

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN BELEDİYE  
MECLİSİNİN STATÜSÜVE İŞLEVİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Kazım KOÇ**

**Enstitü Anabilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ**

**Tez Danışmanı: Doç.Dr. Musa EKEN**

**MAYIS-2001**

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN BELEDİYE  
MECLİSİNİN STATÜSÜ VE İŞLEVİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Kazım KOÇ**

**Enstitü Anabilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ**

**Bu tez .././2001 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.**

---

**Jüri Başkanı**

---

**Jüri Üyesi**

---

**Jüri Üyesi**

## ÖNSÖZ

Bu çalışmamızda amacımız ülkemizde belediye meclisinin statüsünü ve yapısını yerel demokratik anlayış çerçevesinde incelemek, bu konudaki verileri ortaya koymak ve çözüm önerilerini dile getirmektir.

Tezin hazırlanması sırasında her türlü yardımı esirgemeyen tez danışman hocam Doç.Dr. Musa EKEN 'e, hocam Prof Dr. Bilal ERYILMAZ'a, bana manevi açıdan her zaman destek olan sevgili eşime ve emeği geçen herkese teşekkürü bir borç bilirim.

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	VIII
ÖZET.....	IX
SUMMARY.....	X
GİRİŞ.....	1
1.DEMOKRASİNİN KÖKENİ VE İLKELERİ.....	4
1.1.Demokrasi Kavramı.....	4
1.2.Demokratik İlkeler ve Kurumsallaşma Süreci .....	7
1.2.1.Tarihsel Gelişim.....	7
1.2.1.1.Atina'nın Doğrudan Demokrasisi.....	7
1.2.1.2.Ortaçağda Demokrasi Düşüncesi.....	9
1.2.2.Temsili Demokrasi.....	11
1.2.3.Halk İktidarı ve Katılımcı Demokrasi.....	12
1.2.3.1.Halk Katılımı.....	13
1.2.3.2.Demokratik Siyasal Sistem.....	14
1.2.3.2.1.Siyasi Eşitlik.....	14
1.2.3.2.2.Oy Hakkı.....	15
1.2.3.2.3.Siyasal Partiler.....	16
1.2.3.2.4.Parlamento.....	17

<b>1.3.Demokratik İlkeler.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3.1.Temsil.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3.1.1.Seçim.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3.1.2.Sorumluluk.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3.2.Yurttaşlık.....</b>	<b>23</b>
<b>1.3.3.Yöneticilerin Sınırlandırılması.....</b>	<b>24</b>
<b>1.4.Demokratik Gelişmenin Karşılaştığı Engeller.....</b>	<b>26</b>
<b>1.4.1.Demokratik Siyasal Kültür Eksikliği.....</b>	<b>29</b>
<b>1.4.2.Sivil Toplum Anlayışının Az Gelişmişliği.....</b>	<b>30</b>
<b>1.4.3.Ekonomik Koşullar.....</b>	<b>31</b>
<b>1.4.4.Hukuk Devleti İlkesinin Zayıflığı.....</b>	<b>32</b>
<b>2.YEREL DEMOKRASİ VE GELİŞİM SÜRECİ.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1.Yerel Demokrasi Kavramı ve Niteliği.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1.1.Demokrasi ve Yerel Yönetim.....</b>	<b>36</b>
<b>2.1.1.1.Yerel Yönetimlerde Özerklik.....</b>	<b>38</b>
<b>2.1.1.2.Yerel Halk Katılımı.....</b>	<b>39</b>
<b>2.1.2.Yerel Demokrasi Kavramına Eleştiriler.....</b>	<b>41</b>
<b>2.2.Yerel Demokrasinin Gelişim Seyri.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2.1.Kent Devletinden Merkezi Devlete.....</b>	<b>43</b>
<b>2.2.2.Tarihi Süreçte Kent ve Devlet.....</b>	<b>44</b>
<b>2.2.3.Merkezi Devletler Döneminde Yerel Yönetimler.....</b>	<b>45</b>

2.2.4.Yerel Hizmet Kuruluşları Dönemi.....	45
2.2.5.Yerel Özerklik Arayışları.....	46
2.2.6.Özerk Belediyecilik Hareketi.....	46
2.2.7.Merkezi Yönetimin Uzantısı Olarak Yerel Yönetimler.....	47
2.2.8.Günümüzde Yerel Yönetimler.....	47
2.3.Yerel Demokrasinin Temel İlkeleri.....	47
2.3.1.Karar Organlarının Oluşumu.....	48
2.3.2.Gelir ve Görev Bölüşümü.....	49
2.4.Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkileri.....	50
2.4.1.İdari İlişkiler.....	50
2.4.2.Mali İlişkiler.....	50
2.4.3.İdari Vesayet Denetimi.....	52
2.4.3.1.Vesayet Makamları.....	53
2.4.3.2.İdari Vesayetin Kullanılma Şekli.....	54
2.4.3.2.1.Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerindeki Denetim.....	54
2.4.3.2.2.Yerel Yönetimlerin Organları Üzerindeki Denetim.....	55
2.4.3.2.3.Yerel Yönetimlerin Personeli Üzerindeki Denetim.....	56
3.BELEDİYE MECLİSLERİNİN YAPISI VE İŞLEVİ.....	59
3.1.Belediye Meclislerinin Kurumsal Yapısı.....	59
3.1.1.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	59

3.1.1.1.Tanzimat’a Kadar Yerel Yönetimler.....	59
3.1.1.2.Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler.....	60
3.1.1.3.Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler.....	64
3.1.1.3.1.1921 Anayasasında Yerel Yönetimler.....	65
3.1.1.3.2.Çok Partili Siyasal Hayata Kadar Yerel Yönetimler....	66
3.1.1.3.3.Çok Partili Siyasal Hayata Geçiş Dönemi.....	68
3.1.2.İdari Reform Gerekliliği.....	72
3.1.3.Merkeziyetçilik Anlayışı.....	75
3.1.4.Merkezden Yönetimin ve Yerinden Yönetimin Karşılaştırılması.....	76
3.1.4.1.Yerel Hizmetler.....	77
3.1.4.2.Yerel Yönetimler.....	77
3.1.5.Kamu Hizmetlerinde Fonksiyonel Etkinlik ve Yerel Yönetimler.....	78
3.1.6.Demokrasi Düşüncesi ve Yerel Yönetimler.....	79
3.1.7.Bir Öneri Olarak Demokratik ve Güçlü Yerel Yönetim Modeli.....	81
3.1.8.Türkiye’de Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler.....	84
3.1.8.1.Belediye İdaresi.....	84
3.1.8.1.1.Kurulması.....	85
3.1.8.1.2.Görev ve Yetkileri.....	86
3.1.8.1.2.1.Görevleri.....	86
3.1.8.1.2.2.Yetkileri.....	88
3.1.8.1.2.3.Mali Yapısı.....	88

3.1.8.1.3.Belediye Organları .....	90
3.1.8.1.3.1.Oluşumu ve Toplantıları.....	90
3.1.8.1.3.2.Görevleri.....	91
3.1.8.1.4.Belediye Personeli.....	93
3.2.Belediye Meclislerinin İşlevi.....	94
3.2.1.Belediye Meclisleri.....	94
3.2.1.1.Belediye Meclislerinin Statüsü ve Görevleri.....	94
3.2.1.1.1.Belediye Meclisinin Kuruluşu.....	94
3.2.1.1.2.Belediye Meclisi Üyeliğine Seçilme Şartları.....	94
3.2.1.1.3.Belediye Meclisi Üyeliğinden Düşme ve Belediye Meclisinin Feshi.....	96
3.2.1.1.4.Belediye Meclisi Üyelerinin Hak ve Yükümlülükleri...98	
3.2.1.1.5.Belediye Meclisinin Toplantıları.....	98
3.2.1.1.6.Belediye Meclisinin Gizli Toplantı Yapması.....	100
3.2.1.1.7.Belediye Meclisine Müzakere Edilecek Konuların Tevdi Edilmesi.....	100
3.2.1.1.8.Belediye Meclisi Başkanlığı.....	100
3.2.1.1.9.Belediye Meclisinin Çalışması.....	101
3.2.1.1.10.Belediye Meclisinin Görevleri.....	102
3.2.1.1.11.Belediye Meclisi Kararlarına İtiraz.....	110
3.2.1.2.Belediye Meclisleriyle İlgili Bazı Sorunlar ve Çözüm	



<b>Önerileri.....</b>	<b>112</b>
<b>3.2.1.2.1.Belediye Meclisleri ve Vesayet.....</b>	<b>112</b>
<b>3.2.1.2.2.Belediye Meclisleri ve Temsil.....</b>	<b>114</b>
<b>3.2.1.2.2.1.Nüfusun Temel Özellikleri ve</b>	
<b>Belediye Meclisi Üyeleri.....</b>	<b>114</b>
<b>3.2.1.2.2.2.Yerleşim Düzeyi ve Belediye Meclis</b>	
<b>Üyeleri.....</b>	<b>114</b>
<b>3.2.1.2.2.3.İllerin Toplumsal ve Ekonomik Gelişme</b>	
<b>Düzeyleri ve Belediye Meclis Üyeleri.....</b>	<b>115</b>
<b>3.2.1.2.2.4.Siyasal Partiler ve Belediye Meclisi</b>	
<b>Üyeleri.....</b>	<b>115</b>
<b>3.2.1.2.3.Belediye Meclisleri ve Çalışma Şekilleri.....</b>	<b>117</b>
<b>3.2.1.2.3.1.Meclis-Başkan İlişkileri.....</b>	<b>119</b>
<b>3.2.1.2.3.2.Meclis-Encümen İlişkileri.....</b>	<b>124</b>
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>128</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>132</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>141</b>

## KISALTMALAR

MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
TİD	: Türk İdare Derneği
BK	: Belediyeler Kanunu
İ.Ü.S.B.F.	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
APK	: Araştırma Planlama Kurulu
ESİAD	: Ege Sanayici ve İşadamları Derneği
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
vs.	: Vesaire
bkz.	: Bakınız
vb	: Ve benzeri
y.y.	: Yüzyıl

## ÖZET

Demokratik yerel yönetim anlayışında üzerinde durulan konulardan biri de belediye meclislerinin statüsü ve işlevidir. Belediye meclislerinin önemli özelliklerinden biri de yerel özerklidir. Bugün demokratik sistemde belediye meclisleri merkez karşısında bağımsızlığını sağlamış ve kanıtlamıştır.

Ülkemizde ise köklü ve güçlü yerel yönetim geleneğinin olmadığı söylenir. Çünkü ülkemizde yerel demokrasi, tabandan gelen bir istekle değil, tepeden inme bir hareketle oluşturulmuştur. Bu sebeple, kuruluşlarından bu yana yerel yönetimler merkezi yönetimin yoğun vesayet denetimine maruz kalmışlardır. Belediye meclisleri de diğer yerel yönetim birimleri ile aynı kaderi paylaşmıştır. Öte yandan belediye meclislerinin temsil sorunu ile de karşı karşıya olduğu bilinmektedir. Bütün bunların yanında belediye meclislerinin özerklik ve yetki açısından yetersiz olduğu belirlenmiştir. Çalışmamız, ülkemizde belediye meclislerinin yerel demokrasi açısından konumunu irdelemeye çalışmaktır. Konuyla ilgili çözüm önerilerini dile getirmektir. Araştırmamızı yerel yönetimlerin dünyada ve ülkemizde tarihsel gelişim süreçleri ile başlattık. Bu bağlamda bizde yerel yönetim geleneğinin Tanzimat sonrası modernleşme çabaları ile birlikte başladığı gözlemlenmektedir. Tanzimat'tan günümüze yerel yönetimler yerel özerklik açısından gelişme göstermişse de gelişmiş ülkelerin yerel demokrasilerinin seviyesinde olmadığı saptanmıştır.

Sonuç olarak bir yerel yönetim birimi olan belediye meclisleri, batılı anlamda demokratik yerel yönetim anlayışı gereği tam anlamıyla özerkliğini gerçekleştiremediği belirlenmiştir. Ülkemizde yerel yönetimlerin merkezin yoğun idari vesayet denetimine tabi tutulduğu görülmektedir. Gerek halk katılımı gerekse temsil açısından toplumdaki tüm grupları eşit düzeyde meclis üyeliğinde temsil edemediği tespit edilmiştir. Bunun yanında belediye sistemi içerisinde belediye başkanlarının zamanla belediye meclisleri karşısında güç kazandığı da araştırmamızda gözlenmiştir.

## SUMMARY

One of the most important subject in democratic local administration is the status and fonction of the councils of municipalities. One of the important characteristics of the councils of municipalities is local autonomy. Nowadays, in democratic systems, councils of municipalities have gained and proved their independence from the central government.

It is said that there is no powerful and fundamental local administration traditions in our country. Because democracy in our country has not been formed for the good of the people. It has been formed by the force of the central administrators for this reason thus, orders coming from high official-local administration have been kept under tutelage of the central administration. Councils of municipalities have faced the same desting like other local administrations. On the other side, it is know that councils of municipalities have problems of represantation. It has been pointed out that councils of municipalities are inadequate from the point of view of autonomy and authority points of views.

In this study, the situation of local democracy and it's effects on councils of municipality has been searched. It has been emphasized that there should be some solutions for this problem.

It has been observed that local government tradition has begun during (Ottoman) reformation age and, of course, it can be said that it happened because of renewal movements. From Ottoman reformation until today local goverment- from the autonomy point of view this developent was not as big as the developments in developed countries.

As a result, municipal administrations that are units of local goverment, have not gained their authonomy entirely. In our cuntry, local goverments have been kept under tutelage of the central goverment. It has been, observed that neither people nor other groups have not been represented enough in municipal administration.

Besides, certain clues are gathered on the increasing role of the mayors at the expense of the mayors and at the expense of the municipal administration.

## GİRİŞ

Demokrasi, egemenlik haklarının halka ait olduğu fikri üzerine bina edilmiş siyasal bir sistemdir. Antik yunan site devleti uygulamasından bu yana idare etmenin halkta olması gerektiği düşüncesi yaygın ve genel bir düşün olarak bugün de devam etmektedir. Ancak, demokrasi düşüncesi çevresinde bir tanım üzerinde konsensüse varılmış da değildir. Bu bağlamda kimilerine göre demokrasinin bir davranış bir hayat tarzı, kimilerine göre de adaletin bulunduğu toplumdur.

Demokrasi ne şekilde anlaşılırsa anlaşılın toplumsal bağlayıcılığı olan kollektif kararların alınması ve uygulanması ile ilgilidir. Bu anlamda olmak üzere demokrasi bir iktidar ilişkisidir. İktidar ise meşrulaştırılması gereken toplumsal ilişkidir. Meşruluk, bir iktidar ilişkileri kümesini diğerlerinden daha iyi kılan ve onlara tercih edilmesini gerektiren iyi ve haklı nedenlerin var olmasıdır.

Tartışılan noktalardan biri de demokrasinin uygulanabilirliği var mı, yoksa salt teoriden ibaret bir sistem mi olduğudur. Site devlet anlayışının doğrudan demokrasisinden günümüz dolaylı demokrasisine bir geçiş söz konusudur. Haliyle günümüzde demokrasi çoğunluklar ya da başka bir yolla idare şeklidir. Madem ki günümüzde demokrasiye doğrudan katılım söz konusu değildir, o halde yönetilenlerin yönetenler üzerinde popüler kontrolü sağlanmalıdır. Kavram olarak demokrasi, insanlığın kurduğu uygarlık geliştikçe ve halk özgürleştikçe yeni anlamlar eklenerek gelişmiştir.

Antik yunandaki demokrasi düşüncesi Ortaçağ Avrupasına gelindiğinde kesintiye uğramıştır. Ortaçağda demokrasi aristokrasi ile burjuvasi arasındaki savaşın sonucunda filizlenmiştir. Bu anlayış 1384'te Wyclif'in şu prologla başlayan İncil çevirisinde kendini ifade etti. "Bu İncil halkın halk tarafından, halk için olan yönetimleri içindir." Avrupa'daki Rönesans ve Reform hareketleri ve ferdiyetçilik doktrini neticesinde demokrasi kavramı metinlere girdi ve günümüze kadar zaman zaman değişen şekliyle ulaştı. Site devletinin doğrudan demokrasisi temsili demokrasi şekline dönüştü. Bu süreç halk katılımı, siyasi eşitlik, oy hakkının verilmesi, siyasal partiler ve parlamento gibi kurumları beraberinde getirdi. Ancak, bu süreçte zaman zaman engellerle de karşılaştı.

Demokrasinin makro ölçekte ulusal düzeyde gündeme gelmesiyle beraber, mikro ölçekte de yerel yönetimler düzeyinde gündeme gelmiştir. Yerel düzeyde yönetimin siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatar. Demokrasinin dört temel prensibi kabul edilen çoğunluk kuralı, azınlık hakları, siyasi eşitlik ve düzenli seçimler yerel demokrasi kavramına uygun düşer. Hatta birey açısından katılma, tartışma ve demokratik eğitim gibi, demokrasinin vazgeçilmez prensipleri ve özellikleri yerel yönetimlerce daha iyi karşılandığı söylenmiştir.

Bunun ötesinde yerel yönetimler demokratik siyasal rejimin teminatı olarak kabul edilir. Artık günümüzde yerel yönetim ve demokrasi kavramları birlikte anılmaktadır. Haliyle demokrasinin vazgeçilmezlerinden biri de yerel düzeyde demokrasinin işletilmesidir.

Demokratik sistemde yerel yönetimler yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan, hizmetleri yerine getirmek için devlet tüzel kişiliği yanında oluşturulmuş bir kamu tüzel kişiliğidir. Yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları seçimle iş başına gelir. Öte yandan gelir kaynaklarını da kendileri özgürce toplayabilir ve yerel ihtiyaçlar için aynı özgürlükte harcar ve merkezin denetimi dışında yönetsel özerkliğe sahiptir. Haliyle demokrasinin güvencesi yerel yönetimler olmaktadır.

Bütün bunlar bizi yerel demokrasi açısından belediye meclislerini çalışmaya sevk etmiştir. Çalışmamızın temel amacı, belediye meclislerinin yapısı ve işlevlerini yerel demokrasi açısından olduğu gibi ortaya koyabilmektir. Bu çalışmada, yerel demokrasi tarihimiz ve belediyelerin gelişim seyrini Osmanlı'dan günümüze değin, organlar, mali yapıları ve merkez karşısındaki yapısı ile ele almaya çalıştık. Burada, tarihsel süreçte demokratik yerel yönetim anlayışı çerçevesinde, bizde yerel yönetimler (belediye) nasıl gelişti, hangi amaçlarla kuruldu, yerel demokratik geleneğimizin nasıl olduğu, merkez karşısında yerel yönetimlerin ne kadar özerk olduğu sorularına cevap aramaya çalıştık. Merkez-yerel yönetim ilişkilerini idari ve mali ilişkiler çerçevesinde irdelemeye çalıştık. Batılı ülkelerde ki yerel yönetimler halk tabanından gelen bir istek ve özgürlük arayışları çerçevesindeki talepleri neticesinde uzun mücadeleler sonucunda bugünkü şekliyle oluşturulmuştur. Bizde yerel demokratik hakların tepeden inme ve merkezin lütfuyla verilmiş olması ayrıca merkezin yerel yönetimlere güvensizlik duygusuyla yaklaşması durumu çalışmamızın önemini vurgular sanırım..

Ülkemizde hem yerel yönetim geleneğinin eksikliği hem de demokratik sistemin zaman zaman aksamalara uğraması sürekli olarak merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde demokratik yerel yönetim anlayışıyla hiç de bağdaşmayacak şekilde hakimiyeti ve denetimi söz konusudur. Bu anlayış çerçevesinde yerel yönetimler sınırlı ölçüde takdir yetkisine sahip olduklarından bu yapı yerel özerklikle bağdaşmamaktadır. Halbuki yerel yönetimler canlı, dinamik, duyarlı topluluklar olma özelliğiyle yerel problemlerin çözümünde merkezden daha etkindirler. Çünkü merkeze göre problemlere daha yakındırlar.

Çalışmamızda belediye meclislerinin halihazır yapılarını demokratik yerel yönetim anlayışı çerçevesinde değerlendirirken nasıl olmaları gerektiği konusunda da değerlendirme gayreti içerisinde olduk.

Çalışmamızı üç bölümde ele almaya çalıştık. İlk bölümde demokrasi kavramından hareketle ortaya çıkışından bu yana tarihsel gelişimini, kurumsallaşma sürecini, halk katılımını, ilkelerini ve demokratik gelişmenin karşılaştığı engelleri vermeye çalıştık.

İkinci bölümde ise, yerel demokrasi ve gelişim sürecini, bu anlamda yerel özerklik, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini, idari vesayet kullanılması demokratik yerel yönetim anlayışı çerçevesinde, siyasal ve sosyal boyutları ile vermeye çalışarak çözüm önerilerini ele alma gayreti içinde olduk.

Üçüncü ve son bölümde ise, belediye meclislerinin yapısını ve işlevlerini, tarihsel gelişimi ile birlikte Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası ve günümüz durumlarını yerel demokrasi bağlamında irdelemeye çalışarak, çalışmamızın başından itibaren düşünce ve pratikte olanları sınırlı araştırma çerçevesinde de olsa verme gayreti içerisinde olduk.

## **1.DEMOKRASİNİN KÖKENİ VE İLKELERİ**

### **1.1.Demokrasi Kavramı**

Latince kökenli demokrasi kavramı, demos (halk) ve kratos (yönetim) etimolojik kökenlidir. Haliyle demokrasi “halkın iktidarı, iktidarın halkta olması demektir” (Sartori, ? : 1). Demokrasi kavramı zamanla anlam kaymalarına uğradığından tek tip tanımlamaya rastlamak mümkün değildir.

Yine de genel anlamda şöyle bir tanımlama yapılabilir. Demokrasi, egemenlik haklarının halka ait olduğu düşüncesi üzerine kurulmuş siyasal bir sistemdir.

Demokrasi kelimesinin müşterek ve lügat anlamı Atina’dan beri “halkın idaresi veya hükümet etmesidir”. Çağdaş tanımlama çalışmaları, demokrasinin uzun bir tarihi kullanılışla kazanılmış bu anlamını akılda tutarlarsa demokrasi kelimesinin etrafında oluşturulan karışıklığı (Mayo, 1964: 18) da giderebilirler.

Ancak yinede demokrasi, üzerinde bir çok tanımlama ve tartışmanın yapıldığı bir kavram olmaya devam etmektedir. Birisi için demokrasi Hıristiyan toplumu demektir. Diğerine göre herkes için hürriyet ve adaletin bulunduğu toplum demokratiktir. Bir diğeri demokrasiyi sosyalizmin veya özel teşebbüsün ekonomik sistemi olarak kabul eder. Başkaları da onu hayata karşı bir davranış hatta bir hayat tarzı olarak kabul ederler (Mayo, 1964: 18).

Demokrasi konusunda bakılması gereken önemli noktalar biri de, demokrasinin salt manada bir teoriden mi ibaret olduğu yoksa, demokrasinin aynı zamanda uygulanabilir bir sistem mi olduğu sorusudur. Bu soruya cevap arayan Henry B. Mayo, demokrasiye “kendisini izah edecek ve dayanak noktasını bulacak bir teori ile birlikte bir sistem olarak bakılmalıdır.” (Mayo, 1964: 48) der.

Haliyle tartışma noktası demokratik teoride ki uygulanış tarzından kaynaklanmaktadır. Bu noktadan hareketle Yunan sitelerinin (kent) doğrudan demokrasisi kaynak alındığında sınırlı sayıda insanın yaşadığı ve yine sınırlı sayıda katılımın gerçekleştiği halk idareleri, günümüz dünyasında uygulanabilirliğini yitirmiştir. Dolayısıyla böyle bir “prensip modern bir devlette ne izah edicidir ne de akla uygundur. Tek kişinin veya



birkaç kişinin idare ettiğini söylemek bir anlam ifade edebilir fakat idare kelimesinin normal anlamıyla modern bir devlette halkın idare ettiğini söylemek hemen hemen hiçbir şey ifade etmemektedir” (Mayo, 1964: 48).

Bir millet denilecek büyüklükteki halk hiçbir zaman kendini doğrudan ve bütün halkın katılımıyla idare edememiştir. İnsan hayatında erişilmesi mümkün olan en yüksek seviye idarecilerin seçilmesi ve onların hareketlerine dayandırılmasıdır (Mayo, 1964: 49). Öyleyse demokrasi çoğunlukla veya bir başka yolla idare şeklidir. Kimin ne gayelerle idare edeceğinin tespitidir, dolayısıyla insan idare edemez ancak hükümeti kontrol edebilir (Mayo, 1964: 49). O halde demokrasinin diğer siyasal rejimlerden farklılıkları, halkın idaresi ile birlikte asıl önemli saptama, yönetilenlerin veya idarecilerin üzerindeki popüler kontrolüdür. Bu aynı zamanda bir rejimin ne denli demokratik olduğu sorusuna da cevaptır.

