

YEREL DEMOKRASİNİN İLKELERİ

Hasan Yaylı*

Yusuf Pustu**

Özet

Demokrasi günümüz yönetim tartışmalarında temel referans noktalarından biri haline gelmiştir. Demokrasi kavramına bu tartışmalarda sıkça atıf yapılmakta, demokrasiye çok yönlü işlevler yüklenmekte ve farklı demokrasi kavramsallaştırmaları yapılmaktadır. İşte bu kavramlardan en önemlilerinden biri de yerel demokrasi kavramıdır. Yerel demokrasi kavramı günümüzde yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Bu çalışmada demokrasi kavramından hareketle yerel demokrasi kavramının neyi içerdiğini ortaya koymaya ve yerel demokrasinin ilkelerinin ne olduğunu incelenmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kavramlar: Demokrasi, Yerel Demokrasi, Yerel Yönetimler, Özerklik

GİRİŞ

Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlardır. Bu bakımdan yerel demokrasilerin hayat bulacağı yerel yönetimlerin demokratik yaşama zemin hazırlayan bir yapıda olması oldukça önemlidir. Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olarak sayılabilecek olan yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve liderlerin danışmaya önem atfetmeleri, hem de seçmene karşı hesap verme ihtiyacı duymaları, yerel yönetimlerde daha etkin ve kolay vücut bulabilecek olan öğelerdir.

Demokrasi, toplumdaki bazı farklılıkları ve çeşitlilikleri, siyasi hayata katmaya imkân veren bir yönetim biçimidir. Demokrasi kimilerince idealize edildiği gibi her derde deva olan kesin bir sistem değil, demokrasi bir uzlaşma, sorunların çözülebilmemesine meşru zeminler hazırlayabilen bir sistemdir. Kamusal işlerin yürütülmesine ve bu tür sorunların çözülebilmemesine ilişkin olarak kurulan bazı mekanizmaların işletilmesi bir sistemde sağlanabiliyorsa, bu sistem çoğulcu ve demokratik bir sistemdir demektir. Yerel demokrasi de bu sistemin en uçtaki ve aşağısındaki ayağını oluşturmaktadır. Demokrasi bu şekilde aşağıdan yani çevreden, merkeze doğru genişlerse daha işlevsel bir nitelik kazanır. Bu nedenle, yerel

* Öğretim Görevlisi, Kırıkkale Üniversitesi, Keskin Meslek Yüksek Okulu.

** Araştırma Görevlisi, Gazi Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

demokrasinin ilkeleri, demokrasinin ilkeleriyle çelişmez, hatta demokrasinin ilkelerinin en iyi uygulanabileceği alanlar yerel yönetimlerdir.

Yerel yönetimlerle ilgili yaygın olarak kabul edilen görüş, yerel yönetimlerin demokratik yaşayışın başlangıç noktası, hatta demokrasinin ilk deneme yerleri olmalarıdır. Yerel yönetimlerin tarihsel gelişim süreci içerisinde merkezi idarelere karşı özerk, kendilerini idare etmek amacıyla yerel halk tarafından ortaya çıkarılmaları, karar organlarının seçimle işbaşına getirilmeleri ve yerel halkın genel yaşamını etkileyen işleri yaparak, bunlara ilişkin kararları almaları genel kabul görmüş olan dayanaklarıdır.

Bu bağlamda yerel yönetimlerin yerel halkın bireysel haklarının gerçekleşmesi adına ve yerel demokrasinin gelişmesi adına bazı ilkelerle hareket ederek bunu başarabilmeleri bu yönetim birimlerinden beklenmektedir. Yerel yönetimler bugün bir yandan siyasal, diğer yandan yönetsel birimler olarak özel bir konuma sahip olmalarından kaynaklanan ikili nitelikleri sebebiyle, merkezi idarelere karşı yerel yönetimlerin demokratikleşmesi adına önemli bir işlevi görmeleri gereken kurumlar niteliğindedirler¹.

Demokratikleşme sürecinde önemli görevler yüklenen yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki bağlantı günümüzde önemli tartışma konuları arasındadır. Günümüzde bu kapsamda yerel yönetimlerin ülkelerin demokratikleşmesinde önemli bir rolü olduğu, yerel düzeyde demokrasi olmadan ülke de demokrasiden bahsedilemeyeceği, dolayısı ile sağlıklı işleyen bir demokratik sistem için yerel demokrasilerin varlığının şart olduğu ifade edilmektedir. Buradan hareketle bu çalışmada iyi işleyen demokratik bir sistemin temel taşı olan, yerel demokrasinin ne olduğu ortaya konulduktan sonra, yerel demokrasinin asgari gerekleri olan ilkeleri incelenecektir.

A. DEMOKRASİ ve YEREL YÖNETİMLER

Demokrasi ile yerel yönetimlerin birlikte anılması temelini komün yönetimlerinden almaktadır. Komünler buldukları dönemde demokrasi hücreleri olarak görülmüşler ve o dönemin iktidarlarına karşı hep özgürlüğün, eşitliğin, katılımın ve kendi kendini yönetmenin örneğini oluşturmuşlardır². Bu birimlerin özellikle İngiltere gibi ülkelerde demokrasinin sağlanmasında pek çok önemli işlevler yürüttüklerini söylemek mümkündür³.

Demokrasi kavramının tarihsel kökeninde komün yönetimleri (kent devletleri) bulunmaktadır. Yunan-Roma uygarlığının şehir demokrasisi çağdaş dünyanın siyasal kültürünün başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu kavram 19. yüzyıla kadar kent devletleri ile özdeşleşmiş durumda idi. Yerel ölçekte kendi kendini yönetme ve yönetebilme hakkı ilk kez kent devletlerinde ortaya çıkmış ve demokrasi, tarihsel gelişimi içinde, uzun süre -iki bin yıl- "doğrudanlığı" esas alan, "kent

¹ Sezer, Birkan Uysal "Yerel Yönetimler ve Halkla İlişkiler" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, (Kasım 1996), s.59.

² Görmez, Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara 1997, s.12.

³ Görmez, Kemal, *a.g.e.*, s.13.

devleti" demokrasisi ile özdeşleştirilmiştir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda da yerel yönetimlere olan ilgi tekrar artmaya başlamış, yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişkiden yararlanmak amacıyla bu birimler hızla demokratikleştirilmeye çalışılmaktadır.

Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesi daha kolaydır. Katılma yerel yönetimlerde ulusal düzeydekinden daha yoğun ve doğrudandır⁴.

Demokratik bir yerel yönetim, ancak demokratik bir toplum içinde gelişebilir. Yerel yönetimler demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlayan kurumlardır. Yerel yönetimlerle demokrasi arasında oldukça güçlü bir ilişki vardır. Yerel yönetimlerde bireylerin özgürlüklerini kullanabilmeleri daha kolaydır. Yerel yönetimler insanların özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yakınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmalarında birincil kuruluşlardır⁵. Hill'e göre de; yerel yönetimler demokrasinin temel eğitim kurumlarıdır ve yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi demokrasinin gelişmesine paraleldir⁶. Yerel yönetimlerde demokratik kültürün gelişmesi ve yerleşmesi demokrasinin temel güç kaynağını oluşturur.

Bir ülkede siyasal sistem demokratik nitelik taşııyorsa, yerel yönetimlerinde demokrasi ile ilişkisinden söz etmemiz kolay değildir⁷. Günümüzde artık ülke düzeyinde sağlıklı bir demokrasi için, yerel yönetimler demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bunun nedeni yerel yönetimlerin gerçek bir halk katılımı sağlamaya daha elverişli olması, yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve yönetenlerin hem danışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu gibi demokrasinin temel ilkelerini daha kolay gerçekleştirmeye elverişli yapılar olmalarıdır.

Güçlü yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin demokratik nitelik taşımaları ülke çapında da demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlar. Dünya da yerel yönetimleri güçsüz olmasına karşılık demokrasinin gelişmiş olduğu tek bir ülke dahi bulunmamaktadır⁸. Demokrasinin gelişmemiş olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin de güdük ve gelişmemiş olduğunu görebiliriz. Demokrasiyi ülke çapında yaşatabilmenin ilk adımı yerel yönetimler özerkleştirilerek atılabilir. Yerel yönetimler halkın siyasal terbiyesinin ve demokrasi terbiyesinin geliştirildiği temel basamaklardır. Bu yönü ile yerel yönetimler ülke çapında politikacıların, devlet adamlarının yetiştirildiği bir fidanlık hizmeti de görmektedir.

⁴ Hill, Dilys M; *Democratic Theory And Local Government*, London 1974, s.22-23.

⁵ Görmez, Kemal, *a.g.e.*, s.62.

⁶ Hill, Dilys M; *a.g.e.*, s.79.

⁷ Wickwar Hardy, *The Political Theory of Local Government*, South Carolina 1970, s.74.

⁸ Aykaç, Burhan, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Açmazları*, Ankara 2003, s.12.

B. YEREL DEMOKRASİ

Demokrasi kavramının evrensel ve tek bir tanımını yapılamadığı gibi yerel demokrasi kavramının da evrensel ve tek bir tanımının yapılması oldukça zordur. Hatta yerel demokrasi kavramı için demokrasi kavramından daha öte tartışma ve farklı tanımlama çabaları vardır⁹. Bu farklı tanımlama çabalarının yanında, günümüzde yerel demokrasi kavramının yanlış, hata eksik olduğu yönünde de tartışmalar vardır. Bu kavramın yerine demokratik yerel yönetim kavramı da kullanılmaktadır. Literatürde yerel demokrasi kavramının yanlış olduğu olsa olsa, demokratik yerel yönetim olacağı yönünde tartışmalar vardır¹⁰. Bu kavramların yerine ve aynı anlamda zaman zaman yerel özerklik kavramı da kullanılmaktadır.

Yerel yönetimler, yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar, özgürlük gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirildiği mekânlar olarak, toplumun demokratikleşmesine önemli katkılar sağladıkları için, yerel demokrasiler olarak adlandırılır. Ancak karşıt görüşü savunanlar yerel demokrasiden söz edebilmek için yerel iktidarın olması gerektiğini söylerler. Hamamcı'ya göre; "yerel demokrasiden söz edebilmek için yerel iktidar olması gerekir, merkezi iktidardan bağımsız bir yerel iktidar olamayacağı için yerel demokrasiden de söz edemeyiz. Öyleyse demokrasiyi yerelleştirmektense, yerel yönetimleri demokratikleştirmeliyiz"¹¹ ifadeleri ile demokratik yerel yönetim kavramının kullanılmasını gerektiğini belirtmiştir. Ancak demokrasi için yerel yönetimlerin şart olmadığını belirten görüşe göre; yerel demokrasi ya da demokratik yerel yönetim denildiğinde yerel iktidar kastedilmemekte, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması anlatılmaktadır¹². Dolayısı ile yerel demokrasi ile yerel iktidar arasında birebir bir bağlantı kurmak yanlış olacaktır.

Bu kavramlardan yerel demokrasi kavramı, federal devletler yerel yönetimleri ve İngiltere gibi güçlü yerel yönetim geleneği olan ülke yerel yönetimleri için kullanılmaktadır¹³. Yerel demokrasi kavramı ile ifade edilen yapı henüz devlet egemen bir düzen olarak ortaya çıkmadan önce var olan bir düzendir. Bu düzen kendiliğinden gelişen toplumun ihtiyaçları ve katkıları ile şekillenen bir öz yönetim şeklindedir. Dolayısı ile yerel demokrasi ile yerel iktidar kastedilmez. Demokratik yerel yönetim kavramında ise yerel yönetim sisteminin demokratikliğine vurgu yapılır. Başka bir deyişle, yerel demokrasi kavramında yerel demokratik değerlere (demokratik kültüre) vurgu yapılır, oysa demokratik yerel yönetim kavramında, yönetim süreçlerinin, yönetimin işleyişinin demokratikliğine vurgu yapılır.

Demokrasi amaçlarla değil, araçlarla ilgilidir¹⁴. Yerel demokrasiden de günümüzde anlamamız gereken yerel yönetim sisteminin demokratikliğidir. Yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması, halkın

⁹ Görmez, Kemal, *a.g.e.*, s.67.

¹⁰ Görmez, Kemal, *a.g.e.*, s.68.

¹¹ Hamamcı, Can, "Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasi", *Yeni Gündem Dergisi (Yerel Yönetimler Eki)*, Cilt 4, Sayı 6 1995, s.19.

¹² Görmez, Kemal, *a.g.e.*, s.196.

¹³ Görmez, Kemal, *a.g.e.*, s.68.

¹⁴ Hill, Dilys M; *a.g.e.*, s.224.

karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri aracılığı ile katılımıdır. Yerel demokrasi halkı doğrudan etkileyen, günlük hayatını önemli ölçüde belirleyen gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük ölçekli bir dünyadır¹⁵. Yerel demokrasinin temel şartlarından birisi, yerel siyasal süreçlerin gizli ve kapalı değil açık ve herkesin görebileceği şekilde işleridir. Demokratik yerel yönetimler, Avrupa'da merkezi devletlerin ortaya çıkmasından sonra yerel ölçekte kurulan demokratik bir düzendir. Demokratik yerel yönetimlerde bireyler yönetimi etkileyebilirler, gücü paylaşabilirler, yerel birimler aynı zamanda yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetimler üzerinde merkezden atanan bir vali tarafından uygulanan vesayet denetimi yoktur. Yerel yönetimler kendi bütçelerini oluşturabilir ve vergi politikalarını belirleyebilirler. Kısaca demokratik yerel yönetim; yerel yönetim seçmenlerinin, vatandaşların seçimi ve etkisi altında olan bir yönetimdir. Yerel otorite siyasal anlamda merkezi yönetimle paylaşılmış olmakla beraber; yerel hizmetler yerel halk tarafında seçilmiş kurullar tarafından yürütülür. Bu kurullar yerel halk tarafından yapılacak denetime açıktır.

