



Yeni Demokrasi Arayışları ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları

Bedir SALA
Yrd. Doc. Dr., Hakkari Üniversitesi İlahiyat Fakültesi,
bedirsala@hotmail.com

Öz

Değişen koşullar dolayısıyla yetersiz kaldığı düşünülen ve pek çok yönden eleştirilen temsili demokrasi bir meşruiyet krizi içerisinde. Çünkü günümüzde vatandaşlar yönetime daha fazla katılmayı talep ediyor. Katılımcı demokrasi ise bu talepleri karşılayabilecek uygun bir model olarak görülmekte ve tartışılmaktadır. Bu çalışma temsili demokrasiye alternatif olarak öne sürülen katılımcı demokrasiyi incelemektedir. Katılımcı demokrasinin gerçekleşmesi yerel yönetimlerin güçlendirilmesine bağlıdır. Vatandaşların doğrudan yönetime katılımının imkânı da ancak bu şekilde artırılabilir. Bu yaklaşımdan hareketle Türkiye’nin idari sistemini oluşturan merkezi yönetim sorunsallaştırılmakta, merkezi yönetimin kamu hizmetlerindeki ağırlığının azaltılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin Türkiye demokrasisini nasıl geliştirileceği belirtilmektedir. Ayrıca Türkiye’nin yerel yönetim politikalarının ve Avrupa Birliği üyelik sürecinin mevcut yerel yönetim üzerindeki etkisine de değinilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Temsili Demokrasi, Katılımcı Demokrasi, Yerel Yönetimler, Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Avrupa Birliği.

The Concept of New Democracy and Local Government

Policies in Turkey

Abstract

Due to changing conditions, representative democracy is in crisis at the present time because the citizens demand further participation in governance but representative democracy stands as a growing gap between the citizens and state institutions. The model of participatory democracy is to give the citizens the possibility of participating in the public decision-making. This study aims to analyze participatory democracy as an alternative to representative democracy. Actually, the practice of participatory democracy depends on powered local governments because the direct participation of citizens in governance will be increased only in this way. The study is also problematizing the central government in Turkey in this context. Besides, it analysis Turkey’s local government policies in process of European Union integration.

Keywords: Representative Democracy, Participatory Democracy, Local Government, Turkey’s Local Government Policies, European Union.

Giriş

Günümüzde yaygın bir şekilde ideal bir yönetim biçimi olarak kabul edilen demokrasinin uygulama açısından doğrudan demokrasi, temsili demokrasi, katılımcı demokrasi gibi farklı modelleri vardır. Vatandaşların doğrudan herhangi bir temsilci olmadan yönetime ve karar mekanizmasına katılımını ifade eden doğrudan demokrasi, Antik Yunan'da mülkiyetsiz erkekler, köleler ve kadınlar dışında vatandaşlık kategorisi içinde yer alan bireylerin yönetime katıldığı bir modeldir. Bu model daha çok kent devletlerine özgü bir demokrasi modelidir.

19. yüzyılda imparatorlukların yıkılıp ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla Batı Avrupa'da uygulanan ve halkın yönetime dolaylı katılımını sağlayan temsili demokrasi ise günümüzün en yaygın demokrasi modelidir. "Burjuva demokrasisi" olarak nitelendirilen bu sistemde demokrasi, bireysel ve grup taleplerinin doğrudan değil temsil sistemine göre dikkate alındığı ve yine kararların temsilciler tarafından alındığı bir süreç dâhilinde işlemektedir. Öncelikle 19. yüzyılda Fransa'da ortaya çıkan daha sonra pek çok ülkede uygulanmaya başlanan bu temsili demokrasi modeli Türkiye'deki demokrasi sisteminin de esin kaynağını oluşturmaktadır.

Değişen koşullar dolayısıyla yetersiz kaldığı düşünülen ve pek çok yönden eleştirilen temsili demokrasi yerine, vatandaşların doğrudan yönetime katılım imkânını daha fazla genişleten, özellikle yerel düzeyde ve yerel politikalarda vatandaşların katılımını hedefleyen demokrasi modeli olan katılımcı demokrasi ise günümüz değişen devlet yapısına ve yeni toplumsal örgütlenmeye uygun bir model olarak öne çıkmaktadır.

Temsili Demokrasinin Meşruiyet Krizi

Merkezi yönetimin güçlü olduğu üniter devletlerde güvenlik, eğitim, sağlık, adalet, sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda devlet önemli görevleri yerine getirmekte iken kararlar ise merkezi yönetim tarafından alınmaktadır. Çoğunlukla temsili demokrasi modelinin uygulandığı bu ülkelerde yerel hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir.

Temsili demokrasi, daha çok ulus devletin sınırları ve iktidar alanı içinde uygulanmaktadır. Bundan dolayı ulus devletin yapısal ve ideolojik olarak çözülmesi temsili demokrasi modelini de doğrudan etkilemektedir. Küreselleşme ile birlikte ulus devlet sınırlarını aşan küresel sermaye ve toplumsal hareketlerin oluşturdukları baskı ve yine küresel düzeyde yeni toplumsal örgütlenmelerin ortaya çıkması belli bir teritoryal sınır içinde kalan merkezi yönetimin iktidarını zayıflatmaktadır.