Sami Selçuk “Oysa doğa da, toplum da özde çoğulcudur. Tek tipe izin vermezler. Üstelik doğa, tek tip insan üreten bir klinik değildir. Doğanın çoğulcuğuna dokunulursa, yaşam alt üst olur. Toplumun çoğulculuğuna dokunulursa, toplum yaşanılması güç bir cehenneme döner. Çünkü insan, başkalarıyla benimsenmesini ister.” (Selçuk, 2000: 23) sözleriyle demokrasinin çoğulculuk anlayışına ilişkin düşüncelerini dile getirir. Neticede demokrasi, ne şekilde anlaşılırsa anlaşılсын toplumsal bağlayıcılığı olan kolektif kararların alınması ve uygulanması ile ilgilidir. Bu anlamda demokrasi bir iktidar ilişkisini içerir. İktidar ise, Seyla Banhabib’in deyimiyle, “meşrulaştırılması gereken bir toplumsal ilişkidir. Meşruluk, bir iktidar ilişkileri kümesini diğerlerinden daha iyi kılan ve onlara tercih edilmesi gerektiren iyi ve haklı nedenlerin varolması demektir (Köker, 1996: 113).

Dolayısıyla, demokrasi, basitçe bir yönetim metodu olmaktan ziyade, evleviyetle, alınacak siyasi kararların meşruluğunu sağlayacak değer yargılarını içeren bir kavram olarak anlaşılmalıdır (Köker, 1996: 113).

Demokrasi, insanlık tarihiyle neredeyse yaşıttır. İster çok daha önceki çağlarda olsun, ister modern çağda olsun, demokrasi kavramının en çok çağrıştırdığı şey eşitliktir. Bu bağlamda G. Sartori “Demokrasi terimi, 2500 yıl önce icat edildi. Bu terim, ilk olarak, Herodotos’un Tarihinde, İsonomia ile, kanun önünde eşitlik ile ilgili olarak görüldü”

(Sartori, ?: 161) diyerek demokrasi kavramı ile eşitlik kavramlarının içselliğini ifade ediyor. Ancak, elbette ki demokrasi kavramı ya da demokrasinin muhtevası, sadece eşitlik kavramıyla sınırlı değildir. İnsanoğlunun kurduğu ve geliştirdiği uygarlık ilerledikçe ve yayıldıkça kendi kendini idare etme yöntemine ilişkin olarak yeni metotlar ve araçlar geliştirdikçe ve daha çok özgürlük isteklerinde bulundukça, demokrasi kelimesine ve muhtevasına yeni kavramlar ve anlamlarda dahil olmuştur. Örneğin, insanların homojen olamayacakları, yeksenak bir düşünce yapısına sahip olamayacakları düşünülmüş ve görülmüştür. Bu nedenledir ki, “demokrasi ayrılık ve bölünme anlamına gelir, ancak bunun rıza ve tutarlılık temelinde dayalı olması gerekir”. (Diamond, Plattner, 1995: 136) Ancak farklılık, başkasının da farklı düşünebileceğine verilen karşılıklı rıza ile olabilir. “Rıza uzun sürede seçmenlerin demokrasinin ne olduğu hakkındaki inançlarının ürünüdür, oy verenlerin doğru saydıkları demokrasi çeşidine dayanır” (Sartori, ?: 3).

İnsanlığın kurduğu uygarlık, en genel sınıflandırmayla yöneten ve yönetilen sınıf ayırımına tabi tutulabilir. Yönetenlerin ya da yönetici sınıfın sürekliliği mi yoksa geçiciliği mi tartışması yanında, kendini yönetenlerin seçilmesi mi yoksa yönetenlerin seçilmesi işlemine yönetilenlerin hiç karışmaması (Duverger, 1986: 12) mı gerektiği tartışması da olmuştur. Burada gelinen noktada demokrasi, “geçici süreli bir yönetim, seçmenlerin düzenli aralıklarla yöneticilerinden hesap sorabilecekleri ve bir değişikliği dayatabilecekleri bir rejim” (Lins, 1995: 157) olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetenlerin seçilmesine yönetilenlerin müdahale edip edemeyecekleri noktasında yöntem olarak demokrasi, otokratik yapıdan ayrılmaktadır.

Fakat yöneticilerin, yönetilenler tarafından belirlenmesi de demokrasinin işaret ettiği anlamı belirlemeye yetmez. Bunun sürekliliği de gerekir. Yani demokrasi “yöneticilerin düzenli aralıklarla yönetilenler tarafından serbest seçimle belirlenmesidir” (Touraine, 1997: 169).

Haliyle demokratik yönetim, yönetecekler açısından iktidar olabilme yönüyle, yönetilenlerin en fazla teveccühünü kazanmış olanların iktidar olabilecekleri bir siyasal sistemdir. Bunun içindir ki, “modern demokrasiler çoğunluk yönetimine, seçim mekanizmalarına ve iktidarın temsili el değişimine dayanır” (Sartori, ?: 16). Onun için demokrasinin, çoğunluk yönetimi, “iyice belirli kılınmış azınlık haklarını gözetme

şartına bağlı çoğunluk yönetimi”dir (Ertürk, 1981: 169). Demokrasilerde, azınlık haklarını gözetme ve onlara saygı gösterilme sebebi de bir gün çoğunluğa dönüşebilme yollarının açık tutulduğu özgürlükçü ve çoğunluk yönetimi (Kışlalı, 1990: 169) olma yapısından kaynaklanmaktadır.

Bu bağlamda bir siyasal sistem olarak demokrasi, Barry Holde’e göre “kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkındaki temel belirleyici kararların bütün halkın pozitif veya negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu” (Erdoğan, 1996: 174) bir yapıdır.

## **1.2.Demokratik İlkeler ve Kurumsallaşma Süreci**

Çağdaş demokrasilerin saptanmasında temel kriterler söz konusudur. Bu kriterler yazında farklılık arz etse de genel anlamda üzerinde konsensüse varılan noktaları şöylece belirleyebiliriz. Temsil, seçim hürriyeti, adaylık, gizli oy esası ve propaganda özgürlüğüdür.

### **1.2.1.Tarihsel Gelişim**

“Demokrasi bir tarihsel üründür dediğimiz zaman, gerçekte kastettiğimiz, demokratik bir sistemin, tarih onun işlemesi için şartları ve gerekleri yarattığı ölçüde mümkün olduğudur. Zaman unsurunu dikkate almamız gerektiğini ve bir demokrasi denemesinin, şartlar olgunlaşmadan buna girişilmesi halinde pek az yaşama şansı bulunduğunu ifade eden, tarihsel olgunluktan, söz etmemizin sebebi de budur. Bu anlamda, demokrasinin, belirli bir tarihin, belirli bir tarihsel oluşumun ürünü olduğunu söylemek daha açıklayıcı olacaktır” (Sartori, ? : 147).

#### **1.2.1.1.Atina’nın Doğrudan Demokrasisi**

Demokrasileri, doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi şeklinde iki türde incelemeye tabi tutabiliriz. Tarihsel açıdan demokratik rejimler, yunan sitelerinde ve tip bakımından yunan sitelerine benzeyen sosyal topluluklarda ortaya çıkmışlardır ve doğrudan demokrasi biçimini almışlardır. Bu sistem ancak, bütün halkın kolayca toplanabileceği küçük ülkelerde uygulanabilirdi. Ayrıca görüşülecek konularında halkın onaylayabileceği kadar basit olması gerekmektedir (Duverger, 1986: 16).

Temsili demokrasi ise, günümüzde en çok kullanılan türüdür. İktidarın yürütülmesi için bu demokrasi şeklinde genel oyla seçilen temsilcilere yetki verilir.

Doğrudan demokrasi, temsili demokrasi kavramları yanında yarı doğrudan demokrasi kavramına da yollama yapmak gerekir. Yarı doğrudan demokrasi, doğrudan demokrasi ile temsili demokrasi arasında yer alan bir uygulama şekli ile karşımıza çıkmaktadır. “Doğrudan demokrasi de halk, iktidarı kendisi kullanır, temsili demokrasi de ise iktidarı bütünüyle temsilcilerine bırakır, yarı doğrudan demokraside ise halk, tersine iktidarı temsilcileriyle paylaşır. Bu paylaşma iki biçimde gerçekleşir, ya halk, yasa önerme yoluyla yönetenleri bazı sorunları ele almaya zorlar, ya da yönetenlerin aldığı kararların, uygulanabilmesi için referandum ya da veto aracılığıyla halkın onayından geçmesi” (Duverger, 1986: 60) şeklinde olur.

Antik Yunan siyasal düşüncesinde demokrasiye yatkın ilk düşünce I. Ö. 700’lerde Hesiodos’la görülmektedir. Hesiodos, çalışma ve kol işçiliğini ayıp sayan aristokratik önyargılara karşı çıkmış ve çalışmayı yüceltmıştır (Ateş, 1976: 25). Atina demokrasisi, modern demokratik yönetimden çok farklı ilkelere dayanmaktadır. Atina demokrasisinin en ayırdedici özelliği, vatandaşların yönetim faaliyetlerine doğrudan katılımıdır. (Heywood, 1997: 108) Ancak katılım, Yunan devlet anlayışının, ataerkil krallığın ve zengin bir azınlığın üstünlüğüne dayandığından, çoğunluğun katılacağı bir yönetim biçiminden uzaktı (Ateş, 1976: 22). Atina’da katılım, siyasal hak sahipliliği ile gerçekleşirdi. Toplam nüfusu 315.000’i bulan Atina’da kadınlar, sayıları 115.000 kadar olan köleler ve 28.500 civarında olan yabancı kökenli Metoik’ler siyasal haklara sahip değillerdi (Ateş, 1976: 23). Buna rağmen katılımın, Yunan demokrasisinde iki şekilde gerçekleştiği söylenebilir. İlk olarak, Atina’da tüm vatandaşların katılma hakkına sahip olduğu ve önemli kararların çoğunluk esasına göre alındığı düzenli toplantılarda ve ya meclislerde söz konusu olurdu. Bu anlamda, vatandaşlar kendilerinin dışında veya üzerinde olan bir organ tarafından yönetilmek yerine, kendi kendilerini yönetmiş oluyorlardı. İkinci olarak, devamlı sorumluluk gerektiren yönetim kadroları veya resmi makamlara gelecek kişiler, atama veya seçim sistemi ile değil, kura veya sıra esasına göre belirleniyordu. Böylece sadece seçilmiş bir profesyonel politikacılar grubu değil fakat tüm vatandaşlar yönetim mercilerine gelme hakkına sahip olmuşlardır. Bu tip klasik demokrasi modeline modern dünya da çok nadir olarak rastlanmaktadır

(Heywood, 1997: 108-109). Sonuç olarak, demokrasi kuramı ilk olarak Antik Yunan döneminde ortaya çıkmış kısmi uygulamayı da yine Atina kent devletinde gerçekleştirmiş olduğunu görüyoruz. Bu dönemden sonra, Ortaçağ dönemi boyunca demokrasi uygulaması pek bir varlık gösterememiştir diyebiliriz.

#### **1.2.1.2.Ortaçağda Demokrasi Düşüncesi**

1384'de Wyclif'in şu prologla başlayan İncil çevirisi yayımlandı. "Bu İncil halkın halk tarafından, halk için olan yönetimleri içindir". Bu, demokratik hareketin ilk motifi idi. Gerçek düzenin temsilcisi kral değildi, Tanrının izniyle halk doğru olanı biliyordu (Ateş, 1976: 35).

Johannes Hus bu fikirleri Bohemya'ya taşıdı. Çömezleri kendilerini Tanrının Yeni Halkı olarak adlandırdılar. Bu fikirler Avrupa'yı ihtilalci bir dalga olarak sardı. Bu fikirlere tepki mutlakıyetçilik olarak geldi. Bu mutlakıyetçiliğin karşılığı Almanya'da Luther'in reformasyonu, Fransa'da Calvinizm oldu. Bu düşünce etkisini gösterdi, Almanya'da ve Fransa'da mutlakıyetçiliğe karşı halk ayaklanmaları başladı (Ateş, 1976: 35).

Düşünce alanındaki olumlu gelişmeler halk tarafından benimsenirken, teknik alandaki gelişmeler de Ortaçağdaki sosyal yapıyı hızla değiştiriyordu. Özellikle pusulanın gemicilikte kullanılması sonucunda yeni dünyaların keşfi ve bunun neticesinde bu kıtalardan getirilen zenginliklerin Avrupa'da zengin bir burjuvazi sınıfının doğmasına sebep oluyordu. Öte yandan barutun kullanılmasıyla geliştirilen toplar, derebeylik düzeninin sonunu hazırlarken merkezi otoritenin güçlenmesini de sağlıyordu. Bu gelişme Fransa'da kralın gücünün artması şeklinde olurken İngiltere'de parlamentonun gücünün artması biçiminde şekilleniyordu. Mukaddes Germen İmparatorluğunda ise bambaşka bir görüntü vardı. Merkezi yöresel otoriteler düzeyinde bir örgütlenme söz konusuydu (Ateş, 1976: 35). Liberal demokrasinin oluşumunu hazırlayan sebepler aynı zamanda derebeylik düzeninin (feodalizmin) yıkılmasına neden olan gelişmeler oluyordu (Kışlalı, 1990: 178).

Demokrasinin Ortaçağ Avrupası'nda ortaya çıkışına aristokrasi ile burjuvazi arasındaki savaşım neden olmuştur denilebilir. Kralın, vergi koyabilmek için aristokratların (toprak

soyluların) rızasını alması zorunluluğunu getiren 1215 tarihli Büyük Ferman (Magna Carta) (Kışlalı, 1990: 179) aristokratlar ile burjuvazi arasındaki belirgin çekişmenin bariz sonucudur.

17. yüzyıl siyasal akılcılık akımının güçlenip ürünlerini vermeye başladığı bir dönemdir. Rönesans insana yeni boyutlar kazandırmıştı. 17. yüzyılın tabii hukuk teorisi ise kişiye yeni bir gözle bakan bir değerler sistemine dönüşmüştür (Ateş, 1976: 38). Haliyle kent ya da site genel olarak müşterek bir teşebbüs kabul edilmiştir (Mayo, 1964: 47). Bugün gelinen noktada demokrasiye, Roma Hukuku'ndan, Rönesans'tan, Reform'dan ve diğer kaynaklardan gelen ferdietçilik doktrini de ilave (Mayo, 1964: 47) edilmiştir. 18. yüzyıla gelindiğinde demokrasi kavramı, hazırlanan metinlerde açıkça yer almaya başlamıştır. Özellikle 4 Temmuz 1776 Bağımsızlık Bildirisi'nin birinci bölümünde demokrasi ve özgürlük düşüncesinin felsefi temelleri (Ateş, 1976: 56) atılmıştır. Söz konusu bildiri de demokratik düşüncenin kurum ve ilkelerini içeren maddeler sıralanıyordu. Kişilerin doğuştan eşit, özgür ve bağımsız olduğuna ilişkin ilk maddenin ardından ikinci maddede bütün gücün halkta toplandığı ve halktan geldiği söyleniyordu (Kışlalı, 1990: 184). Bunu 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi izlemiştir.

ABD'de ve Avrupa'da demokrasinin lafzen anılması ve demokrasinin kısmi olarak değişik ülkelerde uygulanmaya çalışılması 18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyılda olabilmıştır, Örneğin ABD'de kurulan radikal demokrasi kulüpleri içerisinde ilk defa demokrasi sözcüğünü kullanan dernek, Pennsylvania Demokratik Cemiyeti (Ateş, 1976: 63) dir. Öte yandan 19. yüzyılda genel olarak Avrupa yönetiminde mutlakiyetçi bir görünüm sergilerken yinede yer yer özgürlüklerin olduğu, kısmen parlamentolara değişik gruplardan katılımların olduğu ülkelerde mevcuttu. İsveç bunların başında yer alıyordu. Kralın fazla müdahalesi olmadan parlamento (Riksdag) ülkeyi yönetiyordu. Bu parlamento dört meclisten oluşuyordu. Soylular, ruhbanlar, şehirliler (burjuvalar) ve çiftçiler (Ateş, 1976: 63).

Demokrasinin kurumsallaşma sürecinde Yunan demokrasisinin işleyişine benzer yapılanmaya ya da taklitlerine Ortaçağda daha çok şehir yönetiminde rastlanır. Burada yönetim sistemi, şehrin bütün vatandaşlarının kişisel, gerçek katılımına dayanıyordu. Gerçektende kendi kendini yöneten bir demokrasi vardı (Sartori, ?: 162).

Öte yandan Polonya, Bohemya, Macaristan, Venedik Cumhuriyeti, Almanya ve Fransa gibi Avrupa ülkelerinin hemen hemen hepsinde monarşilerle birlikte parlamentolar da mevcuttu. Tüm bu ülkelerde hakim sınıf aristokrasi idi. Fakat burjuvazinin de gücü küçümsenemezdi.

Demokrasi, feodal ilişkilerin kapitalist ilişkilere dönüşmekte olduğu toplumlarda, merkezin mutlakiyetçiliğine karşı, yeni türemekte olan burjuvazinin haklarının savunulması ve korunmak istenmesi şeklinde ortaya çıktı. Gelişen bir ticari hayatın ürünü olan burjuvazi, toprağa dayanan servetin sahibi ve koruyucusu olan aristokrasi ile bağdaşmıyordu (Ateş, 1976: 93).

Burjuvazi, Tanrı katındaki eşitliğin yeryüzüne yansıtılmasını istiyor ve kişiyi en yüksek değer olarak alan ve rasyonel (akılcı) bir varlık sayan Antik Yunan düşüncesini yeniden canlandırılmasını istiyordu. Böylece bir ayağını Hıristiyanlık, bir ayağını Eski Yunan Felsefesine dayayan burjuvazi, bir eline kişinin doğuştan bazı vazgeçilmez hakları olduğu fikrini Hıristiyanlıkla da besleyen tabii hukuk doktrinini ve buna bağlı olarak Hobbes, Locke ve Rousseau'da en kusursuz biçimini almış olan Sözleşme Teorisini alıp, öbür eliyle de tabancasını tutunca, eski düzenin direnme olanağı kalmamış oluyordu (Ateş, 1976: 94).

Mutlakiyetçi yönetimlerden özgürlükler, insanlık adına ve evrensel bir anlamda talep edilmişti. Ancak liberal devlet içinde bu haklar, sadece mülkiyeti ve olanakları olanlara sağlanıyordu. Bu durumda önce Jakoben'lerin yorumu, sonra Sosyal Devlet görüşü ve daha sonra Marksist yorum ve sosyal demokrasi geldi (Ateş, 1976: 94).

### **1.2.2.Temsili Demokrasi**

18. yüzyılda önce Amerikan sonra Fransız devrimleri, İngiliz geleneğinin çabalarını sürdürerek büyük ülkelere uygulanabilecek yeni bir demokrasi biçimi yarattılar. Mademki yurttaşların tümü yönetime kişisel olarak katılamıyorlardı, o halde aralarından temsilciler seçerek ulusal meclise göndereceklerdi. İşte temsili demokrasi adını buradan almıştır. Bundan böyle demokratik rejim, yönetenlerin yönetilenler tarafından seçilmesi olarak tanımlanmıştır. Bu biçimiyle demokratik rejim, Müttefiklerin 1918'deki zaferine kadar, yavaş yavaş bütün uygar ülkelere yerleşti. Bu zaferle birlikte gelişmesi daha da

hızlandı (Duverger, 1986: 17). Böylelikle temsili demokrasi ile, yönetimin seçimle belirlenmesine, yasalar önünde eşitliğe, özgürlüklere ve yargı bağımsızlığına dayalı bir demokrasi modeli doğdu (Kışlalı, 1990: 168). Artık demokrasi, yönetimin doğrudan vatandaşlar tarafından değil, onların eşit ve serbest bir biçimde seçtiği temsilciler tarafından idare edildiği yönetim biçimi olarak algılanacaktı (Lijphart, 1986: 11).

Antik yunanın doğrudan demokrasısından, demokrasiye yeniden dönüş için özgür düşüncenin doğmasını beklemek gerekirdi ki, bu da uzun yüzyıllar almıştır. Özellikle tarım ekonomilerine dayalı feodalitenin son bulmasıyla bu sürecin yeniden başladığını söyleyebiliriz.

Çağdaş demokrasilerin temel kriterleri sayılan, özgür düşünce ve demokratik ilkeler olarak yürütmenin ve yargının ayrı organlarda olması gerektiğini ve bunun da yurttaşlar için bir güvence oluşturduğu düşüncesini çok önceleri John Locke'da görebiliyoruz. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin daha sonra Montesquieu, tarafından geliştirildiğini de söyleyebiliriz. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin demokrasinin vazgeçilmezleri arasına alınması gerektiğinin açıklaması açısından 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde şöyle deniliyordu. “Kuvvetlerin ayrılmadığı ve özgürlüklerin güvence altına alınmadığı yerde anayasa yoktur” (Kışlalı, 1990: 172).

Daha sonra ise demokrasi savunucularından J.J. Rousseau, her alanda eşitliği ve tam bir demokrasiyi savundu. Ona göre, en iyi çözüm, halkın iktidarını kullanmasıydı. Ama mutlaka temsilci, kullanmak gerekirse, halk bu temsilcilerini dilediği zaman görevinden alabilmeliydi (Kışlalı, 1990: 172).

### **1.2.3.Halk İktidarı ve Katılımcı Demokrasi**

Demokrasinin bugün geldiği nokta da onu en etkin biçimde belirleyecek olan değişkenin katılım olduğunu söyleyebiliriz. Zira katılım siyasal konuları olduğu kadar sosyal ve kültürel olayları da içermektedir. Hangi şekilde ve boyutta düşünülürse düşünülün katılımın, özünde demokratikleşmeyi içerdiği ve katılımın gerçekleştiği toplumlarda ya da örgütlerde o toplum ve örgütün demokratikleşme derecesini belirlediği söylenebilir.



### 1.2.3.1.Halk Katılımı

Latzarus'a göre demokrasi, "halkı yönetenin kendisi olduğuna inandırma sanatıdır" (Hatemi, 1997: 67). Demokrasi, genellikle halk tarafından yönetim talebinde özetlenen, halkın kendi kendini yönetimi fikrini ima eden bir şey olarak anlaşılmaktadır (Heywood, 1997: 112). Demokrasinin kurumsallaşma süreci yine demokrasinin gelişim seyri ile algılanabilir. Antik yunan demokrasisi de bu anlamda başlangıcı oluşturuyor denilebilir.

Demokrasinin gelişim seyri bu anlamda öncelikle yönetilenlerin yönetenler üzerindeki popüler kontrol ile kendini göstermiştir denilebilir. Halk katılımını gerçekleştirebilme, yönetenlerin ya da temsilcilerin az ya da çok belirli aralıklarla, kendisini idare edecek olanları belirleyebilme ve seçebilme hürriyetini sağlamakla mümkün olur. Halk denetiminde Atina Genel Meclisinin (Ecclesia) karar verme ve kontrol etme (Bumin, 1998: 34) şekli ilk pratik uygulama olarak algılanabilir. Bugün çağdaş dünya demokrasilerinin en önemli kurumlarından olan ve temel prensip olarak kabul edilen seçilmişlerin üzerindeki halk denetimi, Atina Genel Meclisinin uygulamasına benzetilebilir.

Atina'daki yurttaşların doğrudan doğruya karar veren uygulaması, o günden bugüne değişerek yerini dolaylı katılım uygulamasına bırakmıştır. Bu bağlamda Rousseau, demokrasiyi halk egemenliği olarak kabul etmektedir. Buna göre, mutlak siyasal otorite yönetim sürecine doğrudan ve devamlı olarak katılımları beklenen halkın kendisindedir. (Heywood, 1997: 113 ) Mill'e göre "siyasal katılımın eğitici bir değeri vardır. Siyasal katılım, halkın içinde yaşadığı toplumu anlamasını sağlar ve bireylere kendilerini geliştirme ve potansiyellerini gerçekleştirme imkanını sunar" (Heywood, 1997: 113).

Klasik demokrasi teorilerinin modern demokratik yönetim biçimleriyle çok az ilişkisi vardır. Modern dünyada demokrasi, yönetim sorumluluğunun yetişkin vatandaşlar tarafından üstlenilmediği fakat profesyonel siyasetçilerden oluşan bir elit gruba devredildiği temsili demokrasidir. Bu nedenle yönetime halk katılımı dolaylıdır. Yönetime halkın katılımı genellikle oy kullanarak yöneticilerin seçilmesine indirgenmiştir. Sonuç olarak modern demokrasi anlayışı, halkın kendi kendini yönetimi

klasik idealini terk etmiş ve bunun yerine seçim sürecini belirleyen kurallar üzerinde dikkatini yoğunlaştırmıştır (Heywood, 1997: 113).

### **1.2.3.2. Demokratik Siyasal Sistem**

Otokrasiden demokrasiye geçiş birdenbire oluşan bir olgu değildir. Demokrasinin olgunlaşması bir ara döneme ihtiyaç hissetmiştir. Bu süreçteki yönetim biçimine geçici yönetim biçimi (Duverger, 1986: 18) de denir. Geçiş sürecinde demokratik özelliklerle otokratik özellikler bir arada yer alırlar. Karma rejim de denilen bu uygulama da demokratik özelliklerle otokratik özellikler, bir arada oluş biçimlerine göre ya, yan yana karma rejimler ya birleşmiş karma rejimler ya da kaynaşmış karma rejimler (Duverger, 1986: 18) adını alırlar.

