

YEREL DEMOKRASİ VE YEREL ÖZERKLİK İLİŞKİSİ

Vasfiye ÇELİK*
Fikret ÇELİK**
Sefa USTA***

ÖZET

Günümüzde demokrasinin kapsamı açısından bazı tartışmalar yoğunlaşmıştır. Bu tartışmalardan biri de demokrasinin evrensel değerlerinin, günümüzde önemli bir idari yapılanma olarak karşımıza çıkan yerel yönetimler düzeyinde nasıl uygulanabileceğine ilişkin tartışmalardır. Demokrasinin ilkelerinin yerel açıdan kullanımının faydalı yönleri olduğu bu tartışmalar neticesinde oluşan ortak kanaatlerdendir. Yerel demokrasinin gelişmesinin, yerel hizmetlerin nitelikli bir şekilde gerçekleştirilmesi sonucunu doğuracağı söylenilebilir. Bu doğrultuda yerel demokrasinin gerçekleştirilebilmesinde, yerel özerklik ilkesi önemli bir rol üstlenebilir. Sonuç olarak yerel yönetim hizmetlerinin daha verimli hale getirilebilmesi, yerel özerklik ve yerel demokrasi arasındaki güçlü bağı görmekle mümkün olacaktır. Bu açıdan, yerel yönetimlerin temel dayanakları olarak "özerklik" ve "demokrasi" ilkeleri ifade edilebilir ve Türkiye'de 2004 sonrası dönemde, bu ilkeler yerel yönetim reformlarıyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, Yerel Demokrasi, Yerel özerklik

LOCAL DEMOCRACY CONTACT (RELATION) WITH LOCAL AUTONOMY

ABSTRACT

Nowadays, some discussions had increased about in terms of democracy comprehension. One of them is, how can that will carry out global values of democracy to local governments which are an important administrative structure. At the end of these discussions, the common opinion is using the principles of democracy in local sides have useful aspects. Besides of these, providing local democracy has strong contacts with local authority. The main subject of these can be that, local government services becomes most efficient with using these contacts. In this case, local autonomy can take a very important role in developing local democracy. At the end, becoming more efficient in presenting local government service can be possible with seeing the strong connect between local autonomy and local democracy. In this point of view, autonomy and democracy principles can be expressed the basic foundation of local government and these principles are trying to realize in local government reforms after 2004 period in Turkey.

Keywords: Local government, Local Democracy, Local Authority

GİRİŞ

Günümüzde, yeni bir yapılanma içerisine girmeye başlayan devletin yapısında ve görevlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle devlet, güvenlik ve adalet hizmetlerinin yanında sosyo-ekonomik, kültürel, eğitim ve sağlık alanlarında da önemli görevler yüklenmiştir. Özellikle son yıllarda devlet bu hizmetleri topluma, yerel yönetimlerle birlikte sunmakta ve kendine ait bazı hizmetleri etkinlik ve verimliliği artırmak amacıyla yerel yönetimlere devretmeye başlamıştır. Bu kapsam dâhilinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin ağırlığı ve önemi artış göstermiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile ilgili birçok çalışma ve araştırma gündeme gelmiştir. Bu çalışmaların bir kısmında güçlü ve demokratik yerel yönetim uygulamaları hedeflenmiş ve bu doğrultuda yerel demokrasiyi geliştirici reform önerileri gündeme gelmiştir.

Yerel demokrasi kavramının gelişmesinde ise halkın yerel yönetimlere en yüksek düzeyde katılımı hedeflenmektedir. Bu anlamda hizmet sunan birim olarak yerel yönetimlere halkın katılımının, kamu hizmetlerinin sunumunda halka denetim ve yönetim imkânını da sunacağı düşünülmektedir. Bu amaç etrafında gelişen yerelleşme ve yerel demokrasi, ülkenin içinde bulunduğu genel şartlara göre; gelişen piyasa ekonomisi ile birlikte etkinlik ve verimlilik anlayışlarının yanı sıra, ulusal anlamda istikrarın da sağlanabilmesine katkıda bulunabileceği öngörülmektedir.

Yerel nitelikli hizmetlerin önemi ise, bu hizmetleri yürütecek yerel yönetimlerin varlık nedenini oluşturmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler de dahil olmak üzere, üniter ve federal ülkelerde yerelleşme eğilimlerinin güçlenmesi ise halkın demokratik ve katılımcı isteklerinin ve politik liderleri halka karşı sorumlu davranmaya zorlayan politika evriminin bir yansıması olarak değerlendirilebilir (Siverekli, 2001:121,124). Yerel yönetimlerin halka demokratik ilke ve davranış alışkanlığı kazandırdığı tezinden yola çıkarak, bu kurumlara "demokratik terbiye kuruluşları" da denilebileceği bazı yazarlar tarafından ifade edilmiştir (Tortop, 1992: 3).

Bu çalışmada, yerel demokrasi ile yerel özerklik arasındaki ilişki üzerinde durulacaktır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde yerel demokrasi kavramı ile ilgili teorik bilgiler verilmekte, yerel demokrasinin en önemli özelliği olarak sayılabilecek "halkın katılımı" üzerinde ayrıntılı bir şekilde durularak, yerel demokrasinin belli başlı ilkeleri verilmeye çalışılacaktır. Ayrıca, Türkiye'de 2004 sonrası dönemde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla getirilen yeniliklerin, yerel demokrasi ilkeleri ile ne derecede örtüştüğünün değerlendirmesi yapılacaktır. İkinci bölümde ise, yerel özerklik ile ilgili teorik bilgiler verilmekte; yerel özerkliğin tanımı üzerinde durularak, yerel özerkliğin önemi ve olması için gerekli şartlar tartışılacaktır. Bu bölümde ayrıca, son dönem yerel yönetim reformları yerel özerklik bağlamında değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Son bölümde ise yerel özerklik ile yerel demokrasi arasındaki ilişki ele alınacaktır. Ayrıca, idari vesayet anlayışının yerel özerkliğin oluşması üzerindeki etkileri üzerinde durulacaktır. Son olarak, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, yerel yönetim reformlarıyla ne ölçüde değiştiği irdelenmekte ve çalışma bir değerlendirmeye sonuca ulaştırılmaya çalışılacaktır.

* Gazi Üniversitesi, S.B.E. Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Araş. Gör., vasfiyezeynep@hotmail.com

** Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, Araş. Gör., fcelik@sakarya.edu.tr

*** Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, Araş. Gör., usta@sakarya.edu.tr

1. YEREL DEMOKRASİ ANLAYIŞI

Günümüzde tüm devletlerin ve idari yapılanmaların kendilerinin demokratik yönetime ulaşmaya çalıştıklarının ispatı peşinde oldukları görülmektedir. Bu nedenle de demokrasinin gerçekleştirilmesi anlamında çözüm yolları bulmak için verilen uğraşlar, son yıllarda yoğun tartışmaların yaşanmasına ve yeni demokrasi tanımlamalarının da yeniden gündeme gelmesine yol açmıştır. Fakat demokrasi konusuyla ilgilenen birçok yazar demokrasinin günümüzdeki tek egemen yönetim biçimi olmadığını söylemektedir. Bu nedenle demokrasinin uygulandığı ve şekillendiği yerlere göre birçok şekli olan bir şey olarak düşünülmesi ve türevlerinin var olduğunun kabul edilmesi gerektiği üzerinde önemle durulmuştur (Çam, 1995: 387-390).