Ayrıca klasik ulus devlet, toplumu homojen olarak gören, mümkünse homojenleştiren ve daha çok genel toplumsal talepleri dikkate alan bir politik örgütlenme olduğundan bireysel, küçük grup veya lokal taleplere çok fazla açık olmayan bir sistemdir. Dolayısıyla bu nedenlerden dolayı "temsili demokrasi, ulus devlet çerçevesinde, toplumsal sorunları etnik, ya



da başka grupların gereksinimlerini yanıtlayarak, farklılıklara uyum sağlayarak” (Üskül, 1993:335) çözmekte başarısız kalmaktadır. Günümüzde en demokratik ülkelerde bile mevcut sistemler toplumsal talepleri karşılamakta ve sorunları çözmeye yetersiz kaldığı konusunda eleştirilmektedir. Demokrasinin yerel düzeyde kurumsallaştığı Amerika ve Batı Avrupa ülkelerinde bile özellikle göçmenlerin ve yeni toplumsal örgütlenmelerin sosyal, kültürel ve politik taleplerinin nasıl karşılanacağı konusunda sorunlar söz konusudur. Merkezi yönetimin güçlü ve demokrasinin görece kurumsallaştığı Türkiye gibi ülkelerde ise toplumsal taleplere ve farklılıklara karşı sistem zaman zaman tıkanma noktasına gelebilmekte böylece sorunları çözemeyen merkezi yönetim tıkanma eğilimine girebilmektedir.

Demokrasinin seçime indirildiği ve ancak ekonomik olarak güçlü olan çıkar ve baskı gruplarının cari siyasete nüfuz edebildiği, geri kalan kitlelerin bir dahaki seçimi beklediği temsili demokraside parlamento, Habermas’ın (1997:343) belirttiği gibi parlamenterlerin daha önce verilmiş görevleri tescil ettikleri bir mekân işlevi görmektedir. Bununla birlikte parlamentoya girmek için partilerin güçlü bir sermaye grubuna dayanması gerekir. Çünkü seçim çalışmaları başta olmak üzere, reklam, propaganda ve kitlelere ulaşmak için gerekli olan yazılı ve görsel medya desteği ancak güçlü bir sermayeye dayanmakla mümkündür.

İnsan hakları ve sivil özgürlüklerin önem kazanması, devletin total yapısı karşısında bireysel haklar mücadelesi gibi politik alanı yeniden tanımlayan dinamiklerin ortaya çıkması merkezîyetçi yönetim yerine adem-i merkezîyetçi yönetimi gündeme getirmektedir. Bununla birlikte kitleleri bir arada tutan meta-anlatıların (ideolojilerin) yerini farklılığı, çoğulculuğu, bireyselliği ve heterojenliği olumlayan post-modern durumun siyasallaşması, yerel ve mikro kimliklerin tanınma mücadelesi vermesi gibi faktörler toplumsal ve siyasal alanda kapsamlı bir paradigma değişimine işaret etmektedir.

Sonuç olarak temsili demokraside temsil edilen kitlenin oldukça farklılaşması, taleplerinin çeşitlenmesi ve bu talep ve çeşitliliğin merkezi yönetim içinde temsil imkânı ve kanalı bulamaması temsili demokrasinin meşruiyetinin sorgulanmasına yol açmaktadır. Ayrıca temsili demokrasi nihai aşamada temsilcilerin belirleyici olduğu politik elit bir zümreye dayanmaktadır. Bu açıdan demokrasinin “ideal form”u olan doğrudan demokrasi modeline de oldukça uzak düşmektedir.

Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetimler

Günümüzde toplumsal alanda meydana gelen kaçınılmaz ve köklü değişimler ve bunların doğurduğu siyasal talepler toplumları temsili demokrasinin ötesinde demokrasinin hem teorik olarak hem de uygulama olarak farklı ve yeni modellerine yöneltmektedir. Bu modellerden biri de



“katılımcı demokrasi” olarak nitelendirilen ve daha çok yerinde, yerel ve interaktif yönetimin uygulandığı bir demokrasi biçimidir.

Temsili demokrasinin ideal ve çağdaş bir demokrasi olarak algılandığı dönemin tarihsel ve toplumsal koşulları ile günümüzün koşulları ve demokrasi algısı çok farklı bir düzeydedir. Bugün demokrasi, sadece oy kullanma, politik örgütlenme ve parlamentoya temsilci gönderme olarak algılanmamaktadır. Kamusal ve özel alanda temel insan haklarının esas alındığı, çokkültürlülüğün savunulduğu, toplumun kolektif iradesi karşısında bireyin iradesinin ön plana çıktığı, etnik, dinsel veya grup temelli ayrımcılıkların ortadan kaldırıldığı ve kamusal alanda eşitliğin savunulduğu, çevre sorunları dâhil insanın fiziksel ve sosyal yaşam alanını kuşatan birçok probleme karşı duyarlılığı vurgulayan bir kavram olarak algılanmaktadır.