Demokratik siyasal sistemin tarihsel gelişimini inceleyen Duverger, “ulus devlette demokratik gelişim hemen hemen her ülkede birbirine benzer” der ve karma yönetim biçimine, otokrasiden demokrasiye geçen hemen bütün ülkelerde bir geçiş rejimi olarak rastlandığını belirtir. Seçim sistemini hiç tanımayan bir ülkede birdenbire genel oya geçildiği pek enderdir. Genellikle oy hakkı, önce az sayıdaki imtiyazlılara tanınır, sonra bütün yurttaşları içine alacak hale getirilir. Böylece demokrasi, önce yerini kapalı oligarşiye bırakır, sonra bu oligarşi yavaş yavaş demokrasiye dönüşür. Çoğunlukla, bu tür sınırlı oylamanın uygulandığı yerlerde katılımı iş başına gelen bir hükümdar ve otokratik bir ikinci meclis bulunur. Böylece rejim aynı zamanda hem yan yana karma yönetim hem de kaynaşmış karma yönetim biçimini alır (Duverger, 1986: 21).

#### **1.2.3.2.1. Siyasi Eşitlik**

Demokratik kuramda siyasal eşitlik ilkesi irdelendiğinde, yönetimde, seçmen veya seçilecek kişiler açısından muğlaklık söz konusudur. Demokratik kuram analizinde demos ya da halkın, kimlerden oluştuğu kimin çıkarına hizmet edeceği, ya da halk kavramı kapsamına bütün halk kitlesinin dahil edilip edilmeyeceği belirsizliği söz konusudur. Demokratik teorisyenler tüm halkın katılımı gerçekleştirebileceğine ilişkin görüş farklılıkları taşımaktadır. Her ne kadar siyasi eşitlik hem Atina’da, hem de modern demokrasilerde müşterek olan bir prensip (Mayo, 1964: 52) ise de yukarıda değinildiği gibi eşitlik kavramının içeriği tartışmalıdır. Atina’nın doğrudan

demokrasisinde dahi top yekun halkın katılımı gerçekleştirdiğinden söz edemeyiz. Biliyoruz ki Atina polisinde kadınlar, köleler ve yabancılar siyasal katılımın dışında tutulmuşlardır.

Öte yandan 19. yüzyıl boyunca siyasal katılım, mülkiyet sahipliği ve eğitilmiş erkek yetişkinlerden oluşan bir azınlıkla sınırlandırılmıştır (Heywood, 1997: 111). Toplumda sosyal birlikteliği sağlayan tüm sınıf ve grupların siyasal katılımı özgürce gerçekleştirebilmesi için yirminci yüzyılı beklemek gerekecektir. Bununla birlikte siyasal katılımı gerçekleştirecek bireyler konusunda da yinede tam bir netlik söz konusu değildir. Örneğin, belli yaş grubu altında kalan vatandaşların oy kullanamayacağı düşüncesi gibi. Öte yandan çocukları siyasal etkiden uzak tutmayı amaçlayan yaş kısıtlamalarının evrensel kabulü (Heywood, 1997: 111) bize halk kavramının ve katılımın tüm yetişkin vatandaşlar (Heywood, 1997: 111) için olduğunu göstermektedir. Gelinek nokta itibarıyla birçok demokrasi taraftarı, insanın doğuştan hür, eşit ve bazı haklarla donanık olduğu yargılarını açık seçik ve kanıtlama istemez hakikatler saymışlar ve demokrasiyi bu hakikatlere göre savunmuşlardır (Ertürk, 1981: 28).

Modern demokratik kuram, Atina'nın doğrudan demokrasisinden mülhem ise de kararlara katılma pratiğinde ondan sapar, uygulama endirekt vasıtalarla yani siyasal partiler, baskı grupları, sivil inisiyatifler aracılığıyla gerçekleştirilir. Modern demokratik kuramda sadece kararnamelerin kontrolü doğrudan doğrudur (Mayo, 1964: 52).

#### **1.2.3.2.2.Oy Hakkı**

Demokratik kurumsallaşmanın geçmişten günümüze geçirdiği aşamalarda, yöneten ve yönetilen ayırımının iyice belirginleşmesi, kararlara müdahalenin direkt değil, endirekt olarak belirginleşmesi ve şekli olarak oy hakkının varlığı, siyasi hürriyetler çerçevesinde farklı alternatifler arasından yönetilenlerin kendisini yönetecekleri belirleyebilme ve seçebilme hürriyetinin tanınmasıdır. Bunun siyasal amaçlı teşkilatlanabilme hakkı, hür bir ortamda serbestçe mücadele edebilme, emsallerinden farklı düşünebilme ve bunu söyleyebilme hakkıdır.

Demokratik teoride oy hakkı ve kullanılması, seçmenlerin kolektif olarak temsilcilerini bu yolla denetime tabi tutmasıdır. Atina demokrasisinden, çağdaş demokrasilere, günümüze bu evrim konseyin ve memurların meclis tarafından kontrolü (Mayo, 1964: 65) nden, seçilmişlerin, seçmenler tarafından oy pusulası kullanma şekline yani kamusal denetime tabi tutma şekline dönüşmüştür denilebilir.

### **1.2.3.2.3.Siyasal Partiler**

G. Bingham ve J.R. Powel, güçlü bir demokrasi için güçlü bir siyasi parti sisteminin gerekliliğini vurgularlar (Powel, 1990: 10). Siyasi hürriyetler çerçevesinde teşkilatlanma hürriyeti (Mayo, 1964: 54) modern demokrasilerde siyasi partiler şeklinde kurumsallaşmıştır. Ancak, siyasi partilerin varlığı demokratik teorinin varlık sebebi değildir. Saf teori, kendi başına siyasi partilerin bir demokraside ortaya çıkmaları veya çıkmamaları konusunda bir şey söylemez (Mayo, 1964: 54).

Dünden bugüne demokrasinin geçirmiş olduğu evreleri, genel oyun kabulü ve örgütlenmiş siyasi partilerin ortaya çıkışıyla denilebilir. Demokrasinin kısmen uygulanmasını sınırlı oyun uygulanması ile görebiliyoruz. Demokratik ilkelerin baskısıyla seçmen kitlesi gittikçe genişledi ve halk tabanına yayıldı. Fransa, 1848'den sonra oy hakkının sınırlı uygulanmasını, servet ve ehliyet koşullarına bağlamaktan çıkardı. Ancak cinsiyet koşulu yine kadınların oy kullanamaması için bir gerekçe olarak devam etti. Yirminci yüzyıla gelindiğinde çoğu demokratik ülkede oy hakkı kadınlara da tanındı ve seçimler genelleşti (Duverger, 1986: 17).

Siyasal partilerin örgütlenmiş biçimi, günümüz işleyiş şekliyle ortaya çıkışı yeni bir hadisedir. Demokratik sistemin ilk uygulayıcıları sayılan Anglo-Sakson ülkelerinin gerçek anlamda siyasi parti düzeyinde örgütlenebilmesi ancak 19. yüzyılda olabilmiştir. Siyasi partiler misyonları gereği, demokrasiye temel bir organizasyon kazandırarak gelişmesine katkılarda bulunmuşlardır (Duverger, 1986: 18).

Ancak, durum siyasi partiler açısından irdelenirse eğer, bu noktada siyasi temsil birbiriyle çelişen menfaatler adına konuşacak partilerin varlığını gerektirir. Buna karşılık, yönetilebilirlik partilerin çeşitli baskı ve menfaat gruplarından bağımsız olarak

hareket edebilmelerine ihtiyaç gösterir (Erdoğan, 1996: 186). Ancak bu bölünme ve çekişmeler asgari bir görüş birliğini ortadan kaldıracak nitelikte olmamalıdır.

Bu bölünmelerin başlıcaları sınıfsal etnik ve parti esasına dayanan bölünmelerdir. Federalizm, iktidar ve kaynakların dağılımının orantılı olması, azınlık güvenceleri, iktidara dahil etme mekanizmaları, çağdaş demokrasilerde bu tür sorunlara karşı geliştirilen başlıca çözümlerdir. Demokrasilerin varlığını sürdürebilmeleri ve iyi bir biçimde işleyebilmeleri büyük ölçüde uyuşmazlıkların yumuşatılabilmelerine bağlıdır. Ancak, bunun gerçekleştirilebilmesi yalnızca gerekli kültürel ve siyasi kararlarla yaratılamazlar (Erdoğan, 1996: 186).

#### **1.2.3.2.4.Parlamento**

Demokrasilerin vazgeçilmez kurumlarından olan parlamentoların tarihi, bir bakıma demokrasinin tarihidir. Demokratik siyasal sistem analizinde parlamentoları danışma ve karar meclisleri şeklinde ayırma, karar meclislerini de otokratik ve demokratik meclisler şeklinde bir ayırıma tabi tutabiliriz.

Tarihsel açıdan önce otokratik meclislerin ortaya çıktığı söylenir. Bu meclisler, hükümdarın karşısında soylular sınıfının gücünü belirtiyordu. Feodal kral tasarılarıyla ilgili onaylarını almak için belli aralıklarla bu meclisleri toplardı. Ancak, bu kurumda devamlılık söz konusu değildi. Çünkü ya hükümdar halkın desteğini sağlayarak soyluların gücünü yok etmiş ve soylular meclisi dağılmış ya da soylular kralın yetkisini sarsmak ve halkla birleştikten sonra yerlerini yavaş yavaş demokratik meclis biçiminde örgütlenen halk temsilcilerine bırakmak zorunda kalmışlardır (Duverger, 1986: 34). Özellikle İngiltere’de 13. yüzyılda bu konudaki gelişmeler göze çarpıyordu. Parlamento, başlangıcında krala danışmanlık görevi gören ve yaşlılar ile soylulardan oluşan bir kuruldu. Magna Carta ile birlikte bu kurul, süreklilik ve temsil niteliği kazanarak danışmanlığın ötesine geçti. Bir yandan toprak soyluların, öte yandan da tüccar ve esnafın temsilcilerini barındırmaya başladı (Kışlalı, 1990: 179).

Kışlalı, Liberal demokrasinin oluşmasında ve biçimlenmesinde üç tarihsel deneyin önemini vurgular. Bunlar İngiltere’deki evrim, Amerika ve Fransa’daki devrimler (Kışlalı, 1990: 181). Tabi ki bu süreç sonunda demokratik devletin oluşmasında sivil

toplum alanının gelişmesi de etkili olmuştur. Bu gelişim burjuva deneni tüccar sınıfının ortaya çıkışıyla ilgilidir. Önceleri burjuvazi, aristokratlara karşı kralı desteklemiş, daha sonraki gelişmelerde ise kralın yetkilerini sınırlandırarak anayasal krallıkların oluşmasına sebep olmuşlardır. Burjuvazi güçlendikçe de cumhuriyet rejimleri kurulmaya başlanmıştır. Bireye dayalı temsil anlayışı burjuva sınıfının ortaya çıkmasıyla gündeme gelmiştir (Yılmaz, 1997: 522). Neticede şu söylenebilir. Merkezi otorite karşısında durabilen ve burjuvaziden kaynaklanan ara sınıf oluşmuştur. Böylelikle mutlakiyetçiliğe karşı bir sivil toplum alanı meydana gelmiştir. Bu bağlamda yönetimin kaynağını birey oluşturmuş ve halk tarafından yönetim gündeme getirilmiştir. Sonuçta parlamento ulus düzeyinde ortaya çıkmış oluyordu (Yılmaz, 1997: 523).

### **1.3. Demokratik İlkeler**

Günümüzde hangi düzeyde ele alınır alınsın demokratik ve etkin yönetim anlayışının en önemli özelliklerinden biri de katılımı birlikte temsil olduğu konusunda bir uzlaşma söz konudur.

#### **1.3.1. Temsil**

Halk egemenliği kavramı demokrasi düşüncesinin temel dayanağını oluşturmaktadır. Demokratik siyasal rejim ile diğer siyasal rejimler arasındaki en bariz fark egemenliğin yani siyasal gücün halkta olmasıdır. Ancak, yukarıda da değinildiği halkın siyasal gücü doğrudan kullanması ancak istisna durumlarda söz konusu olduğundan demokrasi temsili bir çerçevede uygulama zemini bulabilmiştir. Yani halk egemenliği ancak kendi temsilcileri aracılığıyla gerçekleştirebilmiştir. Haliyle demokratik siyasal rejim temsil esasına dayanmakta ve kendini temsili demokrasi olarak ifade edebilmektedir (Şaylan, 1998: 78-79).

Demokratik kuramda temsil, çağdaş demokrasilerin önemli dayanak noktalarından biridir. Ancak burada vurgulanması gereken, temsil yetkisine haiz olan bir kişi midir, bir aktör mü yoksa bir kurum mu olduğudur. Özellikle temsili bir tek kişinin şahsında toplanmış olması bizi demokratik bir siyasal rejimden uzaklaştırmaktadır. Hobbes, temsili halk adına kendi şahsında toplamış olan monarkın durumunu önermektedir. Haliyle şekli ne olursa olsun temsil olgusu tüm hükümet türleri için geçerlidir ve tüm

yönetimler halkı temsi ederler (Göze, 1986:137). Dolayısıyla her ne kadar eski devirlerde temsili kurumlar varsa da bunlar bütün vatandaşların katıldığı asıl meclislerden önem bakımından çok uzaktır (Mayo, 1964: 80).

Demokratik teoride temsil prensibi Atina demokrasısından çok öncelere dayanır. Ancak mezkur prensip Atina kent devletlerinin yıkılmasıyla bir suskunluk dönemi yaşamıştır. Daha sonraları her ne kadar halk egemenliği doktrini cumhuriyetlerde ve otokratik dönemlerde kısmi olarak kullanılmışsa da gerek günümüz çağdaş demokrasilerinde gerekse (Mayo, 1964: 145) Atina demokrasilerinde ifade bulduğu anlamı içermiyordu (Bumin, 1998: 21). Roma kurumlarında ve kanunlarında temsil, yetki devri şeklindeydi (Mayo, 1964: 145). Söz konusu yetkili ya da temsilci ömür boyunca tayin edilirdi. Dolayısıyla bu durum modern demokrasilerde periyodik aralıklarla seçilip aynı zamanda popüler kontrol örneğini teşkilden uzak bir yapılanma idi.

Ortaçağ dönemi uygulamalarında meclis kararları için oyların çoğunluğunun alınması şartı bazen görülürdü. Mesela, 11. yüzyıldan beri Papa, Kardinaller Meclisinin üçte iki çoğunluğuyla seçilirdi (Mayo, 1964: 145).

Demokratik kurumsallaşma, otorite karşısında bireyin hürriyetini kazanması ve birey hak ve özgürlüklerin her tür ideoloji ve devlet otoritesinden öncelikli hal olduğunun anlaşılması ile oluşmuştur. Avrupa'da bireyin hak ve hürriyetler serüveni demokrasinin kurumsallaşma serüvenidir.

Seçme ve seçilme hayatında meydana gelen gelişmeler ve çok partili siyasal hayatın siyasal sistemde yer edinmiş olması önemli bir gelişmedir. Kurumsallaşma sürecinde demokrasinin kişisel hak ve hürriyetlerin anayasal teminata kavuşturulmasından sonra seçme ve seçilme hürriyeti başat rol oynar denilebilir. Demokrasilerde siyasal hayatta rekabetin varlığı kaçınılmazdır. Ancak, bu yasalarla teminat altına alınmakla korunur.

Otoriter ve totaliter rejimlerde buyruk çıkaranların tek sesi yerine demokrasi ile birlikte emretme yetkisi, ister doğrudan isterse dolaylı yoldan olsun halka geçmiştir. Ancak, yerleşik bir demokrasi örneği siyasal hayatta her tür siyasi düşüncenin yönetimde temsil edilebilme olanağının tanınmasıyla yani siyasal alanda düşünce örgütlenmesine ve

temsiline aynı zamanda hür rekabete imkan tanımakla mümkündür. Bu anlamda temsil 1828'de ABD'de yapılan sınırlı ölçekli seçimlerle başlamıştır (Gençkaya, 1997a: 439).

Locke temsili sistem savunucularından ilkidir. Ona göre yasama iktidarı ya da egemen iktidar en üstün güçtür ve onun sahibi de halktır. Temsilciler ya da yasa koyucular bu hakkı halk adına kullanır. Halkın yönetimi çoğunluğun iradesi yönünde olur. Peki yasama iktidarı sınırsız mıdır? Sorusuna karşılık Locke yasama iktidarının sınırsız olmadığını belirtir. Çünkü kişilerin can ve mal varlıkları, sahip oldukları değerleri kutsaldır. Rızası olmaksızın müdahaleye kimsenin hakkı yoktur. Öyleyse kamu giderleri karşılama ve toplumda ortak iyiliği gerçekleştirmek amacıyla salınacak olan vergi ya halkın doğrudan iradesine veya temsilcilerinin iradesine dayanacaktır (Göze, 1986: 160-161).

Montesquieu göre de, özgür bir siyasal toplumda özgür insan kendi kendini yönetir, bu nedenle yasama gücü halkın bütününde olmalıdır. Ancak, geniş ve büyük devletlerde buna olanak yoktur ve küçük devletlerde de bir çok sakıncalar ortaya çıkar, bu nedenle halk temsilcileri aracılığıyla yapmak istediklerini yapar (Göze, 1986: 189).

Duverger, “bir rejimin değeri, geniş ölçüde onu oluşturan yönetici kişilerin değerine bağlıdır” der. Bu yüzden bunların seçilme yöntemleri, rejimin esas temellerinden biridir. İktidarı sınırlamak ve liberal öğretinin gereklerini gerçekleştirmek konusunda gerçekte bugüne kadar denen en etkili araçlardan biri yönetenleri yönetilenlere seçtirmektir (Duverger, 1986: 12).

Constant ve Rousseau gerçekte temsil uygulamasına karşı olmamalarına rağmen pratikte ortaya çıkabilecek muhtemel sapmalara karşın endişelerini dile getirirler. Rousseau, hükümetlerin genel iradeye uymaları gerektiğini söylemesine karşın, iradeyi hükümet edenler belirledikleri için, kendi istekleri doğrultusunda bireye baskı yapabileceklerini belirtir. Constant ise, yeryüzünde hiçbir otoritenin sınırsız olmadığını belirterek halkın iradesini temsi eden yöneticilerinde keyfi uygulamaların önüne geçebilmek için sınırlanmaları gerektiğini ifade eder (Göze, 1986: 250). Benzer endişeler taşıyan P.C. Schmitter ve T.L. Karl ikilisi de, “temsilciler, ister doğrudan ister dolaylı yoldan seçilmiş olsun, modern demokrasilerde asıl işin büyük bir kısmını yapan kişilerdir. Ancak burada asıl önemli olan, bu temsilcilerin nasıl seçildiği ve



hareketlerinden dolayı nasıl sorumlu tutulduğudur.” (Diamond, Plattner, 1995: 69) demektirler.

Tehlikeleri bu şekilde belirttikten sonra, bunlardan kurtulmak mümkün olabilir. Tehlikeleri önlemenin yolu ara kurumların geliştirilmesidir. Yani, adem-i merkeziyet sistemi ve derneklerin varlığı güçlendirilmelidir. Bunlar devlet iktidarına sınırlar getirebilir. Yalnız bu ara kurumlara, iktidar karşısında kendilerine makul gelen çözümleri tartışabilmeleri için basın özgürlüğünün de sağlanması gerekir. Ayrıca yargı gücü de yurttaşları koruyan bir güçtür ve özgürlüklerin bekçisidir.

Demokratik teorinin temel dayanaklarından temsilin varlığı için şu temel koşulların gerekliliğinden bahsedilebilir. Bir kere halkın belirli aralıklarla kendini temsil edecek olanları özgürce seçebilmesidir. Seçilen temsilcilerin halka karşı sorumlu olması ve seçilmiş olanların halkı temsil edici bir niteliğinin olması gerekir. Öyleyse temsili demokrasinin dayandığı temel kavramlar, seçim, sorumluluk ve temsil edicilik niteliğidir (Çitçi, 1989: 20).

Temsil edicilik koşulu irdelendiğinde, organların benzeşim ya da ayna işlevini yerine getirmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Ancak bunun illa olması gereken zorunluluk değil, ek bir istem olduğu belirtilmektedir. Temel varsayım burada benzeşim ya da temsil edicilik isteminin temelinde benzer niteliklerin benzer çıkarların savunulması inancı yatmaktadır. Ancak burada farklı bir yaklaşım da söz konusudur. Oda, halkın temsilcilerinin ortalama seçmenden daha nitelikli olması gereğidir. Pratikte temsile dayanan organların temsil ettikleri nüfusun genel özelliklerinden büyük ölçüde farklılaşmalarının evrensel bir nitelik taşıdığı gözlemlenmektedir (Çitçi, 1989: 24).

### **1.3.1.1. Seçim**

Seçim demokratik yönetimin olmazsa olmaz koşuludur. Diğer bir deyişle, idarenin genel karar organları ve yürütme ile ilgili yetkililerin seçimle iş başına gelmeleri demokratik yönetimin vazgeçilmez şartı olarak düşünülmektedir (Özay, 1996: 1).

Temsil olgusunun seçimle algılanması çağdaş demokraside genel bir uygulama niteliği kazandığı söylenebilir. Temsili demokrasi teorisinde yöneten ve yönetilen belirlenmesi temsil ediciliğe ilişkin yasalar ile belirlenmektedir (Çitçi, 1989: 20-21). Seçim, halkın

ülke yönetimine katılmasının ilk ve vazgeçilmez koşuludur. Demokratik seçimin iki önemli koşulu ise şudur: Farklı şeyler arasından özgür seçim yapabilme hürriyetinin sağlanmış olması ve genel ve eşit oy hakkıdır (Kışlalı, 1990: 174). Tarihsel gelişim sürecinde temsil, artık yalnız soyluların ya da varlıkların temsilinden yetişkin nüfusun tümünün temsiline doğru bir gelişme göstermiştir (Çitçi, 1989: 21).

### **1.3.1.2.Sorumluluk**

Temsil sisteminin ikinci önemli kavramı sorumluluk koşulu ilke olarak ideal seçmen ve temsilci kavramından hareketle yola çıkmaktadır (Çitçi, 1989: 23). Burada gündeme gelen temel soru, temsilci seçildikten sonra hangi siyaseti güdecektir? Bu soruya verilecek iki ayrı cevap söz konusudur. Birincisi esas olarak kendi seçim bölgesinin isteğini ile bağlıdır. İkincisi ve olması gereken ise milli çoğunluğun arzusuna uyması gerektiğidir. Siyasetlerini üstün ve yüksek göstermek isteyenler bölgeye, millete ve hatta insanlığa karşı görevlerden bahsederler (Mayo, 1964: s 74). Bu durumda temsili sistemin farklı grupların birbirleri ile çatışan çıkarlarını bütünü ortak çıkarı temelinde birleştirmek gerektiği söylemek mümkündür (Çitçi, 1989: 23). Yani ideal temsilci, bir taraftan kendisine temsil görevini yükleyen vatandaş kitlesinin çıkar ve menfaatlerini koruyacak, öte yandan da genel ortak çıkarın gerçekleştirilmesine çalışacaktır (Heper, 1992: 198). Bu arada akılcı, ilgili, bilgili ve etkin seçimde denetim işlevini yerine getirmeye çalışacaktır (Çitçi, 1989: 23).

Böylelikle temsil sistemi içerisinde vatandaşların yüklendikleri sorumluluklarını bu şekilde yerine getirdikleri kabul edilir. Ancak teori ile pratik arasındaki farklılık burada kendini belli ettirmektedir.Yapılan araştırmalar ve gözlemler neticesinde temsilcilerin özel çıkarlarının temsilci olabilme olasılığının yanında, temsil olgusunun siyasal parti bağlamında gerçekleşmesinin etkileri üzerinde durmaktadırlar. Böylece temsilci, siyasal parti örgütü içerisinde profesyonel bir siyaset adamı olduğundan, haliyle yeniden seçilebilmek için, siyasal parti örgütüne, belirli toplumsal kesimlere ve bunların çıkarlarına karşı duyarlı olmak zorunda kalacaktır. Temsilci adaylarının siyasal partilerce belirlenip aday gösterilmesi gerçeğinden hareketle, temsilciler öncelikle partinin sözcüsü olma özelliğini taşımalıdır (Çitçi, 1989: 23-24).

Sonuç olarak seçmenle onun temsilcisi seçilen arasında sürekli bir ilişki söz konusu olmadığından temsil olayı ancak siyasal partiler aracılığıyla gerçekleşebilmektedir. Dolayısıyla seçen ve seçilen sürekli olarak etkin bir denetim gerçekleştirilemediklerinden sorumluluğun demokratik sistemde istenilen düzeyde olmadığı söylenebilir.

### **1.3.2.Yurttaşlık**

Demokratik siyasal süreçte halk egemenliği kavramının öncelikli kavram olarak oluştuğu söylenebilir. Halk egemenliği kavramı da ulus devlet sürecini hızlandırdı. Birlikte yaşayabilme olgunluğuna erişmişlik halk olabilmeyi çağırıyordu ki halk heterojenlikten daha homojen bir yapıya kavuştu denilebilir. Bu vurgulandığı üzere ulus devletti.