Bu bağlamda demokrasiyle yerel yönetimler arasındaki ilişkiye bakılacak olursa, yerel yönetimler, demokrasi adına insanın özgürleştirilmesinde ve insanların demokratik eğilimlerinin kuvvetlendirilebilmesinde birincil kuruluşlar olarak değerlendirilebileceği görülmektedir (Görmez, 1997: 62). Buna bağlı olarak da demokrasinin başlıca öğelerinden olan, ancak yerel ölçekte de biraz daha farklı şekillerde değerlendirilen; yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi, liderlerin danışmaya önem atfetmeleri ve seçmene karşı hesap verme ihtiyacı duymaları gibi olgular, demokrasi ve yerel yönetim arasındaki ilişkiyi göstermekte de önemli argümanlar olarak sıralanabilir (Keleş, 2006: 61-62).

Demokrasi, toplumdaki bazı farklılıkları ve çeşitlilikleri, siyasi hayata katmaya imkân veren bir yönetim biçimi olup, sorunların çözülebilmeye meşru zeminler hazırlayabilen bir sistemdir. Yerel demokrasi ise demokratik sistemin en uçtaki ve aşağısındaki ayağını oluşturmaktadır. Yani demokrasinin çevreden, merkeze doğru genişlediği bir durumda, daha işlevsel bir nitelik kazanacağı düşünülebilir (Eryılmaz, 2008: 133).

Yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişkiye yönelik görüşlere bakılacak olursa Toulmin Smith ve bazı romantiklere göre yerel yönetimler gücünü geleneklerden alır ve demokratik seçim prensibine aykırıdır. Langrod ve Moulin'e göre ise demokrasinin temel prensipleri yerel yönetimin taleplerini karşılamaz. Bu iki görüşten farklı olarak J. Stuart Mill ve Alex de Tocqueville demokrasi ile yerel yönetimleri bağdaştırmaktadır (Hill, 1974: 23). Fransız Rousseau ve Condorcet yerel yönetimleri, ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarını koruyan birimler olarak görüp, karşı çıkarken, Montesquieu ideal devletin ancak yerel topluluklarca kurulabileceğini belirtmiştir (Tekeli, 1983: 59-64) Demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi kabul etmeyen Langrod'un bunu bu şekilde görmesinde farklı etmenler dikkati çekmektedir. Bunlar; "Batı uygarlığının tarihsel evriminde iki kurumun eşzamanlı gelişmesi, demokrasinin asıl temeli olan demokratik iklim ile demokratik kurumların birbirine karıştırılması veya yerel yönetimlerin olası fakat kaçınılmaz olmayan demokratik işleyişinin genel demokrasi olarak anlaşılmasıdır" (Yıldız, 1996: 5).

Yerel yönetimler demokratik terbiye kuruluşları olarak görülürken (Tortop, 1992: 3), yerel yönetimlerin dayanak noktaları, merkezi idarelere karşı özerk, yerel halk tarafından seçilmiş ve bu seçilmiş organların karar almada yetkili olmaları gerektiği görüşü önemle vurgulanmaktadır. Bu dayanak noktaları ise yerel demokrasinin ilkeleri diyebileceğimiz bazı ana kavramlar altında daha sonra incelenmeye çalışılacaktır. Bu bakış açısı çerçevesinde yerel yönetimler, siyasal ve yönetsel birimler olarak merkezi idarelere

karşı yerel halkın demokratikleşmesinde önemli bir işlevi yerine getirmeleri nedeniyle önemli kurumlar olarak da nitelendirilmişlerdir (Keleş, 2006: 61).

Günümüzde demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biri olarak kabul edilen yerel yönetimlerin, görev ve gelirlerin bölüşümü konusunda yeterli yetkilerle donatılmaları gerekmektedir. Bunun için de yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğe sahip olmalarının şart olduğu görüşü hâkimdir (Görmez, 1990: 485). Yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğe sahip olabilmesi için yerel demokrasinin ilkelerine bağlı kalmaları gerekmektedir. Bu gerekliliğe bağlı olarak "yerel demokrasinin ilkeleri" aşağıda tartışılmaya çalışılacaktır.

1.1. Yerel Demokrasinin İlkeleri

Yerel yönetimler, vatandaşa en yakın durumda olan yönetim birimleri olarak, yerel halkın çok ve çeşitli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak görevi ile yükümlü kurumlar olarak görülmektedirler. Ayrıca ülke düzeyindeki ekonomik ve sosyal sorunlar da yerel yönetimlerin işleyişinde önemli bir yer işgal etmektedir. Yerel yönetimler bu işlevlerini yerine getirirken, yerel demokrasiye bağlı olup olmadıklarına dair önemli ipuçları vermektedirler. Yerel yönetimlerin demokrasi adına bazı işlevlerini yapıp yapamadıklarını belirleyebilmek için ise bazı "yerel demokrasi" ilkelerini yerine getirmeleri gerektiği görülmektedir.

Bunlar kabul gördükleri bir şekilde, "demokratik davranış ilkesi", "etkinlik ve verimlilik ilkesi", "sosyal adalet ilkesi", "tarafsızlık ilkesi" olarak sayılabilmektedir (Tortop, 1992: 3). Bu ilkelere zaman zaman "açıklık ilkesi" de eklenebilir.

1.1.1. Demokratik Davranış İlkesi

Sınırlı olanaklara ve yetkilere sahip oldukları yadsınamayacak yerel yönetimlerin, hizmetlerini yürütürken birtakım temel ilkeleri gözetmeleri yerel demokrasi adına önemlidir. Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki yukarıda da ifade edildiği şekliyle "kendi kendini yönetme ilkesi"nin bir yansımasıdır. Dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülebilmesi genel anlamda halkın katılımına bağlı olması gerektiği genel bir kabuldür (Görmez, 1987: 133). Çağımız demokrasilerinin en önemli unsuru katılımdır. Yerel topluluklara, temsil edici organlar aracılığıyla yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak, kendi kendilerini tercihleri yönünde ve özgürce yönetme olanağının verilmesi gerektiği belirtilmektedir (Özer, 2000: 135). Bu şekilde bireyin devlet karşısında güçsüzlüğü ise katılım yoluyla ortadan kaldırılacaktır (Görmez, 1987: 134). Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlere önemli görevler düştüğü görülmektedir.

Vatandaşların demokratik ilkelere ve davranışlara olan alışkanlıkları ilk olarak yerel yönetimler aracılığıyla kazandırılacaktır. Bu sebeple daha öncede belirttiği gibi, yerel yönetimlere demokratik terbiye kuruluşları da denilmesi mümkündür. Yerel sorunları olgun insan davranışları çerçevesinde tartışmak ve sonuca hoşgörü çerçevesinde ulaşmak bu düzlemde öğrenilebilecek şeyler olarak görülmektedir. Yerel düzeyde demokrasi anlamında başarılı olunabilirse ülke düzeyinde de başarılı olabileceği belirtilebilir (Görmez, 1997: 63). Yerel düzeyde temsilcisini yukarıda ifade edilen şekilde seçen halk, ülke düzeyinde de temsilcisini bu şekilde seçecektir. Yerel meclisler, yöneticilerin

küçük yerleşim birimlerinde yaşayan vatandaşlarla karşılıklı etkileşim içinde bulunmasını sağlayan araçlar olarak görülmektedir. Buralardaki temsilciler, yerel halkın dileklerine kulak vermek ve bu istekleri değerlendirerek bir sonuca ulaştırmak zorundadırlar. Bu demokratik alışkanlıklar ve yöntemler iyi işletilebildiği takdirde, ulusal meclislerin de başarılı bir demokratik katılma aracı olabileceği belirtilmektedir (Tortop, 1992: 3).