Demokratik yerel yönetimlerde, yerel birimler merkezi yönetimin gayri resmi temsilcileri gibi birçok hizmeti ifa edebilirler, ancak merkezi yönetimin bir birimi değildirler. Yerel yönetimler personel alımı, personelin işine son verme, görevlendirme yetkisine sahiptirler, sundukları hizmetlerle ilgili yönetmelik çıkarabilirler, kendi iç örgütlenmelerini ulusal yasalar çerçevesinde serbestçe belirleyebilirler. Yerel hizmetlerin nasıl yönetileceği, nasıl koordine edileceği, öncelikle hangi hizmetlerin sunulacağı yerel yönetimlerin tasarrufundadır.

Yerel demokrasi olmadan ulusal düzeyde demokrasiden söz edemeyiz, demokrasinin ulusal düzeyde sağlıklı işleyebilmesi, önemli ölçüde komşuluk ilişkilerine ve kişisel ilişkilere dayalı, bireylerin kararların alınmasına doğrudan katılabildiği ve günlük hayat üzerinde denetimde bulunabildiği birçok "küçük demokrasinin" bulunmasına bağlıdır. Ulusal demokrasi ile yerel demokrasinin birbirinden ayrı yapılar olarak düşünülmesi toplumun bütünlüğü anlayışına ters bir yaklaşımdır. Ulusal demokrasiden ayrı bir yerel demokrasiden söz edilemez. Hill'e göre; ulusal demokrasilerle yerel demokrasileri farklı şeylermiş gibi algılamak ve anlatmak yapaydır¹⁶. Smith demokrasiyi, doğrudan kendi kendini yönetmenin kendisidir, şeklinde tanımlamış ve ancak yerel olan demokrasiden söz edilebileceğini vurgulamıştır¹⁷. Montesquieu'nun da ideal devletin ancak yerel topluluklarca kurulabileceğini belirtmesi yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkinin kaçınılmaz olduğunu gösterir. Demokrasi yerel düzeyde başarılı bir şekilde hayata geçirilebilirse ulusal düzeyde de başarılı bir demokrasiden söz edebiliriz.

C. YEREL DEMOKRASİNİN İLKELERİ

Yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu, bu organların bağımsız karar alabilme yetkisine sahip olmaları, bu kararları bağımsız olarak uygulayabilmeleri,

¹⁵ Hill, Dilys M; *a.g.e.*, s.71.

¹⁶ Hill, Dilys M; *a.g.e.*, s.201-202.

¹⁷ Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar*, İstanbul 1993, s.9.

halkın bu kararlara katılabilmesi ve kararları etkileyebilmesi yerel yönetimlerin mali ve idari alanda şeffaflığın sağlanması, idareler arasın ilişkilerin düzenlenmesi ile mali bağımsızlık yerel demokrasinin en temel ilkeleridir.

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 şekline yönelmektedir¹⁸. Dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi daha çok halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir¹⁹.

Bireyin devlet karşısındaki güçsüzlüğü, özellikle az gelişmiş ülkelerde bireyin devletten korkmasına, ona karşı yabancılaşmasına ve depolitizasyonuna neden olmaktadır. Bu noktada yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek halk katılımı, söz konusu sakıncaların ortadan kaldırılmasına yardımcı olacaktır²⁰. Yerel yönetimlere, yerel halkın demokrasi bilincinin geliştirilmesi ve onların yönetime katılımlarının sağlanması açısından büyük görevler düşmektedir.

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 yöntemlerle bu kurullarda belirli bir 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 görmektedir²¹.

¹⁸ Görmez, Kemal, *a.g.e.*, s.22.

¹⁹ Görmez, Kemal; *Mahalli İdareler ve Demokrasi*, Ankara 1987, s.134.

²⁰ Görmez, Kemal; *Mahalli...*, s.134.

²¹ Yıldırım, Selahattin, *a.g.e.*, s.92.

Yerel yönetimler düzeyinde vatandaşların yönetime katılımına yönelik olarak farklı yol ve yöntemler de kullanılabilir. Genel olarak “yurttaş girişimleri” olarak adlandırılan bu yöntemlerin en önemli araçlarının başında yerel topluluk içinden 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 (recall). Yurttaşların seçilmiş kamu görevlerinden memnun olmadıkları durumlarda, bu kişilere uygun bir yolla güvensizlik bildirmeleri ve görevden 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 oluşturulması dayanan bu yöntem daha çok ABD’de uygulanmaktadır.

Halkı yerel karar alma süreçlerine dâhil 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, manüplasyona müsait olması ve büyük maliyetler getirmesi gibi sebeplerle eleştirilse de referandum demokratikleşme yolundaki ülkelerde bile seçim mekanizmasına ek olarak halkı demokratik sürece katkıya zorlayan bir yöntem olarak kabul edilmektedir.

Bu yaklaşımların aksine yerel demokrasi kavramı içerisinde değerlendirilen halk katılımı kavramı ile ne kadar uyacağı tartışılabilir, ancak bilimsel düzeyde tartışılan halk katılımına günümüz koşullarında gerçekçi bakmayan 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 megalopolde yaşayan çağdaş toplum söz konusu olmakta ve ancak nostaljik bir halk katılımı veya “yerel halk” tanımlamasına gidilebileceği gibi bir görüş söz konusudur²².

²² Güler, B.Ayman, *Yerel Yönetimler*, Ankara 1998, s.2.

Güler'in bu düşüncesine karşın son yıllarda halkın yönetime katılmasında yerel yönetimlerin katkılarını önemli olarak görenlerin sayısı da çoktur. Yıldız'a göre²³, temsili sistem 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 yeniden düzenlenmelidir. Özellikle yerel birimlerin nüfusları küçük tutulmalıdır.

-Ülkemiz ölçeğinde düşünülür ise, 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. Bu konuda ülkemiz için yapılan son yerel yönetimler reform tasarısındaki düzenlemelerin bir an önce kanunlaşarak, gerekli düzenlemeler acil olarak yerine getirilmelidir.