Her ne kadar daha sonraları özel yaşamın kamu yaşamından ayrılması ile totaliter yapıdan demokratik yapıya geçişte bir kırılma olmuşsa da yurttaş kurumların ve yurttaşlık eğitiminin bir ürünü olarak algılandı. Ancak demokratik ortamda yurttaş artık zorla ve baskı ile değil, yurttaş olma bilincinin kendisine verdiği hür irade ve isteğiyle özel çıkarını ve duygularını ulusun üst çıkarına bağımlı kılan bir kamu insanı haline geldi. Unutulmamalıdır ki yurttaşlık bilinci olmaksızın yani yasalarla yönetilen bir ulusal bütüne aitlik bilinci olmaksızın demokraside olmaz (Touraine, 1997: 159). Yurttaş bilincine varmayı sağladığından demokrasi vazgeçilmez bir amaç haline gelmiştir. Çünkü demokrasi, bir ülkedeki insanların çok daha büyük sayılarla maddi ve manevi paylaşımına katılmasını mümkün kılar (Cem, 1987: 298).

Seçmenlerin yurttaşlık kavramına sahip olmaları ve benimsemeleri ile demokratik bir topluma ulaşılabilir. Ancak unutulmamalıdır ki demokratik düşünce salt yurttaşlık düşüncesine indirgenemez. Çünkü yurttaşlar seçmenden çok ulusçudur. Özellikle yurttaş özgürlüklerinin kısıtlandığını gördüklerinde yurttaşlık düşüncesi demokratik düşüncenin karşısında yer alır. Öte yandan siyasal topluluk ve dolayısıyla bir ülke tanımına dayandırılmamış bir demokrasi de düşünülemez (Touraine, 1997: 46). Bu zaviyeden olmak üzere demokrasi, halk tarafından yönetim veya en azından yönetilenlerin rızasına dayanan yönetim ile özdeşleştirilebilir (Diamond, Plattner, 1995: 128).

Peki demokrasi ile özdeşleştirilen yurttaşın demokratik ortamda kendisine yüklenen vecibe nedir? Kısaca verilecek cevap, “vatandaşların seçimler yoluyla ulusal siyasal sürece resmi katılımları” (Powel, 1990: 12) dır. Bu aynı zamanda modern toplumlarda meşruluğun önemli bir sembolüdür (Powel, 1990: 12). Demokratik siyasal sistemin vatandaşa karşı sorumluluğunun ne olduğuna gelince de siyasal sisteme verdikleri destek karşılığında liberal demokrasilerde ya vatandaşların tercihlerine yanıt verebilme ya da onların yüksek menfaatlerine hizmet edilme iddiasına dayanır (Powel, 1990: 12).

Pratikte yanlışları önleyecek bir temel siyasal yapı imkansız olmasa bile çok güçtür. Fakat demokrasi fikrinin yerleştirilmesinin en güçlü gerekçelerinden biri de halkın yönetim hakkının ilahi veya ahlaki meşruluktan ziyade, istibdadı önleme gibi pratik bir ilkeye dayanır (Yayla, 1993: 24). Bu noktada Sartori, demokrasiyi ikiye ayırarak izahat verir. Onun kavramlaştırmasına göre, birinci unsur, halkı özgürleştirmek, diğeri ise halkı yetkilendirmektir. Böylece liberal demokrasi, hem halkı zorbalıktan korumuş olur hem de halk yönetimini uygulamaya geçirilmiş olur (Erdoğan, 1996: 176). Halkın yetkilendirilerek temel kararları fiilen almasını sağlamak, demokrasiyi zayıf bir diktatörlükten ayıran bir özelliği vurgulamış olmaktadır (Erdoğan, 1996: 174).

Tarihsel süreçte halk egemenliği kavramı, Locke’de güven, Hobbes’ta antlaşma ve Rousseau’da ise toplumsal sözleşme şeklinde bir seyir izlemiştir (Touraine, 1997: 123). Bu süreçte temel sorun, yönetimlerde iktidarın baskısından ve zorbalığından, yurttaş nasıl koruyabiliriz temel felsefesi üzerine bina edilmiştir. Amaç burada ussal egemenlik nasıl yaratılabilir. Buradan hareketle demokrasiyi tanımlayanların en önemli uğraşı iktidara erişimi sınırlamak olmuş ve demokrasi, yöneticilerin yönetilenler tarafından serbest seçimle belirlenmesi olarak algılanmıştır (Touraine, 1997: 123).

### **1.3.3.Yöneticilerin Sınırlandırılması**

Demokratik rejimlerde yönetilenlerin yönetenler üzerinde onları sınırlama etkisi çeşitli şekiller ve vasıtalarla gerçekleşebilir. Bu demokratik olmayan yönetim biçimlerinde de karşılaşılan bir olgudur. Öyle ki oligarşik ya da mutlakıyetçi bir yönetimde bir kral ya da otokrat, herhangi bir sebepten mesela bir vergi salmadan dolayı tebâsının tepkisinden çekinebilir veya tebâsının bazı isteklerine kulak verebilir (Mayo, 1964: 51).

Demokrasi sadece iktidarın kaynağı sorunu ile değil, iktidarın denetim mekanizmalarına katılma kanallarının genişliği ile de tanımlanır (Erdoğan, 1996: 76). Yöneticilerin sınırlandırılması, yönetilenlerin yönetenler üzerindeki kontrolü ile olur. Bu genel prensip herkes tarafından kabul gören çağdaş modern demokrasilerin vazgeçilmez karakteristiğidir. Pratiği ise, popüler kontrolün bir sonucu olarak yönetilenlerin ya da temsilcilerin belirli aralıklarla seçilerek iş başına gelmeleridir. Ancak yönetilenlerin seçilerek iş başına getirilmeleri şeklen uygulanırsa yanlış anlamalara hatta suistimallere neden olabilir. Çünkü şekli olarak her ne kadar bu kurala uyulsa da -eski Sovyetler demokrasisinde olduğu gibi- demokratik bir uygulama için yeterli değildir (Mayo, 1964: 51). Bu nedenle bu genel prensibi açıklamakta zaruret ortaya çıkar.

Bir kere belirgin olan, halk denetimin çok çeşitli vasıtalarla gerçekleştirilebileceğidir. Bunlardan bir tanesi tenkitçiler vasıtasıyla (Mayo, 1964: 51) yapılandır. Dolayısıyla şunu söyleyebiliriz. Hiçbir demokratik sistem, salt olarak oy sahiplerinin seçimlerde doğrudan doğruya güdülen amme siyasetini tespit etmesi esasına dayanmaz. İkinci önemli nokta halk denetimini sürekliliği ve meşruluğu esasında olmak üzere çeşitli kurumlar vasıtasıyla gerçekleştirilebilmesidir. Çağdaş demokrasilerde bu uygulama en çok bilinen şekliyle baskı ve menfaat grupları aracılığıyla gerçekleştirilenidir. Diğer önemli noktada yetkinin halktan çıkması gerektiği teorisinin çalışır hale getirme prensibidir (Mayo, 1964: 51).

Yöneticilerin sınırlandırılmaları onların iktidar olmadan kaynaklanan güçlerinin, hür seçimler aracılığıyla sınırlandırılabilmesidir. Bu, halkın seçimler yoluyla popüler kontrolü ya da denetimi ve aynı zamanda seçilmişler karşısında güçlerinin varlığıdır. Ancak bu yöneticilerin çalışamayacak duruma gelecek şeklide sınırlandırılmaları değil; iktidar olanların hangi sınırlar içinde çalışacağını belirleyen yasalardan ötürü bir sınırlamadır (Touraine, 1997: 46).

Sonuç olarak şu söylenebilir, devlet erkinin sınırlanmadığı ve yurttaşlığın olmadığı yerde demokrasi de olmaz (Touraine, 1997: 133). Demokratik değerleri yerleştirmek açısından iktidarı sınırlamak için bugüne kadar denen en etkili araçlardan biri de yönetenleri yönetilenlere seçtirmektir (Duverger, 1986: 12). Öyle ki, iktidar ondan etkilenenler tarafından sınırlandırılmazsa, iktidarının sınırsız güç ve yetkilere dayandığı bir siyasal iktidar, eğer hukuk devleti gereği sınırlandırılmaz ise, şekli ne olursa olsun

kendisi bizzat her zaman siyasal özgürlükleri sınırlandırabilir ve hatta ortadan kaldıracaktır (Aktan, 1997: 74).

#### **1.4. Demokratik Gelişimin Karşılaştığı Engeller**

Tocqueville, demokrasi eleştirisini şöyle dile getirir. “Demokratik kurumlara karşı büyük bir ilgi duyuyorum, ama içgüdüsel olarak soyluyum, yani halk yığınlarını hiç sevmiyorum ve onlardan korkuyorum. Özgürlüğü, dürüstlüğü, haklara saygıyı, büyük bir tutkuyla seviyorum, ama demokrasiyi sevmiyorum, işte ruhumun derinlikleri” (Touraine, 1997: 127).

Demokratik gelişimin karşılaştığı engeller birden fazla sebebe dayanır. Genel anlamda iki kategoriye ayırarak incelenirse eğer, şunlar söylenebilir. Düşünde demokrasiye getirilen eleştiriler ve bundan dolayı da demokrasinin yerleşmesinin gecikmesidir. İkincisi de pratikten kaynaklanan engellerdir ki, özellikle herhangi bir yerde demokratik siyasal kültür eksikliğinin varlığı demokratik siyasal sistemin yer edinmesini güçleştirecektir.

Demokratik teoriyi analizde savunucular yanında aleyhtarların çokluğu da tarihte göze çarpan unsurlardır. Mesela Perikles, Atinalılarla yaptığı konuşmasında demokrasiden övgüyle ve gururla bahsederken; Eflatun’da ise, demokrasi genel olarak arzulanmayan ve tepkilere sebep olan bir kavram olarak gözükür. Aristo’nun ise, hislerinde muğlaklık görülür fakat genellikle istemediği söylenebilir. Gerek Eflatun ve gerekse Aristo için demokrasi çoğunluğun idaresidir. Halbuki çoğunluk fakir ve cahildir. Bu nedenle demokratik idare şekli onlara aydınlatıcı gelmiyor ve zenginleri ezecekmiş gibi gözüküyordu (Mayo, 1964: 20).

Demokratik siyasal rejim ya da demokratik düzenleme liberalizmle özdeş kabul edilmektedir. Liberal demokrasi kavramı ile somut siyasal rejim ifade edilmek istenir. (Şaylan, 1998: 26) Liberal düşünür ve devlet adamlarının hemen hepsi demokrasinin tehlikeli olduğuna inanmıştır. Amerikan devrimleri üzerinde düşünen Amerikalı düşünürlerin bir çoğunda demokrasinin zorbalıktan başka bir şey olmadığı anlayışı hakimdir. Robert Dahl, bu düşüncenin Federalist Papers’lerde, Madison’ın ya da Hamilton’ın tutucu düşüncesinde, hatta demokrat Jefferson’da bile olduğunu

saptamıştır. Ayrıca Fransız devrimi üzerine düşünen Royer-Colland'da Guizot'da ve yukarıda belirtildiği üzere Tocqueville'de de görülür (Touraine, 1997: 123).

Demokratik teorinin, gerek seçmenlerin seçilmişleri tercihlerinde çoğulculuğu esas alması ve gerekse seçilmişlerin parlamentoda yine çoğulculuğu esas alması eleştirilmiştir. Çünkü çoğunluğun daima doğruya isabet edemeyeceği ve doğruyu bulmayı daima garanti edemeyeceği vurgulanmıştır. Bunun sistemin bizzat kendi yapısından kaynaklandığı söylenmiştir. Bu amaçla Sir Henry Maine, kalabalık hükümetlerin zorlukları arttıkça, halkın seçtiği yasama organının yanılma ihtimali de artar demiştir. Rousseau da, çoğunluğun idare etmesi ve azınlığın idare edilmesi tabii hukuka aykırıdır der. Öte yandan S.R. Filmer, Bodin, çoğunluk prensibinin tabiata aykırı olduğunu söyler (Mayo, 1964: 153).

Demokratik teori zaman zaman halkın idaresi fikri çerçevesinde az sayıda taraftar bulmuşsa da yaklaşık iki bin yıl süreyle hep aleyhteki düşüncelerce tepki görmüştür. 17. yüzyıl İngiltere'sinde sosyal sınıfı ortadan kaldırmak isteyenlere karşı bir tepki cihetinde savunulmuşsa da 18. yüzyıl sonuna kadar pek rağbet edilmemiş ve yayılmamıştır. Fakat 19. yüzyıla gelindiğinde yüzyıl boyunca demokrasi kamu vicdanında hak ettiği yeri edinmiştir (Mayo, 1964: 21).

Demokratik gelişmeyi demokrasiyi benimseyen ülke sayısının artış ve azalışına göre irdeleyen Huntington, üç demokratik dalgalanmadan bahseder ve günümüzdeki demokratik geçişler modern dünya tarihinde üçüncü demokratikleşme dalgası olduğunu söyler. Ancak üçüncü ters dalgalanmanın olup olmayacağı ya da henüz hangi safhada olduğu belirsizdir. Birinci dalgayı 1820'lerde Amerika Birleşik Devletlerinde erkek nüfusun çoğunluğuna oy hakkının verilmesi ve genelleştirilmesi ile başlatır, 1926'ya kadar 29 ülkenin demokrasiye geçişiyle bitirir. Hemen ardından gelen ters dalganın ise, 1922'de İtalya'da Mussolini'nin iktidara gelmesiyle başlamış ve 1942'ye kadar devam etmiştir. Bu süreçte 29 olan demokratik ülke sayısı 12'ye kadar düşmüştür. Müttefiklerin ikinci dünya savaşını kazanmasıyla demokrasinin zaferi olarak kabul edilmiş ve dolayısıyla 1962'ye gelinceye değin demokratik ülke sayısı 36'ya kadar yükselmiştir. Ancak bunu ikinci bir ters dalga izlemiş ve demokratik ülke sayısı 30'a düşürmüştür (Diamond, Plattner, 1995: 31). İkinci dünya savaşının demokratikleşmeyi sağladığı söz konusu savaştan sonra UNESCO'nun desteklediği bir araştırmada doğu ve

batı alimlerinin yüzden fazlasına demokrasi hakkındaki görüşleri sorulmuş, demokrasi aleyhtarı hiçbir cevap alınmamıştır. Böylece demokrasi, çeşitli siyasi sistemleri ve sosyal organizasyonları savunan kişiler tarafından demokrasinin bu sistem ve organizasyonların ideal görünüşü olarak vasıflandırılmıştır (Mayo, 1964: 17).

Günümüz dünyasında hala bir çok ülkede demokratik yönetim gerçekleştirilememiş ve haliyle hala bir çok ülkede halk kendi kendilerini yönetmeyi başaramamıştır. Çağdaş dünya da demokrasiye bu kadar büyük oranda bağlılık bulunmasına rağmen. Öte yandan demokrasiye gerçekten ya da yüzeysel olarak geçmiş olan ülkelerde de bir çok kez demokratiklikten uzak görünüşler sergilenmektedir. Bütün bunlar demokratikleşmenin önündeki bir takım engellemelerden kaynaklanmaktadır. Demokratik gelişmenin önündeki engelleri şu şekilde kategorize edebiliriz:

- Temel demokratik değerlerin zayıflığı ya da yoksulluğu,
- İnsan haklarının yeterli ölçüde gözetilmemesi, zayıflığı ve insan onuruna gerekli saygının gösterilmeyişi,
- Sivil toplumun yeterince gelişmeyişi,
- Demokratik siyasal kültürün zayıflığı ya da bulunmayışı,
- Kişilik kültürünün varlığı,
- Uluslararası koşulların ve süreçlerin olumsuz etkileri,
- Demokratikleşme konusunda bütünsel ve gerçekçi bir siyasal stratejinin bulunmayışı,
- Ağır ekonomik koşulların varlığı,
- Hukuki düzen ve güvenliğin bozulması ya da çökmesi,
- Demokratik olmayan dış güçlerin olumsuz etkisi,
- Siyasal ustalığın, beceri ve yeteneğin zayıflığı,



- Herhangi bir muhalefete olanak tanımayan kazanan her şeyi alır uygulamasının, topyeküncü bir politik anlayışın varlığı,
- Toplumsal ve siyasal kutuplaşmanın yoğunlaşması, katı askeri değerlerin, büyük askeri güçlerin ve savaş sistemlerinin varlığı,
- Demokrasi deneyiminin bulunmayışı,
- Demokrasiyi, sorunların üstesinden gelinebilecek bir süreç olarak algılamak yerine, her tür bireysel ve toplumsal sorunun tek başına çözümü (her derdin devası) olarak görmek anlayışı,
- Demokrasinin kararlı, kendini adanmış ve yetenekli savunucu ve destekçilerinin az ya da hiç olmaması,
- İnsanın, bireyin kutsallığı ilkesi ve anlayışının yokluğu,
- Açık bir toplumun bulunmayışı,
- Hukuk devleti ilkesi uygulamasının zayıflığı,
- Farklı etnik kökenlerin ihmali ya da baskı altına alınması,
- Temel hak ve özgürlükler alanındaki anayasal garantilerin gerekli ve yeterli yaptırımlara bağlanamayışı (Yıldırım, 1993: 25-26).

Yukarıda da değinildiği gibi demokratik gelişme sürecinde karşılaştığı engeller birden fazla olduğundan bu çalışmada ancak birkaç tanesi üzerinde durulacaktır. Bunlar demokratik siyasal kültür eksikliği, sivil toplum anlayışının az gelişmişliği, ağır ekonomik koşulların varlığı ve hukuk devleti ilkesinin zayıflığıdır.

#### **1.4.1. Demokratik Siyasal Kültür Eksikliği**

Demokratik siyasal sürecin sürekliliği demokratik örfün ve demokratik geleneğin olmasıdır. Bu durum vatandaşların benimsedikleri eşitlik ve hürriyet temel ilkelerinin kendileri için olmazsa olmaz koşul olarak kabullenmelerinden kaynaklanır. Tocqueville, Amerikan Demokrasisi üzerinde yaptığı araştırmalarında, burada demokrasinin

sürekliliği ya da devamlılığı onu koruyan kanunların, yasaların varlığından ziyade ülkenin fiziki şartları ve halkın teveccühü olduğunu ileri sürer (Tocqueville, 1994: 114). Yine “demokratik kurumların da sürekliliği yasalarla birlikte ülkenin kendi töreleridir” der (Tocqueville, 1994: 14).

Dünyanın büyük tarihsel kültürel gelenekleri arasındaki farklılıktan hareketle bu kültürlerle ait tutum, değer, inanç ve bunlarla ilişkili olarak davranış örüntülerinin farklılığı bu kültürlerde demokrasinin gelişmesine ve yerleşmesine katkıları açısından elverişlik derecesi bakımından önemli farklar olduğu ileri sürülebilir. Çünkü temelde antidemokratik olan bir kültür, toplumda demokratik normların yaygınlaşmasını engeller. Böylece demokratik kurumlar meşruluktan yoksun bırakılmış olur. Rejimden kaynaklanan bu tür antidemokratik engellemeler demokratik düşüncenin doğuşunu ve işleyişini engelleyemezse de büyük ölçüde güçleştirir (Diamond, Plattner, 1995: 41). Huntington, kültürün demokratikleşmeye engel teşkil ettiği düşüncesinin pratikte iki kültürde olduğunu savunmuştur. Bunlar Konfüçyüsçülük ve İslamiyet'tir der (Yayla, 1993: 90-93).

Konfüçyüsçü toplumlarda birey hakları devlet tarafından oluşturulduğundan devlete karşı hakların olması geleneğini yoktur denilebilir. Demokratik siyasal sistemin gereği olan uyumsuzluk ve rekabet yerine Konfüçyüsçülükte ahenk ve işbirliğini tercih edilmiştir. Konfüçyüsçülük, toplum ve devleti birleştirmiş ve ulusal düzeyde bağımsız sosyal kurumlara meşruiyet sağlamamıştır. Bu nedendir ki, fikirlerin, grupların ve partilerin çatışması tehlikeli ve gayri meşru olarak algılanmıştır (Yayla, 1993: 90).

İslamiyet'e gelince, dini toplumla siyasal toplum arasındaki ayırım reddedilmiştir. Dini doktrin yönetimin meşruiyeti ve politikasını belirleyen tek kaynak olduğundan İslamcı siyasal fikirler, demokratik politikaların önermelerinden ayrılır ve onlarla çelişir (Yayla, 1993: 93).

#### **1.4.2.Sivil Toplum Anlayışının Az Gelişmişliği**

Genel anlamda sivil toplum kavramı, devlet denetiminin ve baskısının belirleyici olmadığı alanlarda bireyin veya çeşitli grupların devlet kaynaklı herhangi bir korku ve endişe duymaksızın sosyo-kültürel etkinliklerde bulunabildikleri gönüllü kişiler

tarafından bir araya gelinerek oluşturdukları topluluk olarak ifade edilebilir (Atar, 1997: 98). Demokratikleşme sürecinde koşullar, talepler doğrultusunda sivil toplumdan kaynaklanır. Bu anlamda sivil toplum anahtar bir rol oynar. Devletin pasif, dışlayıcı bir özelliğe sahip olması, etkin bir sivil toplumun oluşmasını sağlar ya da kolaylaştırır. Aksi takdirde yani devlet etkin bir özelliğe sahip ise bu durumda da sivil toplumun varlığı tehlikeye girer ve dolayısıyla demokratikleşme süreci de engeller (Gençkaya, 1997a: 102). Demokrasiler için sivil toplumun önemini Tocqueville'in Amerika Birleşik Devletleri ile Avrupa ülkelerini mukayese etmesi ile vardığı sonuçta rahatlıkla gözlemleyebiliriz. Tocqueville, Amerikan siyasal ve ekonomik başarısını bu ülkedeki sivil toplum kuruluşlarının köktenliğine ve gelişmesine bağlar (Tocqueville , 1994: 172-174).

Totaliter sistemlerde sivil toplum kuruluşlarının olmayışına karşın, otoriter rejimlerde ise güçsüzdürler. Totaliter rejimler halk ile devlet arasında ilişkileri düzenleyen grupları ve aynı zamanda organize muhalefete izin vermemekle vatandaşın yönetimden istekte bulunma taleplerini de ortadan kaldırır. İşlevselleştirilmiş sivil toplum zamanla çoğulcu ve katılımcı bir hal alır (Atar, 1997: 99-100). Sonuç olarak sivil toplum, demokratikleşme sürecinde özgürlüklerin gerçekleştirilmesi ve hakların geliştirilmesini yaygınlaştırır (Gençkaya, 1997b: 103).

### **1.4.3.Ekonomik Koşullar**

Yoksulluk ya da ekonomik az gelişmişlik demokratik gelişmenin önündeki temel engelleyicidir. Ekonomik gelişmeyi engellemek demokrasinin engellemesi ile aynı şeydir. Haliyle demokrasinin geleceğine ekonomik gelişmenin geleceği olarak bakılmalıdır (Yayla, 1993: 96). Ekonomik gelişmenin demokratik gelişmeyi olumlu yönde nasıl etkilediği ya da ekonomik az gelişmişlik veya toplumsal yoksulluğun nasıl demokratik gelişmeyi engellediği konusunda demokrasinin gelişme seyrine bakılarak görülebilir. Bu paralelde A. Touraine, en güçlü demokrasilerin sanayi toplumuna has toplumsal çatışmaların çevresinde en belirgin biçimde yapılmış sanayi toplumlarında oluşmuştur (Touraine, 1997: 237).

Çoğulcu demokrasinin karşısında olanlar, çoğunluk güçlendikçe sermaye sahiplerinin ya da zenginlerin mülklerini ya da zenginliklerini zaptedeceği endişesinden veya

korkusundan kaynaklanır. Böyle bir endişe çoğunluk prensibine ve haliyle demokrasiye endişe ile bakanların sürekli olarak duydukları bir korkudur. Böyle bir korku, demokrasiye karşı bir düşünce beslemedir (Mayo, 1964: 153).

Geçmişin kayıtlarında demokrasinin kuvvetlenmesine ve yayılmasına iki temel faktörün etki ettiğini görebiliyoruz. Bunlar ekonomik ve siyasi gelişmelerdir (Yayla, 1993: 97). Yoksul toplumların çoğu, yoksul kalmaya devam ettikleri sürece demokratik olmamaya da devam edeceklerdir. Demokratik siyasal sistemde birbirini tamlayan iki unsur olarak ekonomi ve siyasi yapılanma, demokratik gelişmede ekonomi onu mümkün kılar siyasi liderlik ise onu gerçekleştirir (Yayla, 1993: 97).

Levent Köker, demokrasinin kurulup yaşatılması için olmazsa olmaz şart olarak ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve bunun yanında da kültürel değişimin sağlanması şart olduğunu ileri sürer. Ekonomik kalkınma ve kültürel değişimi modernleşme olarak gören Köker, “toplum modernleşmeden siyasetin demokratikleşmesi mümkün değildir” der (Köker, 1992: 149).