1.1.2. Etkinlik ve Verimlilik İlkesi

Yerel yönetimler hizmetlerdeki başarıları ile bir anlam kazanmaktadır. Yerel hizmetlerdeki başarı daha çok yerel halkın ortak ihtiyaçlarının en etkili ve verimli bir şekilde giderilip giderilemeyeceği ile yakından ilgili olmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler çalışmalarında modern yöntemlerden yararlanmak mecburiyetinde bulunmaktadırlar. Bu husus özellikle personel istihdamında önemli hale gelmektedir (Başsoy ve Yeter, 1996: 35-36). Yerel yönetimlerin, hizmetin gerektirdiği niteliklerle donatılmış, yetenekli ve üretken personel istihdam etmeleri gerektiği kabul edilmektedir. Çünkü yerel yönetimdeki başarı genel anlamda işin gereklerine göre hareket eden personele bağlıdır (Tortop, 1992: 4). Yerel yönetimlerde etkinliği arttırmak için şu girişimlerde bulunulmalarının olumlu olacağı ifade edilmiştir (Coşkun, 1999: 106):

- En uygun hizmet alanı sınırı belirlenmeli,
- Kaynak israfını azaltmak için yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılmalı,
- Yerel birimlerden her birine uzman oldukları işler bırakılmalı,
- Yerel yönetimler etkinlik sağlamak için birlikler biçiminde üst birimler oluşturarak her konuda yardımlaşma yoluna gitmelidirler

Özellikle etkin belediyeçilik anlayışında, kentte yaşayan tüm fertlerin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde bir hizmet ağı kurulması düşünülmektedir. Belediyeler ise halkın ihtiyaçlarına cevap vermek zorunda olan kurumlardır ve yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamakla mükelleflerdir. Ancak bu düşünce doğrultusunda hareket eden yerel yönetimlerin etkin bir yerel hizmet verebilecekleri kabul edilmektedir (Atasoy, 1992: 112). Belediyeler, şehir insanının sosyo-ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak için gerekenleri yapmakla yükümlüdürler (Üste, 2005: 53). Tüm bu yükümlülüklerin gerçekleştirilmesi amacıyla belediyelerin olanakları söz konusu ihtiyaçları karşılayacak nitelikte olmalıdır. Bu bağlamda etkin bir belediyeçiliğin, mali olanaklarının geliştirilebilmesiyle mümkün olabileceği muhakkaktır.

Türkiye’de yerel yönetimler reformları kapsamında hazırlanan, “Belediye Kanunu” ile getirilen düzenlemelerle, belediyenin kuruluş koşulları yeniden düzenlenmekte ve ölçeği büyütülmektedir. Belediye kurulmasına ilişkin nüfusun 2 binden, 5 bine çıkarılması, ölçek ekonomisi ile ilgili bir husustur. Küçük belediyelerde, hizmetlere ilişkin birim maliyetler ve kişi başına düşen ortalama maliyetler, optimal ölçekteki belediyelerle kıyaslandığında daha yüksek olmaktadır. Bu doğrultuda, 2008 yılında çıkarılan “5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile nüfusu 2 binin altına düşen 862 belde belediyesi kaldırılarak, köy statüsüne dönüştürülmüş, 50 bucak kaldırılmış ve 43 yeni ilçe kurulmuştur. Gerçekleştirilen bu düzenlemeler, belediyelerin daha etkin ve verimli çalışmalarını için önemli birer yenilik olarak kabul edilmiştir (Eryılmaz, 2008: 151-152).

1.1.3. Sosyal Adalet İlkesi

Yerel yönetimler, demokrasinin başlangıç yeri olması yanında insan haklarına saygılı olmanın da yerel düzeydeki güvencesi olarak görülmektedirler. Belediye sınırları içerisinde, hiç kimseye ikinci sınıf insan muamelesi yapmadan vatandaşlar arasında birlik ve beraberlik düşüncesinin oluşturulabilmesi ve geliştirilebilmesi için belediyeler adaletli davranmaya mecburdurlar. Bu nedenle yerel yönetimler, yerel halk arasında her türlü ayırımı olabilecek hizmet ve faaliyetten kaçınmalıdır. Bu bağlamda geri kalmış bölgelere hizmeti arttırmalarının gerekli olduğu görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimler, bu bölgeleri huzur ve güvene sahip bölgeler haline getirmek için uğraşmalıdırlar. Bu konudaki tedbirleri almakta yerel yönetimin görev alanına girmelidir (Üste, 2005: 53).

Dünya üzerinde milyonlarca insanın yoksulluk içerisinde yaşadığı bilinmektedir. Aynı eğilimin girmiş olduğumuz yüzyılda da artarak süreceği tahmin edilmektedir. Özellikle yeryüzündeki bazı bölgelerde açlıktan insanların öldüğü bilinmektedir. Aynı şekilde ülkemizin az gelişmiş kimi bölgelerinde ve büyükşehirlerin gecekondulu bölgelerinde de yoksulluk sınırlarında yaşayan insanların olduğu göze çarpmaktadır. Bu bölgelerdeki insanların yaşam düzeyleri adına sosyal refahın sağlanması, halkın insanlık onuruna yaraşır bir yaşam sürebilmesi için yerel yönetimlerin gücü nispetinde faaliyetlerde bulunması önemli bir husus olarak görülmektedir (Tortop, 1992: 5).

1.1.4. Açıklık (Şeffaflık) İlkesi

Yerel yönetimlerin karar verme ve uygulama süreçleri ne kadar açık olursa, halk katılımı ve denetimi de o kadar sağlanmış olacaktır. Katılımla ilgili bütün yol ve yöntemler, açıklığı da beraberinde getirmiş olacaktır ve yerel halkın belediyelere daha yakın olma isteği, açıklık ve katılımı zorlayacaktır. Bu durum belediyeleri bu yönde çabalamaya zorlayacaktır (Yalçındağ, 1995: 26). Açıklık, katılım ve denetim araçlarından en yüksek oranda yararlanılmasının önkoşulu, belediyelerin nelerin olup bittiğinden halkı bilgi sahibi kılmalarıyla mümkün görülmektedir.

Halkın bilgilendirilmesi açısından iki yol önem taşımaktadır. Bunlardan birincisi, yerel halkın belediyeden bilgi isteme hakkının olmasıdır. Yerel halk bu hak bağlamında ve belli sınırlamalar dâhilinde, yerel yönetici ve idarecilerden işlemleri ve uygulamalarıyla ilgili bilgi ve belge isteyebilme hakkına sahiptir (Özer, 2000: 135). Bilgilendirilme yerel demokrasi anlamında önemli koşullardan biri olurken bu katılımın bilinçli olması gerekmektedir.

Bilgi akımı ile ilgili olarak gösterilen ikinci yol ise yerel yönetimlerin kendi girişimlerini “tanıtım” yoluyla halka duyurmasıdır. Bazı merkezi hükümetlerin yasalarında bu tür bilgilerin halka ulaştırılabilmesi zorunluluk haline getirilmiştir. Mesela, ülkemizde belediyeler imar planlarını kopyalayarak dileyenlere ücreti karşılığında vermemelidir. Belediye meclisi toplantı tutanak özetlerinin ilan edilmesi ise bilgi aktarımı örneği olarak sunulabilir (Üste, 2005: 53).

Belediyelerin halka yakınlaştırılması, belediye çalışmalarında açıklık sağlanması, halkın etkin katılımı ve böylece hemşerilerin belediyelerini daha bilinçli bir şekilde denetlemesi büyük bir yarar sağlamaktadır. Halka yaklaşma çabaları neticesinde, yönetilen ve yöneten ilişkilerinin bu sayede bir bütünleşme getireceği düşünülmektedir. Bu da ortak amaçlara ulaşmada uyum ve desteği sağlayacak bir durum olarak görülmelidir (Toprak, 1997: 47).

1.1.5. Tarafsızlık İlkesi

Bu ilkeye göre, yerel yönetimler temsil ettiği bölgelerdeki tüm vatandaşlara eşit düzeyde hizmet vermelidir. Seçilmiş temsilciler, her ne kadar belli bir siyasal partinin adayı olarak seçime girseler de seçildikten sonra yerel halkın tamamına hizmet sunmak durumundadırlar. Bu ise uzun vadede seçilenlerin yararına bir durumu ifade etmektedir. Tarafsızlık ilkesi gözetilerek yapılacak personel seçimleri de yönetimdeki başarının önemli bir sonucunu oluşturabilmektedir (Çitçi, 1996: 7).

Bir yerel yönetim biriminde, siyasi nedenlerle yapılacak hareketler, söz konusu yöneticinin ve kuruluşun itibarı adına da önemli olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu tutumların halk tarafından uygun görülebileceğini de beklememek gerekir (Tortop, 1992:4). Siyasi olarak kayırcı hareketlerde bulunan idarecilerin hoş görülmedikleri de tespit edilmektedir (Çukurçayır ve Tekel, 2003: 305).

Belediye başkanlarının yerel halk tarafından doğrudan seçilmesi etkili bir yönetim sistemi olarak görülürken, belediye başkanının ve adaylarının seçimlerden önce diğer siyasi partilerle uzlaşmacı bir tutum sergilemeleri önemlidir. Çünkü diğer partilere oy veren seçmenlerinde oy potansiyelinin farkında olmak bir idareci adına düşünülmesi gereken bir durumdur. Ayrıca belediye başkanlığı seçimlerinin, merkezi genel seçimlerin aksine zaman zaman partilerden ziyade kişilere bağlı olduğu görülmektedir. Bütün bunların yanında yerel idareciler, hizmetlerinde zorlanmalarına sebep olan güçlükleri, en çok kendi partilerine mensup seçmenler nedeniyle yaşadıklarını belirtmektedirler. Bütün saydığımız bu olumsuz durumlar yerel demokrasi anlayışının oturması adına bazı sorunların olduğunu göstermektedir (Tortop, 1992: 5-6).

Yerel yönetimlerde demokrasinin sağlanabilmesi için, yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanmış olması gerekmektedir. Bu bağlamda, yerel özerklik, yerel demokrasinin sağlanabilmesi açısından olmazsa olmaz unsurlardan biridir.

1.2. Yerel Yönetimler Reformları ve Yerel Demokrasi

Türkiye’de “5393 sayılı Belediye Kanunu” ile birlikte, belediyelerde demokrasi ve yönetime katılma ilkeleri geliştirilmekte ve güçlendirilmektedir. Bu doğrultuda yapılan düzenlemelerle, mahalle muhtarları, sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşları, üniversiteler ve sendikaların temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü meclisteki ihtisas komisyonlarına katılabilme ve görüş bildirebilme hakkına sahip kılınmışlardır. Ayrıca bu bağlamda, belediyelerin stratejik plan yapımında paydaş görüşü almaları da katılımcılığın bir göstergesi olarak ifade edilebilir (Eryılmaz, 2008: 153). Belediye Kanunu’nun 76. maddesi ışığında yerel yönetimlerin karar organlarının katılımcı yapısını güçlendirmek için kent konseyleri oluşturulmuş ve yönetim hizmetlerine gönüllü katılımı sağlama görevi verilmiştir (Şarbak, 2007: 63). Bu bağlamda kent konseyleri, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, yerellik ilkesi çerçevesinde, katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek, sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak gibi işlevlere sahiptir (Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2008: 225-226).

“5302 Sayılı Kanun” ile il özel idarelerinde de demokratik yapının gelişimi için girişimlerde de bulunulmuştur. Bunlardan biri, il genel meclisine, başkanını kendi içinden seçme hakkı verilmesidir (Şarbak, 2007:63). Ayrıca, yeni kanunla, meclis içinden oluşan

İhtisas Komisyonlarının kurulması da öngörülmüştür. Eğitim, kültür, sağlık gibi alanlarda oluşturulan komisyonlar istişari organlardır ve buralarda belirlenen uzman görüşleri, meclis tarafından kabul edildiği takdirde yürürlüğe girecektir (Parlak, 2005: 187-188).

“5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” ile birlikte, karar süreçlerine, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler gibi aktörler, uzman kişi ve kurumlar dâhil edilmeye çalışılmıştır. Bu durum, katılım öncelikli belediyenin oluşmasında ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin artırılmasında etkili olacaktır (Ökmen, 2007: 43).

Belediye Kanunu ile birlikte, meclisin bilgi edinme ve denetim işlevleri de artırılmaktadır. Bu da yerel demokrasinin açıklık şeffaflık ilkesiyle örtüşmektedir (Eryılmaz, 2008: 153). İl Özel İdaresi Kanunu ile, il genel meclisi karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulması, ihtisas komisyonları raporlarının aleniliği ve halka duyurulması ve isteyenlere bir bedel karşılığı verilmesi, il genel meclisinin soru, genel görüşme ve faaliyet raporlarını değerlendirme yoluyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanması (Parlak, 2005:194), açıklık ve şeffaflık ilkelerinin birer yansıması olarak kabul edilebilir.

Yeni yasal düzenlemelerle, belediyelerin yerel hizmetler konusundaki yetki ve görevleri artırılarak, belediyeler salt altyapıya ilişkin yetki ve görevleri olan kuruluş olmaktan çıkarak, eğitim, sağlık, sosyal yardım, kültür gibi alanlarda yetkili ve görevli hale getirilmiştir. Bu doğrultuda, sosyal belediyeçilik geliştirilmeye çalışılmaktadır. Aynı zamanda, gönüllü katılım da teşvik edilerek, yaşlılara, özürllülere, yoksullara yönelik hizmetlerin yapılması aşamasında, belde de dayanışma ve katılımı sağlamak işleviyle belediyeler, katılımcı yönetim anlayışının gelişmesinde önemli bir işlev göreceklerdir (Eryılmaz, 2008: 153). Ayrıca belediyelerin bu işlevleri yerine getirmeleri, sosyal adalet ve demokratik davranış ilkeleri ile örtüşmektedir.

İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte, “Denetim Komisyonu” adı altında yeni bir birim öngörülmüştür. Bu komisyon, bir iç denetim mekanizması işlevini görmekte ve özel idarenin mali ve idari etkinliğini artırmak görevini üstlenmektedir (Parlak, 2005: 188). Bunlarla birlikte, yukarıda da ifade edildiği gibi, son dönemde gerçekleştirilen değişikliklerle belediyelerin kuruluş koşulları yeniden düzenlemekte ve ölçekleri büyütülmektedir. Nüfusu 2 binin altındaki belediyelerin kapatılması, belediye kurulma şartının 5 bine çıkarılması, Büyükşehir Belediyeleri sınırları içinde belde belediyelerinin kaldırılması ve ilçelerin kurulması şeklinde gerçekleştirilen yenilikler, etkin ve verimli bir belediyeçilik için önemli adımlar olarak değerlendirilebilir.

2. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK ANLAYIŞI

Yerel özerklik, Avrupa’da bir yönüyle “devlet üstü düzeyde bütünleşme anlamında” ilke olarak yayılmış bir kavramdır. Ancak bu kavram, devlet altı olarak kabul edilebilecek bir düzeyde, kültürel, etnik ve idari anlamda yerelleşme ve bölgeselleşme anlamında da değerlendirilmektedir (Canatan, 2001: 129). Bu bölümde, yerel yönetimlerin konusu olan, “idari anlamda yerel özerklik anlayışı”nın açıklanmasına çalışılacaktır.

2.1. Özerklik

Özerklik (otonomi) kavramı sözlük anlamı bakımından; bireylerin, grupların, örgütlerin, kurumların, bölgelerin ve devletlerin, gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ihlal

etmeksizin ulusal ve uluslar arası hukuk çerçevesinde, kendilerini ilgilendiren alanlarda hedefler tayin ederek, kararlar oluşturma yetkisi olarak ifade edilebilir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 196).

Yerel yönetimleri ilgilendiren özerklik kavramı ise, “Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisidir” denilerek tanımlanmıştır (Akin, 1997: 115).

Bu tanımlamalara göre, özerk kuruluşlar karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Karar alacak makamlar hiçbir baskı olmaksızın karar organlarını oluşturabilirler. Karar alma özgürlüğünün gerçekleşmesi, karar organlarının serbest oluşumuna bağlıdır. Özerklik için yalnız özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bunların mali özerkliği olması -harcamalarında da merkezi idarenin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları- gerekmektedir (Tortop, 1996: 3).

Bir kuruluşun özerk olabilmesi için şu koşulların olması gerekli olduğu savunulmuştur (Tortop, 1991: 5-6):

- Kesin karar alma yetkisi; özerk bir kuruluş kesin kararlar alabilmelidir. Bu kuruluşların aldıkları kararlar, üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmamalıdır.
- Organların bağımsızlığı; özerk bir yönetimin organları seçimle işbaşına gelmelidir. Özerkliğin en önemli koşullarından birisi, organlarının seçimle işbaşına gelmesidir.
- Parasal olanaklar bulunması; kuruluşlar, kendilerine yeterli parasal olanaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar.

Bu koşullar göz önüne alındığında da yerel özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesi olarak da görülebilmektedir (Keleş, 2006: 52).

2.2. Yerel Özerklik

Yerel Özerklik (Local Autonomy), yerel nitelikteki kamu işlerinin daha iyi görülmesi, katılımcı demokrasinin yaşama geçirilmesi, korunması ve güçlendirilmesi doğrultusunda, yerel toplulukların, yerel nitelikteki işleri kendi sorumlulukları altında, özgürce seçerek oluşturdukları organları aracılığıyla, uygun kaynaklara kavuşabilmeleri durumu olarak tanımlanmıştır (Keleş, 1998: 143).

Bir başka tanıma göre de yerel özerklik; yerel yönetimlerin, kendi görev alanları içinde yetkilerini, merkezi ya da bölgesel yönetimlerin, ya da onların ajanlarının herhangi bir müdahalesi olmaksızın kullanabilmeleri ve bu amaçla serbestçe karar alıp uygulayabilmeleri durumu olarak ifade edilmiştir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 157).

Diğer bir tanımda ise, özerk yerel yönetim; politik-yönetimsel sistemin mekânsal olarak sınırlandırılmış parçalarının, alternatifler arasından seçerek zorunlu kararları (görevleri) hazırlamak, bunları karara bağlamak ve uygulamasını gerçekleştirmek için harekete geçen eylemleri ifade etmektedir (Özel, 2003: 204).

“Avrupa Yerel Özerklik Şartı”nda ise, “özerk yerel yönetim” kavramı, yerel yönetimlerin (makamların), yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkı ve olanağı olarak tanımlanmıştır (Geray, 1998: 342). Ancak yerel özerkliğin yerel yönetim yapılanmasına yerel halkın her düzey ve şekilde etkili katılımıyla mümkün olacaktır. Kendi yönetim alanında kamu gücüne sahip olma, karar alma, kendi personelinin seçebilme, mali egemenliğe sahip olma ve kendi örgütlenmesini gerçekleştirebilme vasıflarını taşıyan yerel yönetimler özerk yerel yönetim olarak adlandırılabilir. Yerel yönetimlerin özerkliği açısından yerel yönetim biriminin demografik ve dolayısıyla coğrafi büyüklüğünün de önemli rol oynadığı söylenebilir. Yerel yönetim ne kadar büyükse, kamu yönetimi örgütlenmesi içindeki gücü, ağırlığı ve yapısal görünümü o kadar netlik kazanacaktır. Yerel yönetim ne kadar küçükse, yönetim gücü de o kadar zayıf ve dışarıdan yönetilme gereği de o kadar güçlü olacaktır (Özel, 2003: 204-205).

Bu bağlamda yerel yönetimlerin özerkliğinde iki durum söz konusudur. İlk olarak, yerel yönetimlerin merkezi devlet ile ilişkilerinin incelenmesidir. Yerel yönetimlerin merkezi idareden tamamen bağımsız olması söz konusu edilebilecek bir durum değilken yerel yönetimler için buradaki durum, merkezi idarenin bir karışması söz konusu olmadan kendi işlerini kendilerinin idare edebilmeleridir. İkincisinde ise yerel yönetimlerle yerel halkın ilişkisinin incelenmesidir. Bu durum, yerel halk tarafından seçilmiş bulunan yerel organların mevcut topluluğu gereği gibi temsil edebilmeleri ve bu temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilebilmesine olanak sağlayabilmesi olarak tespit edilmiştir (Keleş, 2006: 52).

