilys, 1974) Yerel demokrasiden de günümüzde anlamamız gereken yerel yönetim sisteminin demokratikliğidir. Yerel demokrasi, demokratik anlayışın yerel yönetim sisteminde etkinlik kazanması, halkın yerel yönetim sisteminde karar almada doğrudan ya da seçtikleri aracılığıyla yer almasıdır. ‘‘Yerel demokrasinin temel şartlarından birisi, yerel siyasal süreçlerin gizli ve kapalı değil, açık ve herkesin görebileceği şekilde işlemesidir.’’

Demokratik yerel yönetimler, Avrupa’da ulus devlet temelinde oluşan devlet sisteminin bünyesinde kurulan demokratik yapılardır. Ulusal kapsamda demokrasinin önemli göstergelerinden biri de yerel demokrasidir. Ulusal demokrasiden ayrı bir

yerel demokrasiden söz edilemez. (Kaypak, 2012) Hill' e göre; ulusal demokrasilerle yerel demokrasileri farklı şeylermiş gibi algılamak ve anlatmak yapaydır. ( Hill Dilys, 1974) Smith demokrasiyi, doğrudan kendi kendini yönetmenin kendisidir, şeklinde tanımlamış ve ancak yerel olan demokrasiden söz edilebileceğini vurgulamıştır.(Yıldırım, 1993) Montesquieu'nun da ideal devletin yerel topluluklarca kurulabileceğini belirtmesi, yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişkinin kaçınılmaz olduğunu gösterir.

Yerel düzeydeki demokratik gelişme, ulusal düzeyde etkili bir demokrasinin oluşmasına vesile olur. Bu nedendir ki yerel yönetimler "demokrasi okulu" olarak işlev görmektedir.

## **2.2. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ**

Demokrasi kavramının tanımlaması ve içeriğinin belirlenmesi konusunda yaşanan karmaşanın benzeri de yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişkiyi çözümlenmede yaşanmaktadır. Demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki sıkı bağ komün yönetim anlayışından doğmuştur. Komünler çağın baskıcı ve despot iktidarlarına karşı özgürlükçü, eşitlikçi ve kendi kendini yönetmenin örneğini teşkil etmişlerdir. Söz konusu komün yapılar Ortaçağ Avrupa'sında 11. yüzyılda ortaya çıkmış ve dönemin demokrasi hücreleri olmuşlardır. Özellikle 16. yüzyılda merkezi devletle bir bütünlük içinde hareket etmesi demokratik nitelik kaybetmesine yol açmıştır. 16. ve 19. yüzyıllar arasında merkezi devletle entegre olmuş komün yapılar demokratik bir performans gösterememişlerdir. 19. yüzyılda yerel yönetimler yeniden demokratik bir yapılanma içine girmeye başlamışlardır. Bu birimlerin özellikle İngiltere gibi ülkelerde demokrasinin sağlanmasında pek çok önemli işlevler yürüttüklerini söylemek mümkündür. (Görmez, 1997) Demokrasi kavramının tarihsel kökeninde yerel yönetimler (kent devletleri) bulunmaktadır. Çağdaş siyasal düşüncenin ve sistemin başlangıcı olarak Yunan-Roma uygarlığının şehir demokrasisi oluşturduğu kabul görmektedir.

Günümüz dünyasında ise yerel yönetimler demokrasinin olmazsa olmazları arasındadırlar. Yerel yönetimler halkın yönetime katılımını sağlayan ve kendi kendini yönetebilme niteliğini kazandıran temel kuruluşlardır. Yerel yönetimler düzeyinde temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın, ulusal düzeye oranla daha az olmasının, demokrasi kuramının ön gördüğü hem “gerçek bir seçme sürecinin” hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağladığı ileri sürülmektedir

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. (Pustu, 2005)

Bir ülkede siyasal sistemin demokratik özelliklerden yoksun olması, yerel yönetimlerinde demokrasi ile bağından bahsetmemiz kolay değildir. Yerel yönetimler temeli sağlam bir demokrasi anlayışı için demokratik kurumların en önemli olanlarından biri olarak görülmektedir. (Yaylı ve Pustu, 2008)

### **2.3. YEREL YÖNETİM-DEMOKRASİ ÜZERİNE FARKLI GÖRÜŞLER**

Yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişki genel anlamda birçok fikir insanının ilgisini çekmiştir. İngiliz düşünürleri arasında sağlıklı bir toplum kurmak için güçlü ve özerk yerel yönetimlerin kati varlığını savunan pek çok isim sayılabilir. Bunların beklide en çok sözü edilenleri 18 inci yüzyıl sonu ve 19 uncu yüzyılın ilk yarısında Jeremy Bentham, ikinci yarısında Temsili Hükümet kitabıyla John Stuart Mills ve 20 inci yüzyıl başlarında Fabian sosyalistlerinden Sidney Webb üzerinde durmakta yarar var. Webb bir yeni sosyalizm yolu olarak Belediye Sosyalizmini önermiştir. Yerel yönetimlere ilişkin öneriler bu ele alışı artık nitelik değiştirerek, bir yerel yönetim önerisini aşmış bir yeni düzen önerisi halini almıştır. (Tekeli, 1983)

J.S.Mill' e göre, yerel yönetimlerle demokrasi arasında doğrudan bir ilişki vardır ve bu ilişki zorunlu bir ilişkidir. Mill; ‘‘halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz sahibi olmalıdır.’’(Koopkur) ifadeleriyle halkın yerel düzeyde yönetime katılmasının etkin bir yönetimi gerçekleştireceğini belirterek, yerel yönetimlerin demokrasinin kurulması ve yerleşmesi için okul görevi yapacağını söylemektedir. (Kaypak, 2012)

A.B.D. de yirminci yüzyılın başlarında, Cumhuriyetin ilk yıllarında eğitim düzenlemeleri için Türkiye' ye çağrılmış olan John Dewey' de yerel yönetimlerin önemini yurttaşlık bilincinin oluşması açısından savunmuştur. İngiltere' de yerel yönetimleri 20 inci yüzyılda savunanlar yalnız sosyalistler değildir. Tutucu düşünürler de buna önem vermektedir. Yirminci yüzyılın ortalarından sonra F. Hayek de yerel yönetimlerin girişimlerini özel sektör girişimciliğinden sonra en iyi ikinci seçenek olarak savunmuştur. Yerel yönetimleri savunanlara diğer düşün gelenekleri içinde pek çok örnek verebiliriz. Fransız düşün geleneği içindeki en önemli isimlerden biri ‘‘Kanunların Ruhu’’ adlı ünlü eseriyle Montesquieu' dur. Montesquieu kentlerin ayrıcalıklarını krala bırakmalarıyla toplumda mutlakiyetin kurulmasının sakıncalarına değinerek ideal devletin yerel topluluklarca yaratılabileceğini savunur.

Demokrasinin ya da sağlıklı toplum yapısının kurulmasında yerel yönetimi savunanlar kadar, ona karşı olanlar da olmuştur. Örneğin, Fransız yönetim sisteminin oluşmasında Montesquieu'den daha etkili olan Jean Jacques Rousseau bunlar arasındadır. Condorcet de yerel yönetimleri ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarının korunmasının bir aracı olarak görmüştür. Merkezci bir yapının kurulmasının yerel ayrıcalıkların kaldırılmasını sağlayacağı gerekçesiyle savunmuştur. A.B.D.' de Tolman Smith vb.leri yerel yönetimlerde toplumun güçlü kesimlerinin çıkarlarının savunulduğunu ve bunu aşmanın ancak merkezi (Kaypak, 2012) yönetimlerle olanaklı olacağını ileri sürmüşlerdir. (Tekeli, 1983)



## **2.4. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMİN TEMEL İLKELERİ**

Yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu, bu organların bağımsız karar alabilme yetisine sahip olmaları, bu kararları bağımsız olarak uygulayabilmeleri, halkın bu kararlara katılabilmesi ve kararları etkileyebilmesi yerel yönetimlerin mali ve idari alanda şeffaflığın sağlanması, idareler arası ilişkilerin düzenlenmesi ile mali bağımsızlık yerel demokrasinin en temel ilkeleridir.

### **2.4.1. Yerel Yönetim Organlarının Bağımsız Oluşumu ve Karar Süreçlerine Halk Katılımı**

Günümüzde yerel yönetimler demokratik kurumların temel örgütlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bunun sebebi, yerel yönetimlerin yerel halkın kendisini idare etmesine olanak sağlayan kurumlar olmalarıdır.

Yerel demokrasinin temel koşullarından biri karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, seçimle oluşması ve seçimle görevlerini devredebilmeleridir. Karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, yerel demokrasinin oluşması için gerekli ancak yeterli koşullardan olmayıp, seçimle iş başına gelen organların sadece kendini seçenlere karşı sorumlu olarak bağımsız karar alabilmeleri de önemlidir. Çünkü yaşadığımız çağda demokrasi temsili niteliğinden ziyade, katılımcı bir toplum şeklinde yönetilmektedir. (Görmez, 2000) Dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi daha çok halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir. (Görmez, 1987)

Bireyin devlet ve devlet kurumları karşısındaki zayıflığı demokratik anlamda zayıf kalmış ülkelerde bireyin devlet içinde korkularının oluşmasına, devletten soyutlanmasına ve siyasetten uzaklaşmasına neden olmaktadır. Yerel anlamda sağlanacak bir toplumsal katılım ve demokratik bilincin geliştirilmesi, devletin tüm aşamalarında bireyin yer almasını sağlayacağından beraberinde demokratik bir sisteminde oluşmasını tetikleyecektir.

Yerel yönetimlere halkın katılımı iki şekilde ele alınabilir; Birincisi hukuki yollarla sağlanabilecek katılımdır, bu katılım çeşitli halk meclisleri, sürekli veya geçici olarak oluşturulan kurullar ve halkoyuna başvurma şeklinde düzenlenmiş katılım biçimleridir. Bu katılım biçimlerinde halk kendisini idare edecek yerel yönetim organlarının seçilmesinde doğrudan rol oynayabileceği gibi hukuki olarak belirlenmiş yönetmelerle yöntemlerle bu kurullarda belirli oy hakkı ile temsil yetkisi de kazanabilir.

Halk katılımının ikinci yolu ise, halkın çeşitli etkinlikler ile yönetimin yanında veya karşısında yer alması yoluyla yerel yönetimleri etkileyebilmesidir. Baskı grupları ve bazı konularda kısa süreli oluşturulan vatandaş inisiyatifleri halk katılımını sağlamanın bir başka yoludur.

Yerel düzeyde halk memnuniyeti veya memnuniyetsizliği ulusal düzeyde de katılımın sağlanabilmesi ve bir sonuca ulaştırılabilmesi adına günümüz dünyasının egemen oluşumları arasında bulunan demokratikleşme, küreselleşme ve bilgi iletişim alanında yaşanan devrim niteliğindeki gelişmeler göz önünde tutulunca çok önemli bir işlevi yerine getirmede bir araç işlevi görmektedir. (Yıldırım, 1993)

Yerel yönetimler düzeyinde vatandaşların yönetime katılımına yönelik olarak farklı yok ve yöntemler de kullanılabilir. Genel olarak ‘‘yurttaş girişimleri’’ olarak adlandırılan bu yöntemlerin en önemli araçlarının başında yerel topluluk içinde çıkan bir grubun belirli sayıda imza toplaması ve bu imzalar yönünde yönetimin eylem ve işlemlerinin etkilenmeye çalışılması gelmektedir.

Yurttaş girişimlerinin ikincisi, seçilmiş temsilcinin geri çağırılmasıdır. Yurttaşların seçilmiş kamu görevlerinden memnun olmadıkları durumlarda, bu kişilere uygun bir yolla güvensizlik bildirimleri ve azledilmelerine imkân tanıyan bir müessese olan ‘‘geri çağırma’’ yöntemi günümüzde pek çok ülkede uygulanmaktadır.

Yurttaş girişimlerinin kurumsallaşmış en önemli görüntüsü ise ‘‘halk toplantıları’’ ve ‘‘kent meclisleri’’ yoluyla yönetime katılmaktır. Halk toplantıları, yerel halkı bilgilendirmek ve yerel yetkililerin yerel halkın düşünce ve isteklerine karşı daha duyarlı olmalarını sağlayabilmek amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Bu toplantılar, yerel yönetim yetkilileri tarafından geliştirilerek, idare tarafından yapılacak düzenlemeler ve ortaya konulacak kuralların oluşturulmasına katkı sağlar hale getirilebilirler. Hem halkın yönetime isteklerini bildirmelerini sağlayan hem de yönetim açısından halkın tepkilerini ölçme olanağı veren halk toplantıları, uygulanabilir nitelikte karar alma yetkisine de sahip olursa gerçek bir katılım olanağı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir başka katılım kanalı ‘‘proje demokrasisi’’dir. Proje demokrasisi bir projenin planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarında, kamunun ya da genel topluluk üyelerinin, değişik düzeylerde ve ölçeklerde bu aşamalara katılabilmelerini sağlayan düzendir. Kentsel hizmetlerin projelerinin gerçekleştirilmesi sürecine halk içinden istekli olanların katılacağı özel gruplar oluşturulmasına dayanan bu yöntem daha çok ABD’ de uygulanmaktadır.

Halkı yerel karar alma süreçlerine dahil etmenin bir başka yolu referandumdur. Yönetimin karar organlarının aldığı kararları halkoyuna sunması ve buradan çıkacak sonuca göre hareket etmesi yine halkın yönetimde söz sahibi olmasını sağlayacaktır. Sık sık seçim havası vermesi, manipülasyona müsait olması ve büyük maliyetler getirmesi gibi sebeplerle eleştirilse de referandum demokratikleşme yolundaki ülkelerde bile seçim mekanizmasına ek olarak halkı sürece katkıya zorlayan bir yöntem olarak kabul edilmektedir.

Bu yaklaşımların aksine yerel demokrasi kavramı içerisinde değerlendirilen halk katılımı kavramı ile ne kadar uyuşacağı tartışılabilir, ancak bilimsel düzeyde tartışılan halk katılımına günümüz koşullarında gerçekçi bakılmayan görüşler de mevcuttur. Bu görüşlerin iddiası günümüz koşullarında halk katılımını sağlamak ümitsiz bakış açılarıdır. Bu ümitsiz bakış açılarına göre, ölçeği ve gücü sebebiyle demokrasinin temeli olarak düşünülebilecek bir ‘‘yerel yönetim’’ düşüncesi çok iyi niyetli bir beklentidir. Ayrıca bu günü ve geleceği megapolde yaşayan çağdaş toplum söz konusu olmakta ve ancak nostaljik bir halk katılımı veya ‘‘yerel halk’’ tanımlamasına gidilebileceği gibi bir görüş söz konusudur. (Güler, 1998)

Güler’in bu düşüncesine karşın son yıllarda halkın yönetime katılmasında yerel yönetimlerin katkılarına önemli olarak görenlerin sayısı da çoktur. Yıldız’a göre (Yıldız, 1996), temsili sitem içerisinde en etkin düzeyde yerel yönetimlere halk katılımının sağlanması için bazı somut öneriler mevcuttur. Bu öneriler şu şekilde sıralanabilir:

-Halkın yerel düzeydeki karar verme süreçlerine çok daha yoğun bir şekilde katılımı sağlanmalıdır. Belli sistemlerle yapılabilecek türlü düzeydeki halk kısımlarının yerel meclislerde belirli kontenjan düzeylerinde katılımları sağlanmalıdır. Ya da halkın geneline hitap edecek belirli ikincil düzeyde halk meclisleri oluşturulmalıdır. Bunlara ilave olarak, yerel düzeyde örgütlenmiş sivil toplum örgütlerinin yerel meclis toplantılarına katılması etkin anlamda sağlanmasına yönelik kontenjan sistemlerine acilen ihtiyaç vardır.

-Gerçek anlamda bir katılım için yerel birimler yeniden coğrafi ve nüfus olarak düzenlenmelidir.

-Ülkemiz ölçeğinde düşünülürse, büyük şehir yönetimlerinde, yerel meclislerin yerel halk tarafından doğrudan doğruya seçilmiş kişilerden oluşturulması, ilçe yerel meclislerinin sadece temsilcisi üyelerle orada temsil edilebilmeleri, günümüz anlamından daha halk katılımına yönelik bir idare için sağlanabilir.

-Özellikle ülkemizde ve benzer ülkelerde bulunan belediye ve il özel idaresi gibi çift başlı ve yerel ile merkezi örgütlenmelerin bir arada yer aldığı sadece kırtasiyeciliği, yerel hizmeti engelleyen keşmekeş idarelere acil olarak son verilmelidir.

Ülkemizde yerel yönetimlere katılım demokratik düşünsel gelişimin tam anlamıyla gelişmemesinden dolayı pratiğini bulamamış ve kısır kalmıştır. Bu konuda yapılan bir alan araştırmasında, belediye kararlarının halka danışılarak alınması hakkında halkın düşünceleri sorulmuş ve katılanların %86'sı belediye karar alırken halka danışmalı cevabını vermiştir. Hemen arkasından sorulan, belediye halk toplantılarına katılma ile ilgili soruya katılanların %90'ı hiç katılmadım şeklinde cevap vermiştir. (Zeren ve Özmen, 2013)

Katılmayı bu şekilde sınırlı tutup katılma ile ilgili sonuçlara varmak belki yanlış olabilir ama genel kanı, kitlenin yönetime katılım gösterme konusunda yeteri siyasi bilince sahip olmadığıdır.