#### **1.4.4.Hukuk Devleti İlkesinin Zayıflığı**

F.A. Hayek’e göre hukuk devleti siyasal özgürlüklerin en başat güvencelerinden biridir. Hayek’e göre özgürlükler tabii birer haktan ziyade hukuk devletinin yarattığı ve güvence altına aldığı değerlerdir (Erdoğan, 1996: 65). Hukuk devleti ilkesinin varlığı vatandaşın, devletin keyfi uygulamalarına maruz olmaktan koruyan, başka bir deyişle devletle vatandaş arasında eşitlik tesis eden bir ilkedir. Haliyle hukuka uymak yalnızca vatandaşın zorunlu görevi değil bu zorunluluk aynı zamanda devlet için de geçerlidir (Erdoğan, 1996: 63).

Günümüzde demokratik çoğunluğun, belli kişi ve grupların özgül amaçlarının gerçekleştirilmesi için devletin zor kullanma yetkisine meşru olarak sahip olduğu düşüncesine sahip olanlarda bulunmaktadır (Erdoğan, 1996: 66). Böyle bir uygulama, gerekçesi ne olursa olsun demokrasi ve demokratik hukuk devleti ilkesinden sapmış ve bir zümre demokrasisine dönüşmüş olur. Hukuk devleti ilkesinin zayıflığı muhtemel keyfi uygulamaları ve davranış kalıpları sergilemelerini beraberinde getirir ki bu hem demokrasinin gelişmesine hem de yerleşmesine engel teşkil edebilir. Bu sebeptendir ki

demokratik gelişmede hukuk devleti ilkelerinin özellikle kuvvetler ayrılığı ilkesinin öncelikli olarak geliştiği söylenebilir.

Bu amaçla halk kitlelerinin bireysel özgürlüğü tehdit eden taleplerine karşı getirilen pratik çözüm, Locke'ta ilk defa ifade bulan toplumsal sözleşme öğretisinde bireysel özgürlüğü güvence altına alacak hukuksal mekanizmaların kurumsallaşması biçiminde gelişmiştir (Köker, 1992: 40).

Genel olarak bu bölümü değerlendirecek olursak şunları söyleyebiliriz. Halk iktidarı anlamına gelen demokrasi, 2500 yıllık bir tarihi birikimin ürünüdür. İlk örneklerine Antik Yunan Site devleti anlayışında rastladığımız demokrasi, buralarda yurttaş statüsündeki az sayıda kişilerin katılımı ile gerçekleşiyordu. Site'de yaşayan her yaş, cins ve statüdeki yurttaşların Site yönetimine katılmadığı bu uygulama, sınırlı bir demokratik yönetim modeliydi. Ancak yurttaş statüsündekilerin katılımı çerçevesinde bakıldığında, doğrudan yönetime bir katılım söz konusuydu.

Demokrasi kavramına yüklenen anlamlara göre kavramın birden çok tanımlaması yapılmıştır. O nedenle demokrasi kavramının, yazında herkese aynı anlamı çağrıştırmadığı görülmektedir. Zamanla demokrasi kavramının içeriğine daha farklı kavramlarda eklenmiştir. Temsil, siyasi eşitlik, oy hakkı, siyasal partiler, parlamento bahis konusu ettiğimiz kavramlardır. Antik Yunan Site Demokrasi'sinin, doğrudan katılımından, günümüz temsili demokrasilerine geçiş çok uzun süren bir zaman dilimi içerisinde olabilmiştir. Haliyle demokrasi, yöneten ve yönetilen sınıf ayrımını da beraberinde getirmiştir. Burada temel sorun, yönetenlerin iktidarda kalma sürelerine ilişkindir. Yani yöneticilik, süreklilik mi yoksa geçici süreli mi olmalıdır? Demokrasi, otokrasilerden farklı olarak çoğunluk iktidarı olduğundan yöneticilerin değiştirilebileceği anlayışını yönetim sistemine kazandırmıştır. Yani çoğunluğu sağlayan iktidar olabilecektir. Bu iktidarların sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Bu anlamda demokrasi iktidarın, genel oyla belirlendiği bir yapıdır.

Site devletinden Ortaçağ dönemine gelindiğinde demokrasinin kesintiye uğradığı bilinmektedir. Ancak Ortaçağ Avrupası'nda, teknik gelişmeler, zengin burjuva sınıfının oluşması, Reform ve Rönesans hareketleri Avrupa'da demokrasinin gelişmesine neden olmuşlardır. Mutlakiyetçi yapı karşısında halk özgürleştikçe daha fazla hak talebiyle

iktidara karşı çıkmış, elde ettikleri haklarla da onu sınırlanmışlardır. Böylelikle zamanla iktidara talip olmuş, ve ilk defa kendi idaresini parlamento içerisinde kralla paylaşmıştır. Zamanla tamamen iktidarı eline alan halk, yönetime tek başına sahip olmuştur. Tek kişi iktidarından çekinen insanlar, halk iktidarının diktatörlüğe dönüşme tehlikesine karşı, onu sınırlanma çarelerini düşünmeye sevk etmiştir. Bu anlamda temsili demokrasilerle iktidarı belirli bir süreyle sınırlı tutmuştur. Bu bağlamda da kuvvetler ayrılığı ilkesini gündeme getirmiştir.

Dünya ölçeğinde demokrasi her zeminde aynı şekilde gelişme gösterememiştir. Bunun bir çok nedeni olmasına karşın, en önemli kriterler, demokratik siyasal kültür eksikliği, ekonomik açıdan az gelişmişlik ve hukuk ilkesinin zayıflığıdır.

## **2.YEREL DEMOKRASİ VE GELİŞİM SÜRECİ**

Yerel demokrasinin gelişim süreci bir nevi demokrasinin gelişim sürecidir. Bu nedenle yerel demokrasi geleneği demokratik yaşamı halk katılımını ve genel anlamda yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir.

### **2.1.Yerel Demokrasi Kavramı ve Niteliği**

Demokrasinin makro ölçekte ulusal düzeyde uygulanıp uygulanmayacağı konusundaki temel görüş farklılıkları ister istemez mikro ölçekte yerel yönetim-demokrasi ilişkilerini gündeme getirmektedir (Çitçi, 1989: 5). Bu nedenle yerel yönetimlerin siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatar. Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmişlerdir (Nadaroğlu, 1994: 27). Güçlü bir yerel yönetim geleneği, yurttaşlık bilincini geliştirir, bu da demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı sağlar (Ortaylı, 1985: 11).

Yönetime ilgi ve katılımın uygun koşulların oluşturulması açısından yerel düzeyde oluşum daha elverişli olabilir. Ulusal düzeyde demokrasinin daha sağlıklı işleyebilmesi (Tortop, 1995: 299) bireylerin kararlara doğrudan katılmasını ve denetimin gerçekleştirilmesini sağlayan küçük demokrasilerden oluşmasına bağlıdır. Bu anlamda yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, yaşantısında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılarak karara bağlandığı ve uygulanmaya konulduğu küçük ölçekli bir dünyadır (Yıldırım, 1993: 90).

Ancak, demokrasinin tanımında olduğu gibi yerel demokrasi tanımında da tek bir açıklama veya tanımlamaya rastlamak mümkün değildir. Genel çerçevesi çizilmeye çalışılan şekliyle kavram, yerel demokrasi kavramı mı yoksa demokratik yerel yönetim mi konusunda tartışmalar da söz konusudur (Görmez, 1997: 67-68).

Bu tartışmalar genel olarak yerel yönetimlerin ulusal yönetimden ayrı varlıklar mı olduğu yoksa, ulusal sınırlar içerisinde yönetim birimlerinin bir bütün teşkil ettiğini ve yerel yönetimlerinde bu bütünü birer parçası olduğu çerçevesinde şekillenmektedir. Örneğin, D.Hill, “ulusal düzeyde, yerel demokrasilerden ayrı varlıklar olarak söz etmenin yapay olduğunu” (Görmez, ? : 73) belirterek, demokratik toplumun bir bütün olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda da demokratik yerel yönetim kavramını

kullanmayı tercih ettiğini belirtmektedir. Öte tarafta H.Alex, “çoğu kitaplar yerel yönetimleri, yönetim sisteminin bir parçası olarak görürler. Halbuki değildir. Yerel yönetimler diğer siyasal kurumlardan daha siyasaldır.” (Görmez, ? : 73) diyerek yerel demokrasi kavramına atıfta bulunmuş ve bu kavramın kullanılabileceğini belirtmiştir.

### **2.1.1.Demokrasi ve Yerel Yönetim**

Demokrasinin dört temel prensibi kabul edilen çoğunluk kuralı, azınlık hakkı, siyasi eşitlik ve düzenli seçimlere yerel demokrasi kavramının da uygun düştüğü söylenir. Hatta, birey açısından katılma, tartışma ve demokratik eğitim gibi demokrasinin vazgeçilmez prensipleri ve özelliklerinin yerel yönetimlerince daha iyi karşılandığı söylenmektedir (Görmez, 1995: 328 ). Bu bağlamda yerel demokrasi hiçbir ayırım gözetmeksizin insanı yerel demokrasinin temeli kabul ederek (Yıldırım, 1993: 96) çoğulculuğu, insan haklarını, katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçirenin kişiler olduğunu vurgulamak isteriz.

Artık günümüz anlayışında yerel yönetim ve demokrasi kavramları birlikte anılmaktadır. Çünkü insanın özgürleştirilmesi, ona demokratik bilinç kazandırılması ve dolayısıyla demokrasinin yaşatılmasında yerel yönetimler en önde gelen kuruluşlardır. Özellikle demokrasinin yaşatılması açısından önemli olan, devlet gücünün sınırlandırılması ve hukuk devletinin yerleştirilmesinde yerel yönetimlerin küçümsenemez katkısı, göz önünde bulundurulmalıdır (Görmez, 1995: 328). Bunun için K. Panther Brick şöyle demiştir, “eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilmiyorsa, bir ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine olanak yoktur” (Keleş, Yavuz, 1989: 25).

Bugün hemen hemen bütün ülkelerde, yerel yönetimlere demokratik kurumların en önemlilerinden biri olarak bakılır (Berzeg, 1996: 96). Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde (Görmez, 1997: 62), özellikle küçük topluluklarda özgürlüğe daha fazla yer verileceği için, (Akın, 1987: 196) demokrasinin devamlılığını sağlamada ve demokratik eğitimin sağlanmasında öncül kuruluşlardır. Hill ve Tocqueville gibi düşünürler yerel yönetimleri demokrasinin eğitim aracı olarak görmüşlerdir. Panter-Brick de Langrod’u eleştirisinde, yerel yönetim ve demokrasi ilişkilerini savunmuştur. Çünkü yerel yönetimlerin demokrasiye katkılarının olduğuna inanmaktadır (Görmez,



1997: 62). Söz konusu katkı, özellikle demokratik bir eğitim sağlamak ve bununla yerel ve ulusal kültür ve kurumlar arasında bir uyum sağlamaktır (Çitçi, 1989: 7). Bu eğitimin rolü, birey olarak demokrasi ideali gereği yurttaş kimliği kazanması, tüm toplum düzeyinde demokratik bir iklimin oluşmasını sağlamak ve gelecekteki yöneticilerin yetişmesini gerçekleştirmektir (Çitçi, 1989: 7-8). J.S. Mill'de yerel yönetimlerle demokrasinin doğrudan ilişkilerinin olduğunu savunmaktadır (Görmez, 1997: 62). Mill'e göre yerel yönetimlere yerel düzeyde katılım vatandaşın özel bir biçimde yetiştirilmesini sağlayacak ve dolayısıyla var olan sisteme siyasal, ideolojik ve kitlesel destek üreteceklerdir (Güler, 1992: 15).

Demokratik siyasal sistem üç temel ilkeyle vardır. Doğrudan ya da dolaylı şekilde katılımıyla oluşan siyasal kararlara tüm yurttaşların dahil olması. İkincisi, alınacak siyasal kararların bir tartışma ve oylama sonucunda olması ve sonuncusu da siyasal kararların halkın siyasal eğitiminin sürekliliğini sağlayacak şekilde alınmasıdır. Bunlar işlerliği olan bir demokrasinin temel koşulları sayılabilir. Bunların benimsenmesinin sonucu olarak denetim dördüncü bir ilke olarak ortaya çıkmaktadır. Yalnız şu unutulmamalıdır, yönetimin denetimi yalnızca belirli gruplar ya da kesimlerce değil; tüm yurttaşlar tarafından gerçekleştirilmelidir (Çitçi, 1989: 5). Bu fikri çerçevenin önemli ölçüde hayata geçirilmesi yerel yönetimlerle mümkün olmaktadır. Zaten yerel yönetimlerin varoluşunun siyasal gayelerinin özünde demokrasi inancı yatar (Nadaroğlu, 1994: 19).

Ruşen Keleş, W.J.M. Mackenzi'den yaptığı aktarmada demokratik yerel yönetim düşüncesinin dayandığı temel ilkeleri şöyle özetler:

- Yerel yönetim demokratik siyasal sistemde yer alan birer kurum olarak kişilerin geleneksel haklarını yansıtır.
- Ulusal düzeyde kamusal mal ve hizmetin merkezden yürütülmesinin ortaya çıkaracağı sorunları gidermek açısından söz konusu hizmetlerin etkin ve uygun bir biçimde yerel yönetimler tarafından halka sunulmasıdır.

- Demokrasi kuramının yerleşmesi ve halk tarafından teveccühe mazhar olması cihetinden halkın siyasal eğitimine bir araç olarak görülür (Keleş, Yavuz, 1989: 25-26).

Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşebilmesi temelde iki koşulun sağlanmasına bağlıdır. Bunları, yerel yönetimlerin merkezi otorite karşısında kısmi olarak hareket alanını genişleten ve merkezin katı baskı ve denetiminden uzak tutan özerklik, diğeri de demokratik siyasal sistemde hem denetim mekanizması olarak algılanan hem de demokrasinin olmazsa olmaz koşulu kabul edilen katılımdır. Söz konusu katılımın ulusal düzeyde gerçekleşmesi ile beraber yerel düzeyde katılımın da olması durumudur. Bu bağlamda C. Geray, “yerel yönetimler açısından demokrasi, özerklik ve halk katılımı kavramlarıyla içiçelik gösterir” der (Geray, 1995: 72). Bu anlamda, Avrupa Kentsel Şartı’nda, yerel demokrasinin temeli, özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımının sağlanmasıdır (Mahalli İdareler Genel müdürlüğü, 1996: 8).

Bütün bunlar çerçevesinde yerel yönetimler demokratik siyasal rejimin teminatı kabul edilir. Bu nedenle yerel yönetimler demokratik terbiye kuruluşları olarak nitelendirilir (Tortop, 1995: 299).

#### **2.1.1.1.Yerel Yönetimlerde Özerklik**

Yerel yönetimlerde özerklik, yönetsel açıdan özerklik, siyasal açıdan özerklik ve akçal yani yeterli gelir açısından özerklik olmak üzere üç boyut taşır. Yerel toplumların yerelle ilgili konularda siyasal özerklik üniter devlet yapısıyla federatif devlet yapılarında farklılık arz eder. Siyasal özerklik üniter devletlerde değil, federatif devletlerde söz konusudur. Söz konusu devlet yönetimlerinde yerel yönetimler kimi siyasal kararlar almak ve yasa çıkarmak yetkisine sahip iseler de egemenlik hakkı federatif devlete aittir (Geray, 1995: 73). Bu anlamda siyasi özerklik ülkenin belirli bir bölgesinde merkezi hükümete ait yetkilerin bölgenin kendi yönetim birimlerince kullanılmasıdır (Çavuşoğlu, 1995: 260). Genel anlamda yerel özerklik, yerel yönetime devlet ya da merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın örgüt yapısını ve işleyişini düzenleyebilmede yetkilendirilmesidir (Yıldırım, 1993: 149). Bu bağlamda yönetim

sistemi ister federal ister üniter olsun bütün ülkelerde yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği ile demokrasinin yerleşikliği doğru orantılıdır (Görmez, 1995: 327).

Yönetim anlamında özerklik ise, kamu kurumlarının kendine ait hizmetleri kendilerinin düzenlemeye tabi tutmasıdır (Çavuşoğlu, 1995: 260). Demokratik sistemde yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan hizmetleri yerine getirmek için devlet tüzel kişiliği yanında oluşturulmuş ayrı bir kamu tüzel kişiliğidir. Bu amaçla yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları seçimle iş başına gelir (Geray, 1995: 73). Bununla beraber yerel yönetimlerin yönetilebilecek kendi işlerinin olması ve bu işleri bizzat kendi organları ile idare etmesi gerekir (Tortop, 1995: 302). Öte yandan gelir kaynaklarını kendileri özgürce toplayabilir ve yerel ihtiyaçlar için aynı özgürlükle harcarlar ve merkezin tüzellik denetimi dışında yönetsel özerkliğe yani karar serbestliğine sahiptirler. Tespit edildiği şekli ile yerel yönetimin demokratikliğinin sağlamada yerel özerklik en önemli güvencedir. Yerel özerklik sağlanmadan yerel demokrasiden bahsedilemez (Geray, 1995: 73). Ancak hemen belirtmek gerekir ki, yerel idare ünitesi tamamı ile kendi başına buyruk ve egemen değildir. Öyleyse yerel özerklik mutlak ve sınırsız değildir denilebilir. Peki özerkliğin sınırı ne olacak sorusuna verilebilecek cevap, idari vesayet özerkliğin sınırınıdır olacaktır (Arslan, 1990: 535).

#### **2.1.1.2.Yerel Halk Katılımı**

Demokrasinin ulusal düzeyde başarılı olması, yerel yönetimler düzeyinde başarılı olmasına bağlıdır. Çünkü demokratik siyasal sürecin temel ilkeleri ile demokratik davranış alışkanlıklarını yerel yönetimlerde kazanırlar (Tortop 1984: 35 ). Unutmamak gerekir ki, demokratik idealin temel noktalarından biri de özgürlüktür. Özgürlüğün vazgeçilmez koşulu da halkın yönetime katılmasıdır. Gerek halkın yönetime katılması gerekse karar alma sürecine dahil olması ise bugün demokratik yönetimlerde uygulanmasını bulduğu yerel yönetimlerde gerçekleşebilmektedir (Ünüsan, 1995: 27-28).

Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin bir koşulu da yerel işlere halkın katılması ve bu yolla halkın yönetimi denetlemesidir (Geray, 1995: 73). Bu katılım sadece halkın temsilcileri seçmesiyle kalmamalı aynı zamanda fiili olarak karar süreçlerine katılmalı ve bunun için de ilgili düzeneklerin kurulması gerekir. Yerel demokrasilerin varlık

nedenlerinden biri olan halk katılımı ile ilgili düzenekler kurulmadıkça (ki bu katılımı özendiren ve olanaklı kılan düzeneklerdir) yerel demokrasiden söz edilemez (Geray, 1995: 73).

Halkın katılımına ilişkin uygulamalar, çeşitli ülkelerin siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel koşulların farklılıklarına göre katılım alanları ve yolları değişiklik arz eder. Bu değişiklikleri göz önüne alarak katılım yöntemleri hakkında şunlar söylenebilir: Özelde kentsel katılıma en çok gereksinim duyulan alanlar, kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişleri görevden düşürme, gerekli ve önemli konularda halk oylamasına gitme, hemşehrilerin yakınmaları ve kentsel toplumsal hareketler vb. gibi (Geray, 1995: 74).

Yerel nitelikli hizmetlerle ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde, yerel yönetimler halk katılımını sağlayıcı, her tür tedbirleri alabilmeli ve yerel yönetimler belli konularda genel karar organlarının kararı ile halka danışmak amacıyla halk oylamasına gidebilmelidir (Tamer, 1995: 250-251).

Yerel yönetimlere yurttaşın faal katılımı ister seçmen olarak oy verme şeklinde olsun, ister seçilen olarak meclis üyeliğine girmek şeklinde olsun, katılım neticede siyasal eğitimin gelişmesine belli ölçüde hizmet etmiş olur (Keleş, 1999d: 121).

Ülkemizde yerel yönetimlere katılma ilgi ve düzeyine ilişkin yapılan bir araştırmada son 10 yılın verilerinde %80 gibi yüksek bir rakamla yurttaşın seçimlere oy verme şeklinde bir katılımı olduğu ortaya çıkmaktadır. Seçimlerdeki bu yüksek ilgiye karşılık yerel yönetimlerin faaliyetlerine ilgi ise oldukça düşüktür. Örneğin, halkın %58.2' i taleplerini hiç belediyeye iletmemiştir. Yine halkın %87.6' ı hiç belediye meclis toplantısına katılmamış ve izlememiştir. Araştırma sonucunda varılan netice halkın yerel yönetimlerin hizmetlerinden haberdar olmadığı söylenebilir (Canpolat, 1998: 111,129-130).

Demokrasinin öngördüğü temsil kurumu ilkece üç koşula bağlanmaktadır. Birincisi, düzenli aralıklarla yapılan seçimler. İkincisi, bu seçimler sonucu belirlenen temsilcilerin ya da yönetenlerin, kendilerini seçenlerin, yani halkın temsil edici bir örneğini, oluşturması, yansıtma işlevini üstlenmesi. Üçüncü olarak da seçilenlerin kendilerini

seçenlere karşı sorumlu olması. Böylelikle temsil kurumu aracılığıyla tüm yurttaşların çıkarlarının ya da kamunun çıkarlarının temsil edilmesinin güvence altına alınması gerçekleşecektir (Çitçi, 1999: 235).

Yerel yönetimlere halkın etkin katılımı hemşehrilik bilincinin yaratılmasına neden olur. Etkin katılım, halkın yönetimin kararlarını ve uygulamalarını sürekli etki altında tutma imkanı verir (Yalçındağ, 1994: 24-25).

Özetlemek gerekirse halkın yerel düzeyde siyasal sürece katılması ve kendi temsilcilerinin seçmesi, demokratik eğitim ve demokratik denetim açısından önemlidir (Çitçi, 1989: 12).

### **2.1.2.Yerel Demokrasi Kavramına Eleştiriler**

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmeleri onlara demokratiklik ve özerklik niteliğini verir. Yerel özerklik niteliği yerel yönetimlerle merkez ilişkilerini gündeme getirir. Yerel özerklik şu demek değildir. Merkezden tamamen bir bağımsızlık. Asıl olan merkezin müdahalesi olmaksızın görevlerini kendi olanakları ile yerine getirmeleridir (Keleş,Yavuz, 1989: 20).

Tartışmaların ya da eleştirilerin odak noktasını oluşturan merkez-yerel yönetim ilişkilerinde, merkezi anlamda siyasal bir tek iktidar olacağına göre, yerel demokrasiden söz edebilmek için bağımsız bir siyasal yerel iktidarın olması gerektiğinden bahsedilmektedir. Bununla beraber böyle bir durumda yerel demokrasi hangi iktidarın ilişkilerinin düzenleyicisi olacaktır. Öyleyse tüm ulusal düzlem, sistem olarak demokrasi ise bu demokratik durum yerel düzeyde de geçerli olacaktır (Görmez, 1997: 69). Neticede ulusal demokrasiden ayrı ve ondan bağımsız bir yerel demokrasiden söz edilemez, çünkü demokrasi kuramı, ulusal bütünlük içinde devleti ve onun tamamlayıcısı olan yerel yönetimleri de kapsar ( Görmez, 1997: 69-70).

Yerel demokrasi kavramına ve kendisine yüklenmiş olan misyona getirilen eleştirilerden biride yerel yönetimlerin kamusal hizmet yürütmelerine ve vatandaşa dağıtılmasına ilişkin eleştirilerdir. Bir kere kamusal mal ve hizmet pahalı olduğundan büyük oranda akçal yeterlilik gerektirir. Yeteri kadar gelire sahip olmayan yerel yönetimler bu hizmeti vatandaşın yararlanabileceği şekilde kendisine sunamaz. Bu tür

hizmetler ancak merkezi devlet tarafından yerine getirilebilir. Öte yandan farklı gelir kaynaklarına sahip olan yerel yönetimler, yeteri akçal gelire sahip olan yerlere hizmet götürülürken böyle imkana sahip olamayan yerel yönetimler bu hizmeti veremeyecektir (Tortop, 1984: 26).

Demokratik kuramda düşünürlerin yerel demokrasi ya da yerel yönetimlere getirdikleri eleştirilere gelince: T. Smith, yerel yönetimin, demokratik seçim ilkesine tümüyle ters düştüğünü söyler ve yerel yönetimlerin demokratik niteliklerinin olmadığını sadece geleneklerden gücünü alan kutsal bir kurum olduğunu savunur. Langrod, Moulin ve onlar gibi düşünürlerde, yerel yönetim talebinde olanların özü itibarıyla oligarşik eğilimli olduğu ve dolayısıyla 1830 ve 1840'larda, demokrasinin çoğunluk, eşitlik herkese eşit standartlar uygulama gibi ilkeleriyle uyuşmaz. Söz konusu yazarlar yerel yönetimlere demokrasinin düşmanı gözüyle bakmışlar ve demokrasinin uygulanması ile özerk yerel yönetimlerin yıkılabileceğini savunmuşlardır. Hugh Whalen ise “yerel yönetimleri birer siyasal geleneği temsilden ziyade yerel kamu hizmeti sunan birer kuruluş olarak algılamak daha doğru olacaktır” (Keleş, Yavuz, 1989: 24-25) der.