Özerklik, yerel yönetimlerin kendi hizmetlerini düzenleme yetkisinin yerel yönetimlere bırakıldığı bir anlayışı temsil etmektedir. Bu anlayış, günümüzde birçok ülkenin anayasasında güvence altına alınmıştır. Özerklik sayesinde yerel yönetimler diğer kurumlara göre birçok hak kazanmıştır. Bu hakkın en önemlilerinden biri de mali özerklik sağlayabilmeleridir. Mali özerklik sağlanamaz ise yerel yönetimlerin özerkliklerinden bahsetmek zor olabilir (Tortop, 1996: 3). Bu açıdan ele alınan yerel özerklik ilkesi, belirli özellikleriyle ve yukarıda açıklanılmaya çalışılan birçok yönüyle, yerel demokrasiyi, yerel yönetim ve denetimini, yerel halkın haklarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Başka açılardan bakıp, yerel özerklik ilkesini eleştirenler, bu ilkenin bazı dönemlerde ve şekillerde doğurabileceği sakıncaları üzerinde sıkça durmaktadır. Bu sakıncalar, eşgüdüm, kendine-yönelik ve belirsizlik gibi durumlardır. Ancak bu olumsuzluklara müsaade etmeyecek ve bunu halkına anlatabilecek merkezi idareler için bu sakıncalar önemli görülmemektedir (Yıldırım, 1993: 150).

2.2.1. Yerel Özerkliği Oluşturacak Özellikler

Yerel özerklikte, yerel yönetimlerin, belli yasal sınırlar içinde, kendi organları eliyle yönetsel anlamda karar alabilme ve bunları uygulayabilme serbestliği söz konusudur. Özerkliği hayata geçirecek özellikler şu şekilde sıralanabilir (Akin, 1997: 115-116):

- Özerk yerel yönetim ilkesi, temel ilkeleri ile anayasada ve yasalarda yer almıdır.
- Yerel yönetimlere, serbestçe harcaabilecekleri, kendilerine has mali kaynak sağlanması özerklik için vazgeçilmez bir koşuldur.

- Temel standart ve normlar merkezi yönetim tarafından belirlense bile, yerel yönetimler kendi içyapılarını etkin hizmet üretimi gerçekleştirecek biçimde serbestçe belirleyebilmelidir.
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde çok karmaşık ve ayrıntılara inen vesayet yetkileri tümüyle kaldırılmalı, buna karşılık merkezden saptanan yasalara ve standartlara uygunluk denetimi çok sıkı biçimde uygulanmalıdır.

2.2.2. Yerel Özerkliğin Gerçekleşme Koşulları ve Önemi

Avrupa Konseyinde, Ocak 1957 toplanan, Yerel Yönetimler Konferansında yerel özerklik ilkesinin gerçekleşme koşulları olarak sayılabilecek, temel nitelikleri şu şekilde özetlenmiştir (Keleş, 2006: 54):

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

Bu temel niteliklerin yanı sıra, yerel özerkliğin gerçekleşmesinin ön şartı; daha önce de belirtildiği gibi yerel yönetimlerin organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmasıdır. Bunun yanında bu organların alabileceği kararlar ve bu kararların uygulama imkânlarının da dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir (Erder ve İncioğlu, 1995: 10). Ayrıca özerkliğin anayasal güvence altına alınması, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın iç hukukumuzda dayattığı bir zorunluluk ve gerekliliktir. Türkiye bu Şartı, 1988 yılında imzalamış, 1991 yılında bir yasa ile onaylamıştır. Türkiye, böylece bir anlamda yerel yönetimlere önem verdiğini uluslararası anlamda da göstermiştir (Keleş, 2006: 54-55).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yerel özerklikle ilgili şu ilkelere yer verilmiştir (Ökmen, 2002: 111-113):

- Özerk yerel yönetim ilkesi anayasa ve yasalarda yer almalıdır.
- Yerellik ve halka yakınlık ilkesi; kamusal sorumluluklar genellikle tercihen, yurttaşın en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir.
- Yerel yönetim sınırlarının korunması; yerel yönetimler sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağını öngörmektedir.
- Yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar; kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla kendileri kararlaştırabileceklerdir.
- Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları; yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları, görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi; yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.
- Yerel makamların mali kaynakları; ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.
- Yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı; yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.
- Özerk yerel yönetimlerin yasal korunması; yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine uymanın sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Bazı yazarlarca Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde önemli bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunmasını sağlayan bir güvence olarak görülmektedir. Zira bu Şart’ı kabul eden devletler, yerel yönetimleri idari, siyasi ve mali yönden geliştirecek tedbirleri almak zorunda oldukları da kabul edilmiştir. Örneğin, Şart’ın 11. maddesinde “yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine uyulmasının sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaktır” denilerek yerel özerkliğin korunmasının yasal olarak güvence alınması amaçlanmıştır (Öner, 2000: 10).

Bunların yanında yerel özerklik sağlarsa, yerel halkın hizmet taleplerinin karşılanabilmesi için gerekli esneklik ve yetki sağlanabilecek; yerel yönetimlerin koşul ve ihtiyaçlarına göre en uygun idare şekli belirlenecek; yerel yönetimler özellikle mali anlamda merkezi yönetimin baskılarından ve karışmalarından korunabilecektir (Yıldırım, 1993: 149 ve Coşkun, 1999: 102).

Özerk bir yerel yönetim, kesin kararlar alabilmeli, alınan kararlar ise üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmamalıdır. Son yıllarda değişen kanunlarla beraber de bu şekilde düzenlemeler yapılmış, onaya bağlı olan işlemler genel olarak kaldırılmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin sorumlu yöneticileri merkezi yönetim karşısında bağımsız ve onların gereksiz etkilerinden uzak olmalıdırlar. Bu bakımdan yerel yönetimlere, ihtiyaç duyduğu parasal kaynakları sağlamları için çeşitli mali yetkiler tanınmalı ve öz gelirlerinin artırılmasına yönelik uygun olanaklar sağlanmalıdır. Yerel sınırlar içinde toplanan vergilerden yerel yönetimlere ayrılan payların artırılması da yine mali özerkliği sağlayıcı bir etken olacaktır (Tortop, 1991: 3).

2.2.3. Yerel Yönetim Reformlarında Yerel Özerklik

Türkiye’de son çıkartılan Belediye Kanunu ile birlikte, idari ve mali özerklik ilkesi getirilmiştir. Bu kanunda, “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” belediye olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2008: 152).

İl Özel İdareleri, son düzenlemelerden önce, etkinliğini yitirmiş, yoğun bir vesayet denetimine tabi kılınmış, bütçe olanakları kısıtlanmış, hatta gereklilikleri sorgulanır durumda idi. İl özel idarelerinin özerkliği, diğer yerel yönetimlerle kıyaslandığında çok fazla daraltılmıştı. Bu bağlamda, 5302 sayılı kanun, daha özerk ve etkin bir özel idare oluşturma düşüncesiyle hayata geçirilmiştir. Bu kanunla, valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatı kaldırılmış ve meclis başkanının seçimle gelmesi, il genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılmıştır. İl genel meclisi kararlarının sadece bilgilendirme amacıyla valiye gönderilmesi, il özel idare bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla değil, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi gibi gelişmeler, bu yerel yönetim biriminin daha özerk bir statüye kavuştuğunun göstergeleridir (Parlak, 2005: 195).

Ayrıca, 5281 sayılı kanunla birlikte gelir vergisi kanununda yapılan değişikliklerle, vergi ve harç miktarları artırılmıştır. "5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun"la genel bütçe vergi gelirleri payı artırılmıştır. Bu düzenlemelerle, belediyelerin mali özerklikleri sağlanmaya çalışılmıştır.

Sonuç olarak, yerel yönetimlerde demokratikliğin sağlanmasında en önemli güvence olarak görülen özerklik yerel demokrasinin sağlanmasında da olmazsa olmaz bir koşul olarak görülmektedir ve bu konudaki yeni yasal düzenlemelerin de bu amaca hizmet etmek gayreti içerisinde oldukları görülebilmektedir.

3. Yerel Özerklik-Yerel Demokrasi İlişkisi

Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmaların sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir ve bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde, insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmaktadır. Bazı hizmetlerin bu tür kurumlar tarafından yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir (Ökmen, 2002: 103). Ayrıca özerklik, bir toplumda demokratik hükümet edebilmenin gerçekleşebilmesi ile insan hak ve hürriyetlerinin asgari düzeyde korunmasında yerel yönetimler gibi kurumlar için temel ilkelerden biri olarak sayılmaktadır. Yerel düzeydeki hizmetlerin pek çok nedenden 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. Böylece özerk yerel yönetimlerin işbaşına gelmesiyle, merkezi yönetimin birçok sakıncasının da ortadan kaldırılmış olduğu düşünülmektedir (Tortop, 1996: 3).

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına getirilerek ve kendilerine ait yapacakları işleri, kendi organları eliyle dışarıdan devlet de dahil hiçbir etki altında kalmadan yapabilmeleri ve bir tüzel kişiliğe sahip olmaları bu kuruluşlara özerk bir yapı kazandırabilmektedir. Yerel özerklik ve yerel demokrasi kavramları, bu özelliğin sonucunda anlam bulmuş ve tanımlanabilmiş kavramlar olarak ortaya çıkmakta ve birbirleriyle örtüşmektedir (Keleş, 2006: 52).

3.1. Demokrasi Açısından İdari Vesayet ve Yerel Özerkliğin Sağlanabilmesi

Yerinden yönetim kuruluşlarının, yasaların öngördüğü sınırlar içinde merkezi yönetim tarafından denetlenmesine "vesayet denetimi" denmektedir. Türkiye'de yasalarda vesayet makamı olarak, bazen "İçişleri Bakanlığı" gibi bir kuruluş, bazen de "İçişleri Bakanı" ve "vali" gibi bir kamu görevlisi öngörülmektedir (Eryılmaz, 2008: 316).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, yerel özerkliği zedeleyici bir nitelik olarak görülen "yerindelik denetimi" yerine "hukuka uygunluk denetimi" üzerinde durulması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu konu dâhilinde, yerel yönetimlerin de uyması gereken ilke ve standartların, merkezi yönetim tarafından bir plan haline getirilerek, "hukuka uygunluk denetimi" olarak ifade edilmesi talep edilmektedir (TÜSİAD, 1992: 54). Ancak denetimin sonuçları üzerinde karar verme yetkisinin "sadece bağımsız yargı organlarına ait olmalıdır" görüşü ön plana çıkartılmıştır (Çoker, 1993: 8).

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünün yerel yönetimlere bırakılması, birçok kişi tarafından bu yönetimlerin merkezden tamamen kopuk ve kendi başlarına buyruk birer yönetim birimi olacakları kuşkusuna neden olmuştur. Bu kuşku ise yönetsel vesayetin artırılması istemini ortaya çıkarmakta ve merkezi yönetimin vesayetine dayanak olarak kullanılmaktadır. Oysa bazı yazarlarda, Türkiye'nin sahip olduğu güçlü devlet yapısında bu kuşku yer olmadığını düşünmektedir. Birçok yazar da yerel yönetimlere daha fazla özerklik, daha fazla görev ve sorumluluk verilmesinin üniter devlet yapısının değiştirilmesi anlamına gelmeyeceği üzerinde ısrarla durmaktadır (Çoker, 1993: 7). Bu bakış açısına göre, idari vesayet ile yerel özerklik kavramının bağdaşmadığı düşünülmektedir. Buna neden olarak da şu gerekçeler gösterilmektedir (Coşkun, 1999: 103):

- İdari vesayet yetkisi, merkezi yönetime yerel yönetimlerin yetkilerini istediği gibi sınırlandırma veya kullandırmama gücü vermektedir.
- İdari vesayet yetkisi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde keyfi işlemlerde bulunmasına neden olmaktadır.
- İdari vesayet yetkisi ile merkezi yönetim yerel yönetimler arasında taraf tutabilmekte, kendisine yakın olan yerel yönetimlere kaynak aktarabilmektedir.

İdari vesayetin yerel özerkliğin bağdaşmadığı üzerine bir başka görüşte; özellikle idari vesayet yetkisine sahip merkezi yönetim, dilerse kendisini kent halkının, seçimle belirlenmiş meclisinin ve başkanının yerine koymak suretiyle bir hizmetin yürütülmesine veya yürütülmemesine karar verebilmektedir. Oysa demokratik belediye kurumunun mevcut olduğu bir sistemde, bu yetkinin kent halkına ve onun temsilcisi olarak seçilmiş bulunan belediye organlarına ait olduğu görüşü hâkimdir. Bu organların kararlarının, yerel halkın yararına olup olmadığının denetlenmesinin, yani yerindelik denetiminin yapılmasının, yerel demokrasiyi ilgilendiren siyasal bir denetim olduğu ve bu yetkiyi ancak halkın kullanması gerektiği belirtilmektedir (Yalçındağ, 1992: 8).

Bu konuda Eryılmaz, özerklik ile idari vesayetin ters orantılı olduğunu, vesayet denetimi arttıkça özerklik alanlarının daralacağını, denetim azaldıkça ise özerklik alanının genişleteceğini vurgulamaktadır. İdari vesayet yetkisinin katı bir şekilde uygulanmasının yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği zedeleyeceğini belirtmektedir. Bunun yanında,

idari vesayet denetiminin gevşek tutulmasının da, keyfiliği, düzensizliği getireceğini, yönetimin bütünlüğünün bozulacağını ifade etmektedir. Sonuçta, üniter devlet sistemi, idari vesayet ile özerklik ve demokrasi arasında iyi bir dengenin kurulmasını gerekli kıldığını belirtmiştir (Eryılmaz, 2008: 180).

Bu bağlamda, son dönem yerel yönetim reformlarında, idari vesayet ile özerklik arasında bir denge kurulmaya çalışıldığı söylenilebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen düzenlemelerle, belediyelerin denetiminde değişikliklere gidilmiştir. Buna göre denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Mali işlemlerin denetimi Sayıştay tarafından yapılırken, kalan diğer idari işlemlerinin denetimi hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.(Eryılmaz, 2008: 153-154).

5216 sayılı kanunla da, büyükşehir belediyeleri üzerindeki idari vesayet hafifletilmiştir. Eski kanunda, bütçe gibi büyükşehir belediyesinin kanunda sayılan bazı işlemleri, valinin onayıyla yürürlüğe girmekteydi. Yeni kanunda, bütçe de dahil olmak üzere, büyükşehir belediyesinin işlemlerinin vali tarafından onaylanması uygulanmasına son verilmiştir. Ayrıca, yeni kanunla büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni kararlarına karşı ilgililerinin valiyeye itiraz yetkisini öngörmeyerek, valinin büyükşehir belediyesi karar organlarının işlemleri üzerindeki denetim yetkisine son verilmiştir (Torlak ve Sezer, 2005: 103). Tüm bu düzenlemelerden de görüleceği üzere, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet denetimi yetkisi azaltılmış, buna karşın iç denetim ve Sayıştay'ın yaptığı dış denetim güçlendirilmiştir (Eryılmaz, 2008: 154).