Demokrasiye ilişkin algının bu şekilde dönüşmesi sistem olarak yeni bir demokrasi modeli ihtiyacını da doğurmaktadır. Bu açıdan bir kısım ülkelerde temsili demokrasinin yerine aşamalı bir şekilde ikame edilen katılımcı demokrasi, mevcut imkânlar içinde demokrasinin ideal formuna daha yakın olduğu iddia edildiği gibi demokrasi kavramının yeni içeriğine de uygun düşmektedir. Gittikçe artan ve çeşitlenen talepleri karşılamakta zorlanan merkezi yönetim yerine toplumun katılımına ve sivil toplum örgütlerine vurgu yapan bu yeni demokrasi yaklaşımı kamusal alanda sadece devletin değil, bireylerin, grupların ve sivil toplum örgütlerinin rol ve sorumluluk olarak yönetime ortak olmasını hedeflemektedir.

Vatandaşların yönetime özellikle yerel yönetime katılımını hedefleyen katılımcı demokrasi, herhangi bir kentteki vatandaşların kamu mal ve hizmetlerin temin edilmesinde kendilerinin karar verdiği ve alınan kararları uygulayacak kişileri seçtikleri bir yerinde yönetim modelidir. Merkezi yönetimin faaliyet sınırları ve yetkileri kısıtlanarak sorumluluk yerel yönetimlere verilmekte böylece mahalli nitelikli hizmetlerin ihtiyaca uygunluğu ve verimliliği sağlanmaktadır. Bu şekilde yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve katılımının artırılarak siyasetin tabandan demokratikleşmesine de imkân sağlamaktadır.

Bundan dolayı pek çok demokratik ülkede yerel yönetimlerin yetkileri artırılarak güçlendirilmektedir. Merkezi yönetim geleneğinin güçlü olduğu ve Türkiye gibi ülkelere örneklik teşkil etmiş olan Fransa’da yerinde yönetim politikası uygulamalarına ağırlık verilmekte ve bu kapsamda seçimle gelen belediyelerin yetkileri ve kaynakları artırılarak demokrasinin yerelleşmesi sağlanmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:41-42). Esasında siyaset teorisinde yerel yönetim ile demokrasi arasındaki ilişki daha çok Anglosakson düşünürlerin üzerinde durduğu bir mesele olmuştur. İlk belediyecilik tarzı yerel örgütlenme modeli ise 19. yüzyılda İngiltere’de ortaya çıkmıştır. Ayrıca liberal geleneğin güçlü teorisyenlerinden Hayek, demokratik bir toplum için özel sektörden sonra en önemli unsurun yerel yönetim olduğunu vurgulamaktadır (Keleş 2006:50).



Günümüzde demokrasi ile yerel yönetimler veya yerinde yönetim kavramları eş düzeyde algılanmakta ve aralarında tamamlayıcı bir ilişki kurulmaktadır. Bu bağlamda 1992 yılında Rio de Janeiro’deki Birleşmiş Milletlerin düzenlediği “Yeryüzü Zirvesi” konferansında ortaya çıkan “Gündem 21” metni demokrasinin yaygınlaşması ve halkın yönetime doğrudan katılımının sağlanması için yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin gerekli çalışmaların ve reformların yapılmasını deklare etmekteydi. Avrupa Konseyi’nin 1985 yılında kabul ettiği “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın Önsöz’ünde ise “*yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyi’ne üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünerek, bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak, gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına, değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede adem-i merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı*” ifade edilmektedir (Resmi Gazete, 1999). Türkiye tarafından 1988 yılında bir kısım maddelerine şerh konularak imzalanan Şart, üye ülkelerde demokrasinin güçlendirilmesi için yerel yönetimlere mali ve idari özerklik verilmesini talep etmektedir.

Temsili demokrasinin toplumsal alandan gelen talepleri karşılama yetersiz kalması karşısında alternatif bir model olarak öne çıkan katılımcı demokrasi vatandaşların yönetime doğrudan katılımını sağlamaya dönük bir model teşkil etmektedir. Merkezi yönetim yerine yerel yönetimleri daha işlevsel ve katılıma açık hale getirmeyi ve böylece sivil aktörlerin kamu yönetimine katılımını hedefleyen katılımcı demokrasi aynı zamanda yerel demokrasiyi güçlendirmeyi ve geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda yerel demokrasinin güçlendirilmesini sağlamak için kurulan kent konseyleri, katılımcı demokrasi düşüncesinin kurumsallaşmasında işlevsel açıdan önemli bir araç olarak kabul edilmektedir. Çünkü toplumun kentin yönetimine doğrudan katılımını ve kontrol imkânını arttırarak yerel yönetimlerin demokratik bir nitelik kazanmasında rol oynamaktadır.

Kent konseylerinin dünyanın değişik ülkelerindeki kentlerde kurulmasında ise Yerel Gündem 21 sürecinin etkisi olmuştur. BM Kalkınma Programı ile birlikte uygulamaya konulan Yerel Gündem 21’in amacı kentleri belediyeler ve sivil toplum örgütlerinin müzakereye dayalı ortaklaşa bir şekilde yönetmesini ve böylece çevre ve yaşam kalitesinin arttırılmasını hedeflenmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de de 2005 yılında Belediye Kanunu’nun 76. Maddesi’ne dayanılarak tüm belediyelerin kent konseyi kurmaları yükümlülüğü getirilmiştir.