## **2.2.Yerel Demokrasinin Gelişim Seyri**

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışını devletin varoluşuyla birlikte irdelemek gerekir. Çağdaş anlamda bugünkü gibi hukuki niteliklere ve etkinliklere sahip olmasalar da yerel yönetimler, merkezi otoritenin bir kısım yetkilerini yerel otoritelere devretmesi ve bazı yerel topluluklara bir takım haklardan yararlanma imkanı tanımış olmasıyla oluşmuşlardır. Bu anlamda yerel yönetimlerin geçmişini Yunan Sitelerine ve Roma İmparatorluğu dönemlerine kadar geriye taşımak mümkündür. Nitekim, Antik Yunan'daki her site idari özerkliğe sahip belediyelere ayrılmıştı (Nadaroğlu, 1994: 17).

Ancak yerel demokrasinin tarihsel sürecini ortaçağ ile başlatanlar da vardır. Yerel yönetimlerin demokrasi ile birlikte bu çağda komün yönetimleri ile başladığı da söylenebilir. Ortaçağ ile birlikte başlanma sebebi, komünlerin kendi kendini yönetme ve katılımı gerçekleştirdiği içindir (Görmez, 1995: 327-328). İ. Ortaylı, “yerel yönetimlerin devlet sistemleriyle fazla ilgili olmadığını varlık sebebi, toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten merkezi idare karşısında olmasından kaynaklanır” der. Dolayısıyla tarihi süreç içerisinde yerel yönetimlerin hukuki bir varlık

olarak ortaya çıkışını, modern devletin güçlenen erki karşısında bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde etmesi ve güçlenmesiyle oluştuğunu söyler (Ortaylı, 1985: 9). Ayrıca bu dönemde ilk demokratik toplum örneklerinin yaşandığı da söylenebilir. Yirminci yüzyıla gelinceye değin, bazen merkezi idarenin bir uzantısı bazen de merkezi idarenin gücünü dengeleyen ve toplumsal gelişmeyi sağlayan kurumlar olarak süregelmişlerdir. Bugün artık yerel demokrasiler demokratik toplumun asli unsurlarını oluşturmaktadır (Görmez, 1995: 327-328).

### **2.2.1.Kent Devletinden Merkezi Devlete**

Sosyal bilimciler ve tarihçiler, uygarlıkların doğuşunu kentlerin ortaya çıkışına bağlarlar (Keleş, 1997: 20). Yerel yönetimler denildiğinde ilk akla gelen kent olmaktadır (Yılmaz, 1995: 307). Kentlerin ne zaman ortaya çıktığı konusunda fikir birliği olmamasına rağmen, ilk kentlerin Mezopotamya ve Amerika'da ortaya çıktığı yolundaki hakim görüştür (Begel, 1996: 9 ). M.Ö. 4000 ile 3500 yıllarında kentlerin Mezopotamya'da Dicle ve Fırat Irmaklarının beslediği yerlerde ilk yerleşim birimlerine rastlandığı söylenmektedir (Keleş, 1994: 38). Söz konusu bölgede Babil ve Ninova ilk büyük yerleşim merkezleri olarak görülebilir (Bumin, 1998: 25). E. Ernest Begel ise, ilk kentlerin ortaya çıkışının metal çağda olduğunu söyler (Begel, 1996: 8).

Avrupa'da kentlerin gelişmesi eski Yunan kentleriyle başlamış, daha sonra Roma kentleri önem kazanmıştır. Onuncu yüzyıldan sonra ticaretin canlanmasıyla birlikte batı kentleri yeniden büyümeye başlarken, özellikle liman kentleri ve ticaret yollarında bulunan kentlerin nüfusları büyük boyutlara ulaşmıştır (Görmez, 1997: 20).

Günümüz nüfus yoğunluğunda ve boyutlarında kentlerin gelişmesi ve büyük nüfus hareketlerine sahne olması ise sanayileşme ile birlikte olmuş, özellikle gelişmiş sanayi ülkelerinde kırsal alandan sanayileşmiş bölgelere çalışmak olanaklarının fazlalığı sebebiyle göçler yaşanmıştır. 1985 yılı itibarıyla bugün dünya nüfusunun %41,6'sı kentlerde yaşamaya başlamıştır (Görmez, 1997: 21).

Kentler, kültürel birikim ve yoğunluğun, entelektüel uğraşların sürekli olarak beşiği haline gelmiş. Bu nedenle de kentler özgürlük ve demokrasinin doğmasına esin kaynağı

olmuştur. Kentleşmenin demokratikleşmeyi ve özgürleşmeyi sağladığı ve kent ütopyalarından günümüze değin bu niteliğini devam ettiği bilinir ( Görmez, 1997: 21).

### **2.2.2.Tarihi Süreçte Kent ve Devlet**

Sosyal bir hüviyete sahip olan insanın, birlikte yaşayabilme zorunluluğu önceleri akrabalık ve kan bağı esasında şekillenmiş bir örgüt oluşturmasını sağlamıştır. Daha sonraları bu örgüt, kabile, köy, kasaba, site, polis, komün, kanton vb. gibi birimler haline gelmiştir. Bu gelişim dünyanın her yerinde aynı şekilde devam etmemiş zaman ve zemine göre değişiklikler göstermiştir. Mesela, Çin’de M.Ö. 2000’li yıllarda krallıklar kurulurken, (Görmez, 1997: 22) Hindistan’da kentler yerel özelliklerini uzun süre korumuş, beri tarafta aynı dönemlerde Mısır, daha sonraları ise Babil ve Asurlularla Yunanlılarda ise siteler görülmüştür (Görmez, 1997: 22). Söz konusu siteler içerisinde Atina Sitesi demokrasiyi en çok düşünen ve yaşayan site olmuştur (Bumin, 1998: 34).

Özellikle Roma İmparatorluğu siyasal ve dinsel özerkliği olan siteyi yıkmıştır (Keleş,Yavuz, 1989: 1). Bu dönemden sonra artık komünler ortaya çıkmıştır. Komünleri demokrasinin temeli sayanlara karşın, (Görmez, 1997: 14) Roma komünlerinin modern belediye yönetimleriyle kavramsal ve hukuki bir ilişkisinin olmadığını savunanlarda vardır (Ortaylı, 1985: 10).

Komünler, derebeyi ve krallardan zorla ya da uzlaşma sonucunda elde ettikleri beratlarla hem kentleri özgürleştirmiş hem de Ortaçağ Avrupası’nda yeni bir yapılaşmayı oluşturmuştur. Bu dönem avrupasında kralın denetim ve himayesinde olmak kaydıyla bir kısmı tam bağımsız bir kısmı ise yarı özerk kentler ortaya çıkmıştır (Keleş,Yavuz, 1989: 3). Komün idareleri belirli yerleşim birimleri olan kasaba ve kentlerde faaliyetlerine devam etmekteydi ve onlara belirli coğrafi bölgelerde yetki ve görev verilmişti (Eryılmaz, 1992: 36 ). 1050 ile 1250 yılları arasında oluşan komünler söz konusu dönemler arasında önce yerel özgürlüklerin sonrada ayrıcalıklı belediyelerin savunucusu olmuşlardır (Görmez, 1997: 27).

15. yüzyıla dek, Ortaçağ Avrupası’nda komün hareketler ve özerklikler sürerken, Doğuda büyük krallıklar hüküm sürmüştür. 15. yüzyıldan itibaren Avrupa’da da komün



hayat yavaş yavaş özerkliğini yitirmiş burada da krallıklarla yönetilen güçlü merkezi devletlerin ortaya çıkmasına sahne olmuştur (Görmez, 1997: 22).

### **2.2.3.Merkezi Devletler Döneminde Yerel Yönetimler**

16. ve 18. yüzyıllar arasında güçlü merkezi iktidarlar kurulmuş ulus devletin kurulmasıyla da devlet tek egemen güç olarak kalmıştır. Söz konusu dönemler arasında İngiltere, Fransa ve Almanya’da yerel kuruluşlar aile ile devlet arasında ara kuruluşlar olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Böylece Bodin ve Montequieu’ya göre yerel yönetimler merkezi hükümdarları sınırlandıran üniteler olarak görmüşlerdir (Keleş,Yavuz, 1989: 9-10).

Özgür devlet ile özgür vatandaş arasına başka kurumların girmesine gerek olmadığını savunan Montequieu, Rousseau ve Kant gibi düşünürler, yerel yönetimler benzeri ara kurumlara ihtiyaç olmadığını savunmuşlardır. Daha sonraki dönemlerde Turgot ve Bentham gibi yararçı düşünürler, ülkenin, genel yararlar ile bireysel yararlar arasında bir bağ işlevi görececek ara birimlere ayrılması gerektiğinden söz etmişlerdir. Turgot, ara kurumlardan söz ederken, bunların kendi başlarına varlıklarını sürdüremeyeceklerini, bu kurumların toplum yararı için var olduklarını yararlı olmaktan çıktıkları takdirde onlara gerek kalmayacağını söylemiştir. Bu tür düşüncelerin ortaya çıkmasından sonradır ki, yerel yönetim kurumları oluşmaya başlamıştır (Keleş,Yavuz, 1989: 3-4).

### **2.2.4.Yerel Hizmet Kuruluşları Dönemi**

Amerikan-İngiliz geleneğinde yerel korporasyonlar yerel yönetim birimlerinde ilk sırada yer alırlar. Yerel yönetimlerin belediyeleşebilmesi ancak, 19. y.y.’da olabilmiştir. 1835’lerden önce İngiltere’de belediye kasabalar, yerel yönetim sisteminin önemli bir parçasını oluşturmaktaydılar. Ancak, belediye yönetimlerine öncülük eden söz konusu dönemden önce kurulmuş korporasyonlar idi (Görmez, 1997: 30). 1835-1919 yılları arasında İngiltere’de yerel yönetimler, yerel hizmet kuruluşları olarak düzenlendi. Modern bir kent yaratmadan sorumlu olan bu yerel hizmet kuruluşları, kentin gereksinimlerini karşılama amacı güdüyorlardı. Ancak, bu dönemde yerel yönetimlerin özerkliğinden söz edilemezdi. Çünkü yerel yönetim kuruluşları merkezi yönetimin birer ajanı olarak algılanıyorlardı ( Görmez, 1997: 30). 20. y.y.’da İngiltere’de Belediye

Sosyalizmi olarak adlandırılan bu harekete paralel olarak aynı dönemlerde Amerika'da özerk belediyeçilik akımı başlamıştı (Keleş, Yavuz, 1989: 7).

20. y.y.'a gelindiğinde yerel yönetimler, yönetsel taksimatta temel birimlerden biri haline geldi. Böylelikle belediyeler merkezin bir uzantısı ya da parçası değil, sivil toplumun parçası olarak kabul edildi (Görmez, 1997: 31). Haliyle belediyeler bu dönemde demokrasinin gelişmesini de üstlendiler ( Görmez, 1997: 31).

Bu dönemlerde Fransa'da J. Stuart Mill, Amerika için ise Tocqueville, yerel yönetimleri demokratikleşmede önemli unsurlar olarak görüyor, demokrasinin kurulması ve yerleşmesinde eğitim görevi gören birer demokrasi okulu olduklarını savunuyorlardı (Keleş, Yavuz, 1989: 28). Tocqueville'in gözüyle Amerika'da yerel yönetimler irdelendiğinde, yerel yönetimlerin merkezin etkisinden uzak olması, halk egemenliği ilkesinin yerel yönetimlerde ortaya çıktığı sonucuna varılabilir (Tocqueville, 1994: 51).

#### **2.2.5.Yerel Özerklik Arayışları**

20. y.y. yerel yönetimler için en önemli çağdır denilebilir. Bu dönemde yerel yönetimler kendilerine yeter finans kaynakları bulmuşlar ve yerel halka hizmet sunmuşlardır. İşte bu dönemde gündeme gelen ve taraftar bulan Belediye Sosyalizmi düşüncesi, yerel özerklik ve demokrasiyi savunmuştur. Belediye Sosyalizmin savunucularından, Sidney ve Beatrice Webb, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim yerine yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini savunmuşlardır (Keleş, Yavuz, 1989: 6-7).

Yönetim ile ilgili yetkilerin merkezde toplanmasının önlenmesi için yetkilerin özerk bölgelere aktarılması yoluyla yalnız siyasi özgürlükler güvence altına alınmakla kalmayacak, aynı zamanda yurttaşların, kendi yörelerinin müşterek sorunlarıyla daha yakından ilgilenmeleri sağlanmış olacaktır (Kışlalı, 1990: 173).

#### **2.2.6.Özerk Belediyeçilik Hareketi**

Yukarıda da değinildiği gibi 19. y.y.'da İngiltere'de başlayan Belediye Sosyalizmine paralel olarak ABD'de Özerk Belediyeçilik hareketi görüldü (Görmez, 1997: 35).

Genel anlamda özerk belediyecilik hareketi, kendini yönetme hakkının ve belediye özerkliğinin eyalet anayasalarında yer alması ile birlikte, kendi gelirlerine sahip olmayı da savunan bir hareket olarak algılanabilir ( Görmez, 1997: 35).

### **2.2.7.Merkezi Yönetimin Uzantısı Olarak Yerel Yönetimler**

20. y.y.'ın ilk çeyreğinden sonra yerel yönetimlere bakış açısı menfi anlamda değişmeye başladı. Bu yıllarda yönetim üzerinde etkili olmaya başlayan baskı grupları ve siyasal partiler olunca yerel güçlerin etkinliği azaldı ve güç merkezde odaklandı. İkinci Dünya Savaşı yıllarında yerel yönetimler merkezi yönetim kuruluşları olarak yer aldı ( Görmez, 1997: 35).

1960'lı yıllarda bütün dünya da katılımcı demokrasi arayışları hız kazandı ve bundan yerel yönetimler de etkilenecek, yerelleşmeye yönelişler yeniden başladı ( Görmez, 1997: 36). Genelde dünya da sosyal devlet anlayışının gelişmesine paralel olarak yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce daha etkin şekilde yerine getirebileceği düşüncesi egemen oldu (Görmez, 1997: 36).

### **2.2.8.Günümüzde Yerel Yönetimler**

1970'li yıllarda yerel yönetimler merkezin katı denetiminden sıyrıldığı ve akçal özerkliğin tartışıldığı yıllar oldu. Bu dönemlerde yerelleşme çabaları sadece Amerika ve Avrupa da değil tüm dünya ülkelerine yayıldı. Çoğu ülke merkezîyetçi de olsa yerel yönetimleri uygulamaya geçirdi (Görmez, 1997: 37).

21. y.y. demokrasilerinde merkezi devlet yetkilerinin belirli bir kısmını bırakmak zorunda olacak ve bunları yerel yönetimlere terk etmek zorunda kalacaktır (Gardels, 1993: 3 ).

### **2.3.Yerel Demokrasinin Temel İlkeleri**

Yerel yönetim halka en yakın yönetim biçimidir. Yerel yönetimlerin demokratiklik potansiyeli diğer yönetim birimlerinden daha fazladır. Çünkü bireyin yönetime en etkin şekilde katılabileceği düzey yerel yönetimlerde olabilmektedir. Öte yandan yerel demokrasi iktidar karşısında gücü ve yetkiyi merkezden çevreye doğru aktarır. Böylece yetkinin ve gücün tek elde toplanmasını engellemiş olur.

Yerel yönetimlerin kendi kendilerini idare edebilen birimler olması yerel demokrasinin temel düşüncesidir. Genelde yerel özerklik çerçevesinde ele alınan yerel yönetimler, merkezi yönetimin müdahalesinden uzak kalabildiği ölçüde demokratikleşeceğinden bahsedilebilir. Böylece yerel düzeyde yaratılan hizmetleri halkın seçtiği kişilerce yine halka dağıtabileceklerdir.

### **2.3.1.Karar Organlarının Oluşumu**

Demokratik toplumun en önemli koşulu, yönetme gücünün halkta toplanması ve buna dayanarak halkın yönetimi denetleyerek kontrol etmesidir (Görmez, 1997: 72). Bu amaçla yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilme sürecine yurttaşların katılması demokratik değerlerden biridir (Keleş, 1992b: 30 ). Eryılmaz bu konuda şu ifadeleri kullanmaktadır:

Demokrasi, yalnızca ülkeyi kim yönetmeli sorusuna mücerret bir cevap aramak değildir. Demokratik sistemde asıl önemli olan, halkın kendini ilgilendiren işlerin yönetimine katılması, bu amaçla oluşturulan organlarda görev alması, yöneticilerini sürekli etkilemeye ve denetlemeye çalışmasıdır. Halkın yönetime katılması ve yöneticilerini denetlemesi, coğrafi yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş kurumlarda daha kolay olmaktadır (Eryılmaz, 1995: 130).

Eryılmaz ayrıca, yerel yönetimleri güçlü merkezi hükümete karşı bir fren ve denge unsuru olarak görür. Bu yönetimlerin, aşırı ölçüde merkezileşmiş bir devletin tehlikesini azaltmada önemli bir rol oynayabileceğini savunur. Demokraside yerel muhalefeti, yerel yönetimlerin meydana getirdiğini belirterek, bu düzende siyasi gücün çeşitli gruplar ve birimler arasında paylaşılacağını söyler (Eryılmaz, 1995: 130-132).

Avrupa Kentsel Şartı, “yerel demokrasilerde halkın katılım hakkının olması yanında katılımın gerçekleşmesi karar verme yetkisinin seçilmiş temsilcilere aktarılması ile sağlanır” der. Halk tarafından seçilmiş kişiler halktan aldıkları yetki ile yöre halkının refahını geliştirecek politikalar, programlar ve projeler geliştirerek uygularlar (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1996: 42). Ayrıca, Avrupa Konseyince 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yasaların kendilerine verdiği sınırlar dahilinde kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü düzenleme hakkına sahip

kılınmışlardır. Bu haklarını özgür seçimler neticesinde oluşturulmuş meclisleri eliyle yerine getirirler. Kendilerine yetki verilmemiş alanlar hariç (Keleş, 1992b: 30)-bu, kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirilmesinde olanak bulunmayan durumlarda söz konusu olur- (Keleş, 1994: 9) ve başkaca yönetimlere devredilmemiş her konuda etkinliklerde bulunmaya yetkilendirilmişlerdir. Kendilerine tevdi edilmiş yetkiler, tümüyle ve yalnızca onlara aittir. (Keleş, 1992b: 30-31) Yerel yönetimlere yasalarca devredilmiş bu yetkileri dışarıdan gelecek baskılara karşı korumak içinde, bu yetkiler, başka yönetimler tarafından zayıflatılamaz ya da sınırlandırılmaz denilmiştir (Keleş, 1992b: 31).

Demokrasinin temel koşulu sayılan karar organların seçimle iş başına gelmesi, yerel demokrasinin de ön koşuludur (Görmez, 1997: 72 ). Ancak gerekli olan bu koşul yeterli değildir. Bunu yanında seçimle gelen karar organlarının yerel hizmetlerin görülmesi için bağımsız karar alma yetkisine de sahip olması gerekir. Bu süreçte halk katılımının sağlanması, yasal ya da psikolojik yollardan katılım kanallarının genişletilmesi gerekir. Çünkü çağdaş demokrasiler, temsili olma niteliğinden katılımcı olmaya doğru yönelmiştir (Görmez, 1997: 72). İzah edilmeye çalışıldığı gibi, yerel kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi hem etkinlik açısından önemlidir hem de demokrasi düşüncesinin bir gereğidir. Bu gereğin bir sonucu olarak da gelişmiş ülkeler, yerel siyasete imkan tanıyan yerel yönetim anlayışının ve uygulamasının önünü açmak için çaba sarf etmektedirler.

### **2.3.2.Gelir ve Görev Bölüşümü**

Yerel yönetimlerin, yerel demokrasi şeklinde nitelendirilebilmelerinin temel koşullarından biri de yerel halkın gereksinimlerini karşılamada görev ve yetki sahibi olmasıdır. Bu açıdan yerele ait bazı temel hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi yerel yönetimlerin güçlü olmasını sağlayacaktır. İşte bu noktada akçal açıdan özerklik önemlidir (Görmez, 1997: 74). Yerel yönetimlerin serbestçe kullanabilecekleri, yeterli öz kaynaklara sahip olması temel ilkedir (Keleş, 1992a: 31). Öyle ki, kendi gelir kaynaklarının olması ve kendisinin tespit edeceği ve koyacağı vergilerle ve yine kendisinin toplayacağı bu vergileri harcamaları önemlidir. Hatta yerel yönetimlerin kendi kuracağı ve işletebileceği işletmelerinin olması gerekmektedir (Görmez, 1997: 74). Yoksa merkezin aktardığı yardım ve gelirlere sebep yerel yönetimler, merkeze

bağımlı hale gelecektir. Çünkü yerel yönetimlerin yeterli gelire sahip olması yerel özerklik açısından önemlidir (Alp, 1993: 38).

#### **2.4. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkileri**

Merkez-yerel yönetim ilişkilerinde temel amaç kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamakla birlikte yerel yönetim anlayışı içerisinde demokrasiyi de sağlamaktır. Yani yerel yönetim merkez ilişkilerinde ve işbirliğinde sorunları çözmek amacıyla hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim düzeyinde demokrasiye işlerlik kazandırmaktır (Bulut, Taş, 1997: 121).

Merkezi yönetim, yerel yönetim ilişkilerinin irdelenmesinde genellikle, merkeziyetçi-adem-i merkeziyetçi, merkezi kontrol-yerel özerklik gibi karşıtlıkları içeren kavramlara sıkça rastlanmaktadır (Ünlü, 1993: 14). Ancak, bu tür kavramlar, tek başlarına, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerini belirlemede yeterli değildir. Merkez-yerel yönetim ilişkileri irdelenirken yeterli değerlendirebilmek için yerel yönetimlerin işlevleri, karar serbestileri ve merkeze ulaşılabilirlikleri ya da merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimini irdelemek gerekir (Ünlü, 1993: 14).

Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında birden fazla ilişki söz konusudur. Bunlar siyasi, idari ve mali ilişkiler şeklindedir.

##### **2.4.1. İdari İlişkiler**

İdari ilişkilerde merkezi yönetim, örgüt, yetki ve fonksiyon bakımından konum olarak yerel yönetimlerin üzerindedir. Buna dayanarak merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Ülkemizdeki bu denetim türüne idari vesayet denetimi denmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki idari denetim katı şekilde uygulandığı zaman, hem yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyici hal alır, hem de yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek ve kamu hizmetlerini verimsizleştirecektir (Eryılmaz, 1995: 180-181).

##### **2.4.2. Mali İlişkiler**

Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin önemli yönlerinden biri de mali ilişkiler oluşturur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler görev ve yetki

paylaşımı esasına göre düzenlenir. Anayasa yerel yönetimlere “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlar” hükmünü getirmiştir. Geniş görev ve yetkilerle donatılmış bir yönetim birimini, bunları yürütecek kaynağa da sahip kılmak gerekir. Merkez, yerel yönetimlerle ilişkilerinde genelde mali kaynakları elinde toplamakta ve bunları çoğu zaman yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmaktadır ( Eryılmaz, 1995: 184).

Öte yandan idari ilişkilerle beraber mali ilişkilerde de merkezi yönetim yerel yönetimlere geniş bir hareket alanı tanınmalıdır. Çünkü yerel yönetimlerin önemli görevlerinden biri de, yerel halka vergi salmaları veya oluşturdukları yerel kamu hizmeti karşılığını toplamak böylece imkan nispetinde masraflar için gerekli parayı toplama yolları sağlamaktır. Bununla beraber nispetlerin tespitinde yerel yönetimlere geniş bir hareket serbestisi tanınmalıdır (Yalçındağ,Ulusoy, 1967: 18).

Bizde yerel yönetimlerin aldıkları kararların çoğunluğu aldıkları yerde kesinlik kazanamıyor olması merkeziyetçi bir yapısal özelliğe sahip olmalarından kaynaklanıyor. Merkeziyetçi vesayetin denetim ve gözetimi kararların uygulamaya yetkili üst makamlar tarafından onaylanmasını gerekli kılıyor. Yerel yönetimlerin kendi iç işleri ile ilgili aldıkları kararların başka mercilerin onayı sonucunda kesinlik kazanması, yerel demokrasinin temel koşullarından olan özerk yerel yönetim anlayışını zedeliyor (Keleş, 1999: 124).

Öte yandan aldığı kararlar, kararın alındığı düzeyde uygulanabilir hale gelse bile, yeterli kaynağa sahip olmadığı ve kaynak bakımından merkeze bağımlı olduğundan Türkiye’de merkeziyetçilik yerel yönetimin değişmez kuralı haline gelebiliyor. Kaynakların ve yetkilerin merkezde toplanması ve bunun sonucunda gerçekleşen denetim aslında yerel yönetim kurumlarının denetimi değil, o beldede yaşayan halkın denetlenmesidir denilebilir ( Keleş, 1999: 124-125).