#### **2.4.2. Yönetmel Açıklık ve Halkın Yerel Yönetimleri Denetlemesi**

Yerel halk tarafından hizmet amaçlı kurulan yerel yönetimlerin planları, programları ve kararları üzerinde halkın etkin bir bilgi edinme hakkının olması ve bu hakkın pratikte kullanılabilmesi için yerel kamu ile halk arasında iletişim yollarının aktif olması gerekir. Nitekim yerel halkın bilgilendirilip katılımı ve düşünceleri alınmadan demokratik bir yerel yönetimden bahsedemeyiz. Mill' e göre, insanlardan vergi ödeyip, kanunlara uyması isteniyorsa bunların ne için olduğu söylenmelidir. (Pustu, 2005) Otoritenin çeşitli iletişim kaynaklarıyla halkın denetiminde olması ve bu şekilde yönetime ortak duruma gelmeleri demokratik toplumun bir temeli olarak görülmektedir.

Yerel yönetimlerin denetimi, yerel demokrasi alanında halkın toplum yararı için kaynakların toplanmasında, dağıtılmasında, idaresinde karar verenlerin ve bu kararları uygulayanların kontrol edilmesini, zaman zaman yönlendirilebilmelerini içermektedir.

Bu durum bir yönüyle ‘‘hesap vermeyi’’ içermektedir. Seçimle işbaşına gelen yerel yöneticiler bir tür ‘‘emanetçi’’ olduklarını ve yetkilerini yerinde kullandığı ve görevlerini uygun bir biçimde yerine getirdiğini sorulduğu zaman halka ispatlamakla yükümlüdürler. Diğer bir şekilde de yetkiyi veren halk ile yetkili kılınan yöneticiler arasında gerekli görüldüğü zamanlarda göstermek zorunda oldukları davranış şekillerini göstermeleri için çeşitli düzenlemelerin yapılabilmesidir. (Yaylı ve Pustu, 2008)

Denetleme mekanizmalarının en önemlilerinden birisi referandumdur. Bu yöntem sayesinde yerel halkın, yetkili kişi ve kurumları, yerel meclisleri ve benzeri yerel karar alma birimlerinin almış oldukları kararları, koymuş oldukları kuralları ve getirmiş oldukları düzenlemeleri ya da bazı koşullarda uygulanması amacıyla geliştirmiş oldukları projeleri, programları ve politikaları kabul veya reddetme olanağı sağlar. Referandumlar birçok kez temsili organlar tarafından çözümü güç veya bir kenarda tutulması gereken bir denetim aracı olarak önemini korumaktadır. Zaman zamanda yerel yönetimlerin faydalı olan fakat sonraki bazı hesap verememe risklerinden ötürü çekinerek yapamadıkları girişimler için meşruluk zemini oluşturmaktadır. (Yıldırım, 1993) Yerel demokrasi adına en etkili denetim yollarından biri referandum yöntemidir.

Referandum dışında günümüzde yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim birçok şekilde yapılabilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde denetim, gözetim devlet eliyle ve devlet eli dışında denetim mekanizmalarıyla gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin kendi içyapısı yoluyla yaptığı denetim ‘‘iç denetim’’ olarak adlandırılmaktadır. Merkezi yönetimin idari vesayet yoluyla yerel yönetimleri denetlemesi ‘‘dış denetim’’dir. Yerel demokrasi açısından halk denetimini ise yukardaki saydığımız yöntemler dışında ‘‘kamu denetçisi’’(halk denetçisi) denilen bir yöntemle de yapılabilmektedir. Bu denetim adli ve idari ceza vermeye yetkili kurumlara rapor sunmak suretiyle çalışsa da gücü yaptırım niteliğinde olduğu için günümüzde önemli yerel yönetim denetim mekanizmalarından biri olarak kabul edilir.

Kamu denetçisi, yerel halkla yerel yönetimler arasındaki uyumsuzluklarda olağan yargı kurumlarının organik bir bağına oluşturmamalarına rağmen, bir tür yargı işlevi gören kurumlar olarak yerel demokrasi içerisinde önemli bir yere sahiptir. Bu kurum şekil itibarıyla, bazı ülkelerde yerel meclislerin uzantıları, bazı ülkelerde ise yürütmenin içinde bağımsız konumda “özerk” kuruluşlar olarak görülmektedir. (Yıldırım, 1993)

Etkili bir denetim, denetlenecek olanla denetim yapan arasında, denetlenecek konulara ilişkin olarak düzenli bir bilgi akışına bağlıdır. Bunun sonucunda halkın bilgilendirilmesiyle, yerel bölgede yaşayan insanların kamuoyu araçlarıyla ilk elden yerel idarelerin her türlü faaliyetlerini ve idarelerin yapabilecekleri bazı yanlış girişimleri baştan durdurabilme ve engellemeye girişebilecekleri, bu çabaların yetersiz kalması durumundaysa, elde etmiş oldukları bilgileri kamu denetçisi gibi etkin denetim ve yaptırım yapabilecek birimlere bildirmek suretiyle bütün diğer denetim mekanizmalarının da harekete geçebileceği yerel demokrasi adına akıldan çıkartılmaması gereken bir gerçek olarak önümüzde durmaktadır. (Saran, 1996)

### 2.4.3. Halkın Etkin Temsili

Günümüzde hangi düzeyde olursa olsun demokratik, sivil ve etkili bir yönetimin temel nitelikleri arasında siyasal temsilin önemli bir yeri olduğu konusunda genel bir uzlaşma vardır. Yerel yönetimlerinde tanım gereği temsil kurumuna dayanması zorunludur. Yerel halkın ihtiyaç ve taleplerini yerel siyasallara dönüştürecek demokratik bir temsil sistemi olmaksızın etkili bir yönetim sisteminden söz edilemez.

Yerel anlamda temsili demokrasi, biçimsel anlamda batılı demokratik ülkelerde anlaşıldığı biçimiyle, seçilmiş organlara sahip yerel idareleri ifade etmektedir. Bu ülkelerin özellikle 19. yüzyılda geliştirmiş oldukları yerel yönetimlerin temelinde de yine demokrasi yani ülke halkının kendini en iyi şekilde kendini idare etmesi ilkesi yatmaktadır. 1789 Fransız İhtilali, demokratik temsili yerel yönetim anlayışını güçlendiren önemli bir işlev görmüştür. Özellikle İngilizler tarafından geliştirilen ‘‘taban demokrasi’’si adıyla oluşturulan gelenek, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine önemli katkılarda bulunmuştur. (Keleş, 1994)

Yerel yönetiminin birilerinin görece küçük ölçekli olmasının etkili bir temsil ve denetim sürecine yol açacağı, yerel yönetim uygulamasının gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Fakat unutulmamalıdır ki legal anlamıyla temsil edenle temsil edilen arasındaki bir ilişki olan temsil olgusu illegal bir anlamda kazanabilir. Temsilcilerin niteliği ve temsil organının yapısı bu konudaki eleştirilerin odak noktasını oluşturur. Bunun anlamı yerel yönetimler bazında temsilcinin yerel meclisinin belli bir çıkar grubunun, belli bir sınıfın, yerel oligarşilerin veya siyasal kliklerin sözcülüğünü üstlenebileceği endişesidir. Özellikle az gelişmiş toplumlarda ekonomik elitlerin siyasal alanda da etkili olacağı veya merkezi iktidara egemen olamayan ayrıcalıklı sınıfın yerel yönetimde erklerini sürdürecekleri (Varol, 1989) ve temel tercihleri belirleyecekleri yolunda yaygın olan bir kanı vardır.

Bunun yanında yerel siyasetinde ulusal siyaset gibi partiler ekseninde şekillenmesinden kaynaklanan problemlerde endişelerin diğer bir ayağını oluşturmaktadır. Siyasal partilerin yerel düzeydeki örgütlerinin, parti programlarıyla ve merkezleriyle özdeşleşmiş oldukları yerlerde, yerel temsili organların düşüncelerini ve almış oldukları kararları, yerel topluluğu oluşturan bireylerden çok, parti merkezlerinin çıkarları ve istekleri belirleyebilmektedir. Böyle olan durumlarda



yerel yönetimlerin, yerel demokrasiye nasıl katkı sağlayabilecekleri tartışılır bir konudur. Günümüzde başka ideolojilere yelken açmış ülkeler olmalarına rağmen bir dönem doğu Avrupa'nın tek partili ülkelerinde ve Hindistan gibi çok partili, ancak yoksulluğun sorun olduğu ülkelerde bu durum aynen yukarıda açıklandığı şekilde olmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimler konusunda, siyasal partilerin son yıllardaki birçok gelişmelere rağmen benzer şekillerde hareket edebildikleri, bölgesel düzeylerde görülebilmektedir. (Keleş, 1994)

Bir yandan yerel yönetimlerde temsilcilerin düzenli aralılarla yapılan seçimler sonucu belirlenmesiyle demokrasinin güvence altına alındığı, öte yandan yerel yönetimlerin halkın sürekli denetimi açısından en elverişli birimler olduğu varsayılmaktadır.

Yerel yönetimler bağlamında temsil konusuna ilişkin olarak değinilebilecek erdemlerden birisi, bu düzeylerde temsil edilenlerle temsil edenler arasındaki "toplumsal yakınlık"tır. Yereldeki yaşam birimlerinin birbirine daha yakın ve bölgesel sorunların daha kolay izlenebilir olması, komşuluk ilişkileri gibi nedenlerle demokrasi kuramının ön gördüğü gibi "gerçek bir seçme süreci"nin oluşması ve halkın karar mekanizmalarına katılımı ve onları denetleyebilmesinde önemli bir etken olacağı varsayılmaktadır. (Peter, 1983) Mekansal ve toplumsal yakınlık, vatandaş-yerel siyasal elit ile seçmen-yerel yönetim ilişkisini kolaylaştırarak demokratik bir katılıma ortam hazırlamaktadır.

#### **2.4.4. Yerel Yönetimlerde Şeffaflığın Sağlanması**

Genel anlamıyla yerel halk tarafından oluşturulan ve bu yerel halka hizmet edilmesi için kurulmuş bulunan yerel yönetimlerin, hazırlamış oldukları planları, uygulamaya koyacakları proje ve hizmetleriyle ilgili olarak yerel halka vermek zorunda oldukları ve verecekleri bilgiler, günümüzde yerel halkın bilgilendirme hakkı olarak ya da yerel yönetimlerin şeffaflığı olarak değerlendirilmektedir.

Şeffaflık kavramı, katılım ve halk denetimi kavramlarıyla iç içe bulunmaktadır. Örneğin yönetimin karar alma ve pratiğe geçirme süreçlerinde ne kadar şeffaflık

sağlanırsa, halkın genel anlamda denetim etkinliği de derinlik kazanacaktır. Halkın yerel yönetimleri denetleme istemleri zorlayıcı bir unsur olarak yerel yönetimi şeffaf ve hesap verme mecburiyetinde bırakacaktır. Şeffaflık, katılım ve denetim araçlarından daha etkin faydalanmak için, yerel yönetimlerde ne tür gelişmelerin ve uygulamaların hayata geçirildiğine dair halkın düzenli bir şekilde bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Halkın yerel yönetimlerin çalışmaları hakkında bilgilendirilmesinin bir yolu yerel yönetimlerin halkla ilişkiler tekniklerinden yararlanılarak bilgi akışını sağlayabilmeleridir. Bu tür bilgilerin halka ulaştırılması ve bilgi akışının sağlanması birçok ülkede yasalarla zorunlu hale getirilmiştir.

Yerel yönetimlerin halkla belli bir diyalog kurması, şeffaflık ve halk katılımının sağlanması yerel yönetimlerin halk tarafından daha bilinçli ve etkin bir şekilde denetlenmesi açısından büyük yararlar sağlamaktadır. Bu tür bir ilişki aynı zamanda bütünleşmeyi, uyumu beraberinde getirecektir.

Yerel yönetimler özellikle örgütsel anlamda halkın yakın ilgi ve gözetimi altında bulunan birimler olarak görülmektedir. Bunların yanı sıra yerel yönetimlerin yapmış oldukları hizmetler soyut, sınırları belirsiz ve genel anlamda halkı ilgilendirmeyen faaliyetler değildir. Bu faaliyetler her yönüyle doğrudan o yöre insanlarını ilgilendiren faaliyetler olarak dikkatleri çekmektedir. Bu özelliklerinden dolayı yerel yönetimlerin yapmış oldukları faaliyetler vazgeçilmez ve direk olarak halkı etkiledikleri için yerel yönetimler ile yerel halkın üyelerinin bir ailenin fertleri gibi her an ve alanda birbirleriyle içli dışlı olmalarını gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin her alanda yapacakları planlama, karar alma, yönlendirme ve denetleme işlevleri merkezlerde toplanmış olan birimlerin hizmet alanına göre daha dar kapsamlı ve daha az sayıdaki insana hitap eden konumdadır. Bu da doğal olarak yerel yönetimler ile yerel halk arasında ilgi ve yakınlık, sürekli devam eden organik bir ilişkiyi, özellikle idareden halka doğru olan bir bilgi alışverişini ve çift yönlü sağlıklı olması gereken bir iletişimi de beraberinde getirmektedir. (Saran, 1996)

Yerel yönetimlerin birçok hizmeti doğal olarak bu birimlere önemli oranda yükler getirmektedir. Bu mali yüklerin karşılanması da genel olarak yerel halkın cebinden

çıkan paralarla karşılanmaktadır. Yerel halk en azından teorik anlamda finansmanı kendi tarafından sağlanmakta olduğu ve belirli ölçüde kendisinin de faydalandığı hizmetlerin amacına uygun bir yerine getirilip, getirilmediğini bilmek ister. Bu durumdan ötürü yerel yönetimlerin, yerel halka karşı yapmış olduğu hizmetler ve harcamalarla ilgili olarak bilgi verilmesini gerektirir.

#### **2.4.5. Yerel Yönetimlerin Sivil Toplum Özelliği**

Yerel yönetim ve sivil toplum birbirini demokratik temelde tamamlayan iki önemli unsurdur. Yerel yönetimin varlığı çok daha eskilere ve geleneğe dayanırken sivil toplum ise kavramsal olarak son iki yüzyıldır kullanılmaktadır. Ancak son yıllarda, dünyanın değişik bölgelerindeki insan topluluklarının değişimi, demokratikleşme insani değerlerin savunulması ve geliştirilmesiyle ilgili olarak geliştirilen tartışmaların gündeme gelmesi ile birlikte sivil toplum kavramı, yeni boyut kazanmış ve yerel demokrasi alanındaki önemli bir yeri işgal etmeye başlamıştır. (Yıldırım, 1993)

Feodalitenin güç kaybetmesine, kapalı ekonomilerin açılmasına, siyasal iktidarın merkezileşmesine ve kırsal ağırlıklı toplumsal yaşamın kentleşmesine paralel olarak (Ateş, 1991) Batı Avrupa bireyinin vatandaş olma çabalarının sonucunda ortaya çıkan ve aristokratik bir toplumdan burjuva toplumuna geçiş şeklinde sonuçlanan bir sürecin ürünü olan (Mardin, 1983) sivil toplum kavramı yaşadığımız döneme kadar pek çok düşünürün fikirlerinde farklı anlamalar kazanmıştır. 18.yüzyıla gelinceye kadar devlet (kamusal alan) ile eş anlamlı olarak kullanılan (Keane, 1993) sivil toplum kavramı, 18. yüzyılın ortalarından itibaren devletten ayrı bir faaliyet alanını (özel alan) tanımlamak üzere kullanılmaya başlanmıştır. (Karaman, 1990) Hegel' le birlikte bu anlayışta geriye doğru bir dönüş yaşandıysa da, Marx ve Gramsci'nin sistematüğinde devletin ortadan kaldırılması sürecini tamamlayan bir olgu olarak görülmesi, kavramın tekrar devletten farklı bir konumda düşünülmesinin yolunu açmıştır.

Bu gün artık klasik sivil toplum niteliğine yönelik tartışmalarının fazla bir geçerliliği kalmamıştır. Modern dünyada özel alan ile kamusal alan ve sivil toplumun devletle

iç içe oluşu sivil toplum kavramını yeniden tanımlamayı zorunlu kılmakta (Çaha, 1994) ve dikkatleri daha çok rejim, demokrasi, katılım gibi konulara çekmektedir. Bu noktada Şerif Mardin' in yaklaşımıyla sivil toplum bir medeniyet aşaması olarak tanımlamak ve bu yaklaşımın siyasinin sultasından kurtulabilmiş toplumsal bir sistemin gerekliliğini (Şerif, 1983) vurguladığını belirtmek iyi bir başlangıç olacaktır.

Sivil toplum örgütleri merkezi yapıdan bağımsız olarak, insanların ortak sorunları ve çıkarları çerçevesinde buluşarak örgütlenmeleridir. Özellikle demokratik Batı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler de bu bağlamda değerlendirilmekte ve sahip çıkılmaktadır. (Yıldırım, 1993) Fakat batılı bir gelişme çizgisi işlememiş Türkiye gibi ülkelerde yerel yönetimlere tarihsel arka planıyla, ne sivil toplumcu yerel yönetimin sahip olması gereken özerkliğe sahip olamadıkları için bir sivil toplum kurumu olarak görmek pek mümkün olmamaktadır. Ayrıca bu kurumların devlet tüzel kişiliği içerisinde olmaları yani siyasal toplumun bir parçasını oluşturmaları da onları bir sivil toplum kurumu olarak görmemizi engellemektedir.

Yerel yönetimler ve sivil toplum kurumlarının tarihsel gelişmeleri bir tarafta tutulduğunda bile pek çok açıdan benzer niteliklere sahiptirler. Ruşen Keleş bu nitelikleri üç ana başlık altında toplamaktadır. (Keleş, 1993) a) Her ikisi de merkez karşısında çevre konumundadırlar, b) Her ikisi de merkezi yönetimin elinde tuttuğu üstün otoriteye sahip değillerdir; güçlerini halka yakın olmaktan alırlar, c) Katılım sağlama noktasında merkezi yönetime göre daha başarılı ve daha etkindirler.

Kurumsal temelde konuya yaklaşıldığında ise yerel yönetimleri bir sivil toplum kurumu olarak değerlendiren yaklaşımların pek fazla olmadığı görülmektedir. Bu noktada konuya açık ve doğrudan yaklaşan tek düşünür Hegel'dir. Hegel, Hukuk Felsefesi adlı eserinde, yerel yönetimin (Hegel yerel yönetim kavramıyla özellikle belediyeyi kastetmektedir) sivil toplum kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine vurgu yaparak yereldeki özerk yapıların merkezi otoritenin müdahalesine karşı korunması gerektiğini söylemektedir. Ayrıca yerel yönetimleri sivil toplum kurumları kapsamında değerlendirmektedir. (Yıldırım, 1993)

1980'li yıllara doğru gelindiğinde bu yöndeki çalışmaların arttığını görüyoruz. Bu çalışmalardan birisinin sahibi Warren Magnuson'a göre yerel yönetimler kamusal

alana değil özel alana ait bir kurumdur. Yani bunlar devletin değil sivil toplumun bir parçasıdır. (Magnuson, 1986)

Bugün artık yerel yönetimler (özellikle belediyeler) bir sivil toplum kurumu olarak anılmakta ve bu hali ile toplumun demokratik gelişmesinde ve demokrasinin bütün kurum ve kurallarıyla işleminde önemli bir rol oynadığı kabul edilmektedir. İlhan Tekeli'ye göre de yerel yönetim, sadece bir kentte yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının etkin bir şekilde karşılanmasının yolu değil, merkezi devlet anlayışına karşı sivil toplum geleneğinin sürdürülmesi demektir. (Tekeli, 1993)

Özellikle Batıda bir yerel yönetim birimi olarak belediyeler bir sivil toplum kurumu olarak gelişmişlerdir. Bu açıdan bakılır ise belediye kurumları, sadece bir kentte yaşayan kişilerin ortak gereksinimlerinin karşılanması amacıyla kurulmamış, merkezi devlet anlayışına karşı sivil toplum geleneğinin sürdürülmesi açısından önemli olarak görülen birimlerdir. (Görmez, 1997) Bugün birçok açıdan yerel yönetimlerin gelmiş oldukları nokta ile sivil toplum örgütü olarak anılmaktadır.

Özellikle yerel yönetimlerin demokratik işleyişinin sağlanabilmesi, yerel siyasetin şeffaf bir şekilde yapılabilmesi ve bireysel hakların ve özgürlüklerin layıkıyla sağlanabilmesi için sivil toplum kurumlarının yerel yönetimlerle denetimi sağlayabilecek şekilde bir işbirliği içinde olması gerekir.

#### **2.4.6. İdareler Arası İlişkilerin Düzenlenmesi**

İdareler arası ilişkiler, bir yandan yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev ve gelir paylaşımını, diğer yandan merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisinin kullanım alanının sınırlarını kapsar. Bu ilişkinin birinci yönünü idareler arası gelir ve görev bölüşümü çerçevesinde yerel özerklik ile subsidiarite ilkesi diğer yönünü ise idari vesayet oluşturur.

Günümüzde yerel yönetimleri, sınırları merkezi yönetim tarafından çizilen görevleri yerine getirmek zorunda olan kurumlar olarak kabul etmek mümkün değildir. Çünkü son derece karmaşıklaşmış toplum ve devlet yapısı içinde merkezi yönetimden yerel ihtiyaçlar konusunda rasyonel kararlar alması beklenemez. Zaten yerel yönetimlerde

bu durumun, bu durumdan kaynaklanan zorunluluğun bir sonucu ve çözümü olarak ortaya çıkmıştır. Bu noktada merkezi yönetimle yerel yönetim ilişkisinin çerçevesini oluşturan “özerklik” kavramı ön plana çıkmaktadır. Özerklik ile kastedilen “bağımsızlık” değildir ve yerel yönetimlerin devletten bağımsız olması anlamına gelmez. Özerklikle kastedilen yerel yönetimlerin kendi işlerini merkezin müdahalesi olmadan ve kendi imkânlarıyla gerçekleştirebilmesidir. Fakat yerel yönetimlerin bu faaliyetlerinin de bir denetime tabi olması gerekir. Bu denetimi yapacak olan ise devlettir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki bu denetim yetkisine idari vesayet denir. (Tortop, 1994) Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki böyle bir denetim yetkisinin olması gerektiği genellikle kabul edilen bir görüştür, zira bu hukuk devleti ilkesinin de zorunlu bir sonucudur. Asıl sorun bu denetimin kapsamıyla ilgilidir. İdeal olarak “hukuka uygunluk” denetimi şeklinde gerçekleşmesi gereken bu denetim bazen “yerindelik” denetimini de içine alarak yerel özerkliği büyük ölçüde zedeleyici niteliklere sahip bir denetim biçimine dönüşmektedir.

Aşağıdaki üç alt bölümde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin iki ucunu oluşturan yerel özerklik ve idari vesayet uygulamaları ele alınmakta ve ideal bir görev bölüşümü için “subsidiarite” ilkesi tanımlanmaya çalışılmaktadır.

#### **2.4.6.1. Yerel Özerklik**

Özerklik, bir toplumu demokratik biçimde yönetmek, temel hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla bazı hizmetlerin yürütülmesiyle ilgilenen kurumların getirilmesiyle ortaya çıkmıştır. (İşbir, 2009) Özerkliğin varlığıyla merkezi yönetimin sınırsız yetkileri sınırlanmış ve merkezi bürokrasi kavramı en aza indirilmiş olur. Özerk yerel yönetimler yerel ihtiyaçların ve yerel toplumun demokratik istemlerinin hızlı bir şekilde giderilmesinin temelini oluşturur. Merkezi yönetime danışılmadan karar alabilmeleri ve uygulayabilmelerine olanak sağlanmıştır. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı’nda yerel yönetimlerin özerkliğinin temel nitelikleri yerel özgürlüklere saygı, yerelin özgül ve partiler üstü değerlendirilmesi, merkezin yerel üzerine denetimi, gözetimi ve yargı denetimi, yerelin mali özerkliği, yerel özerkliğin halk tarafından benimsenmesidir.

Yerel özerkliğin ön şartı; yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmiş organlardan oluşması gerekliliğidir. Ancak bunun yeterli olduğu söylenemez. Gerçek anlamda özerkliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin merkezi yönetimden hangi yetkileri devraldığı, organlarının karar alabileceği konuların niteliği ve kapsamı, bu kararların uygulama imkânları, özerkliği sürdürücü mali ve yasal olanakların varlığı da göz önüne alınması gereken unsurlardır.

Özerklik düşüncesinin yerel demokrasi alanında geri planında siyasal gücün ve yetkinin merkezi idareyle-yerel yönetimler arasındaki paylaşımında yaşanabilecek problemler yatmaktadır. Az ya da çok yetkili olsa da tarih boyunca yerel yönetimler olmuştur. Günümüz devletlerinin farklılaşan ve çeşitlenen halk katmanlarının yapısı dolayısıyla ne tüm kararları alan ve uygulayan merkezi devlete, ne de bütün kararların alınabildiği yerel bir yönetim sistemine imkân tanımamaktadır. Bu nedenle siyasal gücün eşit ve dengeli düzeyde paylaşıldığı ve yerel halkı memnun etmesi gereken bir özerklik düşüncesinin yerel yönetimler adına ortaya çıktığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerde özerklik asıl olmakla birlikte hemen hiçbir ülkede ideal, sınırsız bir özerklikten söz etmek mümkün değildir. (Yaylı ve Pustu, 2008) Günümüzde üniter devletin farklılaşan ve çeşitlenen toplumsal yapısı da ne tüm siyasalların merkezi yönetimce belirlendiği salt merkeziyetçiliğe ne de bütün kararların yerel düzeyde alındığı mutlak özerkliğe imkân vermektedir. Burada önem kazanan nokta siyasal erkin yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında paylaşılması sorunudur. Sorun siyasal gücün salt merkezi yönetime bırakılması ile çözümlenemeyeceği gibi tamamen yerel yönetimlere de bırakılamaz. O halde sorun siyasal gücün merkez ile yerel yönetimler arasında toplumsal dinamikler de göz önünde bulundurularak paylaşılmasıyla aşılabılır.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları, kendi bünyelerinde yapacakları işlerinin merkezi yönetimin etkisinde kalmadan yürütülebilmesi ve tüzel özelliğinin olması bu kuruluşun özerk yapı olmasını sağlamıştır. Özerklik, bir yerel topluluğun yerel nitelikteki olan tüm işlerini, kendi başına, kendi organları eliyle yapabilmesi ve buna olanak sağlayacak mali kaynaklara sahip olabilmesi olarak görülür. (Çelik ve diğerleri 2008)

Yerel yönetimlerin özerkliğinden iki sonuç çıkartılabilmektedir. Birincisi, yerel yönetimlerin özerkliği merkezi devletten tamamıyla bağımsız değildir. Her ne kadar seçimle işbaşına gelen karar organları olsa da yerel yönetimler merkezi otoritenin doğası gereği belli bir kontrol mekanizmasıyla idare edilmektedirler. Yani tam bir bağımsızlık durumu söz konusu değildir. Buradaki temel nokta yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan işlerini yürütebilmesidir. İkinci, olarak ise, yerel yönetimlerin yerel halkla ilişkileri söz konusu edilebilir. Yerel halk tarafından seçilmiş yerel organların, mevcut topluluğu layıkıyla temsil edebilmeleri ve bu temsil bu temsil yönetimin, bu nitelikteki kişilerin seçilmesine olanak sağlayabilmesidir. (Çelik ve diğerleri 2008)

Özerklik tüm kurumlarda olduğu gibi yerel yönetimlerinde yerel halk ve ulusal çıkarlar doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme yetkilerini yerel yönetimlere sağlamaktır. Bu hak birden fazla ülkede yasalarla koruma altına alınmıştır. Özerklik, yerel yönetimlere özel birçok hak kazandırmıştır. Mali özerklik yerel yönetimlerin elde ettiği özel haklardan en önemli olanlarından birisidir. Yerel özerklik ilkesi belirli özellikleri ve yukarıda açıklanmaya çalışılan birçok yönüyle, yerel demokrasiyi, yerel yönetim ve denetimi, yerel halkın haklarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul edilmektedir. (Çelik ve diğerleri 2008) Merkezi yönetimin genel anlamda ortaya koymuş olduğu belirleyici nitelikleri yerel yönetimlerce yadsınmadan, yerel düzeyde daha fazla karar alabilme ve işlerini yürütebilmelerinde özerklik ve esneklik getirmektedir. Yerel özerklik ilkesine yönelik eleştiri getiren çevreler özerkliğin sakıncaları üzerinde durmaktadırlar. Bunlar, eşgüdüm, kendine yönelik ve belirsizlik gibi sakıncalarıdır. (Yaylı ve Pustu, 2008)

Yerel özerkliğin arttırılmasına yönelik son yıllarda bazı talepler, merkezi idarelerce yerel yönetimlerin daha fazla güç ve hak istemesi olarak algılanmaktadır. Bu konularda merkezi idarelerin bazı hassasiyetleri bulunmaktadır. Ancak merkezi idarelerin gücünün azalması günümüz koşullarında ne mümkün olan, ne de yerel yönetimlerce istenebilecek bir durumdur. Çünkü yerel yönetimlerin sağlıklı ve istikrarlı bir şekilde yaşamlarını sürdürebilmesi, merkezi idarenin bazı güçleri ile belli faaliyetlerine bağlıdır. Ayrıca bir ülkedeki genel egemenliğin günümüz devlet adına sürdürülebilmesi için merkezi idare ve yerel yönetimler birbirilerini tamamlayan kurumlardır.



### **2.4.6.2. İdari Vesayet**

Yerel yönetimler devletten bağımsız olmadıkları için bütün ülkelerde az ya da çok merkezi yönetimin denetimine konu olmaktadır. Bu denetim “idari vesayet” olarak adlandırılmakta ve bu denetimin niteliği ve kapsamı bir anlamda yerel demokrasinin ne ölçüde gerçekleştirilebildiğinin kanıtı olarak kabul edilmektedir.

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimin özgürlüğü ve özerkliği vesayet konusuyla yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerin demokratik ve özerk bir yapıya kavuşabilmesi için idari vesayetinin en aza indirgenmesi ve buna göre bir denetim sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

### **2.4.6.3. Subsidiarite İlkesi**

Kamu hizmetlerinin sunumu görevi, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında paylaştırılarak kamusal ihtiyaçların karşılanması amaçlanmaktadır. Fakat zaman içinde farklı düzeylerdeki bu yönetimler arasında görev ve yetki anlaşmazlıkları ortaya çıkmıştır. Bu sorun önce her yönetim kademesinin görevlerinin yasalarla ayrıntılı olarak sıralanmasıyla, daha sonra ise yönetim birimlerinin diğerine göre genel yetkili kılınması yoluna gidilerek çözülmeye çalışılmıştır. Bu noktada subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesinin hayata geçirilmesi tartışmaları yoğunluk kazanmaktadır.

Subsidiarite ilkesi, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim biçimleri arasında yetki bölüşümünü esas alan bir ilke olarak, şöyle tanımlanabilir: “Yetkinin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin, yetkisini, üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi ilkesi”. (Yaylı ve Pustu, 2008) Subsidiarite yalnızca yetkileri belirlemekle sınırlı kalmayıp aynı zamanda bu yetkilerin kullanılmasında rehberlik eder. Subsidiarite ilkesinde öncelikli hedef kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimlerince gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. Aynı zamanda bu ilke hizmetin ilgili yönetim birimince verilemediği

durumlarda bir taraftan yetkili organı, bir taraftan da bu organın yetkilerini ve sınırlarını belirlemeye yöneliktir. Dolayısıyla üst düzey olan devlet, ancak alt düzeyin gösterdiği veya kanıtladığı kapasitesini dikkate alarak müdahalede bulunabilir. (Gökçe, 1999) Bir başka deyişle toplum ve içindeki kişiden aileye, yöre halkından değişik büyüklükteki gruplara kadar değişen oluşumlara, siyasal yetkiyi kullanarak devletin müdahalesi ancak bunların çeşitli ihtiyaçlarını karşılayamadığı durumlar ile sınırlı olmaktadır.

İlkenin taşıdığı bir anlamda müdahalenin gerekçesidir. Devletin yerel yönetimin alanına müdahale edebilmesi ve onun görev alanına girebilmesi için yapılacak hizmetin daha özverili, etkin ve daha iyi bir sonuç ortaya koymaya dönük olmalıdır. Ancak bu noktada meşru sayılabilir bu müdahale.

## **2.5. DEMOKRASİDE YEREL KATILIM**

Tüm demokratik sistemlerde katılım ortak bir amaç olarak yer edinmiştir. Demokratik yerel yönetimlerde katılım siyasal ve yönetsel olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Siyasal boyutu yönüyle katılım; kişilerin, birimlerin ve örgütlerin kendilerini yöneten kadrolarının seçim ve eylemlerini belirlemek ve etkilemektir. Yönetimsel boyut açısından ise, alınan kararlara ve yapılan işlemlere halkın ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı olarak tanımlanmıştır. (Görün, 2006) İçinde bulunduğumuz zamanı göz önünde bulundurduğumuzda yerel yönetimlerin yalnızca seçime dayalı oluşacağını düşünmek bu kurumlara demokratik bir nitelik kazandırmaya yetmez. Daha demokratik bir nitelik kazandırma aşaması ise mevcut davranışın dışına çıkarak yönetime yerel halkında katılımının sağlanabilmesidir. Katılım, toplumsal eşitliğe hizmet edecek politika uygulamaların hayata geçirilmesi anlamında önem arz etmektedir. (Görün, 2006) Yerel yönetimlerin katılımı güçlü kılacak bir duruş ve uygulama içinde olmaları, yerel demokrasinin gelişmesini sağlayıcı bir unsur olarak eşitliğin, özgürlüğün, bireylerin inanç, tutum ve bilgi düzeylerini geliştirilmesine vesile olacaktır.

Katılım kavramı demokratik yerel yönetim düşüncesinde özellikle günümüz itibariyle sorgulanmaya başlanmıştır. Temsili demokraside halkın yönetime katılımı

ve karar hakkına sahip olamaması, katılımcı demokrasi anlayışının içinde yeni bir yönetim modelini tartışmaya açmıştır. Buda demokrasi-kamusal alan-yerel yönetim ilişkisini içine alan ve kamu-özel-sivil toplum işbirliğine dayanan “demokratik yönetim” anlayışıdır. (Sobacı, 2007)

Yerel yönetim organlarının halk tarafından kendisini yönetmesi için işbaşına getirilmesi koşulu olan seçimlerin varlığı ile demokratik bir işleyişin olduğunu kabul etmek yeterli bir tanımlama olamaz. Haliyle bu tür bir yapılanmayı ortadan kaldırmak ve gerçek demokratik bir yerel yönetim sistemini inşa etmek, yerel yönetimlerden daha etkin ve verimli bir sonuç alabilmek için katılımcı modellerin oluşturulması ve uygulamaya konulması gerekmektedir. Sonuç olarak, demokrasi yalnızca seçimlerde oy kullanmakla algılanmayacak; katılım, yönetimin işleyişine yayılmış olacaktır.

Son yıllarda temsili demokrasideki olumsuzluklar katılımcı demokrasinin ön plana çıkmasını sağlamıştır. Temsili demokraside belirli süreler içinde yönetilme hakkını temsilcilerine devreden bireyler, bu dönem zarfında yerel yönetimlerin denetimi ve katılımı konusunda pasif kalmaktadırlar. Bu durum bireyleri asıl unsur olmaktan çıkarıp yalnızca seçmen konumunda kalmalarına yol açmaktadır.

Katılımcı demokrasinin en önemli iki koşulu vardır; birisi iletişim ve bilgilendirme, diğeri ise sivil toplumdur. Halkın tercihlerinin ve bu tercihlerdeki değişimlerin alınacak siyasal kararları sürekli olarak etkileyebilmesi her şeyden önce iletişimin varlığıyla mümkündür. *Bu iletişimde çift yönlü olarak düşünülmesi gereken unsurdur.* Halkın tercihlerini oluşturması ve değiştirmesi büyük ölçüde bilgilendirme ile doğru orantılıdır. Bu anlamda katılımcı bir demokrasinin en temel özelliklerinden birisi, halkın doğru ve sürekli bilgilendirilmesidir. Doğru, sürekli ve hızlı bilgilendirme de sınırsız bir iletişim özgürlüğü ile sağlanabilmektedir. Burada da en önemli görev bu konuda gerekli ortamı sağlayacak ve hukuki düzenlemeleri yapacak olan merkezi yönetime düşmektedir.

## **2.6. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM YÖNTEMLERİ**

Demokratik yönetimlerde yalnızca oy kullanma genel anlamda çağdaş demokratik yönetimlerin problemlerini karşılamaktan, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak ve özgür bir yönetim modeli olmaktan uzak bir modeldir. Çünkü günümüz koşullarında yalnızca oy hakkı sınırlı bir demokrasi demektir. Seçimle halk tarafından belirli bir süre görevlendirilen yönetimler, halkın katılımının ve denetiminin sağlanamadığı bu noktada iktidarı ve halkı tam bir sömürü alanı haline getirmekte ve halkın ihtiyaçlarının karşılanmasını göz ardı etmektedirler. Yönetimin demokratik bir etkinlik kazanabilmesi için alınan kararların ve bunları gerçekleştirecek organların toplumca belirlenmesi ve aktif bir toplumsal katılımı, bilgilendirmeyle denetimin sağlanması gerekmektedir.

Yerel yönetime halkın katılımına imkân sağlayan farklı uygulamalar bulunmaktadır. Bunlar arasında özellikle halk oylaması, halk toplantıları, meclis toplantılarına katılım, danışma kurulları, kent konsey ve yerel gündem<sup>21</sup> yönetime katılım uygulamaları olarak kullanılan formlar arasında yer almaktadır. (Görün, 2006)

### **2.6.1. Halk Oylaması ‘Doğrudan Demokrasi’**

Temsili demokraside halk kendi kaderini tayin edecek ve kendisini yönetim, kendi adına kararlar alacak yönetim organlarını seçmekte ve belirli bir süre için bu yetkiyi onlara devretmektedir. Ancak temsili demokrasi her zaman halkın ihtiyaçlarını ve sorunlarını tam anlamıyla karşılayamamakta veya tıkanmaktadır. İşte bu tür noktalarda halk oylaması, referandum veya yeniden seçim gibi alternatif yöntemlerle halkın karar alma süreçlerine doğrudan katılımı sağlanmaktadır. Doğrudan demokrasi, halka, yerel bazı önemli konularda daha etkin olarak karar alınmasına yardımcı olacak seçenekler sunma imkânı tanımaktadır. Doğrudan demokraside halk tüketici olmaktan çıkıp, üretici konuma gelmekte; diğer bir ifadeyle pasif olmaktan uzaklaşmakta, yaşadığı çevreyi biçimlendirir konuma gelmektedir. Aynı zamanda doğrudan demokrasiyle temsil sisteminden kaynaklanan boşluklar katılım yoluyla giderilmekte; yöneticilerin yerel halkın sorunlarına yerel halkın ve yaşam çevrelerine olan duyarlılıkları artmaktadır. Halk oylamasını genelde temsili organlar

tarafından çözümlü güç ya da riskli bulunan sorunların çözümlenmesi ya da bir kenara konulması için son derece yararlı bir araç olduğu kanıtlanmıştır. Dünyanın değişik ülkelerinde referandum sürecinin başlatılabilmesi için %2 ila %15 arasında değişen oranlarda seçmen imzası aranmaktadır.

### **2.6.2. Halk Toplantıları**

Yerel yönetimlerin yaptığı veya düşünüp, tasarladığı eylem ve işlemlerinin halk, bilirkişi ve yöneticiler tarafından tartışılıp, fikir alınması yönünde yapmış oldukları halk toplantıları demokratik anlamda yerel yönetimlerin destek almalarını ve güçlenmelerini sağlamaktadır. Yerel meclis ve başkanlarının alacakları kararlarda bu toplantıların etki gücü oldukça yüksektir. (Görün, 2006) Bu tür toplantılar bilgi akışının sağlanması konusunda oldukça etkili bir yöntemdir. Bu alanda dünyanın değişik ülkelerinde değişik uygulamalar sergilenmektedir. Yerel koşullara bağlı olarak yerel topluluk üyeleri bu toplantılarda tartışılacak gündem maddeleri üzerinde toplantı tutanaklarına da geçmek şartıyla sözlü ya da yazılı önerilerde ya da görüş bildirimlerinde bulunabilmektedirler.

### **2.6.3. Meclis Toplantılarına Katılım**

Yerel halkın meclis toplantılarına katılımı halkın istek ve sorunlarının meclise ve yönetime iletilmesi önemli yöntemlerden birisidir. Bu tür toplantılar halkın bilgilendirilmesi ve bilgi eksikliğinin giderilmesi açısından önemlidir.

### **2.6.4. Danışma Kurulları**

Karar alma ve uygulama süreçlerinde, yerel halkın ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerine başvurulması ve bu amaçla kurumsal düzenlemeler yapılması katılımının sağlanmasının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerinin temel çalışma alanlarında demokratik kitle ve meslek örgütlerinin uzmanların ve halk temsilcilerinin katıldığı danışma kurullarının oluşturulması ve bunların yerel

yönetimlere çalışmalarında yol gösterici olması, kamu bilincinin ve sorumluluğunun sağlanmasında çok önemlidir. (Görün, 2006)

Bu tür kurullar, halkın geniş bir bölümünün düşüncelerinin yerel yöneticilere iletilmesinde ve halk, sivil toplum ile yetkili kurumlar arasında aracılık yapmada önemli işlevleri vardır. Bu kurullar, yerel yönetimlerde halkın katılımını arttırmak amacıyla halkın işleri ve sorunları konusunda yetkili organlarla birlikte çalışan, onlara tavsiyelerde bulunan yerel topluluk üyelerinden oluşmaktadır.

### **2.6.5. Kent Konseyleri**

Kent konseylerinin temel işlevi yerel demokrasinin güçlendirmesidir. Burada dayanan ilke kent konseylerinin ‘ortaklık’ temelinde katılımcılık, demokrasi, yönetim özellikleridir. (Kestellioğlu, 2011) Kent konseyleri kent yönetiminin her türlü etkinliğini gözleyerek rapor oluşturup kamuoyuna sunarak; tartışma olanakları yaratmakta; böylece mevcut sorunlara müdahale ve geleceğin daha toplum yararına uygun düzenlenmesine katkı sağlamaktadır. (Görün, 2006)

### **3. TÜRKİYE' DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ**

#### **3.1. TÜRKİYE' DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ**

Yerel yönetimler ilk olarak Batı Avrupa' da feodal toplumun içinde güçlenen ortaçağ kentlerinin ticaret merkezi olması sürecinde oluşan özerk yapılar olarak değerlendirilebilir. Burada yeni ortaya çıkan tüccarlar sınıfı da önemli bir rol oynamıştır. Ancak 11.yüzyıldan öncede antik kentlerde bir takım idari ve dini özerkliklerin yaşandığı bilinmektedir. (İşbir, 2010) Bazı düşünürlere göre ise yerel yönetimler ve kentleşme olgusu birlikte gelişme göstermiştir.

Ülkemizde yenileşme hareketinin başlamasıyla birlikte yönetim ve toplumsal yaşamda yeniyi arama ve şekillenme başlamıştır. 1854 yılında İstanbul Şehremaneti ilk belediye örgütlenmesi olarak kurulmuş ve Şehremini tarafından idare edilmiştir. 1857' de Galata-Beyoğlu'nda Altıncı belediye-i Daire kurulmuştur. Taşrada ise 1864 tarihli vilayet Nizamnamesi İl Özel İdareleri kurulmuştur. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulacaktı.

Cumhuriyet döneminde ise ilk olarak savaş döneminde büyük yıkımlara uğrayan kentlerin yeniden imarı ve yönetimi temel hedef olmuştur. 1921 Anayasasıyla yerel yönetimler tüzel kişiliği olan demokratik bir yapılanma halini almıştır. 1924 Anayasası ile yerel yönetimlerin alanı daraltılmıştır. 1924 tarihinde Köy Kanununun (422 sayılı) çıkmasıyla köyler tüzel kişilik kazanmıştır. 1930 yılında 1580 sayılı belediye kanunu çıkarılmıştır. Bunu takiben bir dizi yasal düzenleme ile de yerel yapılanmalar güçlendirilmiştir (1593 sayılı Umumi Hıfsızsihha Kanunu, 2290 sayılı

Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, belediyeler (iller) Bankası Kuruluş Kanunu, Belediye İstimlak Kanunu). Türkiye'nin toplumsal yapısını önemli ölçüde değiştiren kentleşme hareketi 1950'li yıllardan başlayarak kentlerde önemli bir nüfus birikimine neden olmuştur. Kentlerin bu kadar hızlı büyümesi kentsel sorunların klasik belediyeçilik anlayışıyla çözülemeyeceği görüşünü güçlendirmiştir. 1984 yılında 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyeleri Kanunu ile anakentlerde iki kademeli belediyeçilik yapısına geçilmiştir. (Urhan, 2008)

1960'lı yıllarla birlikte dünya genelinde yaşanan değişimler doğrultusunda Türkiye'de hızlı bir yapılanma ve değişiklik süreci yaşanmıştır. Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur.

1961 Anayasasıyla hak ve özgürlükler genişletilmiştir. Belediye başkanları tek kademeli çoğunluk ilkesiyle seçilmeye başlanmıştır. Yerel meclislerin başkan karşısındaki konumu güçlendirilmiştir. Belediye başkanlarının İçişleri Bakanının onayıyla göreve başlama usulü terk edilmiştir. (Aydın, 2011)



### 3.1.1. Cumhuriyet'in İlanından 1982 Anayasasına Kadar Yerel Yönetimler

1930 yılında 1580 sayılı "Belediye Kanunu" kabul edilmiş ve 2005 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır. Bu kanunla belediyeler geniş bir görev alanına sahip olmuştur. Bunda 1929 dünya ekonomik kriziyle birlikte devletin ekonomi üzerindeki rolü etkili olmuştur. 1580 sayılı kanunla birlikte belediyeler arasında eşitlik amaçlanmıştır. Bununla birlikte, İstanbul valisinin aynı zamanda belediye başkanı olması ve Ankara belediye başkanı seçiminin, İçişleri Bakanlığına bırakılması gibi istisnalar bulunmaktaydı.

1580 sayılı kanununla önemli demokratik haklar elde edilmiştir. Örneğin ilk defa kadınların siyasal haklarını kullanması, 18 yaşını doldurmuş vatandaşların seçme ve 25 yaşını doldurmuş olanların ise seçilme hakkını elde etmiş olmasıdır.

1923 ve 1946 yılları arasındaki tek partili dönemde, yerel ve diğer yönetsel kurumlar parti örgütleri tarafından idare edilir duruma gelmiştir. Nadiren belediye seçimlerinin yapılmış olsa da, belediye başkanlarının veya meclis üyelerinin görevden alınması sıklıkla görülen bir durumdur. Bu dönemin sonlarında ise merkeziyetçi zihniyet iyice yer edinmiştir.

Çok partili döneme geçişle birlikte, 1946 yılında kurulan Demokrat Parti (DP), katılımın artırılmasından, halkın yönetime daha etkin katılmasından, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden ve yerel ihtiyaçların yerinden karşılanmasından bahsedilmiştir. Buna benzer söylemler 1947 yılında CHP'nin programında da yer almıştır. DP iktidara geldikten sonra söylemleri yaşam bulmamış, yerelin demokratikleşmesine yönelik pek bir değişiklik olmamıştır. Belediye başkanının iki dereceli seçimi, belediye başkanını İçişleri bakanının görevden alabilmesi, Bakanlar Kurulu kararıyla belediye meclisinin dağıtılabilmesi gibi uygulamalara devam edilmiştir. 1950 yılındaki bir gelişme yerel yönetimlerin dönem itibariyle demokratikleşmesi önündeki engelleri yansıtmaktadır. Malatya belediye başkanının ve belediye meclisinin İçişleri Bakanının emriyle görevden alınmasıdır. Temel neden iktidardaki partiyle ters düşmüş olmasıdır.

Çok partili hayata geçişle birlikte belediyeler ve partiler halkın istemlerine karşı daha duyarlı hale gelmişlerdir. Çok partili hayatla birlikte belediye sayısında önemli bir artış olmuştur. 1945-1960 arasında 412 adet yeni belediye kurulmuştur. Tabii burada temel neden kentleşmenin artışıyla birlikte iktidarların bu alanı hem siyasal hem de rant kapısı olarak görmesi yatmaktadır.

1960 yılındaki askeri darbeyle birlikte belediyenin yönetimi valiliklere ve kaymakamlıklara devredilmiştir. 1963 yılında yürürlüğe giren 307 sayılı yasa belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından, serbest ve nispi temsil esasına dayanan bir seçimle seçilmesini sağlamıştır. (Eryılmaz, 2002) 1960'lı yıllarda kentlere yönelen göç, kentlerde sanayileşme kentlerde ciddi sorunlar yaratmış, imkanları sınırlı olan belediyelerin hızla artan sorunlara çözüm üretimleri sekteye uğramıştır.

1973 yılında yapılan seçimlerle birlikte, büyük kentlerde belediye başkanlıklarını ve meclis üyeliklerini büyük oranda CHP'li adaylar kazanmış ve merkezi yönetim ile yerel yönetimlerde farklı partiler iktidara gelmiştir. Bu durum yerel-merkez çekişmesini arttırmıştır. Bu dönemdeki önemli gelişmelerden biri de gelişen ve "Demokratik Belediyecilik" olarak tanımlanan yeni belediyecilik ilkeleri; daha demokratik ve özerk belediyecilik, katılımcılık ve sosyal adalet gibi ilkeleri olmuştur. CHP'li belediyeler halk yararına bir dizi projeler üretmesine rağmen bunlar merkezi yönetim tarafından desteklenmemiş hatta engellenmiştir.

Yerelleşme sürecinin demokratik temelli sekteye uğraması, belediyelerde başarılı olmuş belediye başkanlarının parti içi dengeler ve parti liderlerinin antidemokratik kontrolüyle aday gösterilememesiyle başlamıştır. Bugün bile herkesin üstünde durduğu parti içi demokrasi, ilk olarak yerel yönetimlerden yara almıştır. Bu açığı kapatabilmek için 1978 yılında CHP hükümetinde, Türkiye tarihinde ilk ve tek olan Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur.

### 3.1.2. 1982 Anayasasından 2009 Seçimlerine Kadar Yerel Yönetimler

1980 askeri darbeyle birlikte bütün belediye başkanları görevden alınmış ve bütün yerel meclisler dağıtılmıştır. 2464 sayılı Belediye kanunu çıkartılarak, belediye gelirleri arttırılmıştır. Bu uygulama yerel yönetimlerin özerkliğini arttırmaktan çok, ağırlaşan kent sorunlarının çözümünü kolaylaştırmayı ve yerel yönetimlerin depolitize edilmesini hedeflemektedir. Keleş' e göre, "İlgili vesayet yetkisini kapsayan Anayasa'nın 127.maddesi antidemokratik uygulamalara zemin hazırlamış ve demokratik gelişmemiz açısından bir geri adım olarak değerlendirilmiştir". (Yaman Koçak ve Ekşi, 2010) Liberalleşmenin ülkemize iyice kök saldıği bir dönemde, liberalleşme karşıtı belediye başkanlarının görevden alınmaları yerel yönetimlerde demokratik gelişmeyi baltalamıştır.

1984 yılında ANAP iktidarı döneminde 3030 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin kuruluşu ve yönetimine dair düzenlemeler yapılmıştır. 1980'lerde ANAP belediyciliği olarak tanımlanan "iş bitirici belediycilik" anlayışı ön plana çıkmıştır. Bu anlayışa göre belediye gelirlerinin arttırılması için yerel yönetimlere imar yetkisi verilmiş, belediyelere merkezi yönetimden bağımsız iç ve dış borçlanma imkânı verilmiştir. Devleti küçültme politikaları belediyelerde denetimsiz uygulamaların yaygınlaşmasına neden olmuş ve bir dizi yolsuzluk ve rüşvet söylentilerinin gündeme gelmesine neden olmuştur. (Yaman Koçak ve Ekşi, 2010) CHP geleneğini temsil eden SHP'nin 1973-1980 arası Sosyal Demokrat Belediycilik anlayışını sürdürememesi ve göç profiline değışmesi ile birlikte, varoşlar ülkenin tek kitle partisi olarak görülen Refah Partisi'nin oy deposuna dönüşmüştür.

1994 yerel seçimleri yerel yönetimlerin öneminin siyasi partilerce kavrandığı bir dönem olmuştur. Başarılı belediycilik örnekleri, özellikle küçük partilere kendini ispat alanı oluşturmuş, oylarını arttırma imkânı vermiştir. 1994 seçimlerinde Recep Tayyip Erdoğan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı olarak seçilmiştir. Recep Tayyip Erdoğan'ın başbakanlığı yerel yönetimlerin siyasal alandaki etkisini kavramak anlamında önemli bir örnektir.

1999'da, yerel yönetim ve genel seçimler birlikte yapılmıştır. Aynı gün yapılan seçimlerde bazı belediye başkanlarının almış oldukları oyların il bazındaki kendi siyasi partilerinin genel seçimlerde almış olduklarından daha fazla olması, seçmenin oyunu bilinçli kullandığının bir göstergesidir.

Avrupa Birliği'nin Kopenhag Kriterleri'ne uyum sağlamak amacıyla yerel yönetimlerde yapılan reformlar açısından 2000'li yıllar önem arz etmektedir. 2004 yılında, 5216 sayılı, "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ve 2005 yılında da 5393 sayılı "Belediye Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Bu yasalar bir yandan Belediye Başkanlarının yetkilerini artırırken diğer yandan özerk ve daha demokratik, halkın katılımına açık bir belediyecilik anlayışı geliştirilmiştir. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı "Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun" ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmıştır. (Özer, 2011)

## **4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ**

### **4.1. TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ VE YEREL YÖNETİM ÖZERKLİĞİ**

Yerel yönetim hukuki ve siyasal anlamda ortaçağın geç dönemlerine denk gelmesine rağmen, ülkemizde 19. yüzyıldan itibaren şekillenmeye başlanmıştır. Ülkemizdeki yerel yönetimleri Osmanlı'nın merkeziyetçi yapısından bağımsız ele almak mümkün değildir. Osmanlı'nın ilk yıllarında yerinden yönetim özellikleri görülmesine rağmen, demokratik bir yapıya yabancıydı.

Osmanlıda yerel yönetimlerin tartışılmaya başlaması demokratik veya yerel yönetim sistemini amaçlamamakla birlikte, Tanzimat Fermanı'nın ürünüdür. Daha öncesinde, farklı görünümdeki yerel yönetim örneklerine rastlanabilir olsa da Osmanlı'da ilk belediye teşkilatı 1855 yılında kurulmuştur. Ancak bu dönemde kurulan belediyeler, merkezi idarenin taşradaki uzantıları görünümünde faaliyet göstermişlerdir. Osmanlı imparatorluğunun son yıllarına doğru merkeziyetçiliğin arttığı tespit edilirse, yerel yönetimlerin konumu daha iyi kavranabilir. 1921 Anayasasının kısmi yerel özerkliği savunan 11. maddesi dışında, Cumhuriyete kadar yerel yönetimlere bakış pek fazla değişmemiştir. Merkeziyetçi siyasal yapının ve bununla örtüşen siyasal kültürün Osmanlı'dan Cumhuriyet'e bir günde değişmesi beklenemezdi. Cumhuriyet, Osmanlı'nın merkeziyetçi yapısını siyasal ve kurumsal olarak devir almıştır.

Cumhuriyet döneminde yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkilerini incelemek için yasala düzenlemelere ve uygulamalara bakmak zorunluluğu vardır. Bu dönemde yerel yönetim birimleri olarak belediyeler, köyler ve il özel idareleri varlıklarını sürdürmüşlerdir. 1980’li yıllarda büyükşehir belediyeleri bu yapıya eklenmiştir.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat ile İl Özel İdareleri, 1930 tarihli 1580 Belediye kanunuyla belediyeler, köyler ise 1924 tarihli ve 442 sayılı köy kanunu ile düzenlenmiştir.

Cumhuriyet’in ilk yılları merkezîyetçi geleneğin giderek güçlendiği yıllardır. Tek partili yönetimin, dünyadaki merkezîyetçi eğilimlerin de etkisiyle, giderek kamu hizmet ve faaliyetlerini merkezi devlet eliyle gerçekleştirmeye yöneldiğini görüyoruz.

Aslında 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelere çok fazla görevler yükleyen bir kanundur. Ancak zaman içinde hem belediyelerin hem de il özel idarelerinin yerel nitelikteki hizmet görme işlevleri merkezi idareye doğru bir kayış göstermiştir. İl özel idarelerinin demokratikliği ya da yerel yönetim felsefesine uygunluğu tartışması bir yana, özellikle bu dönemde kurulan bakanlıklar, zaten maddi imkanları sınırlı olan yerel yönetimlerin, imar, çevre, turizm, orman gibi alanlardaki görevlerini üstlenmişlerdir.

Bu dönemde, yerel yönetim bağımsız karar alma ve yönetimin bağımsız oluşması noktasında demokratik anlamda bir gelişmenin olmadığı görülmektedir. Seçimlerin bazı dönemler yapılmış olması yalnız başına demokratik bir gelişme değildir. Çünkü; yapılan seçimlerde seçilmiş olarak atanan belediye başkanları ve meclis üyelerinin görevden alınması gibi uygulamalar yerel yönetimlerin vesayet altında olduğunu göstermektedir. Tek parti döneminin sonlarına doğru merkezîyetçi yapı iyice artmıştır. Özellikle, 1946 seçimlerinden sonra mülki idare amirlerinin güçlendiği görmekteyiz.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, ülkenin fiziki ve insan kaynaklarının sınırlılığı ve bunların rasyonel kullanımı gereğinden hareketle, etkin bir bürokratik yönetim düşüncesi ve arayışı egemen olmuştur. Diğer taraftan ülke ciddi bir dış borçla karşı

karşıyadır ve savaş sonrasında yaralarını sarmak zorundadır. Bu düşünceler merkeziyetçi bir yönetim uygulanmasının gerekçesini oluşturmuştur. Bu dönemde İçişleri Bakanlığı belediyeleri sürekli denetlemiş ve kontrol altında tutmuş, başta İçişleri bakanlığı olmak üzere merkezi idare, belediyeleri, kararları, organları, bütçeleri ve personeli konusunda sürekli vesayet altında bulundurmıştır. Dönemin bariz özelliği, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin ciddi biçimde siyasallaşmasıdır. (Görmez, 2000)

1950’de iktidara gelen Demokrat parti, devlet sektörünü mümkün ölçüde daraltacağını ve yönetimi demokratikleştireceğini ifade etmiştir. Ancak iktidar değişikliği, siyasal gelenekte ve yapıda ciddi bir değişimi gerçekleştirilememiştir. Merkeziyetçi yönetim pratiği ve yerel yönetimlerin vesayet altında olması durumu DP döneminde de sürdürülmüştür. Olumlu bir gelişme, 1955 yılında belediye gelirlerinin kısmen araştırılmasıdır. (Geray, 1983) Ancak bu dönemde de gelirler açısından yerel yönetimler merkezi idareye bağımlıdır ve görevler de giderek merkezi idareye kaymaktadır. Yine bu dönemde, en önemli kent hizmeti olarak ifade edilebilecek imarın yürütülmesi amacıyla İmar iskan Bakanlığının kurulduğunu görüyoruz.

1960’larda belediyelere yeni bir işlev yüklenmiş ve iktisadi, sosyal gelişme için belediyelere ihtiyaç olduğu konusundaki kanaatler yaygınlaşmaya başlamıştır. Fakat, hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerinin artmasına paralel olarak, belediyeler ‘mali kriz’e girmiştir.

Kentleşmenin hızlandığı, özellikle büyük kent merkezlerinde gecekondu, altyapı, ulaşım, çevre gibi sorunların büyük boyutlara ulaştığı bu dönemde, kent yönetimi üzerine tartışmalar çoğalırken, belediye, il özel idareleri ve köy yönetimleriyle ilgili yönetsel ve mali değişikliklere gidilmemiştir. Sadece büyük şehirlerde belediyeler, imkanlarını zorlayarak etkinlik sağlamaya, daha fazla hizmet üretmeye çalışmışlardır. Merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerini belirleyen hukuki belgelerde önemli sayılabilecek bir değişiklik yapılmamıştır.

1973 sonrasında büyük şehirlerin belediye başkanlıklarını muhalefet parti adaylarının kazanması, belediye özerkliğini özellikle de mali özerkliği tartışmaya açarken, 1974 sonrasında iktidara gelen sosyal demokrat partiler de yerel yönetimlerle ilgili kayda

değer bir düzenleme yapmamışlardır. Öte yandan, Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın yerel yönetimleri denetlemeye kalkması da ayrı bir tartışma konusudur.

Aynı dönemde de özellikle gelir yönünden yerel yönetimler merkezi yönetimlere tam bağımlı olmaya devam etmişlerdir.

1980-1983 yılları arasında bir ara dönem yaşandığı için bu dönemi yerel demokrasi açısından değerlendirmek anlamlı değildir. Bu yıllar, merkeziyetçi özelliklerin korunduğu yıllardır.

1983 sonrasında merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinde tam bir ikilem yaşanmıştır. Merkezi hükümet, özellikle 1983- 1987 yılları arasında demokratikleşme konusunda kısmi de olsa bazı adımlar atmaya başlamıştır. Genel olarak adem-i merkezileşme yönünde adımların atıldığını, Türkiye'de kamu bürokrasisinin egemenliğinin kısmen de olsa kırılmaya başlandığını, merkezi yönetimin kamu hizmeti veren kurumlara dönüştürülmeye çalışıldığını görüyoruz. 1984 sonrasında yerel yönetimlerle ilişkili pek çok düzenleme yapılmıştır. Dönemin zihniyetini ve idareler arası ilişkileri değerlendirebilmek için bazı düzenlemelere değinmek yararlı olacaktır.

Dönemin temel düzenlemeleri, 3030 sayılı Büyükşehir Yönetimi Hakkında Kanun ve 3194 sayılı İmar Kanunudur.

Kentleşmenin hızlanması ve göçün büyükşehir sorunlarını çözemez hale getirmesiyle, öncelikle üç büyük kent, ardından da başka kentlerde büyükşehir yönetimine geçildiğini görüyoruz. Büyükşehir yönetimi, bir yandan hizmetlerin etkinliğini arttıracak bir araç olurken diğer yandan da katılım ve demokrasiyi geliştiren bir uygulama olarak düşünülmüştür. Nitekim bu çerçevede oluşturulan bazı kurumlarda da demokratik temayüller görülmüştür. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Büyükşehir Belediye Başkanının ilçelere göre güçlendirilmesi, Genel Sekreterin İçişleri Bakanlığının onayı ile atanması gibi düzenlemeler, merkeziyetçiliğin uzantıları olarak kalmıştır.



Diğer yanda İmar Kanunda kısmi bir adem-i merkeziyetçiliğe yönelik söz konusudur. İmar planlarını yapma ve onaylama yetkisi 3194 sayılı kanunla belediyelere ve özel il idarelerine verilmiştir. Ancak bu kanuna da merkezin kontrolünü sağlayacak bir madde eklenmesi ihmal edilmemiştir. Kanunun 9.maddesi ile Bayındırlık Bakanlığının pek çok konuda istediği imar planı yapma yetkisini belediyelerden devralabileceği hükmü getirilmiştir. (Resmi Gazete 1985)

2487 ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile belediyelere konut yapma yetkisi verilirken, 1985 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunundaki Bayındırlık ve İskan Bakanlığının bazı yetkileri belediyelere devredilmiştir.

Yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik 1980 sonrasında en önemli düzenleme, belediye gelirlerinde gözle görülür artışlardır. Bu artışlar, belediyelerin kendilerine güvenlerini getirirken, 1580 sayılı kanunda var olan bazı yetkilerini de kullanmalarını da sağlamıştır. Hemen belirtmeliyiz ki, belediye gelirlerindeki artış, belediyelerin merkezi idareye bağımlılığını azaltmamıştır. Çünkü belediye gelirlerindeki artış, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi yoluyla gerçekleşmiştir. Bu durum para musluklarının merkezi idare kontrolünü sağlamıştır.

Türkiye’de Osmanlı geleneğinden aktarılan merkeziyetçi mirasın Cumhuriyet döneminde de devam ettiği, hatta zaman zaman giderek arttığı görülmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından denetlenen, karar alma ve organlarının oluşumuna müdahale edilen ve gelir açısından da merkeze bağımlı kurumlar olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Öte yandan, gelir açısından da ciddi bir merkeze bağımlılık süregelmiştir. Bu haliyle yerel yönetimler, merkezi idarenin taşradaki uzantıları gibi faaliyetlerini sürdürmüşler ve merkezi idarenin müsaade ettiği oranda hizmetleri yürütmüşlerdir.

Kanunların vermiş olduğu sınırlar dahilinde yerel yönetim kurumlarının merkezi yönetim tarafından denetlenmesine “vesayet denetimi” denmektedir. Ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimini İçişleri Bakanlığı ve Valiler gibi kamu görevlileri yürütmektedir.

Yerel bazda hizmetlerin büyük bölümünün yerel yönetimler tarafından yürütülebilmesi veya yürütme alanlarının genişlemesi birçok kişi tarafından merkezden kopuk bir yapılanmanın oluşacağını, yerel yönetimlerin bağımsız ve

tamamen kopuk bir birim haline geleceğini düşündürmüştür. Bu görüşe dayanarak vesayetın yerel yönetimler üzerinde arttırılması gerekliliği ön görülmüştür. Birçok düşünüre göre ise, yerel yönetimlerin özerklik alanının genişletilmesi ve daha fazla sorumluluk verilmesi, üniter devlet yapısının değiştirilmesi anlamına gelmeyeceğini belirtmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki işleyişe bazı düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Mali işlemlerin denetimi Sayıştay tarafından yapılırken, kalan diğer idari işlemlerinin denetimi hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. (Çelik ve diğerleri 2008)

5216 sayılı kanunla belediyelerin özerklik alanı genişlemiştir. Öyle ki; daha önceki kanunda büyükşehir belediyelerin bütçe gibi bazı işlemleri valinin onayından geçmek zorundaydı. Bu kanunla bütçe dahil bu işleyişe son verilmiştir. Bununla birlikte büyükşehir belediye meclisi ve belediye encümeni kararlarının üzerindeki vali denetimi de sona ermiştir. Bu uygulamalarla merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki idari vesayeti kısmen de olsa azaltılmıştır. Sayıştay'ın yapmış olduğu dış denetim ise arttırılmıştır. Ülkemizde çıkarılan bu yasalarla merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayeti demokratik anlamda azaltılmaya çalışılmıştır. Yerel yönetim reformları kapsamında demokrasi ve katılımın ön plana çıktığı düşünülebilir. (Çelik ve diğerleri 2008)

## 4.2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE

12 Ocak 1957' de yapılan Yerel yönetimler konferansında yerel özerkliğin vücut bulabilmesi için daha önce belirttiğimiz gibi (1.4.6.1) bazı temel niteliklerin mevcut olması gerekliliği dile getirilmiştir.

Yerel özerklikle ilgili çalışmalarını sürdüren Avrupa Konseyi, Mahalli İdareler Konferansı üye ülkeleri bağlayıcı olmak üzere yirmi yıla yakın bir süre, özerklik yasası ve şartı üzerinde çalışmalar yapmıştır. Olgunlaşan metin, Avrupa Konseyi tarafından Haziran 1985 de, Uluslar arası Şehirler ve Mahalli İdareler Birliği (IULA) tarafından da aynı yıl 23-26 Eylül 1985 tarihinde Brezilya'da toplanan genel kurulda kabul edilmiştir.

Özerklik şartı 1988 tarihinde Strasburg'da Türkiye tarafından imzalanmıştır. 1991 tarihinde Avrupa Özerklik Şartı, TBMM tarafından 3723 sayılı yasa ile kabul edilmiş ve bu yasa 06.08.1992 tarihinde Bakanlar Kurulunca onaylanarak 03.09.1992 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kabul edilirken bazı maddelerine çekinceler konuşmuştur.

Yerel özerklik şartı, yerel yönetimlerin demokratik anlamda gelişmesinde ve özerk bir yapı kazanmasında önemli bir teminattır. Taraf olan ülkeler yerel yönetimlerin özerk bir yapı kazanması için idari ve mali anlamda geliştirici tedbirler almakla yükümlü kılınmışlardır.

Yerel yönetimler Özerklik Şartının getirmiş olduğu bazı temel ilkeler aşağıdaki gibidir. Bu temel ilkeler aktarılırken ülkemizin çekince koyduğu maddeler italik harflerle yazılacaktır.

- Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır. (m.2)
- Yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı verilmelidir. (m.3/1)

- Bu hak doğrudan eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre oluşan meclisler tarafından kullanılacaktır. Vatandaşların mevzuatın elverdiği ölçüde doğrudan katılabileceklerini veya referandum yolu ile halkın katılımlarının sağlanmasına imkân verilmektedir. (m.3/2)
- Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanunlarla belirlenmelidir. Yasalarda yerel yönetimlerin yetki alanı dışında bırakılmayan ve başka herhangi bir makamın görevlendirilmediği konularda yerel yönetimlere tam takdir hakkı verilmektedir. Yine kamu hizmetlerinde sorumluluk genellikle ve tercihen vatandaşlara en yakın makamlar tarafından kullanılmalıdır. (m.4/1-2-3)
- Yerel yönetimlerin yetkilerinin kanunlarda öngörülen durumların dışında zayıflatılamayacağı veya sınırlandırılmayacağı ilkesi açıklıkla belirtilmiştir. (m.4/4)
- *Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm kanunlara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde yerel birimlerine olanaklar ölçüsünde danışılmalıdır.* (m.4/6)
- Yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi konusunda mevzuatın elverdiği durumlarda referandum yolu ile halkın görüşü alınmalıdır. (m.5)
- *Yerel yönetimler kanunların çizmiş olduğu çerçevede kendi iç örgütlenmelerini belirleyebilmelidir.* (m.6/1)
- Yerel seçilmiş temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirme imkanı sağlanması ve bu görevliler sosyal güvenceye sahip olmalıdır. (m.7/1-2)
- *Yerel seçilmişlerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler, kanunlarla belirtilmemiştir.* (m.7/3)
- Yerel makamların idari denetimleri ancak kanunla ve anayasa ile belirlenmiş durumlarda yapılmalı ve bu denetim esnasında hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalmalıdır. Bunun yanında üst makamlar yerel yönetimlerin üzerine aldıkları hizmetleri gereği gibi yapıp yapmadıkları konusunda idari denetim yapabilmelidir. (m.8/1-2)
- *Yerel yönetimlerin idari denetimi, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmalıdır.* (m.8/3)

- Yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynak sağlanmalıdır. Bu mali kaynaklar yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen görevleri ile orantılı olmalı ve bu mali kaynakların bir bölümü oranlarını kanunların çizdiği sınırlar dahilinde yerel makamların belirleyeceği yerel vergi ve harçlardan sağlamalıdır. (m.9/1-2-3)
- *Yerel yönetimlerin mali sistemleri hizmetlerin yürütülmesi için gereken harcamalardaki artışları sağlayacak çeşitlikte ve esneklikte olmalıdır.* (m.9/4)
- Mali açıdan zayıf olan yerel yönetim birimlerinin korunması ve mali eşitsizlikleri giderici önlemlerin alınması tavsiye edilmektedir. (m.9/5)
- *Kaynakların tahsisinde yerel yönetim birimlerine danışılmalıdır. (m.9/6) yerel yönetimlere yapılacak hibelerin, belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımaları ve verilen hibelerin yerel makamların yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak taktir haklarını zedelememelidir.* (m.9/7)
- Yerel yönetimler sermaye yatırımlarının finansmanı için ulusal sermaye piyasalarına girebilmelidir. (m.9/8)
- Yerel yönetimler kendi aralarında işbirliği yapabilmeli ve kanunların çerçevesinde birlik kurabilmelidir. (m.10/1)

Görüldüğü gibi ülkemizin çekince koymuş olduğu hususların birçoğu aslında bizim anayasa ve yasalarımızla yerel yönetimlerin lehine düzenlenmiş konulardır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı onaylanırken neden bu kadar kaygı içinde olduğunu anlamının pek mümkün görülmediği belirtilmektedir. (Karaman, 1996) Buna karşılık onaylamış olduğumuz maddelerin ülkemizde tam olarak işletilmediğini görmekteyiz. Hem mali konulardaki hem de örgütsel yapılanmayla ilgili Avrupa Özerklik Şartının gereklerinin çok gerisinde olduğumuzu söyleyebiliriz.

### 4.3. YEREL YÖNETİMLER REFORMLARI ÇIKMAZLARI VE ÇÖZÜMLERİ

Günümüzde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hem kaliteli hizmet sunumunun sağlanmasının hem de ekonomik gelişmenin vazgeçilmez unsurlarından biri olarak görülmektedir. Tüm dünyada yaşanan değişim ile birlikte eskinin güçlü ulus devlet ve merkezi yönetim anlayışı yerini giderek yerelin ön plana çıktığı bir yapıya bırakmaktadır.

Ülkemizde de özellikle 2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi kanunları ile merkezi yönetimin yetkileri sınırlandırılmış, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmaları güçlendirilmiş ve yetkileri genişletilmiştir. Bununla birlikte son dönemde çıkartılan kanun hükmünde kararnameler ile yerelleşme anlamında bir geriye dönüş yaşadığımız ortadadır. Örneğin kamu arazileri üzerinde her ölçekte imar planı ve hatta parselasyon planı yetkisinin yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yetkileri arasında sayılması merkezileşme eğiliminin net bir örneğidir. Çeşitli dönemlerde atılan tereddütlü yerelleşme adımları daha sonra çıkartılan tekil düzenlemelerle geri alınmaya çalışılmış, dolayısıyla ülkemizin ağırlıklı olarak merkezi bir yönetim anlayışı ile yönetildiği gerçeği değişmemiştir.

2000’li yıllarda hız kazanan fakat son dönemde ritmini kaybeden yerel yönetim reformu konusu son genel seçim döneminde yerel yönetimlerin özerkliği tartışmalarıyla birlikte yeniden gündeme gelmiştir. Aslında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hem küresel eğilimlerle uyumlu hem de söylem düzeyinde de olsa ulusal öncelikler arasında yer alan politikaların arasındadır. Yerel yönetimlerin idari ve mali anlamda güçlendirilmesi ve bunu takiben yerel yönetimlere yetki ve görev devirleri 9. Kalkınma Planı’nda hem de 61. Hükümet Programı’nda yer bulmuş ifadelerdir. (Sertesin, 2013)

Ülkemizde pratikleşmeye başlayan yerel yönetim reformunun kesintisiz bir şekilde yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının ve demokratikleşmesinin önünü açıcı bir şekilde yeni tedbir ve reformlarla desteklenmesi gerekmektedir.

Temelde çıkarılan kanunlar yerel yönetimlerin alınan kararların etkin bir şekilde ve ihtiyaç dahilinde zamanında ve yerinde giderilmesi için olsa da yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki görev ve yetki karmaşasını tam anlamıyla çözememiştir. Bu karmaşa hizmetin aksamasına ve verimliliğin düşmesine yol açmaktadır. Haliyle demokrasinin temeli sayılan yerel yönetimlerin işlevsiz kalmasına neden olmaktadır.

Birçok ülkede yerel bazda kamu hizmetlerinin gecikmesini engellemek, yoğun bürokrasinin ortadan kalkmasını, halk katılımının etkin bir şekilde ve hizmetlerin halkın taleplerine uygun olarak yerine getirilmesinin sağlanması için merkezi yönetimin yerel yönetimlere doğru yetki devri vermesi yerel demokrasi açısından olumlu bir gelişmedir. Bu gelişme hizmet sunumundaki gecikmeleri önlemektedir. Fakat yerel yönetimlerin bahsi geçen işlemleri faydalı bir şekilde yürütebilmesi için yerel yönetim birimlerine görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının tahsis edilmesi gerekmektedir. Mali özerkliğin sağlıklı bir şekilde sağlanması yerel yönetim birimlerinin karar alma ve uygulama işleyişini hızlandıracaktır.

#### **4.4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN İÇ VE DIŞ DİNAMİKLERİ**

Reformun iç dinamikleri kamu yönetim sistemindeki sorunların değişimine dönük gereksinimin artmasıyla ilgilidir. Bu dinamikler orta ve uzun vadede ülkenin siyasal, sosyal ve ekonomik koşullarından kaynaklanan sorunlar ve bu sorunları giderme amaçlı ortaya çıkan çözüm alternatifleridir. İç dinamiklerin etkisiz kaldığı noktada reform ihtiyacı dış dinamikler vasıtasıyla ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle denilebilir ki reformun dış dinamikleri, yerel yönetimleri dünyadaki gelişmeler doğrultusunda ve küresel aktörlerin beklentilerine göre şekillendirme isteği ile ilgilidir.

##### **4.4.1. Dış Dinamikler**

Ülkemizde yerel yönetimlerin yapılanması uzun bir süredir gündemde olan bir konudur. 80'li yıllarla birlikte devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye dayalı bazı reform çalışmaları yapılmaya başlanmıştır. Bu çalışmalar özellikle 90'lı yıllarla hız kazanmıştır. Yerelleşmenin yoğunlaştığı bu dönemlerde Türkiye'deki yerel yönetim reformunda dış dinamiklerin etkin bir rol aldığı düşünülmektedir.

Bu görüşler, reform çalışmalarının küreselleşme, dünyadaki toplumsal ve ekonomik gelişmeler, neo-liberalizmin yükselişi, devletlerin uluslararası örgütlenmeler etrafında birleşmeleri ve dünyada yeni kamu anlayışının doğuşu/gelişimi ile yaygınlaştığı savı etrafında birleşmektedir. (Emini ve Tufan, 2009) Türkiye bağlamında bu dış dinamikleri iki başlık altında özetleyebiliriz.

Küreselleşme süreci, ülkeleri hem uluslararası hem de yerelleşme yönünden etkilemektedir. Günümüzde artan iletişim, ülkeler arası ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda etkileşim küreselleşme sürecini hızlandırmış, küreselleşmiş devletlerin dünyanın genel kaidelerine ve uluslararası kuruluşlarına ayak uydurmasını zorunlu kılmıştır. Küreselleşme sürecinde ülkeler gerek zorunlu, gerekse iletişim kaynaklarından dolayı şekillenmiş dünya düzenine göre yeniden dizayn olma zorunluluğu yaşamaktadır. Tabii bu sürecin olumlu ve olumsuz yönleri de beraberinde yaşanmaktadır.



#### **4.4.2. İç Dinamikler**

Türkiye son yıllarda gittikçe hızı artan ve içeriği karmaşıklaşan bir değişim içindedir. Bu durum devletin yapılanmasını da derinden etkilemektedir.

Ülkemizde yerel yönetimlerde reform ihtiyacı, merkezi yönetimin yapısal, işlevsel ve demokratik çerçevesinin günümüz dünyasında vatandaşın ihtiyacının, beklentilerinin karşılanmasında kısır kalmasından dolayı ortaya çıkmıştır.

##### **4.4.2.1. Ekonomik Yapıdaki Değişim**

Bu değişimi anlamak için Gayri Safi Yurtiçi Hasılayı oluşturan sektörlerin ekonomideki ağırlıklarının son yıllarda nasıl bir seyir izlediğine göz atmak yeterlidir. DPT'nin 2010 yılında hazırladığı GSMH raporuna göre 2005 yılı ile 2010 yılları arasında Tarım sektörünün GSMH içindeki payı %7 den % 5,9'a düşmüştür, buna karşılık sanayi ve hizmetler sektöründe artışlar olmuştur. Tarım dışındaki sektörler kentle sıkı sıkıya ilişkilidir. Yerel yönetimlerin tarım dışı sektörlerin istemlerini karşılayabilecek yetki ve sorumluluklarla donatılması gerektiği açıktır. (Uygun, 2012)

##### **4.4.2.2. Hızlı Kentleşme**

Türkiye'de 1950'lerde başlayan iç göç, Türkiye'deki kır-kent dengesini bütünüyle değiştirmiştir. Nüfusun yaklaşık %75'i kentlerde oturmaktadır. Kentleşme giderek daha hızlı oluşmaktadır. Örneğin 2004 yılında kentsel nüfus Türkiye'nin %60,3'ü iken, bu oran günümüzde yukarıda denildiği gibi %75'e ulaşmıştır. (Uygun, 2012)

Ülkemizde 60'lı yıllardaki kalkınma programına rağmen kentleşme özellikle sanayileşmenin geliştiği Marmara bölgesinde yoğunlaşmıştır. Halen sürmekte olan yoğun göçün birçok iç nedenleri vardır. Türkiye'deki demokratikleşme başlıca bir sorun iken, (Doğu bölgelerinde 30 yıldan fazla süren çatışma), bunun yanında ülke genelinde bir istihdam yaratılamamasından genç nüfusun başta İstanbul olmak üzere

büyük şehirlere göçü başlıca nedenler arasındadır. Göçle birlikte kentleşmenin hızlı bir şekilde artması beraberinde yerel yönetim reformunu zorunlu kılmıştır.

TESEV'in 1970 ve 2008 yılları arasına ait rakamlarla ifade ettiği göç tablosu bunu kanıtlar niteliktedir.

**Çizelge: 1** Türkiye'de 1970- 2008 arası göç tablosu (TESEV)

YIL	Toplam Nüfus	Kent Nüfus oranı(%)	Kır Nüfus Oranı(%)
1970	35.605.176	28,7	71,3
1975	40.347.719	32,9	67,1
1980	44.736.957	35,9	64,1
1985	50.664.458	45,9	54,1
1990	56.473.035	51,3	48,7
2000	67.420.000	57,3	42,7
2004	71.332.000	60,3	39,7
2008	71.517.000	75,0	25,0

Tablodan anlaşıldığı gibi kentleşme ve nüfus hızlı bir şekilde artmaktadır Kentleşme beraberinde büyük sorunlarda getirmiştir. Bunun en bariz örneği İstanbul'dur. 1970'lerin ortalarından itibaren İstanbul'un sorunlarını çözmek üzere metropol belediye yönetimi kurma arayışı başlamıştır. Bu ihtiyacı karşılamak üzere 1984'te Büyükşehir yasası çıkartılmıştır. Bu yasayla birlikte İstanbul dışındaki büyükşehirlerde de metropol yönetimlere geçilmiştir. Yasaya rağmen nüfusun yoğunlaştığı kentlerde sorunlar çözülememiştir. İhtiyaç dahilinde yeni yasalar yürürlüğe konulmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 10.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak, 2005 yılında çıkan Belediyeler Kanunu ile BŞB Kanunu'na da geçici maddeler eklenmiştir. (Uygun, 2012)

Veriler değerlendirildiğinde ülke olarak genel bir istihdam ve kalkınma sağlanamaması, bölgesel eşitsizliğe çözüm bulunamaması gibi konulardan kaynaklı yerel yönetimlerin özerkliğinin ve etki alanının artırılması gerektiği sonucu ortaya çıkmıştır. Bu amaçla yerel yönetim reformu bunu destekler nitelikte çıkarılmıştır.

Türkiye'nin farklı etnik ve kültürel, dini yapılardan oluşması ve aynı zamanda her bir bölgenin farklı coğrafik ve jeopolitik özelliği yerel bazda ekonomik ve sosyal ihtiyaçları farklı kılmakta, aynı zamanda kitleler tarafından farklı istemlerinde söz

konusu olması yerel yönetimler bazında kuvvetli bir demokratik ve özerk yapılanmayı dayatmaktadır.

#### **4.4.2.3. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü**

Ülkemizde kamu hizmetleri merkeziyetçi bir yapıyla yürütülme anlayışı benimsenmiştir. Ancak sürekli gelişen ve büyüyen ülkemizde ihtiyaçların merkezi yönetimle tek elden bürokratik karmaşayla çözülmesi günümüz koşullarında mümkün değildir. Merkezi bürokrasi, ekonomik ve sosyal hayatı olumsuz etkilemekte, karar alma ve uygulama süreçlerini ağırlaştırmaktadır. Yakın zamana kadar en küçük yerel sorunları bile merkezi yönetim Ankara bürokrasi eliyle çözmeye çalışmaktaydı. Hızlı nüfus artışı, kentleşme ve eğitim seviyesinin yükselmesi gibi nedenlerden dolayı sorunların çözümü konusu pratik ve aciliyet gerektirmekteydi, bundan dolayı merkezi idarenin etkisinin kırılması söz konusu olduğundan, çok fazla olmasa da yerel yönetimlere bazı konularda daha özgün hareket etmeleri için yetki devri yapmak zorunda kalmıştır.

Halkın taleplerinin karşılanamaması ve bürokratik karmaşıklık, büyük oranda merkezi yönetimin halk nezdinde prestij kaybına neden olmuştur. En uzak kentlerin bile örneğin bir köyüne dahi su götürülmesi, okul yapılması gibi yerel etkinlikler için bile Ankara'da program yapılması ve ödenek ayrılması işlerin gecikmesine neden olmuş ve halkın iktidara olan güvenini sarsmıştır. Haliyle buna benzer işlemlerin daha hızlı ve sonuç alıcı işleyebilmesi için yerel yönetim reformuna ve yetki devrine ihtiyaç duyulmuştur. 1980'ler sonrası her geçen gün yetki devri gelişme göstermiştir.

#### **4.4.2.4. Artan Demokrasi Talebi ve Sivil Toplum Örgütlenmesi**

Ülkemiz 1980 darbesinden sonra özgürlüklerin engellendiği bir dönem yaşamıştır. 1981 Anayasasının hak ve özgürlükleri kısıtlayan içeriğinin buna büyük oranda etkisi olmuştur. Özellikle 1990'lardan sonra demokratikleşme talebinde gözle görülür bir artış olmuştur.

Türkiye dünyaya paralel olarak artan kitle iletişim araçları ve olanakları demokrasi ve insan haklarını halkın gündemine taşımaya sağlamıştır. Yakın zamana kadar toplumda adı duyulmayan gurupların isteklerini açıkça dillendirebilmeleri iletişim araçları sayesinde yalnızca büyük metropollerde değil, küçük yerleşim yerlerinde yaşayanlarında hakkı olarak ortaya çıkmıştır.

Küreselleşen dünya düzeninde kentleşmenin artması ve buna dayanarak topluluklarda eskiye dayalı düşüncelerin dışında yeni fikirlerin doğması veya yeni yaşam bakış açılarının ortaya çıkması demokratik anlamda bir talep artışına neden olmuştur. Demokrasi, insan hakları fikrinin gelişmesi ve kentleşme ile birlikte yerleşkelerin alt yapı sorunları vb. durumlar sivil toplumun güçlenmesine yardımcı olmuştur. Mesleki kuruluşların yanında Türkiye'nin her yerinde yerel sorunlarla uğraşan dernekler, vakıflar ve sendikalar kurulmaya başlanmıştır. Çevresel sorunlar, iklim değişikliği gibi küresel sorunlar yanında bireylerin içinde bulunduğu çevreyi etkileyen koşullar halkın giderek artan bir şekilde kamu yönetimine karşı sesini çıkarmasına yardımcı olmuştur.

Artan taleplerin karşısında merkezi ve yerel yönetimler yeniden yapılanmaya gitmek zorunda kalmışlardır. Özellikle Avrupa Birliğine giriş süreci içinde karar verme mekanizmasında sivil toplumun rol alması gerekliliği bu hareketi daha da güçlendirmiştir. Merkeziyetçi yönetim yapısı daha demokratik bir yapıya yerini terk edip yerinden yönetime doğru gitmek zorunda kalmıştır.

#### **4.5. TÜRKİYE' DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİK BOYUTU**

Türkiye'de birçok çevre tarafından yürütülen tartışmalarda Türk yerel yönetimlerinin demokratik özelliklerinin yeterince gelişmediği hususunda hemfikirler. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi demokratik anlamda yerinden yönetimi sekteye uğratmakta ve gelişimini büyük oranda engellemektedir. Farklı çevreler tarafından yürütülen tartışmalarda Türkiye'de yerel yönetimlerin demokratik niteliğinin gelişmeme nedenleri konusunda 4 ana neden ön plana çıkmaktadır.

#### 4.5.1. Yönetme Yetkisi

Birinci olarak, Türk yerel yönetimlerinde yerel toplulukların kendi kendilerine yönetme yetkisi yoktur ve yönetim sistemi halkın katılımına yeterince açık değildir. (Yalçındağ, 1991) Yerel yönetim kurumunun varlık nedeni, merkezi idare dışında yerel bir topluluğun müşterek ihtiyacını karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik, özerk bir yapılanmayla yürütebilmesine olanak sağlamasıdır. (Yıldırım ve Karan, 2009) Ancak, Türkiye’de yerel topluluklar bu olanaktan geniş ölçüde yoksundur. Batılı demokratik ülkelerde kentsel katılım türlü biçimleriyle kent yönetimlerinin yararlandığı bir gelenek haline gelmesine rağmen, Türkiye’de yerel yönetimler gibi kentsel katılımı hizmetler ve demokrasi yönünden somut yararlar sağlayacak ölçüde gelişmiş değildir. (Yalçındağ, 1991)

Bu durumun arkasında büyük ölçüde bizzat devletin ve bürokrasinin toplumu depolitize etmesi yatar. Osmanlı’nın en güçlü olduğu dönemlerde bile siyaset kavramıyla ifade edilebilecek yönetime katılma anlayışı halk takımının uzak durduğu ürkütücü şeyler arasındaydı. (Mardin, 1992) Bürokratik engeller ve yaratılan korku hegemonyası halkı yönetim işlevinin dışında bırakmıştır.

1960 yılından beri Türkiye’de yerel karar alma süreçlerine katılma olarak nitelendirilebileceğimiz bazı gelişmeler olmakla beraber istenen sonuçlara ulaşamamıştır. Bu durumun tarihsel, bürokratik faktörlerinin yanında, demokrasinin ülke çapında bütün kurum ve kurallarıyla yerleşmemiş olmasının büyük rol oynadığı aşikardır.

Özellikle toplumun belli topluluklarının örgütsel ve duyarlı bir yapılanmaya girmesi (dernek, vakıf, sendika, sivil toplum kuruluşları) merkezi yönetimi zorlar mahiyette yerel yönetimlerin gelişimine büyük oranda katkı sağlamıştır. Ancak tüm bu gelişmelerin yanında yerel yönetimlerdeki antidemokratik yapılanma kırılmamış ve örgütsüz yurttaşın katılma hakkı yalnızca seçimlerde oy vermekten öteye geçememiştir. Örgütlü yapılanmalar ise yönetimi katı bir şekilde ellerinde bulunduranlar tarafından toplumdan tecrit edilmeye çalışılmıştır. Haliyle bu durum

denetim imkanını ortadan kaldırmaktadır. Belediye başkanları hem kendilerini doğrudan doğruya halkın seçmesine dayanarak, hem de yasalardan aldıkları güçle belediye yönetimine damgasını vurabilmekte, hatta belediye meclisini devre dışı bırakabilmektedir. Demokratik belediyecilik anlayışının ve kültürünün gelişmesine engel durumlardan olan bu soruna çözüm getirmek zorunluluktur.

#### **4.5.2. Temsil Sistemi**

Türk yerel yönetim sisteminin demokratikleşmeyle ilgili ikinci sorun alanı ise temsil sisteminden kaynaklanmaktadır. Temsil olgusuna yansıtma unsuru (nüfusun belli özelliklerinin, belli gurupların temsil organına yansması) açısından bakıldığında Türkiye’de yerel yönetim organlarının özellikle de meclislerin temsil ettiği nüfusu büyük ölçüde yansıtmadığı görülür. Bazı kesimler nüfus içerisinde büyük yer tutmasına rağmen temsil olanağına sahip olmazken, görece daha az sayıdaki bazı kesimler geniş bir temsil imkânına sahip olabilmektedir.

Bu durum en belirgin haliyle kentlerde ve belediye meclislerinde görülür. Kentlerdeki erk yapısını ölçmeye en elverişli yapılar olarak nitelendirilen belediye meclisleri büyük ölçüde esnaf ve tüccar kesiminin egemenliği ve yönlendirmesi altındadır. Neden olarak ise, belediyenin faaliyetlerinin bu gurup için önem arz etmesidir. Bahsi geçen gurupların iyi örgütlenmiş olmaları da yerel yönetimlerde konumlarını güçlendirmektedir. Ve buna dayanarak merkezi yönetimi de etkileyebilmekte, alınacak kararlarında kendi çıkarları doğrultusunda şekillenmesini sağlayabilmekteler.

Temsildeki diğer bir sorun ise kadın erkek eşitliği üzerinedir. Toplumsal anlamda erkek egemenlikli bir yapıya ve kültüre sahip olmamızdan, kadının yerel yönetimlerde temsili yok denecek kadar azdır. Sivil toplum anlamında kadın örgütlenmeleri söz konusu olsa da kadınların haklı talepleri egemen zihniyet tarafından engellenmekte, hatta çoğu zaman kadınlar bu anlamda şiddete bile maruz kalmaktadır. Demokratik ülkelerde kadın ve erkeklerin karar organlarında temsili büyük ölçüde eşitliği güvence altına alınıp ve kültürleşme kazanmışken ülkemizde ise kadının yönetim içinde temsil araması hiçbir şekilde destek bulmamıştır.

### 4.5.3. Yerel yönetimlerde Özerklik

Ülkemizde yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak kabul edilmemesinin üçüncü belki de en önemli nedeni bu kuruluşların özerk birimler olmamasıdır. Türkiye’de siyasal otorite Tanzimat dönemiyle başlayan ve bugüne kadar süren zaman dili içinde yönetimin yapılandırılması noktasında tercihini her zaman merkeziyetçilik lehine kullanmış ve tüm kaynak ve yetkiler merkezi otoritenin elinde toplanmıştır. Merkeziyetçi örgütlenme hem örgütsel merkeziyetçiliği hem de coğrafi merkeziyetçiliği kapsamaktadır. Örgütsel merkeziyetçiliğin bir gereği olarak bütün kamu kurum ve kuruluşlarında karar alma ve uygulama yetkisi en üst makamda toplanmış, coğrafi merkeziyetçiliğin bir gereği olarak da yerel yönetimlerin kaynakları ve karar alma yetkileri kısıtlanmıştır. Türkiye’de yetkilerin merkezileştirilmesi girişimleri özellikle 1920’li yıllardan itibaren sistemi kontrol altında tutmak ve rejime topluma karşı korumak mantığına dayandığı için yerel yönetimlere, sivil oluşumlara ve yetki devrine sıcak bakılmamaktadır. Diğer bir deyişle idarede merkeziyete ağırlık verilmesi hizmetleri daha iyi yürütülmesine ilişkin nedenlerden çok rejimin korunmasına ilişkin siyasal nedenlere dayanmaktadır. (Karatepe, 1995)

Türkiye’de merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde merkezi yönetim yerel yönetimleri kendisinin bir alt birimi olarak görmektedir. Oysa ki, Anayasanın 123. maddesi idarenin kuruluş ile ilgili olarak şöyle demektedir; İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Anayasanın bu tanımı iki yönetim arasında bir hiyerarşik bağ olmadığını ifade etmektedir. Ancak, uygulamada merkezi yönetim yasalarda kendisine verilen açık yetkiler olmasa bile denetleme ve hatta zaman zaman cezalandırma eğilimindedir. (Toksöz, 2009)

Aşırı merkeziyetçi yapının en önemli göstergesi hukuki denetimin boyutlarını fazlasıyla aşan nitelikleriyle vesayet denetimi uygulanmasıdır. Üstelik bu denetimin gerekçesi ülke yönetiminde birliğin ve bütünlüğün sağlanması olarak belirlendiği için zamanla vesayet denetimi Türk siyasal yaşamın karşı çıkılmaz bir ilkesi haline gelmiştir. Denetimin azaltılmasına ilişkin talepler bile çoğu kez bölücülük damgası

yapıştırılmaktan kurtulamamaktadır. Öte yandan kanun koyucu vesayet denetimine ancak yasalarla belirlenen alanlar dahilinde başvurabileceğini ön görmesine rağmen denetimin kapsamını yerel yönetimlerin kararları, organları, bütçeleri ve görevlerini kapsayacak şekilde geniş tutarak yerel özerklik ilkesini büyük ölçüde zedelemiştir.

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

Onaylama, yerel yönetimlerin aldığı bazı kararların yasallaşabilmesi için merkezi idarenin onayına ihtiyaç duyması durumudur. Örneğin İl özel yönetimi ve belediye meclis kararlarının çoğu ancak valinin onayı alındıktan sonra yasallaşabilmektedir. Yerel idarenin yerine geçme ise özellikle belediye bütçeleri üzerinde uygulanmaktadır. Bu yetkiye dayanarak vesayet makamı belediye meclisinin yerine geçerek bütçede değişiklikler yapabilmektedir. Ayrıca İçişleri Bakanına verilen yerel yönetim organ ve üyelerini görevden uzaklaştırma yetkisi vesayet sisteminin diğer bir göstergesidir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumlulukları başlangıçtan beri dar tutulmuş ve zaman içinde, yasayla verilen görevlerde yavaş yavaş merkezi idarenin sorumluluğuna devredilmiştir. İl özel idareleri bu açıdan en görevsiz ve yetkisiz yerel yönetim birimleridir. Kuruldukları zaman geniş yetkiler ve çalışma alanlarıyla donatılmış İl Özel İdareleri’nin, aradan geçen süre içinde türlü genel yasalar ve birçok bakanlığın kuruluş yasalarıyla tarım, sağlık, bayındırlık ve eğitim alanlarındaki görevleri başka kuruluşlara verilmiş, ayrıca yeterli mali kaynaklar bu birimlerden esirgenmiştir. (Yeter, 1992) Bugün İl Özel İdareleri bir yerel yönetim birimi olarak adlandırılmayacak kadar merkezi yönetim hiyerarşisine dahil olmuş ve temelde merkezi idarenin kendisine yüklediği sınırlı sayıdaki görevi merkezin parası ve personeliyle yerine getirmeye çalışan, devlet erkanını ağırlamak ve uğurlamakla görevli bir kamu kuruluşu görünümündedir. Bu nedenlerden ötürü pek çok kişi il özel yönetimlerini merkez



yönetimin bir taşra birimi ve emanet komisyoncusu işlevi yürüten bir kurum olarak nitelendirmektedir. (Keleş, 1983)

Türk yerel yönetimlerine ilişkin bir başka sorun ise, yerel yönetimlerin örgütsel yapılardan ve işleyişinden kaynaklanan nedenlerle yönetsel saydamlık ilkesine yer verilmemesidir. Türk yönetim sisteminin hem merkeziyetçi yapısı hem de kendi vatandaşına yeterince güvenmemesi sebebiyle yönetsel saydamlık ilkesinin, hemşerilerin yerel yönetimde olup bitenlerden düzenli bir biçimde bilgi edinmesine ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurmasına yeterince olanak sağlayacak niteliğe ulaşmadığı kuşkusuzdur. (Yalçındağ, 1991)

Dünyanın pek çok ülkesinde katılımcı demokratik yönetimlerin yerleşmesine, eğitim ve kültür düzeyinin yükselmesine ve iletişim araçlarının yaygınlaşmasına paralel olarak kamu hizmetleri halka açık olarak yürütülmeye başlanmış ve resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı temel hak ve hürriyetler kapsamına sokularak anayasalarda yer almıştır. Fakat Türkiye’de sadece yerel yönetimlerde değil tüm kamu bürokrasisinde mevzuat gelenek ve alışkanlıklara olan aşırı bağlılık yüzünden gizlilik ve vatandaşa kapalılık temel ilke haline gelmiştir. (Sürgit, 1970)

## 5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel toplulukların, sivil toplum geleneğinin bir parçası olarak kendi kendilerine oluşturdukları, gerektiğinde merkezi yönetime karşı çeşitli yol ve yöntemlerle korudukları ve gerek temsil mekanizmaları gerekse doğrudan girişimlerle sürekli denetim altında tuttukları yerel yönetimler, Batı Avrupa topluluklarının feodalizmden kapitalizme geçişle birlikte tarih sahnesine çıkardıkları kurumlardır. Zamanla özgürlükçü, çoğulcu, demokratik toplumun temel kurumlarından birisi durumuna gelmişlerdir. Fakat Batı'daki bu tür yerel yönetimler hiç kuşku yok ki Osmanlı Türk toplumsal yapısı ile bağdaşmayan, dolayısıyla Türk siyasal yapısı içinde demokratik tarzda yer almayan bir kurum olmuştur. (Yalçındağ, 1998)

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)

Türkiye’de yerel yönetimin özerk hale getirilememesinin ve demokratikleştirilememesinin çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenleri ortaya koyabilmek amacıyla bu bölümde, yerel yönetim kurumunun Türkiye’de niçin Batıdaki örneklerine benzer bir yapı arz etmediğinin arka planına bakılacaktır.

Bazı araştırmacılar yerel yönetimlerin demokratik bir niteliğe sahip olmamasının nedenlerin başında, Türkiye'nin içinde bulunduğu coğrafi bölgenin bazı niteliklerini gösterir. Ortaylı'ya göre; Türkiye'nin içinde bulunduğu Akdeniz'in doğusu ve orta doğusunda kent yönetiminin parlak örnekleri olmasına rağmen tarihsel birikimin temelinde imparatorluk kültürü olduğu için bu coğrafyanın ne kentlerinde ne de kırsal bölgelerinde özerk yönetimlerin gelişebilmesi mümkün olmamıştır. (Ortaylı, 1990)

Türkler gibi ataerkil aile yapısına sahip toplumlarda devletin genel karakteristiği büyük ölçüde merkeziyetçi olmasıdır. Buna ilave olarak imparatorlukların merkeziyetçi bir nitelik taşıması ise, artık tarihsel bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. (Aykaç, 1994) Bu yönetim yapısı doğal olarak insana bakışı da şekillendirmektedir. Türklerin göçebe bir topluluk olması devletleşme süreçlerinde merkezi yapının katılaşmasını ve tüm yetkilerin merkezde toplanmasını beraberinde getirmiştir. Anadolu'daki yerleşik hayat, zengin kültür yapılanması ve şehirleşme ile karşı karşıya gelmesi, topluluk olarak bu coğrafyada yaşam bulabilmesi için tüm yetkilerin devamlı merkezde toplandığı bir kurumsallaşmaya götürmüştür. Bu bir korunma refleksi olarak gelişmiştir ve zamanla kültürel anlamda bir yapılanma kazandırmıştır. Ki tarihsel bazda bakıldığında yerel bazda yönetim yerine devamlı beslenen bir merkeziyetçi yapının varlığı bunu kanıtlamaktadır.

Batı'dan tamamen farklı olarak Doğu'da toplum ve onu oluşturan insanlar, iktidarın öznesi değil, nesnesidirler ve iktidar, toplum ve insan için değil, toplum ve insan iktidar için vardır. Bu anlayış İran'da Sasaniler ile başlayıp Osmanlıya kadar uzanan bir süreçte Doğu coğrafyasındaki pek çok devletin yönetim yapısının genel

karakteristiğini oluşturmuş ve birey üzerinde onlardan ayrı bir iktidar kavramının yaşanmasına neden olmuştur.

Osmanlıya gelindiğinde ise bu genel karakteristiğin etkisine ilave olarak Osmanlı'ya özgü birtakım faktörlerde merkeziyetçiliğin kurumsallaşmasının etkenleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Osmanlı bürokrasisinin merkez dışı güçlere fazla güvenmemesi merkeziyetçi bir yapının kurumsallaşmasının bir başka nedeni olarak kabul edilebilir. Bu güvensizliğin kaynağında Batı'da devleti biçimlendiren süreçlerle Osmanlı devletini biçimlendiren süreçlerin farklı niteliklere sahip olması yatar. Batı'da modern devleti yaratan merkezileşme süreci dayandığı feodal temellerden ötürü, çevre güçleriyle uzlaşmak zorunda kalmıştır. Bu çevre güçlerinden en önemlisi kentler dolayısıyla yerel yönetimlerdir. Fakat uzlaşma, çevre açısından sistem içinde erimeyi getirmemiş, aksine özerklik sağlamıştır. Osmanlı'da ise, bu karşı karşıya gelme tek boyutludur. Başka bir deyişle her zaman merkezle çevrenin çatışması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Merkezle çevrenin çatışması temelinde karşı karşıya gelmesi 19. yüzyıldaki modernleşmeden sonra da değişmemiştir. Bu yapı bugün de devam etmektedir.

Genel anlamda bir merkeziyetçiliğin Osmanlıda söz konusu olması, yerel yönetimlerin güçlü ve demokratik yönetimler olarak ortaya çıkmasını engellemiştir. Süreklilik arz etmemesine rağmen ve seçim mekanizmasına dayanmamasına rağmen Osmanlıda kendine özgür bir yerinden yönetim mekanizmasının varlığından söz edilebilir. 19. yüzyıla kadar kentsel hizmetler bu yönetim üzerinden yürütülebilmıştır. İmparatorluğu modernleştirmek ve yıkılmasını engellemek için 19. yüzyılın ortalarından itibaren başlatılan reform hareketleri demokratik bir yerel yönetim oluşturmaktan ziyade merkeziyetçi yapıyı yeniden üretmiştir. Türkiye

Cumhuriyeti döneminde yerel yönetimler ve özellikle belediyeler, demokratik siyasal kurumlar olmaktan çok yerel bazda kamu hizmetlerini halka sunmanın bir aracı olarak yalnızca görülmüştür.

Sivil toplumun Türkiye'deki durumu hakkında ise şunlar söylenebilir: Türkiye'nin, Osmanlı Devletinde başlayan ve daha çok batılılaşma yönünde ilerleyen değişme sürecinde, itici güç her zaman devletin elindeydi. Devletin toplumu Batı yönünde değiştirme çabasında başlıca aracı ise, 'hukuk kurumu, yani çıkarılacak başlıca yasalardı. Gelgelelim böyle bir süreç, Batı tarihinde "sivil toplum" deyiimiyle anlatılmak istenen yapıyı oluşturan süreçle benzeşmemekte, hatta onunla çelişmektedir. Çünkü Batı'da sivil toplum devlet düzenlemesiyle karşıtı olarak kullanılan deyme de yer verilecek olursa, politik toplumun müdahalesiyle oluşmamış, tersine, bu yapıya karşı direnerek ve kendi özerkliğini kabul ettirerek bir gerçeklik haline gelebilmiştir. Türkiye'nin yaşadığı Batılılaşma süreci, bir sivil topluma erişme süreci olarak ele alınacak olursa, sürecin çelişkisi burada yatmaktadır. En azından Batı'nın kendisinin gelişmesine norm olarak bakılırsa, bu bir çelişki biçiminde ortaya çıkar: Sivil toplum yasa ile yaratılmaz. Oysa Türkiye'nin kendi özgül biçimlenmesinde, sürekli olarak bu yol denenmiştir. Bunun sonucunda sivil toplumdandan çok bürokratik toplum denilecek bir modele varılmıştır. Sivil toplum modeli, uzun süre boyunca Batılılaşmacı yönetici kadroların ideali olmakla birlikte, onun ortaya çıkması için topluma verilmesi gereken özerklik de tehlikeli görülmüş ve sonuç olarak sivil toplum yapıları Türkiye'de kısmen yerleşebilmiştir. (Belge 1983)

Aslında Avrupa'da seçilmiş yerel meclislerin oluşmasını sağlayan yasaların 19. yüzyılda ortaya çıktığını düşündüğümüzde Osmanlının Batılı anlamda bir yerel yönetim kuruluşu oluşturma arayışında çok da geç kalmadığı düşünülebilir.

(Keleş ,1998) Ancak Osmanlı siyasal yapısının dayandığı siyasal kültür ve kurumlar yerel yönetimlerin demokratik bir yönde gelişmesine engel teşkil etmişlerdir.

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 Müslim 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. (Mardin, 1983) 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)

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 vesayetin 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 çağdaştırmak ve ideolojisini geniş yığınlara benimsetmek amacıyla bürokratik elitleri nihai güç konumuna oturtmuş olmasıdır. Batılılaşma misyonunu gerçekleştirmek için seçilmişlerine fazlaca inisiyatif 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)

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. (Coşku, 1996) 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)

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 Osmanlıdan başlayıp günümüze kadar yön verici bir siyasal gelenek olarak Türkiye'nin siyasal ve yönetsel yapısında varlığını koruyan patrimoniyal anlayış, modernleşme çabalarıyla bile kaldırılamamış hatta yeniden üretilmiştir. (Heper, 1979) 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 arttığı en önemli göstergeleri siyasal partilerin üye sayılarındaki yükselmeler ve örgütlü sayılarındaki artışlardır. (Çaha, 1996)

## KAYNAKLAR

**ATEŞ, T.** "Sivil Toplum ve Değerleri" Sivil Toplum (der: Yurdakul Fincancı), İzmir 1991

**AYKAÇ, B.** "Demokratikleşme ve Mahalli idare Anlayışı", Hak-İş Dergisi, S.28, Ankara, 1994

**BELGE, M.** "Sivil Toplum ve Türkiye", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, C.7

**ÇAHA, Ö.** "Osmanlıda Sivil Toplum", Ankara Üniversitesi: SBF Dergisi (Prof.Yılmaz Günel'a Armağan), C:49,Sayı:3-4,Haziran-Aralık 1994, s.79-99

**ÇAHA, Ö. ve Toprak, M., Dalmış, İ.** "Siyasi Parti Üyelerinde Siyasal Katılım Düzeyi: Kırıkkale Örneği", Yeni Türkiye, S.9, Mayıs-Haziran, Ankara, 1996, s.205-247.

**ÇOŞKU, B.** "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.5, S.3, Mayıs 1996, s.35-47

**ÇOŞKUN, A.V.** "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Türk İdare Dergisi, S.422, Mart 1999, s.93-110

**EMİNİ, F.T.** "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu'nun İç ve Dış Dinamikleri", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Y: 2009, C: 16, S: 2, s.31-48

**ERYILMAZ, B.** "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE Yay.,Temmuz 2002, C: 11, S: 3

**GERAY, C.** "Yerel Yönetimlerin Mali sorunları", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 10, sayı.2845, 1983

**GÖKÇE, G.** "Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi", Selçuk Üniversitesi İİBF Dergisi, S:5, 53-77 (1999)

**GÖRMEZ, K.** "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri", G.Ü. İİBF Dergisi 2000, S:4, s.81-88

- GÖRMEZ, K.** Mahalli İdareler ve Demokrasi, Ankara 1987
- GÖRMEZ, K.** Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yay., Ankara 1997
- GÖRÜN, M.** ‘‘Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma’’ Yönetim Bilimleri Dergisi (4:2), 2006,
- GÜLER, B. A.** Yerel Yönetimler, TODAİE Yayınları, Ankara 1998
- HEPER, M.** ‘‘Osmanlı-Türk Siyasal ve Özellikle Yönetmel Yaşamında Patrimonyalizm’’, Toplumcu Düşün, S.7, 1979, s.109-120
- HİLL, Dilys M.** Democratic Theory And Local Government, London 1974
- İSBİR, B.** ‘‘Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik’’, DEU Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 11, Özel S: 2009, s.1571-1599, (2010)
- KARAMAN, M. L.** ‘‘Sivil Toplum Kavramı ve Türkiye Üzerinde Değerlendirmeler: Bir Yeniden Bakış’’, Türkiye Günlüğü, Sayı: 10, 1990, s.4-22
- KARAMAN, T.** Yerel Yönetimler ,DEU. Yay., İzmir 1996, s.15
- KAYPAK, Ş.** ‘‘Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi’’, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, C: 12, Sayı: 17, Y: 2012, s.172-196
- KEANE, J.** ‘‘Despotizm ve Demokrasi’’ Sivil Toplum ve Devlet (der: John Keane; çev: A.İpek –K. Somer), Ayrıntı Yay., İstanbul 1993
- KELEŞ, R.** ‘‘Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler’’, Bahri Savcı’ ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1998
- KELEŞ, R.** ‘‘Kentsel Katılım Nedir Ne değildir’’, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar,IULA-EMME Yayını, İstanbul 1993
- KELEŞ, R.** Yavuz Fehmi, Yerel Yönetimler, S Yayınları, Ankara, 1983
- KELEŞ, R.** Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul 1994
- KEPENEK, Y. ve Yentürk, N.** Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1994
- KESTELLİOĞLU, G.** ‘‘Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği’’, KSU İİBF Dergisi, S: 1, C: 1,Yıl: 2011, s.121-140
- MAGNUSON, W.** ‘‘Bourgeois Theories of Local Government’’, Political Studies, vol: 34, No:1, 1986,
- ORTAYLI, İ.** ‘‘Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras’’, Türk Belediyeciliğinde 60.Yıl, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA\_EMME Ortak Yayını, Ankara, 1990

**ÖZAY, İ.** Gün Işığında Yönetim, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1993,

**ÖZER, M. A.** “Yerel Yönetimler Reformumuzun Reformu”, İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz- Ağustos 2011, S: 146, s.20-26

**Resmi Gazete**, 9 Mayıs 1985, Sayı: 18749.

**RİCHARD, P.** The Local Government System, London 1983, s.167

**SARAN, M. U.** “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Temmuz 1996

**SİVEREKLİ, E.** “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, Türk İdare Dergisi, S.431, Haziran 2001, s.121-133

**SOBACI, M. Z.** “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, Yönetim Bilimleri Dergisi (5:1), 2007, s.220-235

**SÜRGİT, K.** “Kamu Hizmetlerinde Modernleşme”, Amme İdaresi Dergisi, C.3, S.3, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s.3-6

**ŞERİF, M.** “Sivil Toplum”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 8, İletişim Mardin, Şerif, “Sivil Toplum”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 8, İletişim Yay., İstanbul 1983

**ŞERİF, M.** “Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez- Çevre İlişkileri”, Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Ed. Mümtaz’er Türköne-Tuncay Önder, İletişim Yay., İstanbul,1992

**TEKELİ, İ.** “Democrocay in Local Adminastration and Development of Municipalities in Turkey”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, Cilt 2, Sayı 6, 1993

**TOKSÖZ, F.** Yerel Yönetim Sistemleri, TESEV Yay., Ağustos 2009

**Urhan, V. F.** “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden yapılandırılması”, Sayıştay Dergisi Temmuz- Ağustos 2008, S: 70

**UYGUN, O.** Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler, TESEV Yay., İstanbul, Nisan 2012

**VAROL, M.** Yerel Siyasetin Demokratikleştirilmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara 1989

**YALÇINDAĞ, S.** “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, C.24, S.3, TODAİE Yay., Ankara, 1991, s.123-152

**YALÇINDAĞ, S.** “Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, C.21, S.3, TODAİE Yay., Ankara, 1998, s.5-6.

**YAYLI H., Pustu Y.** “Yerel Demokrasinin İlkeleri”, Karadeniz Araştırmaları, Sayı: 16, Kış 2008, s.133-153

**YETER, E.** “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.1, S.4, TODAİE Yay., Ankara 1992, s.13-21

**YILDIRIM, S.** Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar, İstanbul 1993

**YILDIRIM, T. ,Karan, V.** İdare Hukuku-I, Oniki Levha Yay., İstanbul, 2009

**YILDIZ, M.** “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C: 5, S: 4, Temmuz 1996, s.3-15

### **İnternet Kaynaklar :**

**AYDIN, Yakup,** “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci”, Sayder Dış Denetim Dergisi Nisan- Mayıs- Haziran 2011, (Erişim)  
<http://www.sayder.org.tr/e-dergi-turkiyede-yerel-yonetimlerin-gelisim-sureci-12-2.pdf>, 22 ağustos 2013

**ÇELİK,V., Çelik F., Usta S.** “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi”, Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Aralık 2008, C:1, Sayı: 2, (Erişim)  
<http://iibfdergi.nigde.edu.tr/attachments/article/95/6.pdf> , 01 Eylül 2013

**TEKELİ İ.** “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’ de Belediyelerin Gelişimi”, AİD, C:16, S:2, Ankara, 1983 (Erişim)  
<http://yayin.todaie.gov.tr> , alındığı tarih: 11 Temmuz 2013

**TORTOP, N.** Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara 1994, alındığı tarih:  
<http://yayin.todaie.gov.tr/goster.php> 06 Mayıs 2013

Karınca Dergisi, S: 821, Mayıs 2005, alındığı tarih:  
<http://www.koopkur.org.tr/pdf/karinca/821.pdf>, 16 Temmuz 2013

**Yaman KOÇAK, S. ve Ekşi, A.** “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’ de Yerel Yönetimler”, SDU Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Mayıs 2010, S: 21, alındığı tarih:  
[http://sablonsdu.edu.tr/dergi/sosbilder/dosyalar/21/21\\_17.pdf](http://sablonsdu.edu.tr/dergi/sosbilder/dosyalar/21/21_17.pdf) , alındığı tarih: 02 Haziran 2013

**ZEREN,H. E., Özmen, A.,** “Halkın Belediye Faaliyetlerine Katılım Duyarlılığı ve Hizmet Memnuniyeti : Karaman Belediyesi Örneği, alındığı tarih:  
<http://dergi.kmu.edu.tr/userfiles/file/aralik2010/165-173.pdf> 03 mayıs 2013

<http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Sertesin> alındığı tarih: 01 Eylül 2013

## KİŞİSEL BİLGİLER

---

- Adı Soyadı :Müge Özbek
- Doğum Yeri:Diyarbakır
- Doğum Tarihi:31.08.1982
- Uyuşu:T.C.
- Medeni Durumu:Bekar
- Ehliyet: B Sınıfı
- Mail: mozbek2@sgk.gov.tr



## İŞ TECRÜBELERİ

---

- Sosyal Güvenlik Kurumu Memur (İş Kazası,Hizmet Bildirim, İşyeri Tescil ve E-Sigorta Servisi)

## EĞİTİM BİLGİLERİ

---

- Lise (Özel Amid Lisesi-1998)
- Lisans ( Doğu Akdeniz Üniv. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi-2004)
- Y.Lisans(İstanbul Aydın Üniv.Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim-2015)

## YABANCI DİL VE DÜZEYİ

---

- İngilizce (İyi Düzeyde)

## BİLGİSAYAR BECERİLERİ

---

- MS Windows (İyi Düzeyde)
- MS Office (İyi Düzeyde)

## KURS VE SERTİFİKALAR

---

- TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi ETÜ-SEM Proje Uygulamalı İnsan Kaynakları Yönetimi Sertifikası ( 2007)
- Strateji Odaklı Yönetim (Yarınlarda Var Olmak) Sertifikası (2007)