2- Yönetmelik ve Halkın Yerel Yönetimleri Denetleyebilmesi

Yerel topluluklarca oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları ve uygulama kararları üzerinde yerel halkın bilgi edinme hakkının olması²⁴ bu hakkın kullanılabilmesi için, yerel otoriteler ile halk arasındaki iletişim kanallarının iki yönlü olarak aktif olması gerekir. Bilgilendirilmiş bir kamuoyu katkısı ve görüşü olmadan demokratik yerel yönetimden söz edilemez²⁵. İletişim yerel düzeyde demokratik toplumların hayati bir parçasıdır. İletişim araçları kamuoyu görüşü ve taleplerinin yönetime iletilmesinde önemli bir rol oynar. Mill'e göre, insanlardan vergi ödeyip, kanunlara uyması isteniyorsa bunların ne için olduğu söylenmelidir²⁶. Yönetim gücünün bir şekilde halk denetiminde olması ve halkın kendisini idare edenleri kontrol altında tutabilmesi demokratik toplumun bir temeli olarak görülmektedir²⁷.

²³ Yıldız, Mete, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Temmuz 1996, s. 14-15.

²⁴ Özer, M. Akif, "Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Kavramlarının Analizi Üzerine", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 426, Mart 2000, s.135.

²⁵ Hill, Dilys M; a.g.e., s. 87.

²⁶ Mill, J. Stuart, *Hürriyet* (çev. Osman Destel), İstanbul 1963, s. 65.

²⁷ Görmez, Kemal, *Yerel...*, s.72.

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 yapılabilmesidir²⁸.

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 zeminini oluşturmaktadır²⁹. Yerel demokrasi adına en etkili denetim yollarından biri referandum yöntemidir.

Referandumun dışında günümüzde yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim birçok şekilde yapılabilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde denetim ve 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 ise “dış denetim”dir. Bunların dışındaki konumuz olan yerel demokrasi açısından halk denetimi ise yukarıdaki saydığımız yöntemler dışında “kamu denetçisi” (halk denetçisi) denilen bir yöntemle de yapılabilmektedir. Bu denetim adli ve idari ceza vermeye yetkili kurumlara raporlar sunmak suretiyle çalışsa da gücü yaptırım niteliğinde olduğu için günümüzde önemli yerel yönetim denetim mekanizmalarından biri olarak kabul edilmektedir.

Kamu denetçiliği (ombudsman) “halk avukatı” ya da “halk hakemi” adlarıyla anılmakta olup, yerel demokrasinin devamı açısından önemli bir konumdur. Yerel kamu denetçisi, yerel halkın yerel yönetimlerle ilgili şikâyetlerinin incelenip, değerlendirildiği bir makamdır.

Kamu denetçisi, yerel halkla yerel yönetimler arasındaki uyuşmazlıklarda olağan yargı kurumlarının organik bir bağımlı 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

²⁸ Yıldırım, Selahattin, *a.g.e.*, s.108.

²⁹ Yıldırım, Selahattin, *a.g.e.*, s.166.

ülkelerde ise yürütmenin içinde ancak bağımsız konumda “özerk” kuruluşlar olarak görülmektedir³⁰.

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 durmaktadır³¹.

3- Halkın Yerel Yönetimlerde 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 yönetimlerin de tanım gereği temsil kurumuna dayanması zorunludur. Yerel halkın ihtiyaç ve taleplerini yerel siyasalara dönüştürecek demokratik bir temsil sistemi olmaksızın etkili bir yerel yönetim sisteminin söz edilemez.

Yerel anlamda temsili demokrasi, biçimsel anlamda Batılı demokratik ülkelerde anlaşıldığı biçimiyle, seçilmiş organlara sahip yerel idareleri ifade etmektedir. Bu ülkelerin özellikle on dokuzuncu yüzyılda geliştirmiş oldukları yerel yönetimlerin temelinde de yine demokrasi, yani ülke halkının kendini en iyi şekilde 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 bulunmuştur³².

Yerel yönetim birimlerinin görece küçük ölçekli olmasının etkili bir temsil ve denetim sürecine yol açacağı inancı, yerel yönetim uygulamasının gerekçelerinden birisini oluşturmaktadır. Fakat unutulmamalıdır ki legal anlamıyla temsil edenle temsil edilen arasındaki bir ilişki olan temsil olgusu illegal bir anlam da kazanabilir. Temsilcilerin niteliği ve temsil organının yapısı bu konudaki eleştirilerin odak noktasını oluşturur. Bunun anlamı yerel yönetimler bazında temsilcinin / yerel meclisin belli bir çıkar grubunun, belli bir sınıfın, yerel oligarşilerin ve ya siyasal kliklerin sözcülüğünü üstlenebileceği endişesidir. Özellikle az gelişmiş toplumlarda ekonomik elitlerin siyasal alanda da etkili olacağı ve ya merkezi iktidara egemen olamayan ayrıcalıklı sınıfın yerel yönetimde erklerini sürdürecekleri³³ ve temel tercihleri belirleyecekleri yolunda yaygın olan bir kanı vardır.

Bunun yanında yerel siyasetin de ulusal siyaset gibi partiler ekseninde şekillenmesinden kaynaklanan problemler de endişelerin diğer bir ayağını oluşturmak-

³⁰ Yıldırım, Selahattin, *a.g.e.*, s.128-129.

³¹ Saran, M. Ulvi, “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Temmuz 1996, s.26.

³² Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul 1994, s.54.

³³ Varol, Muharrem, *Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi*, Ankara 1989, s.21.

tadır. Örneğin yerel sorunlar konusunda etkili olan / olabilecek bir kişi seçilemezken ülke genelindeki politik dalgalanmalar neticesi, görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan pek çok kişi yönetime gelebilmekte ve yönetimin temel eylem ve işlemlerine damgasını vurabilmektedir.

Yerel demokrasi kavramına temel olan temsil anlayışı, bir yandan kendi çıkar ve talepleri doğrultusunda temel siyasaları savunacak temsilci adayları arasında seçim yapacak bilinçli bir seçmen, öte yandan genel çıkarı savunacak bir temsilci idealine dayanmaktadır³⁴. Bunun yanında demokratik bir temsil sisteminin sahip olması gereken önemli bir özellik de, sistemin, nüfusun belli özelliklerini ve halkın içindeki belli grupların temsil organına yansımaları sağlamasıdır. Çünkü meclisin alacağı karar veya önceliklerin belirlenmesi, çatışan çıkarlar arasında tercih yapma açısından önemli olacaktır.

Yerel halkın genel anlamda temsilcileri eliyle yönetilmesinin yanı sıra yerel yönetimlerin yetkili kurullarında görevlendirilmesi, yerel halkı oluşturan bireylerin çeşitli uzmanlık alanlarından ve bilgilerinden faydalanılması, buldukları yerin idaresinde atama yoluyla çeşitli adlardaki görevlerde bulunmaları da halkın etkin temsili olarak görülebilir. Yerel halkın bu temsili belli birimlerde olabileceği gibi özel amaçlı olarak uygulanan plan ve projelerde "halk temsilcisi" sıfatıyla da olabilir³⁵.