Ülkemizde genel anlamda demokratik kurumların genel ve yerel düzeyde işletilmesi, “müdahaleci, vesayetçi, merkeziyetçi devlet yerine, yardımcı, hizmetkar ve katılımcı devlet anlayışına geçmek zorunluluğu”(Eryılmaz, 1994: 27) söz konusudur. Bu amaçla merkez yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde merkeziyetçiliğin hafifletilerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereklidir. Çünkü merkezi yönetim bir çok yerel

nitelikteki kamu hizmetlerini üstlenerek gereksiz yere büyümüştür. Bunun içindir ki merkezi yönetim mahalli nitelikteki yetki ve görevlerini yerel yönetimlere devretmelidir. Dolayısıyla yerel yönetimler yerel nitelikteki tüm ortak hizmetlerde sorumlu ve yetkili kuruluşlar haline getirilmelidir ( Eryılmaz, 1994: 27).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki söz konusu ilişkiler uygulamada iki temel model ortaya çıkarmıştır. Birincisi temsilci modeldir. Temsilci modelde yerel yönetimler merkezi yönetimin aldığı karar ve politikaların uygulayıcısı durumundadır. Dolayısıyla özgür karar verebilme ve merkezi politikalardan bağımsız politikalar üretmekten uzaktır yerel yönetimler. Yerel üniteler, bazı yerel hizmetlerde sınırlı ölçüde takdir yetkisine sahip olsa da uygulama yerel özerklikle bağdaşmamaktadır (Eryılmaz, 1995: 185). Halbuki yerel yönetimler, canlı, dinamik, duyarlı topluluklar olma özelliğiyle yerel problemlerin çözümünde merkezden daha etkin olabileceklerdir. Çünkü merkeze göre problemlere daha yakındırlar (Yazıcıoğlu, 1992: 7).

Partner denilen ortaklık modeline gelince, yerel yönetimlerle merkezi yönetim kamusal mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasında birer ortak gibi hareket ederler. Bu ortaklık tarafların tamamen birbirine karşı eşit şekilde üstünlüğe sahip bir ortaklık değildir. Her halükarda merkez yönetim yerel yönetimler üzerinde hakim bir konuma sahiptir. Burada mahalli hizmetlerle ilişkin politikalar merkez tarafından belirlenir, yerel yönetimlerce geniş takdir yetkisiyle yürütülür (Eryılmaz, 1995: 185-186).

Kuramsal düzeyde bu iki modelin dışında yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan geniş yetkilerle donatıldığı tam özerklik modeli söz konusu olabilir. Yerel düzeyde hemen her konuda tam yetkilendirilmiş mahalli üniteler, bu şekilde siyasi bakımdan yöre halkına karşı doğrudan sorumlu olmaları sağlanmış olacaktır ( Eryılmaz, 1995: 186).

### **2.4.3.İdari Vesayet Denetimi**

Merkezi yönetim, yönetimin durumunu değerlendirmek, varsa aksayan yönleri saptamak amacıyla birden fazla denetim yollarıyla bunu gerçekleştirir. Genel anlamda kamu yönetimi üzerindeki denetimi kurum içi denetim olarak yönetsel kuruluşlar yapabildiği gibi, yönetim dışında da bir takım kuruluşlar tarafından da yapılabilir. Bu



anlamda yönetsel denetim yönetsel kuruluşlar tarafından yapılan denetim şeklidir. Bunun yanında yasama organı tarafından yapılan siyasal denetim, yargı yerlerince yapılan da yargısal denetim denir. Ayrıca kamu oyu denetimi vardır ki bu kamu oyunu oluşturanlar tarafından gerçekleştirilir. Bu denetim şekillerinin çeşitliliğine karşın, yönetim üzerinde iki denetim türüne rastlanır. Bunlar hukuka uygunluk ve yerindelik denetimidir. Kural olarak yargı yerleri hukuka uygunluk denetimini yapar, buna karşılık diğer kuruluşlar ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yaparlar (Gözübüyük, 1989: 228).

Konu denetim olunca, ister merkezden yönetim olsun ister yerinden yönetim olsun makam tamamen bağımsız değildir. Dolayısıyla merkez tarafından denetime tabidir. Ancak şekil ve muhteva itibarıyla yerel ve merkezden yönetimler üzerindeki denetim birbirinden farklıdır. Merkeziyet makamı üzerindeki denetim hiyerarşik yerel yönetimler üzerindeki denetim ise vesayet denetimidir (Arslan, 1990: 506-507).

Kamu yönetiminde vesayet denetimi nasıl yapılırsa yapılsın yönetimde birlik, bütünlük ve eşgüdüm sağlama amacına yönelik olarak yapılır (Keleş, 1999: 129).

Bu amaçla idari denetim yapılırken, idari vesayet ile özerklik ve demokrasi arasındaki dengenin iyi kurulması gerekmektedir. Hizmetlerin birliği ve bütünlüğü adına özerklik ve yerel demokrasi zedelenmemelidir (Al, 1996: 51).

#### **2.4.3.1.Vesayet Makamları**

Merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetim esas itibarı ile idarenin bütünlüğü ilkesi gereği yapılmaktadır. Bu durum 1982 Anayasasının 127. maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Buna göre “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 ifade edilmiştir. Yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanacak olan makamlar birden fazla ve çeşitlidir. Ancak vesayet yetkisini kullanabilmek için yasalarda söz konusu makama açıkça vesayet yetkisinin verildiği belirtilmelidir. Çünkü bu yetki, verilen makama bir özerklik sağlar. Bu bağlamda ülkemizde vesayet makamı

bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluşa bazen de içişleri bakanı gibi belli bir kamu görevlisine verilmektedir (Gözübüyük, 1989: 231). Ancak yasayla da verilmiş olsa yerel yönetimler üzerinde idarenin ağır vesayet denetimi yerel demokratik özerklik anlayışıyla bağdaşmadı söylenebilir.

#### **2.4.3.2.İdari Vesayetın Kullanılma Şekli**

Genelde tüm ülkelerde merkezi ya da bölgesel yönetim kademesiyle yerel kademe arasında şu ya da bu biçimde bir gözetim, denetim ve düzenleme ilişkisi mevcuttur. Ülkelerarasındaki farklar belirli noktalarda yoğunlaştığı söylenebilir. Özellikle merkezim yerel yönetimler üzerindeki otorite ilişkisinin yoğunluğu, önceden getirilmiş kısıtlama ve denetim mekanizmaları ya da sonradan gerçekleştirilen denetleyici inceleme ve adli ve mali denetim gibi (IULA-EMME, 1993: 31).

Merkezi idare yerinden yönetim üzerindeki vesayeti çeşitli şekillerde kullanır. Merkezin vesayet denetimi mahalli idarelerin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleşir (Gözübüyük, 1989: 230). Yerel ünitelerin idari vesayet yoluyla denetlenmesinde önemli olan nokta denetimin önceden mi yoksa sonradan mı olduğu konusudur. Konu, yerel yönetimlerin aldığı kararların yürürlüğe girmesi için önceden onaya tabi mi tutulmalı yoksa yürürlüğe girdikten sonra mı denetime tabi tutulmalıdır. Birinci uygulamada önceden belirlenmiş resmi uygulamalar söz konusudur. Yerel yönetimlerce uyulmadığı takdirde yetkili vesayet makamı yerine geçerek bizzat kendisi bunu yapar. Bizde imar mevzuatı ve bütçe uygulamaları bu türden bir denetime tabidir. İkinci uygulamada ise, Yerel yönetimin aldığı kararlar onaya sunulmaksızın yürürlüğe girer, gerekirse vesayet makamı sonradan yargı merciine yasal süreler içerisinde itiraz edebilir (Nadaroğlu, 1994: 26-27).

##### **2.4.3.2.1.Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerindeki Denetim**

Yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki denetim esas itibarıyla kararları üzerindeki denetimdir. Bundan kasıt yerel yönetim tüzel kişisinin almış ve alacak olduğu kararlara karşı vesayet makamlarının hareketine uygun bulunan tedbirlerin tamamıdır. Yasaların, yerel yönetimlerin kararlarını idari vesayet makamının tetkikine tabi tutma durumu, yerinden yönetim idaresinin özerkliği ve idari vesayetın genişlik derecesine göre şekil

alır. Yerel yönetimlerin almış olduğu kararlar veya yapmış olduğu işlemler içerisinde mali işlemler hemen hemen her ülkede merkezi idarenin denetimine tabidir. Mali denetimde yerel birimlerin bütçesi, mahalli istikrazları veya söz konusu birimin hesaplarının denetimi vasıtasıyla yapılmaktadır (Arslan, 1990: 506-507).

Yerel yönetimlerin yeterli kaynak ve yeterli yerel vergi gelirlerinden yoksun olması, akçal açıdan merkeze bağlı olma durumuna düşürmüş, haliyle merkeze bağımlı hale getirmiştir. Bu da yerel hizmetlerin karşılanmasında merkezi hükümetleri, harcamalarla yakından ilgilenir hale sokmuştur. Yerel yönetim harcamalarının ulusal ekonomi üzerindeki etkisi arttıkça da merkezi hükümeti yerel yönetimlerin mali işlerine yoğun şekilde müdahalesine sebep oluşturmaktadır (MİGM, 1995: 93).

Yerel yönetimlerin ne tür kararlarının merkezi idarenin tetkikine tabi olacağı konusu ülkelere göre farklılık arz eder. Uygulamada bu konuda iki sisteme rastlanmaktadır. Birincisinde yerel otoritelerin bütün kararlarının denetime tabi tutulmasıdır ki, bu yerel idarelerin özerkliğini zedeleyici bir uygulamadır. İkinci sistemde ise, merkezi idarenin denetimi sınırlandırılmıştır. Yani sadece belirli kararlar denetime tabidir. Söz konusu kararların neler olacağı konusu da, ülkenin yerel yönetimleriyle ilgili mevzuatında yer alır. İdarenin vesayet denetiminin uygulandığı zamana göre de değişmesi, yerel yönetimlerin kararların denetimi, bazen kararlardan önce, bazen de kararlardan sonra yapılmasını ortaya çıkarmıştır. Kararlardan önce yapılan denetim, izin, muvafakat ve mütalaa şeklinde olabilir. Buna karşılık kararlardan sonra yapılan denetim ise, tasdik ve tasvip şeklinde ortaya çıkar. Ancak, bunlar dışında bazı idari vesayet şekilleri vardır ki, bunlar, talik veya tehir yahut yürütmenin durdurulması ile iptal veya fesihtir. Bir de istisnai olarak uygulanan yerine geçme ya da ikame yetkisidir. İkame yetkisi, kararların alınmasından önce veya sonra kullanılabilir. Kararın alınmasından sonra ikame kullanılırsa, bu merkez tarafından kararın düzeltilmesi veya değiştirilmesi şeklinde olur (Arslan, 1990: 511-512).

#### **2.4.3.2.2. Yerel Yönetimlerin Organları Üzerindeki Denetim**

Merkezi idarenin yerel yönetimlerin karar organları üzerindeki denetimi, karar organlarının merkezden atanması şeklinde ortaya çıkar. Özellikle yerel yönetimlerin yürütme organlarının vesayet makamları tarafından atanması, olağanüstü hallerde

başvurulan bir yöntem olmalıdır. Yoksa bu yetkinin geçici bir uygulama olmaktan çıkarılıp devamlılık arz etmesi yerel demokrasi prensibini ortadan kaldırır. Bu anlamda vesayet makamına, mahalli idare organları üzerinde tanınan en ağır denetim yetkisi, bu organın faaliyetlerine ve görevlerine son vermesidir (Arslan, 1990: 521-522).

Mesela, 1580 Belediye Yasası'nın 53. maddesinin 4. fıkrasında "Belediye meclisleri siyasi sorunları görüşür veya siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesh olunur" denilmektedir (Tortop, 1984: 25).

Merkezin, yerel yönetim organları üzerindeki fesih yetkisi merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde bir nevi disiplin kudretidir. Anayasamızın 127. maddesi, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur." denmektedir (Erkut, Soybay, 1990: 174). Bundan şu anlaşılabilir. Seçilmeyle ilgili itirazları, seçimlere ilişkin yasalar uyarınca, seçim kurulları inceleyecek, seçildikten sonra meclisin feshi veya başkanın görevden kesin olarak alınması gerektiğinde de kararı idare mahkemesi veya Danıştay verecektir (Yayla, 1987: 63). Danıştay Kanununun 24. Maddesinin 2. Fıkrası "Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar" (Erkut, soybay, 1990: 174) hükmü gereğince idari vesayet yolu ile değil yargısal yolla yapılmaktadır.

#### **2.4.3.2.3.Yerel Yönetimlerin Personeli Üzerindeki Denetim**

Maaşlarını yerel idare bütçesinden alan memurların kadrolarının alınması, tayinlerinin yapılması veya tasdiki, terfii, izin, işten el çektirme, disiplin kovuşturması gibi özlük işlerine ait hususlarda ve görevine son verme konusunda merkezi idareye tanınan yetkidir (Erkut, soybay, 1990: 127).

Merkezin mahalli memurları tayin ve görevden alma yetkisi yerel idare ünitelerinin faaliyetlerini en açık ve etkili bir şekilde denetleme vasıtasıdır. Merkezi idare bu vasıtalarla denetimini mahalli idarenin teşkilat yapısı içinde de sürdürür. Merkezi idarenin tayine yetkili olduğu mahalli memurlar her ülkeye göre değişiklik arz etmektedir. Mesela mahalli idarenin başında bulunan yönetici seçimle iş başına gelebileceği gibi, tayinle de gelebilmektedir (Arslan, 1990: 522-523). Öte yandan

seçimle iş başına gelen bir yöneticinin uzaklaştırılması da merkezi yönetim tarafından yapılabilmektedir. Mesela bizde 1982 Anayasasının 127. Maddesinin de “Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” denilmek suretiyle bu hususa değinilmektedir (Erkut, Soybay, 1990: 535).

Merkezi yönetimin, belediyelerimizin örgüt ve kadrolarında yapacakları her değişiklikte devreye girmesi, özerk yerel yönetimin ilkeleriyle bağdaşması zor bir durumdur. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin bu konulardaki iyileştirme ve geliştirme çabalarında yardımcı olmak ve onları yönlendirmekle yetinmelidir (KAYA Raporu, 1992: 236).

İkinci bölümü genel olarak şu şekilde değerlendirebiliriz. Demokrasinin, ulusal düzeyde gündeme gelmesiyle beraber, yerel düzeyde de gündeme geldiği görülmektedir. Demokrasi tarihinde onunla beraber, yerel yönetimler de her zaman varola gelmişlerdir. Onun için demokrasi tarihi aynı zamanda yerel demokrasinin de tarihidir. Demokrasinin varoluş nedeni olan çoğunluk kuralı, azınlık, azınlık hakkı, siyasi eşitlik ve seçim hürriyeti yerel demokrasiler için de aynı şeyi ifade etmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler demokrasinin teminatı kabul edilmiştir.

Yerel demokrasi kavramı kent kavramıyla da özdeştir. Kentin tarihi aynı zamanda yerel yönetimlerin de tarihidir. Bilindiği üzere Antik Site Devleti’nde her site, idari özerkliğe sahip yerel yönetimlere (belediye) ayrılmıştı. Yerel demokrasi, yerel özerklik, yerel halk katılımı ile birlikte var olmuştur. Yerel özerklik, müdahaleden uzak kendi karar organları olan ve özerk mali gelire sahip olmak anlamındadır. Halk katılımı, ulusal düzeyde seçme hürriyetidir. Yerel düzeyde de kendilerini idare edecek kişileri yine serbestçe seçebilme hürriyeti anlamına gelmektedir.

Tarihi gelişim seyri içerisinde yerel yönetimler, özellikle merkezi devlet yönetiminde sıkıntı çekmişlerdir. İktidarı paylaşmak istemeyen monarklar, yerel yönetimlere de pek sıcak bakmamışlardır. Zaten demokrasinin olmadığı yerlerde, yerel demokrasiler de olmayacaktır. Yerel demokrasinin olmadığı yerlerde de demokratik yönetimler var olamayacaktır.

Ülkemiz açısından durum değerlendirmesi yapıldığında, yerel demokrasilerin tarihi geçmişlerinin çok yeni olduğu ortadadır. Kuruluşlarından bu yana da merkez karşısında gelişmiş ülkelerdeki düzeyde bir özerkliğe kavuşabilmiş değillerdir. Merkezi yönetim, bu anlayış çerçevesinde hem yerel yönetim birimlerini hem de halk tarafından seçilmiş organlarını, sıkı bir denetime tabi kılmıştır. Bu yüzden seçilmiş yönetim organlarına güvenmemiştir. Onlara karşı sürekli olarak cimri davranmış ve yetkilerini oldukça kısımıştır. Bu bağlamda yerel yönetim birimlerimiz, demokratik yerel yönetim anlayışı çerçevesinde, yerel özerkliğini sağlayamamış ve merkezin, ağır idari vesayet denetimi altında ezilmiştir. Ancak son zamanlarda yerel yönetim özerkliği ve merkezin denetiminden kurtarılması gerektiği yönündeki düşünce tartışmaları, bu anlamda olumlu gelişmeler olarak değerlendirilmiştir.

### **3.BELEDİYE MECLİSLERİNİN YAPISI VE İŞLEVİ**

Demokrasi tartışmalarında yerel yönetimlerin payı oldukça fazladır. Demokrasilerde en önemli unsurun katılım olduğu esastan hareketle bunun en iyi şekilde yerel yönetimlerde gerçekleştirilebileceği bir realite olarak karşımızdadır. Yerel düzeyde de katılımlar ister seçmen ister seçilecek kişiler bağlamında olsun herhalde en fazla belediyelerde ve belediye meclislerin de olur.

#### **3.1.Belediye Meclislerinin Kurumsal Yapısı**

Ülkemizde yerel yönetim birimleri olarak belediyeler her ne kadar demokratik yerel yönetim ilkelerine uygun oluşturulmaya çalışılıyorsa da yerel yönetimlerin hala merkezi idarenin taşradaki uzantıları şeklindeki yapıları devam etmektedir. Bu anlamda yerel yönetimlerin demokratikliği, özerkliği yerel demokrasi düşüncesinin bizde oluşmaya başladığı günden bu yana tartışılabilir niteliktedir. Bizde yerel yönetimler tabandan gelen bir istek doğrultusunda oluşabilmiş değillerdir. Gelişmiş ülkelerdeki yerel demokrasi hareketlerinden çok sonra ancak onlardan esinlenerek fakat onlardaki oluşumun aksine tepeden inme kurumlar olarak merkezi yönetim tarafından oluşturulmuşlardır.

#### **3.1.1.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi**

Ülkemizde Osmanlıdan günümüze kadar yerel yönetimlerin demokratikliği tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalarda temel eksen bizde yerel yönetimler geleneğinin olmadığı esası üzerinde odaklanmaktadır. Çünkü bilinen bir gerçek olarak yerel yönetimler bizde oluşturulurken siyasal katılma, eşitlik ve yerel demokrasi gibi amaçlarla oluşturulmamışlardır. Aksine oluşturulan yerel yönetimler devleti daha çok merkezileştirmek ve merkezi yönetimin gücünü arttırmak içindir.

##### **3.1.1.1.Tanzimat’a Kadar Yerel Yönetimler**

Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk dönemlerinde, devlet yönetimde yerinden yönetim özellikleri ağır basıyordu denilebilir. Bazılarına göre bu yapı yetki genişliği esasına dayanıyordu. Okandan’a göre, Osmanlı’da eyalet sisteminin tüzel kişiliğinin olmamasıyla beraber, sistem yetki genişliği esasına dayanıyordu (Görmez, ? : 87).

Ancak Yıldızhan Yayla, Osmanlı'da yerinden yönetim uygulamasının var olduğunu belirtiyor (Yayla, 1984: 8-9). Fakat uygulama ister yetki genişliği ister yerinden yönetim olarak yorumlansın bir realite olarak "Osmanlı İmparatorluğu bütün geleneksel imparatorluklar gibi yerel demokrasiye yabancıydı" (Ortaylı, 1985: 15). Bundan dolayıdır ki 19. yüzyıl başlarına kadar Osmanlı yönetimi yerel yönetimlerin oluşturulmasını, haliyle halkın yönetime katılmasını gerektirecek demokratik ve özgürlükçü bir yerel yönetim gerçekleştirmedi denilebilir. Çünkü, Osmanlıda geleneksel bir devlet yönetimi vardı. Dolayısıyla hem yönetici sınıf hem de toplum demokrasiden ve geniş siyasal katılımlardan uzaktı (Ortaylı, 1985: 15).

Yerel yönetim uygulaması ülkemizde 19. yüzyıl da Tanzimat ve Islahat hareketleri ile başlamıştır. Ancak gerek Tanzimat ve gerekse Islahat hareketlerinin amacı aslında merkeziyetçiliği etkinleştirmektir (Fişek, 1976: 16). Haliyle uygulama aslında demokratik yönetim ve yerel yönetim uygulamasını amaçlamıyordu. Ancak, "bu modern merkeziyetçilik güçlendiği ölçüde, Osmanlı toplumunda modern anlamda yerel yönetimin de çekirdeğinin oluştuğu, yerel grupların yönetime katıldığı görülüyor" (Ortaylı, 1985: 21).

Merkeziyetçiliğine karşın bu dönemlerde özellikle mali konularda yerel temsilcilerin oyuna ve desteğine başvurmak zorunda kalmıştır merkezi yönetim. Özellikle vergilerin toplatılması amacıyla muhassallık kurulması, vilayet, liva ve kaza idare meclislerinde halkın oyuna başvurma ihtiyacının doğması bundandır (Ortaylı, 1985: 21). Söz konusu meclisler her ne kadar oluşum ve işlevleri gereği birer yerel yönetim birimi sayılmasalar da, yerel yönetimlerin çekirdeğini oluşturmuşlardır denilebilir (Görmez, ?: 89).

### **3.1.1.2.Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler**

Tanzimat hareketinin amacı, Osmanlı devlet yönetimini çağdaş işleyiş ilkelerine dayandırmak, yani devlet gücünün tek merkezden en etkin biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında, Tanzimat dönemi yöneticileri demokrasiyi değil, Avusturya ve Rusya İmparatorluklarındaki gibi güçlü ve merkezi bir devlet mekanizmasının oluşturulmasını, ülkenin tüm mali işlerinin tek merkezden yönetilip yönlendirilmesini amaçlamaktadır (Fişek, 1976: 16).



Bu dönemde resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün oluşmasını; dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi, mali merkezîyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal katılmasını ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskıların sonuçlarına bağlarlar (Ortaylı, 1985: 19-20).

İ. Ortaylı, Tanzimatçı bürokratik kadroların, mahalli yönetimi kurumlaştırırken, bir mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde olmadıklarını; daha çok, vergilerin düzenli ve hakça toplanmasını, hizmetlerin iyi görülmesi, asayiş ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetinde olduklarını ifade eder (Ortaylı, 1985: 15).

1854 yılında İstanbul Şehremaneti kuruldu. Şehremanetinin başında merkezi yönetim tarafından atanan Şehremini ve yine Bab-ı Ali tarafından seçilen ve padişahın onayıyla göreve gelen bir Şehremaneti Meclisi bulunmaktaydı. Böylelikle ilk belediye örgütü kurulmasına rağmen, demokratik belediye geleneğinin aksine şehremini seçimle başa gelememektedir. Öte yandan söz konusu belediye teşkilatının idari ve mali özerkliği de söz konusu değildi (Görmez, ?: 90-91).

1857 yılında günümüz anakent yönetimine örnek teşkil edebilecek olan Altıncı Daire-i Belediye, azınlıkların yaşadığı Galata ve Beyoğlu bölgelerine yerel amaçlı hizmetler götürmek üzere örnek ve deneme amaçlı olarak kuruldu. Aynı yılda bir yönetmelikle İstanbul on dört belediye dairesine ayrılmış ancak sadece Altıncı Daire-i Belediye kurulabilmiştir (Görmez, ?: 91).

Paris Belediyesi örnek alınarak kurulan Altıncı Daire-i Belediye özel gelir kaynaklarına sahip ve ayrı personeli olan bir teşkilattı. Ancak belediye başkan ve meclis üyeleri seçimle iş başına gelmeyip merkez tarafından atanmaktaydılar. Belediyeye alınacak personelin merkezin onayına rağmen, daire meclisinin karar vererek alması (Görmez, ?: 91-92) demokratik belediyecilik anlayışının oluşması açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

1856 tarihli Islahat Fermanı'nın Osmanlı yönetim yapısı üzerinde önemli etkiler oluşturduğu söylenebilir. Islahat Fermanı yönetim birimleri olarak belirlenen vilayet, liva ve nahiye düzeyinde halkın katılımını öngörmüştür (Görmez, ?: 93). Bu gelişmeler çerçevesinde 1876 tarihli Kanun-i Esasi'sinin 112. maddesiyle belediye kuruluşu bir

yönetim birimi olarak yasayla güvence altına alınmış aynı zamanda belediye işlerini seçimle oluşacak belediye meclislerine bırakmıştır. Yasa gereği belediye meclisleri bazı sınırlamalarla da olsa ahalice seçilen üyelere oluşacaktı. Meclisler icrai kararlar da alabileceklerdir. Ancak söz konusu yasayla oluşturulan belediye gerçek bir komün gibi düşünülmemiş belediye işleri merkezin egemenliğini kullanma hakkını sınırlandıracak türden işler olarak görülmemiştir (Yayla, 1984: 98-100). Kanun-i Esasinin hemen ardından da 1877 tarihli Dersaadet ve Vilayat Belediye Kanununu çıkartılmıştır (Görmez, ?: 93).