Kamu Yönetiminin Yönetişimsel Dönüşümü

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı Alman sosyolog Max Weber’in devlet yönetimi ve bürokrasiye ilişkin görüşleriyle paralel bir şekilde



kurumsallaşmıştır. Bürokratik örgütlenmeyi ilk defa bilimsel bir şekilde değerlendiren Weber'e göre modern bürokrasi, otorite ve sorumluluğun açıkça belirlendiği, görevlerin önceden tespit edildiği, sürekli teftişin yapıldığı, yazılı kuralların geçerli olduğu, yöneticilerin atama ile iş başına geldiği, hiyerarşik bir yapıya sahip olduğu, çalışanların belli bir eğitim formasyonundan geçmesi gerektiği ve resmi sınavla alındığı rasyonel bir organizasyondur (Aktan, 2003:271-272). Kuşkusuz Weber'in bu tanımlaması sadece yirminci yüzyıl başlarındaki bürokratik sistem analizi değil aynı zamanda olması gereken modern bürokratik sistem tanımlaması olarak da görülmüştür. Nitekim bu ilkeler uzun süre modern bürokrasinin olmazsa olmaz ilkeleri olarak kabul edilmiş ve uygulanmıştır.

Nüfusun ve kentleşme oranının artması buna bağlı olarak hizmet sektörünün ve bu sektördeki istihdamın artarak çeşitlenmesi ile beraber klasik bürokrasi hantal, yavaş ve verimliliği düşüren bir mekanizmaya dönüşmüştür. Diğer taraftan sivil toplumun devlet karşısında özerkleşmesi ve merkezi devletin işleyişine ilişkin sorgulayıcı tutumun yaygınlaşması ile kamu hizmetlerinin nasıl ve kimler için yapılacağına ilişkin sadece devletin buyurgan talimatları doğrultusunda karar vermek yerine vatandaşların mümkün her koşulda katılımını ve kararlarının dikkate alınmasını hedefleyen ve "yönetişim" kavramıyla nitelendirilen bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Organizasyonlar arasında bağımlılık ve dayanışmayı sağlamak, farklı düzeylerdeki toplumsal alanlarda kamusal, yarı kamusal ve özel aktörler arasındaki etkileşimi devam ettirmek ve kuralları aktörlerin dahil olduğu güven ve müzakere esaslı belirlemek yönetim kavramının karakterini oluşturan belli başlı özelliklerdir (Fenger ve Bekkers, 2007:15-16).

Devletin görevini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesi, kamusal hizmetlerin sürdürülmesi ve yürütülmesi ile ilgili olarak popülerleşen yönetim kavramı, merkezi ve hiyerarşik iş bölümüne dayalı geleneksel kamu yönetimi yerine özel sektör gibi performans odaklı, yerel aktörleri devreye sokan, yönlendiren, kaynakların daha verimli bir şekilde dağıtımını ve yönlendirilmesini ifade etmektedir. Ayrıca kamu yönetiminde iyi bir yönetim için öncelikle açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık prensiplerine (Commission of the European Communities, 2001) riayet edilmesi gerekir. Bu doğrultuda katılımcı demokrasinin yerleşmeye başladığı ülkelerde geleneksel bürokratik yapı reformize edilerek devlet, daha etkin, şeffaf ve katılımcı bir organizatöre dönüştürülmeye çalışılmaktadır.

Yönetişim modelinin uygulanmasında ortaya çıkabilecek temel zorlukların başında ise tek aktörlü merkezi yönetim anlayışını kurumsallaştıran ulus devletlerin çoklu aktörün içine girdiği yeni bir sistemi nasıl benimseyeceğidir. Özellikle aktörlerin birbiriyle çatışan farklı taleplerin temsilcileri olduğu gerçeği karşısında devletlerin muhafazakâr bir refleks göstermesi olasıdır. Ayrıca yönetim modeli cari siyasal sistemi değiştirmenin yanında buna uygun yeni bir hukuki yapının oluşturulmasını



da gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla yönetim modelinin uygulanması aynı zamanda radikal bir değişim talebi anlamına gelmektedir. Böyle bir değişim talebi yönetim kavramının kolayca ideolojik bir tartışmanın içine çekilmesine neden olabilmektedir. Özellikle devlet ile toplum arasındaki ilişkinin problemli olduğu, devletin toplumsal taleplere göre şekillenmediği ülkelerde devlet ve sivil toplum alanındaki aktörlerin uzlaşısı çerçevesinde kamusal alanın yönetilmesine olanak tanıyan yönetim modelinin uygulanması kolay olmayacağını belirtmek gerekir.

Türkiye’de Yerel Yönetimin Yapısı ve Yerel Yönetim Politikaları

Türkiye’de merkezi yönetimin güçlü ve belirleyici olduğu siyasal düzen, tarihsel ve toplumsal dinamiklerin dikkate alındığı ve asgari toplumsal sözleşme ölçülerinin belirleyici olduğu koşullarda oluşmamıştır. Bir imparatorluğun yıkıntıları içinde olağanüstü halin tüm şartlarına haiz, müzakerenin oldukça sınırlı bir zümre arasında geçtiği “metapolitik” bir ortamda acil bir projenin hayata geçirilmesi şeklinde kurulan siyasal düzen katı ve bir o kadar da hassas olmuştur. Dinamik ve sürekli değişen bir yapıya sahip olan toplum ile bu katı ve hassas düzen arasında günümüze kadar devam eden çatışma ve gerilimler İdris Küçükömer’in “düzenin yabancılaşması” (2012) olarak nitelendirdiği ideolojik bir kopuşun ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Ayrıca Türkiye’de devletin yapısal niteliği ile Türk modernleşmesinin niteliği ve biçimi arasında yakın bir benzerlik vardır. Esasında modernleşme toplumun rasyonel bir şekilde örgütlenmesine bağlı olarak siyasal sistemin de demokratik bir biçimde örgütlenmesini beraberinde getirmektedir. Ancak modernleşmeye mündemiç ve rasyonelliğin tek ve mutlak hakikat olduğu iddiasına dayanan pozitivist otoriter zihniyet modern ama anti demokratik sistemleri ortaya çıkartan ideolojik bir dayanak noktası da oluşturabilmektedir. Yani modernleşme bir taraftan siyasal alanın demokratikleşmesini mümkün kılarken diğer taraftan toplumsal alanı yine toplum mühendisliği yaklaşımıyla kontrol etmeyi gerekli gören otoriter bir zihniyet de üretebilmektedir. Türkiye’deki modernleşme süreci bu otoriter zihniyeti içselleştiren bürokratik sınıfın öncülüğünde başlamış olduğundan merkezi yönetim ve buna bağlı olarak yerel yönetimler bir anlamda bu otoriter zihniyetin sirayet ettiği ve ete kemiğe büründüğu bir alana dönüşmüştür. Dolayısıyla Türkiye’deki merkezi yönetim sadece kurumsal ve bürokratik olarak değil, aynı zamanda ideolojik olarak da tahkim edilmiştir.

Bu şekilde tahkim edilmiş bir merkezi yönetimin çözülmesi ve katılımcı demokrasinin uygulama alanı olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çok kolay olmayacaktır. Nitekim zaman zaman demokratikleşme bağlamında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik ortaya atılan politikalar devlet için bir taviz olarak yorumlanmış ve geri adım atılmıştır.



Temsili demokrasinin uygulandığı Türkiye’de toplumun geniş kesimlerinin doğrudan sisteme katılımı ve karar mekanizmaları üzerindeki etkisi oldukça kısıtlıdır. Türkiye demokrasisinin temel problemlerinden biri olan bu durum ancak sistemin esnekleştirilmesi ve temsil oranının artırılması ile aşılabılır. Bunun için de katılımcı demokrasinin pratikte uygulanabildiği yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bir alternatif olarak öne sürülebilir. Yerel yönetimler, ulusal düzeyde temsil imkânı bulamayan kitlelere yerel düzeyde de olsa temsil fırsatları sunması ve demokrasinin tabana yayılması ve genişlemesi açısından önem arz etmektedir. Kaldı ki hâlihazırdaki temsili demokrasi de üst ve orta sınıfların hem organize olabilme hem de örgütsel kaynaklara sahip olabilme açısından toplumun alt sınıflarına göre temsil oranları daha yüksektir. Dolayısıyla temsili sistem toplumun çoğunluğunun temsil edildiği bir sistemden ziyade ekonomik ve sosyal kaynakları kontrol eden burjuvazinin “rıza üreterek” kendini toplumun temsilcisi haline getirdiği ve bu şekilde de sınıfsal çıkarını koruduğu bir sisteme dönüşmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin tepkiler çoğunlukla ideolojik olduğundan yerel yönetimler konusunda ciddi politikalar üretilmediği gibi çağdaş düzenlemeler de yapılamamıştır. Özellikle Osmanlı son döneminde ve cumhuriyetin ilk dönemlerinde Anadolu’daki nüfuzlu eşrafın merkezi otoriteye karşı zaman zaman isyan etmesi diğer taraftan 1925 Şeyh Sait isyanıyla başlayan ve günümüze kadar devam eden Kürt siyasal muhalefetinin ayrılma veya otonomi talepleri Ankara’nın sürekli teyakkuzda kalmasına neden olmuştur. Böyle bir teyakkuzun oluşmasında kuşkusuz terörizme saplanmış Kürt siyasetinin neden olduğu psikolojik atmosferin önemli bir etkisi vardır. Dolayısıyla Kronik bir reflekse dönüşen bu teyakkuz hali tüm kamu birimlerinin ve hatta geniş toplumsal kesimlerin içselleştirdiği ortak bir davranışa dönüşmüştür. Bu teyakkuz hali içinde ulusal çıkarın korunması için merkezi otoritenin güçlendirilmesi en makul politika olarak görülmüştür. Ancak yeterli düzeyde olmazsa bile değişik dönemlerde yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ve demokratikleşmesine dönük politikalar dile getirilmiş, bazen de uygulanabilmiştir.

Ülkede ilk modern yerel yönetim yapısı İstanbul’da 1855’de Şehremaneti teşkilatının kurulmasıyla başlar. 1930 yılında belediyeler, 1984’de Büyükşehir belediyeleri ve 1987’de ise İl Özel İdarelerinin kurulması için kanunlar çıkartılmıştır. Cumhuriyet dönemindeki Anayasalara bakıldığında ise yerel yönetimle ilgili ilk ciddi talep 1921’de Teşkilatı Esasiye Kanunu ile gündeme gelmiştir. Bu Anayasa’da illerin “tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip” olduğu belirtilmiş ve eğitim, ekonomi, tarım, bayındırlık, sağlık, toplumsal yardımlaşma gibi faaliyetlerin yönetimi il meclislerine bırakılmıştır. Vali yalnızca devletin genel işlerinden sorumlu tutulmuştur. Ancak 1924 Anayasası bu uygulamaya son vermiştir (Sezer ve Kırışık, 2006:13). 1924, 1961 Anayasaları merkeziyetçi bir yaklaşıma sahip ve illeri merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak görmüş (Bozlağan, 2011:55-57), 1982 Anayasası’nda ise cumhurbaşkanlığı makamı ve yargı başta olmak üzere



bürokratik birimler güçlendirilerek kamusal alanın denetimi ve düzenlenmesi vesayet altına alınmış ve merkezi yönetim daha da güçlendirilmiştir. Hala yürürlükte olan 1982 Anayasası’nın ilgili maddelerine bakıldığında 123. maddede “idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır”, 127. maddede ise “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde merkezi ve yerel yönetimin genel sınırları çizilmiş ve Anayasa ile yerel yönetimler üzerinde idari vesayet oluşturulmuştur. Ayrıca yerel yönetimlerin personeli ve seçilmiş belediye başkanları İçişleri Bakanlığının doğrudan müdahalesine açık olarak görevden azledilebilmekte veya açığa alınabilmektedir.¹

Bu anayasal durumun etkisi altında Türkiye’nin siyasal kültürü de yerel yönetimlerin aksine merkezi yönetimi öne çıkartmaktadır. Nitekim yerel seçimlerde aday-seçmen ilişkisi yerine parti-seçmen ilişkisi öne çıkmaktadır. Ayrıca yerel seçimlerde bağımsız adayların aldıkları oy oranı oldukça düşüktür. Bu olgular yerel seçimlerde, yerel sorunlardan ziyade ulusal sorunların ve beklentilerin önde olduğunu ve siyasal davranışları belirlediğini göstermektedir (Çitçi,1996:7). Kuşkusuz ulusal sorunların siyasal davranışlar üzerindeki etkisinin nedenlerinden biri sadece anayasal düzenlemeler değildir, bu sorunların ancak merkezi yönetim tarafından çözülebileceğine ilişkin siyasal kültürden de kaynaklandığını belirtmek gerekir.

Günümüz demokrasi anlayışı ve toplumsal talepler açısından bakıldığında siyasi anlamda ülkenin ulusal bütünlüğünden taviz vermeden, daha çok toplumsal taleplerin yerinde karşılanmasına dönük olarak yerel yönetimlerin demokratik katılımı arttıracak şekilde yeniden düzenlenmesi ve yerinden yönetimin yeniden yapılandırılması demokratikleşmenin önemli adımlarından biri olarak kabul edilmektedir.

Bu bağlamda demokrasinin Türkiye’de kurumsallaşması için yerel düzeyde demokratik düzenlemelerin yapılması önemlidir. Ülkenin dış politikası, maliye, adalet, güvenlik gibi genel ulusal düzeydeki konular merkezi yönetimin görevidir ancak eğitim, sağlık, imar, çevre gibi konularda yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları arttırılabilir. Bunun içinde yerel yönetimlerin bu görevleri yapabileceği ekonomik kaynaklara ve bu kaynakları kullanabilecekleri mali özerkliğe sahip olması gerekir. Ancak

¹1961 Anayasası 116. maddesinde yerel birimlerinin azledilmesinin ancak yargı yoluyla gerçekleşebileceğini belirtirken 1982 Anayasası buna ek olarak 127. maddesinde “görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” hükmünü eklemiştir.



devleti küçültme politikaları kapsamında liberal eğilimli hükümetler döneminde yerel yönetimlerin mali özerklik alanı genişletilmesine rağmen denetim mekanizmasının yetersizliğinden yerel yönetimlerde yolsuzluğun ve usulsüzlüğün arttığına ilişkin eleştiriler vardır. Bundan dolayı yerel yönetimlerin yetkileri ve imkânları arttırılırken denetim mekanizmasının disiplinli bir şekilde sürdürülmesi yolsuzluğu azaltıcı bir etken olabilir.