SONUÇ

Günümüzde, demokratik terbiye kuruluşları olarak tanımlanan, merkezi yönetime karşı halkın demokratikleşmesinde önemli bir basamak olarak görülen yerel yönetimlerin organları seçimle işbaşına gelmekte, merkezi idareden bağımsız bir şekilde karar alabilmekte ve özerk bir yönetim yapısına sahip olmaktadır ya da olmaya çalışmaktadır. Demokrasinin ilkelerinin yerel düzeyde uygulanmasıyla oluşan yerel demokraside ise halkın temsili ve kararlara katılımı en yüksek seviyede tutulmaya çalışılmaktadır. Böylece yerel hizmetlerin kalitesinin ve verimliliğinin artacağı düşünülmektedir. Bu hedeflenirken de merkezi yönetimle yerel yönetimlerin hizmet sınırı çok açık bir şekilde belirlenmelidir.

Yerel düzeyde hizmetleri yerine getiren yerel yönetimlerin demokrasi bağlamında neler yaptıklarını ise yerel demokrasinin ilkeleri başlıkları altında değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin demokratik olup olmadıkları bir ölçüde, demokratik olma, etkin ve verimli olma, tarafsız olma, açık olma ve sosyal adalet ilkeleri başlıkları altında değerlendirilebilir. Bu değerlendirmeleri yaparken dikkat edilmesi gereken bir diğer unsur ise yerel yönetimlerin ne kadar özerk olduğunun belirlenmesidir. Çünkü yerel demokrasiyi bir çerçeve olarak belirlersek yerel özerklik, bu çerçeve içinde olmazsa olmaz unsurlardan biridir. Ayrıca yerel özerklik yerel demokrasiyi, yerel yönetim ve denetimini, yerel halkın haklarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul edilmektedir.

Son yıllarda Türkiye'de yerel yönetimler alanında çıkan yasalarda da yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği artırmaya yönelik kararlar alınmaya çalışılmaktadır. Yerel Yöne-

tim Reformları kapsamında hazırlanan, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu, yerel demokrasinin ilkeleri kapsamında değerlendirildiğinde; demokratiklik, etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve sosyal adalet ilkeleri ile örtüştüğü söylenilebilir. Bu bağlamda, reformlarla yerel yönetimlerde demokrasi ve katılımçılık gibi unsurların ön plana çıktığı sonucuna varılabilir. Diğer taraftan, bu reformlarla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi yumuşatılarak, yerel yönetim kuruluşlarına daha fazla özerklik sağlandığı söylenilebilir. İdari yönden sağlanan bu özerkliğin mali yönden de desteklenmesi gerekmektedir. Çıkarılan bazı yasalarla, mali özerkliğin belirli bir oranda gerçekleştirilmeye çalışıldığı ifade edilebilir.

Sonuç olarak yerel demokrasi ile yerel özerklik arasında çok sıkı bir bağ vardır. Herhangi birindeki olumsuzluk ya da uygulanamazlık bir diğerini olumsuz olarak etkilemektedir. Demokrasinin ulusal düzeyde tam anlamında uygulanması ise yerel demokrasiden ve yerel özerklikten geçmektedir.

KAYNAKÇA

- AKIN, Cengiz (1997), “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:69, Sayı:414
- ATASOY, Veysel (1992), Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, TDAY Yayını, İstanbul
- AKIN, Cengiz (1997), “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:69, Sayı:414
- BOZKURT, Ömer, Turgay Ergun ve Seriyi Sezen (1998) (Ed.), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, Birinci Basım
- CANATAN, Bilal (2001), Yerellik İlkesi, Galeri-Kültür Yayınevi, Ankara
- COŞKUN, Vahap (1999), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:71, Sayı:422
- ÇAM, Esat (1995), Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul
- ÇİTİCİ, Oya (1996), “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(6).
- ÇOKER, Ziya (1993) "Yerel Yönetim Reformu", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(4).
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve Ayşe Tekel (2003), Yerel ve Kentsel Politikalar, Çizgi Kitabevi, Konya
- ERDER, Sema., Nihal İncioğlu, (1995), Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Türkiye’nin Sorunları Dizisi) Yeni Yüzyıl Kitaplığı (Cep Üniversitesi Serisi), İletişim Yayınları, İstanbul
- ERYILMAZ, Bilal (2008), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara
- GERAY, Cevat (1998), “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, Sayı:421
- GÖRMEZ, Kemal (1987), “Mahalli İdareler ve Demokrasi”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 3(1-2)
- GÖRMEZ, Kemal (1990), “Türkiye’de Belediyeler ve Yerel Demokrasi”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:6, Sayı:2
- GÖRMEZ, Kemal (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara
- HILL, Dilys M. (1974), Democratic Theory and Local Government, Routledge Ltd., London and New York
- KELEŞ, Ruşen (1998), Kentbilim Terimleri Sözlüğü, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara
- KELEŞ, Ruşen (2006), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul
- KUTLU, Önder, Sefa Usta ve Mustafa Kocaoğlu (2008), “Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Selçuklu Belediyesi Kent Konseyi Örneği”, 1. Ulusal Yerel Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya.
- ÖKMEN, Mustafa (2002), “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye”, Bekir Parlak& Hüseyin Özgür (Ed.), Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, Alfa Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul

- ÖKMEN, Mustafa (2007), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları”, *Kamu’da Sosyal Politika Dergisi*, Kamu Yönetimi Reformu Özel Sayısı, 2(1).
- ÖNER, Şerif (2000), “Belediye Meclis Üyelerinin Yerel Katılım Algılaması”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:428.
- ÖZEL, Mehmet (2003), “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:75, Sayı:441.
- ÖZER, M. Akif (2000), “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Kavramlarının Analizi Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:426.
- PARLAK, Bekir (2005), “Tarihi Perspektife ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), Yerel Yönetim Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform, Nobel Yayınevi, Ankara.
- SİVEREKLİ, Esra (2001), “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:431.
- ŞARBAK, Zekeriya (2007), “Mahalli İdareler Alanında Yaşanan Değişim”, *Çerçeve Dergisi*, 15(44).
- TEKELİ, İlhan (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2).
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin (1997), “Türk Yerel Yönetimlerin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, *Türk İdare Dergisi*, 417.
- TORLAK, S. Evinç ve Yasin Sezer (2005), “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), Yerel Yönetim Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform, Nobel Yayınevi, Ankara.
- TORTOP, Nuri (1991), “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4).
- TORTOP, Nuri (1992), “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(3).
- TORTOP, Nuri (1996), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(5).
- TÜSİAD (1992), Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul
- ÜSTE, Bahar Rabia (2005), “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:448.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1995), "Saydam ve Dürüst Belediyecilik", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(1).
- YILDIRIM, Selahattin (1993), Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar, T.C. Başbakanlık TOKİ Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul
- YILDIZ, Mete (1996), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4).