1864 İdare-i Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı yönetim sistemi yeni bir teşkilatlanma dönemine girdi. 1870-1871 tarihli Nizamnamelerle Rumeli’de, Anadolu’da ve Afrika’da bu şekilde teşkilatlanmaya gidilerek genelleştirildi (Güler, 1992: 80). Ancak bu uygulama yerel güçlerin iktidarını ve gücünü azaltmak amacıyla daha çok merkezileşme olarak değerlendirilebilir (Görmez, ?: 93).

“Bu düşünce ortamına paralel olarak 1870 yılına kadar İstanbul dışında herhangi bir bölge veya vilayette belediye teşkilatı kurulmadığını görüyoruz” (Görmez, ?: 93). Ancak, yerel demokrasinin önemli kriterlerinden biri olarak yerel meclislerin oluşumu, “1876-77’de yayınlanan Vilayet Belediye Kanununa göre her kent ve kasabada bir belediye meclisinin kurulması” (Görmez, ?: 94) kararı bu dönemde atılmış önemli bir adım sayılabilir. Söz konusu kanuna göre belediye meclisine seçilecek üye sayısı belediyenin büyüklüğüne göre altı ile on iki üyeden oluşabilecek ve üyeler iki yılda bir değişeceklerdir (Görmez, ?: 94).

1877 tarihli Belediye Kanunu ilk defa tek dereceli seçimi getirmesi açısından önemli bir gelişmedir. Kanuna göre seçimler gizli oy açık sayım esasına dayanıyordu. Ayrıca kanunla seçmenleri belirleyecek bir kurul oluştururken, kurulun kararlarına karşı mahkemeye itiraz edilebiliyordu. Bu düzenlemelere rağmen bu dönemde de seçimle iş başına gelen bir başkandan söz etmek mümkün değildir (Görmez, ?: 95).

Demokratik yerel yönetim süreci açısından bunlar önemli adımlar olsa da kanuna göre belediyeler verilen görevler zamanla merkezi yönetimin eline geçmiştir. Bunun yanında yerel yönetimlerde mali özerkliğin aksine, belediye gelirleri ve muhasebesi merkezi yönetimce denetlenmiştir (Görmez, ?: 94).

Bu dönemde yerel yönetimlere yerel halkın katılımını öngören özelliğine göre, meclis toplantılarına halkın, özellikle eşrafın bazen katıldığı ve bazı önemli kararlardan önce mecliste tartışıldığı görülmektedir (Ortaylı, 1985: 172). Ancak gerek meclise halk katılımı, gerek belediye başkan ve üyelerinin seçimle iş başına gelmelerine karşın, belediyeler bu dönemde de mali özerkliğe kavuşamadığı ve bütçelerinin merkezin kontrolünde olduğu görülmüştür (Görmez, ?: 95).

1876'dan sonra Osmanlı bürokrasisinde güçlü merkezîyetçi eğilimler görülmüş, hatta yerinden yönetimi savunmak bu dönemde vatan hainliği ile eşdeğer kabul edilmiştir. Osmanlı Belediye teşkilatı, 1913 yılında İdare-i Umumiye Vilayet Kanunu ile yerinden yönetim ilkesine yer vermiş ise de merkezîyetçi anlayış bu dönemde de devam etmiştir (Görmez, ?: 96-97).

Sonuç olarak 1877 Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları ile belediyeye tüzel kişilik kazandırılmış ancak belediyeciliğimize demokratik bir anlayış ve yerel demokrasiyi getirememiştir. Temelde bu dönemdeki düzenlemeler yerel demokrasiden ziyade merkezin uzağında kalan bölgelerdeki kent imarını sağlayacak kurumların oluşturulması, Liman kentlerdeki batılılaşma arzularına ve dönem bürokratlarının modern kent isteklerine cevap verme macasına yönelik kurumsal bir varlık olarak oluşmaya başlandı denilebilir (Görmez, ?: 97).

Ancak gerek Osmanlı bürokrasisinin merkez dışı güçlere güvenmeyişi, gerekse bu dönemde savaşların uzun sürmesi ile o dönem memleketin iktisadi ve sosyal yapısı demokratik yerel kurumların oluşmasına engel oldu. Bu dönemde her ne kadar seçimle iş başına gelme gibi bazı demokratik göstergeler yasalarda ve diğer düzenlemelerde yer aldıysa da uygulamada bunun var olmadığı ve halk katılımının gerçekleşmediğini söyleyebiliriz. Öte yandan yerel demokratik göstergelerden olan yerel mali özerkliğin Osmanlı döneminde belediyeler açısından gerçekleşmediği de söylenebilir. Bir örnek olması açısından Altıncı Daire-i Belediye kısa bir dönem bu özelliğe sahip kılınmışsa da daha sonra dairenin mali özerkliği ortadan kaldırılmıştır (Görmez, ?: 97). Çünkü, belediye Tanzimat sonrası Batılılaşma hareketlerinin bir parçası olarak gelen kurumlardır. Batılılaşma hareketi tepeden inme olduğu için bu hareketin bir parçası olan belediye olgusu da köksüzdür (Tekeli, 1992: 8).

Başta 1876 tarihli Kanun-i Esasi olmak üzere bu dönemlerde çıkarılan yasalar düzenlemeler, yerel kamu hizmetlerinin yurttaşlara daha verimli ve üstün kalitede sunulmasını sağlayamamış, belediyeyi de halkın kendi öz yönetimi durumuna getirmeyi başaramamıştır. Bu nedenle belediyeler Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar, merkezi yönetimin gölgesi altında ve onun uzantısı konumunda varlıklarını sürdürmüşlerdir, özerk ve batılı bir kurum olma şansını da elde edememişlerdir (Keleş, 1994: 8).

### **3.1.1.3.Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler**

Türkiye, Tanzimat'tan beri merkeziyetçilik ve yerel yönetim tartışmasını henüz aşamamıştır. Bu süre zarfında ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi alanda çok önemli değişiklikler olmasına rağmen, 70 yıllık Cumhuriyet döneminde, bu değişimin dışında kalan tek kurum yerel yönetimler olmuştur (Eryılmaz, 1994: 27).

İlin genel yönetimi ve ilin özel yönetimi Osmanlı Devletinden Cumhuriyete miras olarak intikal etti. Merkezi idarenin merkez ve taşra örgütlenmesi Osmanlıdan Cumhuriyete devredildiği gibi, yerel yönetim birimleri de devredildi. Bugünkü yönetim düzenimiz, bazı ufak değişikliklerle, imparatorluğun son dönemindeki kuruluşların bir devamı niteliğindedir. Farklı olarak söz konusu kurumların gelişmesi ve yaygınlaşması gösterilebilir. Cumhuriyet, Osmanlı Devletinden sadece kamu yönetimi sisteminin biçimsel yönlerini miras almamış, aynı zamanda, kırtasiyecilik ve merkeziyetçilik gibi olumsuz davranış ve değerlerini de benimsemiştir. Bu nedenle halkın temsilcilerine sınırlı bir rol ve yetki verilmesi söz konusu olmuştur.

1912 yılında, Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat adıyla çıkarılan ve İstanbul'un belediye teşkilatlanmasında bazı değişiklikler getiren kanunla, ondan önce İstanbul Belediyesinin kuruluş ve teşkilatlanmasının iskeletini oluşturan Dersaadet Belediye Kanunu, diğer illerin belediye örgütlerinin kurulması ve işleyişinde de esas alınarak kullanılmıştı. Bu sistem, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılışına kadar uygulanmıştır. Bugün, 1580 sayılı kanun yürürlüktedir. Yeni bir değişiklik olarak 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı, Büyük Şehir Belediyelerine dair bir kanun da vardır (Görmez, ? : 96).

Bu gelişmelere dayanılarak, Osmanlı İmparatorluğunda yukarıdan aşağıya doğru bir düzenleme ile temsil olgusunun yerleştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Ancak, bu dönemde halktan kaynaklanan bir istem olmamasına ek olarak, merkezi yönetimin yerel bir demokrasi oluşturma ve yerleştirme çabası da söz konusu değildir. Salt yönetsel kaygılarla bir yerel yönetim uygulamasına girilmiştir. Bu girişimde katılma ve temsil tabanı sınırlı tutulmuştur. Seçme ve seçilme hakkı, öncelikle cinsiyet ve zenginliğe bağlı olarak sınırlandırılmıştır. Haliyle Cumhuriyet Türkiye'sine sınırlı bir yerel yönetim ve temsil aktarılmıştır (Çitçi, 1989: 60).

### **3.1.1.3.1.1921 Anayasasında Yerel Yönetim**

1876 Kanun-i Esasisi, yerel yönetimler konusunda 1864 Vilayet Nizamnamesine benzer bir görünüm arz etmektedir. “Vilayetin Usulü İdaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır” (Kuzu, 1997: 269). ifadesi 108. maddede yer alıyordu. Meclis-i Umumiye öngörüyor, Dersaadet Belediye örgütlendirilmesinin taşrada da teşkil edilmesini istiyordu

1921 Anayasası Türkiye’de yerel yönetim ve demokrasinin gelişmesini öngören eşi bulunmaz bir statü getirmiştir (Ortaylı, 1985: 207). Anayasanın 11. maddesinde “Vilayet yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluş olarak düzenlenmiş ve halkın seçeceği meclisler vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardımlaşmaya” (Ortaylı, 1985: 207) ilişkin konuları düzenleyip yöneteceğini belirtmiştir. Bununla beraber Anayasasının ilk maddesi “idare şekli halkın geleceğini bilfiil ve bizzat idare etmesi esasına dayanır” şeklinde halkın kendi kendini yönetimini düşündüren bir ifade kullanmıştır (Görmez, ?: 100). Bu Anayasaya göre yerel yönetimler, demokratik yerel yönetim özelliklerinden olan karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisi ile birlikte bazı ekonomik, mali ve adli yetkilere sahip kılınmıştır (Yayla, 1984: 128). Ancak, ülkemizde var oluşlarından bu yana belediyeler hep mali kaynakları kıt olan güçsüz kurumlar olmuşlardır. Bu durum tepeden inme gelen bir kurumun kaderi olarak yorumlanabilir (Tekeli, 1992: 8).

### 3.1.1.3.2.Çok Partili Siyasal Hayata Kadar Yerel Yönetimler

24 maddelik 1921 teşkilatı Esasiye Kanunu'nun genel görünüşü, 1913 Vilayet Kanunu gibi Ademi Merkeziyetçi bir tablo ortaya çıkarıyordu (Yayla, 1984: 119). Anayasa illerde şuralar (parlamento) öngörmüş, yürütme şuranın seçeceği yönetim kuruluna (mahalli hükümet) bırakılmıştır. Seçimle gelen bucak meclisi bucak müdürünü seçecektir. 1924 anayasası bu modeli bırakmış, doğru başlayan uygulama bu istikamette gelişmemiştir. Bürokratik cumhuriyetten demokratik cumhuriyete geçilememiştir (Yazıcıoğlu, 1995: 101). Yıldızhan Yayla da bu tespite şu ifadelerle katılmaktadır: “1924 Teşkilatı Esasiye Kanununda, merkeziyet ya da ademi merkeziyet terimleri kullanılmamış; fakat, açık belirgin bir şekilde 1921 Anayasası'nın ademi merkeziyetçi düzeninin terk edildiği görülmüştür. Ancak 1921 Kanuni Esasisinden farklı olarak, kanun koyucuyu daha da serbest bırakan, oldukça genel düzeyde bir sınırlama yapmakla yetinmiştir. Muhtemelen bunda, TBMM'nin milli iradeyi temsil, hatta bizatihi milli irade olma anlayışı etkili olmuştur” (Yayla, 1984: 134).

Cumhuriyetin bu ilk dönemlerinde milli birliği sağlama düşüncesi ve bunun sonucunda güçlü devlet anlayışı, bu dönemde haliyle demokratik yerel belediyecilik anlayışını sınırlayan düşünceler olarak karşımıza çıkmaktadır (Yayla, 1984: 141). Söz konusu dönem tek parti dönemleridir ve demokratik rejimin kurumlarına pek rastlanılmamaktadır. Bu dönemde güçlü bir merkeziyetçilik anlayışı hakimdir. Hatta 1930 yılında yapılan yerel yönetim seçimlerinde tek muhalefet partinin (Serbest Cumhuriyet Fırkası) yerel yönetimlerde gösterdiği başarıyı, merkezi yönetim, kazanan belediye başkanlarını görevden alarak muhalefet partisini de kapatmıştır (Görmez, ?: 103-105).

Öte yandan Ankara Şehremanetinin 1930-1945 dönemlerinde Fen, sağlık, Muhasebe, hukuk müdürlerinin İçişleri Bakanı tarafından tayin edilmesi belediyelerin demokratik kuruluşlar olma özelliğini yok etmiştir. Demokratik belediyeciliğin temel şartlarından biri sayılan kendi gelir ve vergi kaynaklarına sahip olma özelliğinin de bu dönemde uygulandığı pek söylenemez. 432 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanununa göre belediyelerin küçük miktarlarda yerel vergilere sahip olması sağlanmışsa da esas gelirlerin devletten aktarmalarla gerçekleştiği görülmektedir (Görmez, ?: 109-110).

Cumhuriyetin ilanından sonra belediyelerle ilgili ciddi yasalar çıkarılmaya başlandı. Belediyeler Kanunu, Hıfzıssıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı Ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi Kanunlar (Görmez, ? : 111).

1580 sayılı Belediyeler Kanunuyla belediyelere tüzel kişilik tanınmış ve nüfusu iki bini aşan tüm yerleşim yerleri ile kaza ve vilayet merkezlerinde belediye teşkilatı kurulması mecburiyeti getirmiştir. Belediye organlarını da belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olarak belirtmiştir.

Söz konusu belediye yasasıyla belediyelere çok sayıda görevler yükletilmiş ancak görevleri ile orantılı gelirler vermemiştir. Ancak yinede bu görevlerin 1930 yılında belediyelere verilmesi yerelleşme ve demokratikleşme açısından önemli bir adımdır. 76 madde olarak sıralana belediye görevleri daha sonraki yıllarda merkez yönetimce yerine getirilmeye başlanmıştır (Görmez, ? : 113-114).

Belediye kanununa göre belediye meclisi, doğrudan doğruya seçme hakkına sahip vatandaşlarca dört yıllığına seçilen üyelerden oluşacaklardır. Meclis üye sayısı nüfusa göre belirlenecektir. Yasada belediye meclisleri siyasi konuları müzakere ederse ya da temennilerde bulunursa İçişleri bakanlığının bildirmesi ve Danıştay kararı ile feshedilebilecekleri (Görmez, ? : 114-115) hükmü vesayet denetimini gündeme getirdiğinden demokratik yerel yönetim anlayışına ters düştüğü söylenebilir.

Kanuna göre belediye başkanının seçimi, meclis içinden gelme, seçim hakkına sahip hemşehriler arasından veya dışarıdan dört seneliğine meclis üyelerince ve çoğunluk yöntemiyle seçilebilmektedir. Seçilen başkanın belediye başkanlığı il merkezi olmayan yerlerde valinin onayı ile, il merkezi olan yerlerde ise İçişleri Bakanının teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile kesinleşiyordu (BK Madde 89).

1580 Belediyeler Kanunu irdelendiğinde önceki dönemlere göre belediyelere çok önemli görevler yükletildiği anlaşılmaktadır. Ancak görevleri ile orantılı olarak yeterli gelir sağlanamamakla beraber belediyelere güvenilmemiş ve yeterli özgürlük alanı tanınmamıştır denilebilir. Öte yandan belediye bütçelerinin mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girmesi şartı denetim amaçlı olduğundan özerk belediye anlayışına ters

düşmektedir. Haliyle yerel demokratik anlayış tek parti döneminin vesayetçi anlayışı gereği yeteri kadar gelişmemiş belediyenin hem organları üzerinde hem de akçal kaynakları üzerinde sıkı bir denetim getirmiştir.

### **3.1.1.3.3.Çok Partili Siyasal Hayata Geçiş Dönemi**

Türkiye’de tek parti uygulamasının yürürlükte olduğu yıllarda tek-parti rejiminin devlet, siyaset, yönetim anlayışı belediye uygulamalarında da etkili olmuştur (Çitçi, 1989: 64).

Belediyeler 1946’larda çok partili siyasal hayata geçişten sonra da merkezi yönetimin etkisinden kurtulamamış ve özerk belediyecilik özelliğine kavuşamamıştır. Gerçi, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler ve bu kurumların işleyişi, halkın kendi kendini yönetme, yerel yöneticiler için oy kullanma, görev alma ve benzeri yollardan katılma özelemlerini kamçulamış ve dolayısıyla çok partili siyasal hayata girmenin bu yönetimlere duyulan ilgiyi bir ölçüde canlandırdığı ileri sürülebilir (Keleş, 1994: 8).

Çok partili siyasi hayatın ilk seçimi 1946 belediye seçimleridir. Dönemin antidemokratik yasalarının kaldırılmadığı bir ortamda gerçekleştirilen seçimlerde adayların halk tarafından gösterilmesi demokratik bir gelişme olarak gösterilebilir (Karpat, 1996: 138).

Türkiye’nin içine girdiği yeni siyasal hayat yerel yönetimler konusunda yeni ilkelerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Örneğin, Türkiye 1. İdareciler Kongresi ve Belediyecilik Kongresi gibi. Ancak bu dönemlerde de yerel yönetimler açısından genel yapı değişmemiştir (Görmez, ? : 155). Fakat şu söylenebilir bu dönemde belediyecilik gelirlerinde ciddi artışlar olmuştur.

1946 yılında çıkarılan yasayla belediye meclisi seçimlerinin bir haftada tamamlanması kararlaştırılmıştır. 1580 Belediye yasasına göre söz konusu seçimler iki haftadan fazla sürebiliyordu. Daha sonra 1950 yılında 5669 sayılı yasayla belediye meclisleri seçimi her iki senede bir Eylül ayının ilk pazarına rastlayan günde yapılması hükmü getirilmiştir (Çitçi, 1989: 67).

Dönemin demokratikleşme konusundaki önemli gelişmelerden biri de belediyelerin mali durumları ile ilgilidir. 1948 tarihinde 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri



Kanunu yürürlükten kaldırılmış böylece belediye gelirleri eskisine oranla arttırılmıştır (Görmez, ?: 130).

Söz konusu dönemde belediye gelirlerindeki olumlu artışın tersine belediye görevlerinde düşüş yaşanmış görevler merkeze aktarılmıştır. Mesela, kent içi trafik düzenleme görevi bu dönemlerde merkeze verilmiştir (Görmez, ?: 131).

1961 Anayasasında ise mahalli idarelerle ilgili şu ifadeler yer veriliyordu:

“İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir (madde 112). Mahalli İdareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahalli İdarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı olarak gelir kaynakları sağlanır (madde 116)” (Kuzu, 1997: 335-336).

Mahalli idarelere karşı olan kayıtsızlık ve önemsemezlik 1960’a kadar gelindiğinde de devam ediyordu. Nitekim, 1961 Anayasasının mahalli idarelere ilişkin 116. maddesinin gerekçesinde yer alan ifade bu görüşü doğrular niteliktedir. 1876 Anayasasından beri yerleşmiş olan ve sosyolojik bir varlık niteliğine haiz mahalli ünitelerimizde herhangi bir değişiklik yapmaya sebep görülmemiştir (Nadaroğlu, 1994: 165-166).

Ancak, Nadaroğlu, bu görüşe şöyle bir eleştiri getiriyor:

“Bu görüşe göre demek ki, 1960’a gelindiğinde 1876’dan bu yana toplum yaşamında ve koşullarında mahalli idareler yönünden önemli bir değişiklik olmamıştı. Bu kanımızca kabul edilebilir bir husus değildir. 1960’a gelinceye değin dünyada ve Türkiye’de çok şey değişmişti. Ancak köklü bir maziye sahip olmayan mahalli idare anlayışı henüz topluma mal olmamıştı” (Nadaroğlu, 1994: 166).

1963 tarihli yasa ile belediye meclis üyelerinin daha önce göreve başlamaları idari mülki amirce onarak gerçekleştirilen yapılan değişlikle il seçim kurulunun onanmasına bağlandı (Görmez, ? : 138).

1970 yılında yapılan ve 1972 yılında yürürlüğe giren değişlikle belediyelerin gelirleri arttırıldı. Söz konusu yasal düzenleme ile belediye sınırları içerisinde toplanan emlak vergisi gelirlerinin %45 'i belediyelere aktarılacaktı. Bu dönemlerde çıkarılan başka yasalarla da yerel yönetimlerin gelirleri arttırılmaya çalışıldı. Belediyelerin İller Bankasına, Halk Bankasına, Halk Sandığına, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğüne ve İş ve İşçi Bulma Kurumuna ödediğı paylar kaldırılmış böylece belediyelerin gelirlerinde artış sağlanmıştı (Keleş, yavuz, 1989: 177-178).

Sonuç olarak bu dönemde her ne kadar belediyelerin gelirlerinde önceki dönemlere nazaran önemli sayılabilecek artışlar görülmüşse de belediyelere verilen görevler oranında kendilerine tahsis edilen gelirler arasında bir eşitlik sağlanamamış böylece bu dönemde de belediyelerin akçal açıdan merkeze bağımlılığı devam etmiştir.

1982 Anayasasının, idarenin esasları ve mahalli idarelerle ilgili bölümleri şöyle ifadeler içeriyor:

“İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (madde 123) (23.7.1995/4121). Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereğı gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri

ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır (madde 127) (Kuzu, 1997: 148-153).

1982 Anayasası ile 1961 Anayasası karşılaştırıldığında, mahalli idareler yönünden köklü bir değişiklik yapılması öngörülmemiştir. Ancak bazı düzeltme ve düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

1982 Anayasası, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilmesine imkan tanımıştır. Neticede bu imkandan, 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı büyük şehir belediyeleri ile ilgili kanun düzenlenmiştir.

3030 sayılı yasayla anakent yönetimine ilişkin düzenleme temelde hizmetin etkinliği ve yerel demokrasi amaçlanmıştır denilebilir. Ancak diğer belediyeler gibi anakent belediyelerinin de bu uygulamaya rağmen özerklikleri gerçekleşmemiş ve yerel demokrasi amacına tam olarak ulaşamamıştır. Özellikle anakent belediyesinin temel organlarından sayılan belediye encümeninde seçilmiş üye bulunmaması demokratik yerel yönetim anlayışının hakim unsuru olan halkın doğrudan veya temsilciler vasıtasıyla yönetime katılması anlayışına terstir (Görmez, ?: 149-150).

Diğer bir uygulamada anakent belediye Genel Sekreterinin İçişleri Bakanının onayı ile atanması seçilmişlere güvensizliğin göstergesidir. Keza anakent belediye başkanlarına tanınmış olan, meclisin kararlarını yeniden gözden geçirmesini isteme hakkı da yerel özerklik ve demokrasi ile bağdaşmaz şekilde yorumlanabilir (Görmez, ?: 150).

Anakent belediyeleri de mülki amirlerin vesayet denetimi altındadır. Anakent ilçe belediyeleri ise mülki amirin vesayetinde başka ayrıca anakent belediye başkanı tarafından da denetime tabi tutulmaktadır. Anakent belediye başkanı, ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirler alma yetkisine sahip olup, ayrıca anakent belediye meclisi ile uyumsuzluk durumunda düzenleyici ve yol gösterici rol oynar. Bu hükümler hem yerel demokrasiye hem de yerel özerkliğe aykırı hükümlerdir (Görmez, ?: 151).

Mahalli idarelere, belirli kamu hizmetlerinin daha iyi görülebilmesi amacı ile Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı olarak kendi aralarında birlikler kurabilmelerine imkan tanınmıştır.

1961 Anayasası mahalli idarelerin genel karar organlarının seçimle oluşturulmasını öngörmüşken, 1982 Anayasası mahalli idarelerin karar organlarının seçimle oluşturulmasını kabul ediyordu.

1982 Anayasası'nda merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi de açık ve idari vesayet yolu ile denetim yönteminin sınırlarını da belirleyen bir biçimde yazılmıştır.

1982 Anayasası'nda da 1961 Anayasası'nda olduğu gibi birer yürütme organı olan vali, belediye başkanı ve muhtar gibi kimseler karar organı deyiminin dışında bırakılarak, atama yoluyla göreve getirilebilme yolu açık tutulmak istenmiştir (Nadaroğlu, 1994: 171-172).

Yerel demokrasinin temel göstergelerinden belki de en önemlisi ülkemiz açısından belediyelerin kendi gelir kaynaklarına sahip olabilmeleridir. Bu bağlamda meseleye bakıldığında 1984 sonrasında önemli gelişmeler olduğu söylenebilir. Ancak gelirler artarken artış yine merkezin denetiminde gerçekleşmiştir (Görmez, ? : 155). Belediye gelirlerinde önemli düzenleme sağlayan gelişme 1984 yılında kabul edilen 2380 sayılı kanundur. