

# YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

Yusuf PUSTU\*

## GİRİŞ

Günümüzde hemen hemen her alanda artan yerelleşme taleplerinin sonucu olarak, adem-i merkeziyetçilik kavramı öne çıkmaktadır. Kendini yenileyememiş, değişime kapalı, baskıcı, merkeziyetçi ve otoniter siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri yerini yavaş yavaş güçlü ve demokratik yerel yönetim modellerine bırakmaktadır. Böyle bir sürecin yaşandığı ortamda, bu çalışmanın konusunu oluşturan, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi her geçen gün biraz daha önem kazanmakta; yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetim kavramları her geçen gün daha fazla tartışılmaya başlamaktadır. Bu tartışmaların yanında, zaman zaman bu iki kavramla aynı anlamda yerel özerklik kavramı da tartışılmaktadır.

Bu makalede bu tartışmalara biraz olsun katkı sağlayabilmek amacıyla, önce demokrasi teorisinin genel ilkeleri değerlendirilecek, ardından da yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki ele alınacaktır. Bu kapsamda yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetim kavramları ortaya konacaktır. Çalışmanın sonraki bölümlerinde demokratik yerel yönetimlerin temel ilkeleri değerlendirilecektir.

Yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetim kavramlarının analizini yapmadan önce bu iki kavramın nesnesi olan demokrasi kavramını tanımlamakta yarar vardır. Günümüzde yerel yönetimler ve demokrasi sıklıkla birlikte kullanılan kavramlardır.

## A. Demokrasi Kavramı

Yerel topluluktaki bireylerin birlikte yaşamaktan kaynaklanan gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yürütülen kurumlar olarak tanımlanan yerel yönetimlerin, demokratik yapılanmanın temel kuruluşları olduğu konusunda yaygın bir kanaat vardır.

---

\* Gazi Ü. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Böl. Arş. Gör.

Demokrasi kavramının kesin sınırlarla belirlenmiş bir içeriğinden ve net bir tanımından bahsetmemiz oldukça zordur. Ancak klasik anlamı ile halkın yönetimi olarak ifade edilmektedir (Erdoğan, 1996:174). Bu şekilde ifade edilmesine rağmen demokrasi kavramı günümüzde çok geniş ve çok yönlü bir kavram olarak kullanılmaktadır. Sartori; “insanlar 1940'lara gelinceye değin, ister beğensinler, ister beğenmesinler, demokrasinin ne olduğunu biliyorlardı; o tarihten beri hepimiz demokrasiyi beğendiğimizi, ondan hoşlandığımızı ileri sürüyoruz ama, artık onu ne biliyor, ne anlıyor ve ne de üzerinde anlaşıyoruz. Onun için tipik bir demokrasi karmaşası çağında yaşıyoruz” (1993:7-8) ifadeleri ile günümüzde demokrasi konusunda yaşanan anlam ve ifade “zenginliğine” dikkat çekmektedir.

Demokrasi kavramı bireysel özgürlük, haklarda eşitlik, halkın yöneten memurlar üzerindeki üstünlüğü, toplumsal adalet ve refah gibi değerleri içermektedir (Hill, 1974:23). Karl Popper demokrasiyi; diktatörlükten kaçınmayı mümkün kılan yönetim olarak görürken (Erdoğan, 1996:174), Barry Holden, kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkında, temel belirleyici kararları, halkın pozitif ve negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu siyasal sistem olarak tanımlamaktadır (1988:6). Literatürde ise demokrasi “insan hakları, çoğulculuk, sözleşme düzeni, temsil-katılım gibi temel ilkelere dayalı ve sivil toplumun devletten, görece de olsa ayrılmışlığını kabul eden bir yönetim tarzı” olarak görülmektedir (Yıldırım, 1990:9). Demokrasiden söz edebilmemiz için halkın toplumun bütünüyle ilgili temel kararları alması veya almaya yetkili olması gerekir.

Demokrasinin iki temel ilkeye dayandığı, bütün kavramsal tanımlamalarda bu iki ilkenin zorunlu referans noktası olarak alındığı görülmektedir. Bu ilkeler eşitlik ve özgürlük ilkeleridir. Bu iki ilkenin aynı anda var olmadığı sistemin demokrasi kavramı ile ilişkilendirilmesi mümkün değildir. Demokrasinin dayanağı olan bu temel ilkeler şunlardır;

a. Özgürlük ilkesi: Özgürlük bireyin eylem olanaklarının, kişinin olmak istediği gibi olmasının, yapmak istediği gibi yapmasının engellenmemesini ifade eder (Erdoğan, 1996:180). Ancak demokraside bireylerin özgürlüğü sınırsız değildir, bir başkasının özgürlüğünün başladığı yerde bireyin özgürlüğü sınırlanır.

b. Eşitlik ilkesi: Demokrasinin temel değeri olan eşitlik, bütün bireylerin insan olmak bakımından eşit siyasal değerde olmasını, bireyler arasında ayrımlar yapılmamasını, herkese eşit muamele edilmesini ve siyasal yönetim sürecine katılım konusunda bütün toplum üyelerinin eşit derecede hak sahibi olmasını

ifade eder. Eşitlik ilkesi bütün demokrasi kuramlarının ve modellerinin temel referans noktasını oluşturur. Ancak eşitlik ilkesi konusunda ciddi tartışmalar vardır. Eşitlik ilkesinden anlaşılması gereken mutlak eşitlik mi, yoksa nispi eşitlik mi? Bu tartışma günümüzde hala sürdürülmekte olan bir tartışmadır.

Demokratik sisteme hayat veren, onu diğer sistemlerden ayıran ve onu benzersiz kılan bu iki ilkedir. Demokrasi, vatandaşları için mümkün olduğunca fazla eşitlik ve özgürlüğü birleştiren bir devlet yönetim şeklidir (Lipson, 1985:52-56).

## **B. Demokrasi ve Yerel Yönetimler**

Demokrasi kavramının tanımlanması ve içeriğinin belirlenmesi konusunda yaşanan karmaşanın benzeri de yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişkiyi çözümlenmekte yaşanmaktadır.

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 oluşturmuşlardır (Görmez, 1997:12). Bu değerlendirmeye konu olan komünler Ortaçağ Avrupa'sında 11. yüzyılda ortaya çıkmışlar; içinde buldukları dönemde demokrasi idealini yaşatmışlardır. Ancak 16. yüzyılda işlevlerini kaybetmeye ve merkezi devlet yönetimlerinin bir parçası olmaya başlayarak demokratik niteliklerini kaybetmişlerdir. 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar yerel yönetimler merkezi devletlerin sıkı denetimi altında kalmışlardır. 19. yüzyılda yerel yönetimler tekrar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu birimlerin özellikle İngiltere gibi ülkelerde demokrasinin sağlanmasında pek çok önemli işlevler yürüttüklerini söylemek mümkündür (Görmez, 1997: 13).

Demokrasi kavramının tarihsel kökeninde yerel yönetimler (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 devleti” demokrasisi ile özdeşleştirilmiştir (Yıldırım, 1990:9). İçinde bulunduğumuz yüzyılda da yerel yönetimlere olan ilgi tekrar artmaya başlamış, yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişkiden yararlanmak amacıyla bu birimler hızla demokratikleştirilmeye çalışılmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları olarak görülmektedirler. Yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran en önemli kuruluşlar olmalarının yanında, demokrasinin en etkin bir şekilde hayata geçirildiği kuruluşlardır. Yerel yönetimler düzeyinde temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın, ulusal düzeye oranla daha az olmasının, demokrasi kuramının öngördüğü hem “gerçek bir seçme süreci”nin hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağladığı ileri sürülmektedir (Çiftçi, 1996:6).

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 doğrudandır (Hill, 1974: 22-24 ).

Yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmeleri oldukça uzun ve zor bir sürecin sonunda olmuştur. Yerel yönetim kuruluşlarına duyulan güvensizliğin ortadan kalkması güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan İngiltere’de bile 150 yıllık bir sürenin geçmesini ve kanlı çatışmaların yaşanmasını gerektirmiştir. Ancak günümüz İngiltere’inde demokrasinin görkeminde temel pay, bu ülkenin sağlam ve kesintisiz gelişen yerel yönetimlerine aittir (Ortaylı, 1985:11).

Demokratik bir yerel yönetim, ancak demokratik bir toplum içinde gelişebilir. Yerel yönetimler demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlayan kurumlardır. Yerel yönetimlerde yönetenlerle yönetilenler arasındaki toplumsal ve mekânsal uzaklık en aza indiğinden, yönetilenler yönetenleri daha etkili ve doğrudan denetleyebilir. Demokrasi en yalın tanımıyla halkın kendi kendini yönetimidir. Yerel yönetimler halkın bu imkânı bulabilecekleri ve kullanabilecekleri kuruluşlar olarak demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlarlar.

Yerel yönetimlerle demokrasi arasında oldukça güçlü bir ilişki vardır. Yerel yönetimlerde bireylerin özgürlüklerini kullanabilmeleri daha kolaydır. Yerel yönetimler insanların özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmalarında birincil kuruluşlardır (Görmez, 1997:62). Hill’e göre de; yerel yönetimler demokrasinin temel eğitim kurumlardır ve yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi demokrasinin gelişmesine paraleldir (1974:79). Yerel yönetimlerde demokratik kültürün gelişmesi ve yerleşmesi, demokrasinin temel güç kaynağını oluşturur.

Bir ülkede siyasal sistem demokratik nitelik taşııyorsa, yerel yönetimlerin de demokrasi ile ilişkisinden söz etmemiz kolay değildir (Wickwar, 1970:74). 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.

Yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkisi konusunda üç ayrı görüş vardır;

Bu görüşlerin birincisi, Tolman Smith ve Moulin gibi düşünürlerin görüşüdür. Bunlara göre, yerel yönetimler demokratik seçim ilkesine aykırı ve geleneklerden gücünü alan kurumlardır, dolayısı ile demokrasi ve yerel yönetimler birbiri ile ters düşer (Yıldız, 1996:6). Ayrıca Tolman Smith'e göre, yerel yönetimler gereksiz kuruluşlardır ( Hill, 1974:26 ).

İkinci görüş Langrod'un görüşüdür. Langrod'a göre, yerel yönetim ile demokrasi arasında bir sebep sonuç ilişkisi yoktur, birinin bulunmadığı bir ortamda diğeri pekâlâ bulunabilir. Langrod yerel yönetimlerle demokrasi arasında ilişki kurulmasını bir yanlışlık olarak görüyor ve bu yanlışlığı; batı uygarlığının gelişiminde iki kurumun da eş zamanlı gelişmesine, demokrasinin asıl temeli olan demokratik iklim ile demokratik kurumların birbiri ile kanıtlanmasına ve yerel yönetimlerin olası fakat kaçınılmaz olmayan demokratik işleyişinin genel demokrasi olarak anlaşılmasına bağlamaktadır (Yıldız, 1996:6). Langrod yerel yönetimleri demokrasi için bir siyasal eğitim ortamı olarak görmeyi yanlış olduğunu iddia etmektedir.

Üçüncü görüş J.S.Mill'in görüşüdür. J.S.Mill'e göre, yerel yönetimlerle demokrasi arasında doğrudan bir ilişki vardır ve bu ilişki zorunlu bir ilişkidir. Mill; "halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz sahibi olmalıdır" ifadeleri ile halkın yerel düzeyde yönetime katılmasının etkin bir yönetimi gerçekleştireceğini belirterek, yerel yönetimlerin demokrasinin kurulması ve yerleşmesi için okul görevi yapacağını söylemektedir (Wickwar, 1970:23-25). De Tocqueville de, Mill gibi yerel yönetimleri demokrasinin temel ögesi ve birer siyasal eğitim aracı olarak görmüştür. Tocquivelle'ye göre; "yerel yönetim kuruluşları özgür ulusların gerçek gücünü oluşturur. İlkokulların bilime katkısı ne ise yerel yönetimlerinde özgürlüğe katkısı odur. Bir ulus özgür bir yönetim kurabilir ancak, yerel yönetimler olmadan özgürlüğün ruhuna sahip

olamaz” (1962:52-54). Tocqueville, demokrasinin tabandan tavana doğru gelişeceğini bunda da yerel yönetimlerin çok önemli rol oynayacağını belirtmektedir.

Keith Panter-Brick ise, “eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilmiyorsa, ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine olanak yoktur.” tespitini yapmaktadır. Sidney ve Beatrice Webb gibi Fabien Sosyalistler de, yerel düzeyde bir halk yönetiminin demokrasi açısından taşıdığı önemi ısrarla vurgulamışlardır. Webb’ler yerel yönetimleri, daha çok halka gereksinim duydukları hizmetleri sunmanın bir aracı olarak görmüşlerdir. Onlara göre, bu hizmetlerin halka, yerel düzeyde yerel yönetimlerce sunulması ile özel kesimin kazanç güdüsünün yerini kamu hizmeti anlayışı alacaktır (Keleş, 1992:47). Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki siyaset bilimcilerin de sürekli ilgisini çeken konulardan biri olmuştur. Bu ilişkinin temel dayanağı “kendi kendini yönetme ilkesi”dir. Kendi kendini yönetme ilkesi yönetime katılmayı da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi, daha çok halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir.

Güçlü yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin demokratik nitelik taşımaları ülke çapında da demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlar. Dünyada yerel yönetimleri güçsüz olmasına karşılık demokrasinin gelişmiş olduğu tek bir ülke dahi bulunmamaktadır (Aykaç, 2003:12). Demokrasinin gelişmemiş olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin de güdük ve gelişmemiş olduğunu görebiliriz. Demokrasiyi ülke çapında yaşatabilmenin ilk adımı yerel yönetimler özleştirilerek 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. Ülkede siyasal istikrarın sağlanmasına yerel yönetimler bu yolla doğrudan katkı sağlayan kuruluşlardır. Bu alanda da yerel yönetimlerin siyasal fayda sağlayan kurumlar olmasındaki temel faktörler:

- a- Demokratik eğitim kuruluşu olmaları (Wickwar, 1970:76),
- b- Modern toplumun temel değerlerinden olan eşitlik, özgürlük ve refah (Hill, 1974: 15) ilkelerinin oluşumuna katkısı,
- c- Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesinin daha kolay olması,
- d- Yerel demokrasinin temel şartlarından birisi de yerel siyasal süreçlerin gizli ve kapalı değil açık ve herkesin görebileceği şekilde işlemesidir.

Bu temel faktörler aracılığı ile yerel yönetimler ulusal sistemin demokratikleştirilmesinde önemli rol oynayabilirler. Zira yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi demokrasinin gelişmesine paraleldir (Wickwar, 1970:74).

### **C- Yerel Demokrasi**

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 vardır (Görmez, 1997:67). Bu farklı tanımlama çabalarının yanında, günümüzde yerel demokrasi kavramının yanlış, hatta eksik olduğu yönünde 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 (Görmez, 1997:68) vardır. Bu kavramların yerine ve aynı anlamda zaman zaman yerel özerklik kavramı da kullanılmaktadır (Keleş, 1992:56).

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 yönetimler, 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” (Yayın yılı yok:19) 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 anlatılmaktadır (Görmez, 1997:196). Dolayısı ile yerel demokrasi ile yerel iktidar arasında birebir bir bağlantı kurmak yanlış olacaktır.

Bu kavramlardan yerel demokrasi kavramı, federal devlet yerel yönetimleri ve İngiltere gibi güçlü yerel yönetim geleneği olan ülke yerel yönetimleri için kullanılmaktadır (Görmez, 1997:68). Yerel demokrasi kavramı 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. Yerel demokrasi ile yerel iktidar kastedilmez,

oysa demokratik yerel yönetim kavramında yerel yönetim sisteminin demokratikliğine vurgu yapılır. Başka bir deyişle, yerel demokrasi kavramında yerel demokratik değerlere (demokratik kültüre), demokratik yerel yönetim kavramında ise yönetim süreçlerinin, yönetimin işleyişinin demokratikliğine vurgu yapılır.

Demokrasi amaçlarla değil, araçlarla ilgilidir (Hill, 1974:224). Yerel demokrasiden de günümüzde anlamamız gereken yerel yönetim sisteminin demokratikliğidir. Yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması, halkın 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 dünyadır (Hill, 1974:71). Yerel demokrasinin temel şartlarından birisi, yerel siyasal süreçlerin gizli ve kapalı değil, açık ve herkesin görebileceği şekilde işlemesidir.

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.

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 yapaydır (1974:201-202). Smith demokrasiyi, doğrudan kendi kendini yönetmenin kendisidir, şeklinde tanımlamış ve ancak yerel olan demokrasiden söz edilebileceğini vurgulamıştır (Yıldırım, 1993:9).



Montesquieu'nun da ideal devletin ancak yerel topluluklarca kurulabileceğini (Tekeli, 1983:4) 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. Yerel düzeydeki demokrasi, ulusal yönetimin demokratikliğine de önemli katkılar sağlamakta ve bu nedenle yerel yönetimler “demokrasi okulu” olarak da nitelendirilmektedir. 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 kılarlar (1970: 210).

#### **D- Yerel Yönetimlere Demokratik Nitelik Kazandıran Unsurlar**

a- Yerel yönetim süreçlerine halkın katılımının sağlanması: Demokratik yerel yönetim için seçim gerekli fakat yeterli değildir. Yerel yönetimlerin işleyişine yerel halkın katılımı sürekli kılınmalıdır. Halk katılımı, çoğulculuk ilkesi ve seçmene karşı hesap verme sorumluluğu demokratik yerel yönetimin asgari gerekleridir. Yerel yönetimlere halk katılımı, sorunların daha sağlıklı bir şekilde belirlenmesini sağlamanın yanında, çözümlerin de daha etkili ve tutarlı olmasını sağlar. Kararların alınmasına ve uygulanmasına halk katılımının sağlanması, demokrasinin günümüzdeki anlamının bir tezahürüdür. Demokrasi günümüzde temsili olmaktan ziyade halkın bizzat kendisinin sorunları ile ilgili çözüm süreçlerine katılmasını ifade eden bu anlayış, katılımcı demokrasi anlayışıdır. Bu anlamda demokrasi, yerel topluluklarının kendilerini yakından ilgilendiren konularda, kendi kendilerini özgürce, demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir.

b- Karar alma ve alınan kararları yürütebilme yetkisi: Yerel demokrasilerde karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve bu karar organlarının bağımsız karar alma yetkilerinin olması gerekir. Karar alma sürecine halkın katılımının sağlanması zorunlu bir unsurdur (Görmez, 1997:71). Çağımız demokrasilerinin en önemli unsuru katılımıdır. Yerel topluluklara, temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak kendi kendilerini tercihleri yönünde, özgürce yönetme olanağı verilmelidir (Özer, 2000:135).

c- Yetki ve kaynak sahibi olma: Yerel yönetimlerin yerel halkın gereksinimlerini karşılayabilmek için yetki ve kaynak sahibi olması gerekir

(Görmez, 1997:72). Yerel demokrasi için, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, kendi gelir kaynaklarını yaratabilmeleri ve bağımsız bir bütçelerinin olması gerekir. Demokratik yerel yönetimler kendi kadrolarını oluşturabilmeli, personel niteliğini belirleyebilmeli, personelin eğitimi, ödeme ve diğer konularda tam bir takdir yetkisine sahip olmalıdır. Yerel demokrasinin varlığı için yetki ve kaynak bakımından güçlü yerel yönetimlere ihtiyaç duyulur. Güçlü ve başarılı yerel yönetimler iyi işleyen bir yerel demokrasinin ön koşulu olarak kabul edilebilir (Aykaç, 2003:16).

d- Yönetimsel açıklık: Yerel topluluklarca oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları ve uygulama kararları üzerinde yerel halkın bilgi edinme hakkının olması (Özer, 2000:135), bu hakkın kullanılabilmesi için, yerel otonteler ile halk arasındaki iletişim kanallarının iki yönlü olarak aktif olması gerekir. Bilgilendirilmiş bir kamuoyu katkısı ve görüşü olmadan demokratik yerel yönetimden söz edilemez (Hill, 1974:87). Yerel yönetim sakinleri yönetimin faaliyetleri hakkında bilgilendirilmelidirler. Harcamaların hizmetlere harcanma oranı konusunda yerel sakinler bilgilendirilmelidir, meclis toplantıları ve hesaplar denetime açık olmalıdır, yerel halkın şikayetleri araştırılıp görüşleri dikkate alınmalıdır. Yerel halkla iletişim için özellikle basın araçlarından faydalanılmalıdır. Yerel basın bilgi aktarımı yanında, yerel hizmetlerle ilgili oldukça güçlü bir denetim ve gözetim görevini yerine getirir.

İletişim yerel düzeyde demokratik toplumların hayatı bir parçasıdır. İletişim araçları kamuoyu görüşü ve taleplerinin yönetime iletilmesinde önemli bir rol oynar. J. S. Mill'e göre, insanlardan vergi ödeyip kanunlara uyması isteniyorsa, bunların ne için olduğu söylenmelidir (1963:65).

Demokratik yerel yönetimin en önemli ilkelerinden biri de halk katılımının sağlanması açısından halkın demokrasi bilincinin gelişmiş olmasıdır. Demokratik yerel yönetim, gücünü sivil toplum içinde yer alan gruplarla ve toplumsal hareketlerle paylaşmalıdır. Demokrasinin yerel demokrasi niteliğini kazanması; demokrasinin tüm kurum ve kurallarının sivil toplum örgütleri ve geniş halk kitleleri tarafından benimsenmesi, vazgeçilmez bir hayat tarzı olarak algılanması, korunması ve demokrasinin bütün kesimler için aynı ölçüler içerisinde istenmesi (Aykaç, 2003:8-9) anlamına gelir.

Görmez, yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu, bu organların bağımsız karar alabilme yetkisine sahip olmaları, bu kararları bağımsız olarak uygulayabilmeleri, halkın bu kararlara katılabilmesi ve kararları etkileyebilmesi ile

malî bağımsızlık (1997:196) gibi ilkeleri yerel demokrasinin ilkeleri olarak görmektedir.

## SONUÇ

Yerel yönetimler vatandaşa en yakın konumda olan, en alt düzeydeki yönetim birimleridir. İnsan ihtiyaçlarının çok ve çeşitli olması, yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak görevi ile yükümlü yerel yönetim birimlerinin hizmetlerinin de çeşitli ve karmaşık olmasına neden olmaktadır. Ayrıca ülke düzeyindeki ekonomik ve sosyal sorunlar da yerel yönetimlerin işleyişini etkilemektedir. İşsizlik, düzensiz kentleşme, göçmen işçiler, yaşlı ve yoksul sayısındaki artış, çevre kirliliği, konut sorunu gibi konularla ilgili olarak yerel halk bu yönetimlerden sürekli olarak yeterli ve kaliteli hizmet beklemektedir. Günümüzde yerel yönetimlerin bu fonksiyonları yerine getirecek yapıya kavuşturulması amacıyla yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi kavramına vurgu yapılmaktadır.

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. Bu yapıdaki yerel yönetimlerin hem yerel düzeydeki hizmetleri en etkili ve verimli şekilde yerine getirecekleri ve hem de ulusal düzeyde demokrasiye ciddi katkılar sağlayacakları açıktır. Bu nedenle dünyada ve son dönemlerde ülkemizde bu yönde ciddi çalışmalara girilmiştir.

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 geliştirilmesinde en önemli ölçüt, yerel halkın yerel nitelikteki kararların oluşumuna yaptığı katkının derecesidir. Bu katkı ne kadar fazla ise, yerel demokrasinin o oranda gelişmiş olduğu söylenebilir.

Yerel demokrasinin temel ilkeleri olan yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu, karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi, yerel düzeyde alınan kararlara halk katılımının sağlanması ve mali bağımsızlık gibi ilkeler yerel yönetimler için geçerli ilkeler olmalıdır. Yerel yönetimler merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak, merkezi idarenin izin verdiği oranda ve şekilde hizmet sunan kuruluşlar olarak görülmemelidir.

Yerel yönetimler geliştirilerek yerel demokrasinin oluşması ve yaşaması için gerekli yapı ve ortam oluşturulmalıdır. Yerel demokrasiyi hayata 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 devletin de demokratikleşmesini beraberinde getirecektir.

## KAYNAKÇA

- Çitci, Oya, “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE, Cilt 5 Sayı 6, Kasım 1996
- De Toguville, Amerika’da Demokrasi, (Çev. Taner Timur), İstanbul, 1962
- Duverger, Maurice, Siyasal Rejimler, (Çev. Teoman Tunçdoğan), Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995
- Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996.
- Erdoğan, Mustafa, “Demokrasinin Felsefesi Üzerine Birkaç Not”, Sosyal ve Siyasal Teori, (Der. Atilla Yayla), Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- Görmez, Kemal, Türkiye’de Belediyeler ve Yerel Demokrasi, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, 1990.
- Görmez, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara, 1997
- Hamamcı, Can, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasi, Yeni Gündem Dergisi, Yerel Yönetimler Eki, Sayı 6, Cilt 4, 1995
- Holden, B., Understanding Liberal Democracy, London, 1988
- Hill, Dilys M, Democratic Theory And Local Government, London, 1974
- Maddick, Hanry, Demokratik Teori ve Kalkınma, (Çev. Şenay Büyükdavras), Amme İdaresi Dergisi, Cilt 3, Sayı 3, 1970
- Mill, J. S., Hürriyet, (Çeviren: Osman Destel), MEB Yayınları, İstanbul, 1963.
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994.
- Kışlalı, Ahmet Taner, Siyasal Sistemler, İmge Kitabevi, Ankara, 1991.
- Lijphart, J. Arend, Çağdaş Demokrasiler, (Çev. E.Özbudun-E. Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Demeği Ortak Yayını, Ankara, 1986.
- Lipson, L., Demokratik Uyarılık, (Çeviren H. Günalp), Tıp Yayınları, Ankara, 1985.
- Ortaylı, İlber, Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.

- Özer, M.Akif, Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Kavramlarının Analizi Üzerine, Türk İdare Dergisi, Sayı 426, Mart 2000.
- Popper, Karl R., “Açık Toplum Düşmanlarına Yeniden Bakış”, (Çev. İhsan Duran Dağı), Sosyal ve Siyasal Teori, (Der. Atilla Yayla), Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- Sartori, Giovanni, Demokrasi Teorisine Geni Dönüş, (Çev. T. Karamustafaoğlu - M. Turhan), Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1993.
- Schmitter, Philippe, C. Karl, Terry Lyn, “Demokrasi Nedir? Ne Değildir”, Çev. Levent Gönenc, Sosyal ve Siyasal Teori, (Der. Atilla Yayla), Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- Tekeli, İlhan, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16, Sayı 2, 1992.
- Yıldırım, Selahattin, Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar, T.C. Başbakanlık TOKİ Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul, 1993.
- Yıldız, Mete, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz 1996.
- Wickwar, Hardy, The Political Theory of Local Government, Universty Of South Carolina Pres, Carolina, 1970.