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 katkılar 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 önemli bir sorun olduğu ülkelerde bu durum aynen yukarıda açıklandığı şekilde olmaktadır. Ülkemizde de yerel yönetimler konusunda, siyasal partilerin son yıllardaki birçok gelişmelere rağmen benzer şekillerde hareket edebildikleri, bölgesel düzeylerde görülebilmektedir³⁶.

Bir yandan yerel yönetimlerde temsilcilerin düzenli aralıklarla 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 düzeyde temsil edilenlerle temsil edenler arasındaki "toplumsal yakınlıktır". Yerel siyasal seçimler ile yerel seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın, ulusal düzeye oranla daha az olmasının, demokrasi kurumunun öngördüğü hem "gerçek bir seçme süreci"nin hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağlayacağı varsayılmaktadır³⁷. Mekansal ve toplumsal

³⁴ Çiftçi, Oya, *Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi*, Ankara 1994, s.16.

³⁵ Yıldırım, Selahattin, *a.g.e.*, s.128-129

³⁶ Keleş, Ruşen, *Yerinden...*, s.55.

³⁷ Richard, Peter, *The Local Government System*, London 1983, s.167.

yakınlık, vatandaş - yerel siyasal elit ile seçmen-yerel yönetim ilişkisini kolaylaştırarak demokratik bir katılıma ortam hazırlamaktadır.

4- Yerel Yönetimlerde Şeffaflığının Sağlanması

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

Şeffaflık kavramı, katılım ve halk denetimi kavramları ile iç içe bulunmaktadır. Örneğin yönetimin karar verme ve uygulama süreçlerinde ne kadar açıklık sağlanırsa, kuşkusuz halkın denetimi de aynı oranda daha etkili nitelikler kazanacaktır. Ya da katılımı ilgili bütün yol ve yöntemler, açıklığı da beraberinde getirecektir. Halkın yerel yönetimleri daha yakından ve titizlikle denetleme istekleri, sonunda açıklığı ve katılımı zorlayacak ve yerel yönetimler bu yönde girişimleri gerçekleştirmeye itecektir³⁸. Açıklık, katılım ve denetim araçlarından en yüksek oranda yararlanmanın ön koşulu, yerel yönetimlerde nelerin olup bittiği konusunda yöre halkının sistemli bir biçimde bilgi sahibi kılınmalarıdır.

Halkın bilgilendirilmesi için, yerel yönetimlerden yerel halka doğru işleyecek olan bilgi akımında iki yol özel önem taşımaktadır. Bunlardan ilki, kentlinin belediyeden bilgi isteme hakkına dayalı olarak sağlanacak bilgi akımıdır. Bu hak bağlamında yerel halk, yasalarla belirlenecek belli sınırlamalar dışında, belediyelerin işlem ve uygulamaları hakkında, bu yönetimlerden bilgi ve belge isteyebilmelidir.

Yerel meclis toplantıları, açıklık, katılım ve denetim araçlarının etkili kullanımları bakımından uygun ortamlar yaratmaktadır. Ancak bu amacın gerçekleşmesi için; kentlilere hemşehri girişimi yolu ile meclisi toplantıya çağırabilme olanağının sağlanması, yapılacak toplantıların yer, zaman ve gündemi konusunda onlara duyuruda bulunulması, meclis salonlarında seyircilere yeterli yer ayrılması, meclis tutanaklarının yayımlanması gibi uygulamaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Ayrıca meclis komisyonlarında uzmanlık bilgilerinden yararlanılabilecek hemşehirlere yer verilmesi de yerel yönetimler açısından yararlı bir yöntem olacaktır. Yine kentliler, mecliste kentlerini ve kendilerini ilgilendiren konuların görüşülmesini ve kimi durumlarda halkoyuna gidilmesini talep edebilmelidirler³⁹.

Bilgi akımındaki ikinci yol ise yerel yönetimlerin kendi girişimleri ile halkla ilişkiler tekniklerinden de yararlanarak kentlilere "tanıtım" başlığı altında toplanabilecek bilgileri ulaştırmalarıdır. Bu tür bilgilerin yöre halkına ulaştırılması birçok ülkede bazı durumlarda yasalarla zorunlu kılınmıştır. Ülkemizde de imar planları kopyalarının dileyenlere ücreti karşılığında verilmesi, belediye meclisi toplantı tutanak özetlerinin ilan edilmesi gibi bazı bilgi aktarımı örneklerine rastlanmaktadır.

³⁸Yalçındağ, Selçuk; "Saydam ve Dürüst Belediyecilik", Çağdaş Yerel Yönetimler, Ocak 1995, s.26.

³⁹YALÇINDAĞ, Selçuk; *a.g.m.*, s.26-27.

Yerel yönetimlerin halka yakınlaştırılması, çalışmalarında açıklık sağlanması, halkın etkin katılımı ve böylece hemşehrilerin yerel yönetimleri daha bilinçli bir şekilde denetlenmesi açısından büyük yararlar sağlamaktadır. Halka yaklaşma çalışmaları, yöneten ve yönetilen ilişkisinde kaynaşmayı ve bütünleşmeyi beraberinde getirecektir. Bu da ortak amaçlara yönelik tüm girişimlerde karşılıklı uyum ve desteği sağlayacaktır.

Yerel yönetimler özellikle örgütsel anlamda halkın yakın ilgi ve gözetimi altında bulunan birimler olarak görülmektedirler. 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 insanını 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 gerekmektedir. 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 bir 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 getirmektedir⁴⁰.

Yerel yönetimlerin birçok hizmeti doğal olarak bu birimlere önemli oranda mali yükler getirmektedir. Bu mali yüklerin karşılanması da genel olarak yerel halkın cebinden çıkan paralarla karşılanmaktadır. Yerel halk en azından teorik anlamda finansmanı kendisi tarafından sağlanmakta olduğu ve belirli ölçüde kendisinin de faydalandığı hizmetlerin amacına uygun bir şekilde yerine getirilip, getirilmediğini bilmek ister. Bu durumdan ötürü yerel yönetimlerin, yerel halka karşı yapmış olduğu hizmetler ve harcamalarla ilgili olarak bilgi vermesini gerektirir.

5- Yerel Yönetimlerin Sivil Toplum Özelliği

Yerel yönetim ve sivil toplum kavramları birçok açıdan çağımızın anahtar kavramlarının başında gelmektedir. Yerel yönetim çok daha eski bir tarih ve geleceğe sahip olduğu halde, sivil toplum kavramı ancak son iki yüzyıldan bu yana kavram olarak kullanılmaktadır. Ancak son yıllarda, dünyanın değişik bölgelerindeki insan topluluklarının değişim, demokratikleşme ve insani değerlerin savunulması ve geliştirilmesiyle ilgili olarak geliştirilen tartışmalarının gündeme gelmesi ile birlikte sivil toplum kavramı, yeni bir boyut kazanmış ve yerel demokrasi alanındaki önemli bir yeri işgal etmeye başlamıştır⁴¹.

Feodalitenin güç kaybetmesine, kapalı ekonomilerin açılmasına, siyasal iktidarın merkezileşmesine ve kırsal ağırlıklı toplumsal yaşamın kentleşmesine paralel olarak⁴² Batı Avrupa bireyinin vatandaş olma çabalarının sonucunda ortaya

⁴⁰ Saran, M. Ulvi, *a.g.e.*, s.20.

⁴¹ Yıldırım, Selahattin, *a.g.e.*, s.39

⁴² Ateş, Toktamış, "Sivil Toplum ve Değerleri" *Sivil Toplum* (der: Yurdakul Fincancı), İzmir 1991, s.34-36.

çıkan ve aristokratik bir toplumdaki burjuva toplumuna geçiş şeklinde sonuçlanan bir sürecin ürünü olan⁴³ sivil toplum kavramı günümüze kadar pek çok düşünürün dilinde farklı anlamlar kazanmıştır. 18. yüzyıla gelinceye kadar devlet (kamusal alan) ile eşanlamli olarak kullanılan⁴⁴ sivil toplum kavramı, 18. yüzyılın ortalarından itibaren devletten ayrı bir faaliyet alanını (özel alan) tanımlamak üzere kullanılmaya başlanmıştır⁴⁵. Hegel'le birlikte bu anlayışta geriye doğru bir dönüş yaşandıysa da, Marx ve Gramsci'nin sistematiğinde devletin ortadan kaldırılması sürecini tamamlayan bir olgu olarak görülmesi, kavramın tekrar devletten farklı bir konumda düşünülmesinin yolunu açmıştır.

Bu gün artık klasik sivil toplumun niteliğine yönelik tartışmalarının fazla bir geçerliliği kalmamıştır. Modern dünyada özel alan ile kamusal alan ve devletle sivil toplumun iç içe oluşu sivil toplum kavramını yeniden tanımlamayı zorunlu kılmakta⁴⁶ ve dikkatleri daha çok rejim, demokrasi, katılım gibi konulara çekmektedir. Bu noktada Şerif Mardin'in yaklaşımıyla sivil toplumu bir medeniyet aşaması olarak tanımlamak ve bu yaklaşımın siyasinin sultanından kurtulabilmiş toplumsal bir sistemin gerekliliğini⁴⁷ vurguladığını belirtmek iyi bir başlangıç olacaktır.

Sivil toplum örgütleri devletten bağımsız bir biçimde, bireylerin kendi aralarında örgütlenerek ortak çıkar ve yararlarını ifade etmelerinin temelini oluşturan yapılar olarak dünyanın birçok ülkesinde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle demokratik Batı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler de bu bağlamda değerlendirilmekte ve sahip çıkılmaktadır⁴⁸. Fakat batılı bir gelişme çizgisi izlememiş Türkiye gibi ülkelerde yerel yönetimler ne tarihsel arka plânıyla, ne sivil toplumcu bir 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 gelişimleri bir tarafta tutulduğunda bile pek çok açıdan benzer niteliklere sahiptirler. Ruşen Keleş bu nitelikleri şu üç ana başlık altında toplamaktadır⁴⁹; 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.

⁴³ Mardin, Şerif, "Sivil Toplum", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 8, İletişim Yay., İstanbul 1983, s.18-19.

⁴⁴ Keane, John, "Despotizm ve Demokrasi" *Sivil Toplum ve Devlet* (der: John Keane; çev: A.İpek-K.Somer), Ayrıntı Yay., İstanbul 1993, s.47.

⁴⁵ Karaman, M. Lütfullah, "Sivil Toplum Kavramı ve Türkiye Üzerinde Değerlendirmeler: Bir Yeniden Bakış", *Türkiye Günlüğü*, Sayı:10, 1990, s.5.

⁴⁶ Çaha, Ömer, "Osmanlıda Sivil Toplum", *Ankara Üniversitesi: SBF Dergisi (Prof.Yılmaz Günel'a Armağan)*, C:49, Sayı:3-4, Haziran-Aralık 1994, s.82.

⁴⁷ Mardin, Şerif, a.g.e., s.19-20.

⁴⁸ Yıldırım, Selahattin, a.g.e., s.40.

⁴⁹ Keleş, Ruşen, "Kentsel Katılım Nedir Ne Değildir", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, IULA-EMME Yayını, İstanbul 1993, s.5.

Kuramsal 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 toplumun bir parçasını oluşturduğunu ve yerel özerkliğin devlet müdahalesine karşı titizlikle korunması gerektiğini açıkça belirttiği gibi, sivil toplum kuruluşları analizinde yerel yönetim ile diğer özel kurum ya da kuruluşlar arasında hiç bir ayırım yapmamaktadır⁵⁰.

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 parçasıdır⁵¹.

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 demektir⁵².

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 sürdürülebilmesi açısından önemli olarak görülen birimlerdir⁵³. Bugün birçok açıdan yerel yönetimlerin gelmiş oldukları nokta ile bir sivil toplum örgütü olarak anılmaktadırlar.

Her ne koşulda olursa olsun, demokratik bir yerel yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin kendi gücünü veya iktidarını kendiliğinden kaynaklı bir amaç doğrultusunda değil, fakat bir sivil toplum içindeki başka grupların ve toplumsal diğer hareketlerle paylaşılacak ve birlikte kullanılmasını gerektirecek bir kaynak olarak görmesini ve bir ülkedeki merkezi idareyle, halk tarafından oluşturulmuş tüm sivil toplum örgütleri içerisinde konumlandırabilmesi gerektiği genel kabul görmüş yaklaşım olarak önümüzde durmaktadır.

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.

⁵⁰ Yıldırım, Selahattin, a.g.e., s.41.

⁵¹ Magnuson, Warren, "Bourgeois Theories of Local Government", *Political Studies*, vol:34, No:1, 1986, s.5.

⁵² Tekeli, İlhan, "Democracy in Local Administration and Development of Municipalities in Turkey", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 2, Sayı 6, 1993, s.25.

⁵³ Görmez, Kemal, *Yerel...*, s.64.

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. Özerklik ile kastedilen yerel yönetimlerin kendi işlerini merkezin müdahalesi olmaksızın ve kendi imkânlarıyla gerçekleştirebilmesidir. Fakat yerel yönetimlerin bu faaliyetlerinin de bir denetime tabii olması gerekir. Bu denetimi yapacak olan merci ise devlettir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki bu denetim yetkisine idari vesayet denir⁵⁴. Devletin yerel yönetimler üzerinde böyle bir denetim yetkisinin olması gerektiği genellikle kabul edilen bir görüştür, zira bu hukuk devleti ilkesinin de zorunlu bir sonucudur. Asıl sorun bu denetimin kapsamı ile 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.

a-Yerel Özerklik

Yerel özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir⁵⁵.

Avrupa Konseyi’nce toplanan Yerel Yönetimler Konferansı’nda yerel özerklik ilkesinin temel nitelikleri şu şekilde özetlenmiştir⁵⁶.

1. Yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi,
2. Yerel yaşamın özgül ve partiler üstü niteliğinin korunması,
3. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin ve gözetimin düzenlenmesi ve yargı denetiminin sağlanması,
4. Yerel yönetim maliyesinin özerkliği ve anayasal güvence altına alınması,
5. Yerel özerkliğin halka mal edilmesi,

Yerel özerkliğin ön şartı; yerel yönetimlerin seçimle işbaşına 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 kap-

⁵⁴ Tortop, Nuri, *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, Ankara 1994, s.12.

⁵⁵ Keleş, Ruşen, *Yerinden.....*, s.43.

⁵⁶ Keleş, Ruşen, *Yerinden.....*, s.45.

samı, bu kararların uygulanma 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 var 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 değildir⁵⁷. Günümüzde üniter devletin farklılaşan ve çeşitlenen toplumsal yapısı da ne tüm siyasaların 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 problemi. 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 paylaşılması ile aşılabılır.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına getirilerek ve kendilerine ait yapacakları işleri, kendi organları eliyle dışarıdan devlet de dâhil hiçbir etki altında kalmadan yapabilmeleri, bir tüzel kişiliğe sahip olabilmeleri bu kuruluşlara özerk bir yapı kazandırabilmektedir. Yerel özerklik (local autonomy), ve yerel demokrasi kavramları, bu özelliğin sonucunda anlam bulmuş ve tanımlanabilmiş kavramlar olarak ortaya çıkmışlardır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikteki olan tüm işlerini, kendi başına, kendi organları eliyle yapabilmesi ve buna olanak sağlayacak mali kaynaklara sahip olabilmesi olarak görülür⁵⁸.

Özerklik, bir toplumda demokratik hükümet edebilmenin gerçekleşebilmesinde, insan hak ve hürriyetlerinin asgari düzeyde korunması için, yerel yönetimler gibi kurumlar için temel ilkelerden biri olarak sayılmaktadır. Bazı hizmetlerin pek çok amaçtan dolayı bu kurumlar eliyle görülmesinde büyük faydalar vardır. Özellikle yerel özerklik, merkezi yönetimin ve bürokratik çalışmaların birçok sakıncasını giderebilmekte ve yerel demokrasinin gelişmesine katkı sağlayabilmektedir. Özerk yerel yönetimlerin işbaşına gelebilmeleriyle, merkezi yönetimin birçok sakıncaları da ortadan kaldırılmış olmaktadır⁵⁹.

Yerel yönetimlerin özerkliğinden iki sonuç çıkartılabilmektedir. Birincisi, yerel yönetimlerin merkezi devlet ile ilişkileri söz konusudur. Yerel yönetimlerin

⁵⁷ Eke, Ali Erkan, "Anakent Yönetim ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye" *Anne İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt: 18, Sayı: 4, Aralık 1985, s.56.

⁵⁸ Keleş, Ruşen, *Yerinden ...*, s.43.

⁵⁹ Tortop, Nuri, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.5, S.5, Eylül 1996, s.3.

merkezi idareden tamamen bağımsız olmaları söz konusu edilebilecek bir durum değildir. Tam anlamıyla bir bağımsızlık tanımı özerklik kavramını karşılayabilen bir kavram değildir. Yerel yönetimler adına buradaki durum, merkezi idarenin bir karışması söz konusu olmadan kendi işlerini idare edebilmeleridir. Bu konudaki özerklik geniş bir özerklik olmalıdır. İkinci olarak ise, yerel yönetimlerin, yerel halk ile ilişkilerinde söz konusu edilebilir. Yerel halk tarafından seçilmiş bulunan yerel organların, mevcut topluluğu gereği gibi temsil edebilmeleri ve bu temsil yönteminin, bu nitelikteki kişilerin seçilebilmesine olanak sağlayabilmesidir⁶⁰.

Özerklik tüm kurumlarda olduğu gibi yerel yönetimlerinde yerel halk ve ulusal çıkarlar doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme yetkilerini yerel yönetimlere sağlamaktadır. Bu hak günümüzde bir çok ülkenin anayasalarıyla güvence altına alınmış bir haktır. Özerklik sayesinde yerel yönetimler diğer kurumlara göre birçok haklar kazanmışlardır. Bunlardan en önemlilerinden biri de mali özerklik sağlayabilmeleridir. Mali özerklik sağlanamaz ise yerel yönetimlerin özerkliklerinden bahsetmek zor olabilir⁶¹.

Yerel özerklik ilkesi belirli özellikleri ve yukarıda açıklanılmaya çalışılan bir çok yönüyle, yerel demokrasiyi, yerel yönetim ve denetimi, yerel halkın haklarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Merkezi yönetimin genel anlamda ortaya koymuş olduğu belirleyici nitelikleri yerel yönetimlerce yadsınmadan, yerel düzeyde daha fazla karar alabilme ve kendi işlerini yürütebilmelerinde özerklik ve esnekliğinin getirmektedir. Yerel özerklik ilkesini eleştirenler, bu ilkenin bazı dönemlerde ve şekillerde doğurabileceği sakıncaların üzerinde sıkça durmaktadırlar. Bunlar, eşgüdüm, kendine-yönelik ve belirsizlik gibi sakıncalardır. Ancak buna izin vermeyecek olan ve bunu halkına anlatabilen merkezi idareler için bu sakıncalar önemli olarak addedilmemelidir⁶².

Yerel özerkliğin artırılmasına yönelik son yıllardaki 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 sürdürebilmesi için merkezi idare ve yerel yönetimler birbirlerini tamamlayan kurumlardır.

b-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.

⁶⁰ Keleş, Ruşen, *Yerinden ...*, s.43.

⁶¹ Tortop, Nuri, *Yerel ...*, s.3.

⁶² Yıldırım, Selahattin, a.g.e., s.150.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini ifade eden idari vesayet üç şekilde belirmektedir⁶³:

-Genel vesayet denetimi: Vesayet makamı, kendi değerlendirmesine göre, yasalara ya da kamu yararına aykırı gördüğü yerel kararları bozabilir.

-Önleyici vesayet yetkisi: Yasalarda açıkça belirlenen konularda, yerel kararların uygulanmaya konulabilmesi için, vesayet makamından ön izin alınması ya da kararların onaylanması gerekir.

-Yerine geçme: Oldukça seyrek kullanılan bu denetim biçiminde vesayet makamları, yerel yönetimlerin yasal görevlerini yapmaktan kaçınmaları durumunda görevleri doğrudan yerine getirir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki bu denetim yetkisi yerel yönetimlerin a-kararları b-eylem ve işlemleri, c-organları; d-görevlileri üzerinde uygulanır⁶⁴.

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Bu cümleden de anlaşılacağı gibi yerel yönetimlerin demokratikliği ve özerkliği idari vesayet uygulamasının kapsamı ve yoğunluğu ile yakından ilgilidir. Demokratik yerel yönetim gerçekten arzu edilen bir ideal ise yerel özerkliği ortadan kaldırmayacak, yerel demokrasinin gelişmesine hizmet edebilecek bir denetim şekli öngörülmelidir. Bu yapılırken de devletin gerekleri ve zorunlulukları da göz önünde bulundurulması gereken asli unsur olarak ele alınmalıdır.

c-Subsidiarite İlkesi

Kamu hizmetlerinin sunumu görevi, merkezi yönetimle yerel yönetimler 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 düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak şöyle tanımlanabilir: "Yetkinin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimde kullanılması; alt düzeyin, yetkisini, üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi ilkesi"⁶⁵. Subsidiarite ilkesi yalnız yetkilerin belirlenmesi ve dağıtılmasını içermekle kalmaz aynı zamanda bu yetkilerin uygulanması sırasında da yol gösterir⁶⁶.

⁶³ Eke, Ali Erkan, *a.g.e.*, s.57.

⁶⁴ KELEŞ, Ruşen, *Yerinden ...*, s.325.

⁶⁵ Üskül, Zafer, "Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünceler", *Yeni Türkiye*, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.23.

⁶⁶ İçişleri Bakanlığı, *Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara 1995, s.6.

Subsidiarite ilkesinde öncelikli hedef kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimlerince gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. Aynı zamanda bu ilke hizmetin ilgili yönetim birimince verilemediği/gerçekleştirilemediği durumlarda bir taraftan yetkili organı, bir taraftan da bu organın yetkilerini ve sınırlarını belirlemeye yöneliktir. Dolayısı ile üst düzey olan devlet, ancak alt düzeyin gösterdiği veya kanıtladığı kapasitesini dikkate alarak müdahalede bulunabilir⁶⁷. 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 anlam da müdahalenin gerekçesine ilişkindir. Buna göre devletin yerel yönetimlerin yetkilerini kullanabilmesi ve onun görev alanına girebilmesi ancak yapılacak hizmeti devletin daha etkin ve daha rasyonel yapabileceği durumlarda meşrudur⁶⁸.

SONUÇ

Yerel yönetimler vatandaşa en yakın konumda olan, en alt düzeydeki yönetim birimleridir. Yerel yönetimler 21. yüzyılda demokrasinin hayata geçirilebileceği en uygun kuruluşlar olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmet üreten birer yönetim kurumuna dönüştürülmesi için demokratik değerlere dayalı yapılandırılmasının önemi sürekli vurgulanmaktadır. Maddick'e göre, yerel yönetimler halk temsilcileri ile kamu yöneticileri arasında ilişki sağlarlar, halk temsilcilerinin ve seçmenlerin demokrasinin gereklerine uygun olarak yetişmeleri için uygun ortam hazırlar ve yerel güç ve bilgilerden faydalanmayı mümkün kılarlar⁶⁹. Bu yapıdaki yerel yönetimler hem yerel düzeyde hizmetleri en etkili ve verimli şekilde karşılarlar hem de ulusal düzeyde demokrasiye ciddi katkılar sağlarlar.

Bireyin devlet karşısındaki güçsüzlüğü, özellikle az gelişmiş ülkelerde bireyin devletten korkmasına, ona karşı yabancılaşmasına ve depolitizasyonuna neden olmaktadır. Bu açıdan yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek halk katılımı, söz konusu sakıncaların ortadan kaldırılmasına yardımcı olacaktır. Yerel yönetimlerde, yerel halkın demokrasi bilincinin geliştirilmesi ve onların yönetime katılımlarının sağlanması açısından yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir. Vatandaşın demokratik kültürü daha çok yerel yönetimler aracılığıyla kazanılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler demokratik terbiye kuruluşları olarak görülmektedir.

Yerel demokrasinin temel ilkeleri olan yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu, karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi, yönetsel açıklık ve şeffaflığın sağlanabilmesi, yerel düzeyde alınan kararlara halk katılımının sağlanması ve mali bağımsızlık gibi ilkeler yerel yönetimler için geçerli ilkelerdir. Bu ilkelerin hayata geçirildiği yapılarda, ülke düzeyinde sağlıklı bir demokratik sistemin temelini oluşturan yerel demokrasilerin hayat bulduğu yapılardır.

⁶⁷ İçişleri Bakanlığı, *a.g.e.*, s.4-5.

⁶⁸ Üskül, Zafer, *a.g.e.*, s.23.

⁶⁹ Maddick, Henry, "Demokratik Teori ve Kalkınma" (çev. Şenay Büyükdavras), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 3, 1970, s.210.

Yerel yönetimler geliştirilerek yerel demokrasinin oluşması ve yaşaması için gerekli yapı ve ortam oluşturulmalıdır. Yerel demokrasiyi hayat geçirmek, onu yerel halkın taleplerine yanıt verebilir duruma getirmek eş zamanlı olarak hem devletin hem de sivil toplumun demokratikleştirilmesini zorunlu kılar. Yerel demokrasinin sağlıklı işleyebilmesi için sivil toplumun varlığı yeterli olmaz, sivil toplumun demokratik işleyiş süreçlerine de sahip olması gerekir. Sivil toplumun demokratikleşmesi de kendini oluşturan sosyal aktörlerin taleplerini karar alma süreçlerine eklemleyebilmesi ile doğru orantılıdır. Bu süreç devletinde demokratikleşmesini beraberinde getirecektir.

Abstract

Democracy has become one of the basic reference points in today's administration arguments. In these arguments, the concept of democracy is often referred, versatile functions are loaded upon the democracy and different democracy conceptualizations are brought for consideration. Now, one of the most important concepts among these is the concept of local democracy. Today, the concept of Local Democracy is argued intensively. Departing from this point, in this study the content of the local democracy and its principals will be tried to be explored.

Keywords: *Democracy, Local Democracy, Local Administrations, Autonomy*