Türkiye'nin sosyolojik yapısına bakıldığında oldukça karmaşık ve yekpareden uzak bir görünüm arz etmektedir. Dolayısıyla illerin veya bölgelerin toplumsal talepleri, ihtiyaçları birbirinden farklı olabilmektedir. Ulusal bütünlük içinde bu farklı taleplerin karşılanabilmesi ancak yerel yönetimler üzerinden gerçekleşebilir. Vatandaşların buldukları ilin yönetimine doğrudan katılımını kolaylaştıracak şekilde demokratik düzenlemelerin yapılması genel demokratikleşme politikalarına da uyumlu olacaktır. Çünkü yöneticilerle yönetilenler arasındaki toplumsal ve mekânsal uzaklık aza indirildiğinde yönetilenler yönetenleri daha etkili denetleyebilir (Pustu, 2005:124). Yönetilenlerin yöneticileri denetlediği bir ortamda vatandaşlık bilinci ve sorumluluğu daha üst bir düzeyde olacaktır. Nitekim Türkiye'deki genel kamuoyu yoklamalarında vatandaşların şikâyetlerinin başında yöneticilerin görevlerini yerine getirmede yavaş ve sorumsuz davrandıklarına ilişkin yaygın bir anlayış vardır. Denetim, merkezi yönetimin elinde olduğundan şikâyetler temsilciler vasıtasıyla buraya iletilmektedir. Fakat bu şikâyetlerin karşılanması ve bu doğrultuda düzenlemelerin yapılması konusunda yetersiz kalınmakta bu da vatandaş ile devlet arasında memnuniyetsizliğe yol açabilmektedir.

Aslında 2000'li yıllarda AK Parti hükümetleri tarafından merkezi yönetim ve yerel yönetimin işlevleri ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi kapsamında reform paketleri hazırlandı veya bir kısım düzenlemeler yapılmaya çalışıldı. Bunlardan ilki 2003 yılında "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"dır. Bu tasarı merkezi yönetimin görevlerini azaltarak yerel yönetimlere bırakılmasını içeriyordu. Ancak dönemin politik koşulları içinde tasarı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi. Bu tasarı zaman zaman gündeme gelmesine rağmen yasallaşmadı. Fakat 2000'li yıllarda AB'ye uyum bağlamında kapsamlı düzeyde olmazsa bile yerel yönetimler konusunda bir kısım değişikliklerin yapıldığını belirtmek gerekir. Dolayısıyla bu dönemde yerel yönetimleri güçlendirecek önemli bir adım büyükşehirin yeniden tanımlanması ve yetki ve sorumluluklarının arttırılması olmuştur. Böylece kamuoyu tarafından "Büyükşehir Yasası" olarak bilinen ve 2012 yılında çıkartılan kanun ile İl Özel İdareleri'nin tüzel kişiliği kaldırılarak bazı görev ve sorumlulukları büyükşehirlere verilmiştir.

AB Üyelik Süreci ve Etkisi

Kuşkusuz Türkiye'deki merkezîyetçi kamu yönetimi alanında yapılan değişikliklerin ve reformların arka planındaki en önemli faktör Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik sürecidir. AB'nin üye devletler için öngördüğü temel politik hedeflerden biri yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokrasinin



yerelleşerek toplumun yönetime katılım oranının artırılmasıdır. Avrupa Konseyi’nin 1985 yılında kabul ettiği “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” ve 1992’de Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı’nda kabul edilen “Avrupa Kentsel Şartı”nın yanında aday devletlere yönelik hazırlanan ilerleme raporlarında yerel yönetimlerin demokratik bir şekilde yapılandırılması sürekli vurgulanmaktadır. Ayrıca “Sigma Programı” kapsamında AB üyesi Doğu Avrupa ülkelerinin yönetim yapılarını reformize ederken dikkate alması gereken hususlar belirtilmektedir.

AB’nin temel amacı üye ülkeler arasında ekonomik, kültürel ve siyasi bir birliğin teşekkül edilmesidir. Yalnız bu teşekkül dikey ve hiyerarşik bir yapılanmadan ziyade yatay bir yapılanmayı ön plana çıkartan bir birlik hedefi taşımaktadır. Bundan dolayıdır ki AB bünyesinde yerel ve bölgesel düzeyde birçok şemsiye kuruluş bulunmaktadır. Yerel yönetim temsilcilerinin yer aldığı bu şemsiye kuruluşlar hem deneyimlerinin paylaşılması hem de AB kararlarını etkileme gibi işlevleri yerine getirmektedir.

AB’nin yerel yönetimlerin geliştirilmesine verdiği önem Türkiye ile yürütülen üyelik sürecine de yansımaktadır. 1999’da AB üyeliğine aday olan Türkiye, o tarihten itibaren her yıl yayınlanan İlerleme Raporlarında kamu yönetiminde reformlar yapılması gerektiğine ilişkin uyarılar almaktadır. İlerleme Raporlarında yolsuzluk ve şeffaflık konularının yanında kamu yönetiminde yetki devri, ombudsmanlık, katılımcılık, performans ve stratejik planlama² gibi konulara değinilmekte ve bu konularda yapılması gereken reformlara işaret edilmektedir.

AB’ye üyelik sürecinin Türkiye’deki yerel yönetimlerin yapısına ilişkin en önemli etkisi bu konunun güncel siyasetin sınırlarına çekilerek tartışılmasına zemin hazırlamış olmasıdır. Dolayısıyla yerel yönetimlere ilişkin tartışmaların ve konuyla ilgili hazırlanan taslakların arkasında Türkiye’nin iç dinamiklerinden ziyade bir dış dinamik olarak AB üyelik sürecinin daha belirleyici olduğunu vurgulamak gerekir. Bu bağlamda 2000’li yılların başında iktidara gelen AK Parti iktidarının ilk yıllarında kamu yönetimi reformunu tartışmaya açmasında ve bununla ilgili taslak hazırlamasında AB üyelik sürecinin önemli bir rolü olmuştur.

Sonuç

²İlerleme raporlarının ayrıntılı içerik analizi için bakınız: Kurt, Mustafa ve Yaşar Uğurlu, Özlem (2007) “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, C.IX,S.II, s.81-109.



Günümüz dünyasında temsili demokrasinin toplumsal talepleri yansıtmada konusunda yetersiz kalması ve bir meşruiyet krizine girmiş olması farklı demokrasi modellerine yönelik bir ilgiye neden olmuştur. Diğer taraftan demokrasi, klasik anlamının ötesinde çok daha kapsamlı ve ayrıntılı olarak tanımlanmaktadır. Bu değişen tanıma uygun olarak ta yeni bir demokrasi modeli öne çıkmaktadır. Yerel düzeyde katılımcılığı vurgulayan katılımcı demokrasi modeli yeni toplumsal hareketlerin temsili demokrasiye yönelik eleştirilerine ve arayışlarına bir cevap niteliği de taşımaktadır. Katılımcı demokrasi vatandaşların kamu yönetimine doğrudan katılımının ancak yerel yönetimler üzerinden mümkün olabileceğini vurgulamakta ve mevcut koşullar içerisinde daha demokratik bir devlet için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır.

Türkiye’de demokrasinin kurumsallaşmasına ilişkin yürütülen tartışmaların genel muhtevasına bakıldığında Türk demokrasisini çağdaş standartlara yaklaştıracak olan katılımcı demokrasinin nasıl geliştirileceği tartışmasından ziyade temsili demokrasi etrafında yürütülen kısır tartışmalar oluşturmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çoğunlukla AB üyelik süreci bağlamında tartışılmaktadır. Ancak Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin altyapı düzenlemeleri yeterli olmadığı gibi Türkiye’nin yerleşik siyasal kültüründe de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin kapsamlı bir gündem oluşmamaktadır. Kuşkusuz Türkiye’deki merkezi yönetimin topluma ve yerel aktörlere yönelik güvensizliği katılımcı demokrasiye ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin politikaların uygulanmasını olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ancak bir zihniyet değişimine bağlı olarak gerçekleşebilecektir.

Diğer taraftan Türkiye’deki mevcut birçok ulusal sorunun ilişkilendirildiği yerel yönetimler, daha çok merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak merkezden gelen politikaları uygulayan birimlerdir. Yerel yöneticiler ve meclis üyeleri seçimle gelse de merkezi yönetimin atadığı vali ve kaymakamlar ilin veya ilçenin yönetiminde daha fazla yetkiye sahiptirler. Bu durum çift başlı bir yönetimin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yerel yöneticilerin aleyhinde olan bu çift başlı yönetim yerel yönetimlerin mali ve idari yetkilerinin artırılması ile aşılabilir. Demokrasinin hem yerel düzeyde hem de ülkenin genel düzeyinde güçlendirilmesi ancak bu şekilde mümkün olabilir.

Kaynakça

Aktan, Çoşkun Can (2003) “Çağdaş Yönetim Anlayışı: Toplam Kalite” *Moderniteden Postmoderniteye Değişim*, Editör: Çoşkun Can Aktan, Konya: Çizgi Kitabevi.

Bozlağan, Recep (2011) “Anayasalarda Mahalli İdareler ve Yeni Anayasa Yapım Sürecinde Mahalli İdarelere Dair Düzenlemeler” *Lider Ülke Türkiye*



(10. Dönem) Ders Notları, Der: Hamdi Turşucu ve Hamit Emrah Beriş, Ankara: Ak Parti Ar-Ge Başkanlığı Yayınları.

Commission of the European Communities, (2001) “European Governance: A White Paper”, Erişim tarihi: 25 Mart 2013 http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

Çitçi, Oya (1996) “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:5 Sayı:6. Ankara: TODAİE Yayınları.

Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T. C. Başbakanlık Yayınları.

Fenger, Menno; Bekkers, Victor (2007)“The Governance Concept in Public Administration”, *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Editör: Victor Bekkers vd, Hampshire: Ashgate.

Habermas, Jürgen (1997) *Kamusal Yaşamın Yapısal Dönüşümü*, çev: Tanıl Bora ve Mithat Sancar, İstanbul: İletişim Yayınları.

Keleş, Ruşen (2006) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.

Kurt, Mustafa ve Yaşar Uğurlu, Özlem (2007) “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: I X, Sayı: I1, s.81-109.

Küçükömer, İdris (2002) *Düzenin Yabancılaşması*, İstanbul: Bağlam Yayınları.

Pustu, Yusuf (2005) “Yerel Yönetimler ve Demokrasi” *Sayıştay Dergisi*, 2005, Sayı: 57.

Resmi Gazete (1999), sayı: 21364, Erişim tarihi:22 Mart 2013, (http://www.yerelnet.org.tr/basvuru_kaynaklari/yy_mevzuati/mevzuat_detay.php?kod=49&turu=ua)

Sezer, Özcan ve Kırışık, Fatih (2006) “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, Ankara: TODAİE Yayınları.

Üskül, Zafer (1993) “Yeni Bir Demokrasi Arayışı: Yerel Demokrasi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt:10, s. 333-344, Ankara: T.C. Anayasa Mahkemesi Yayınları.

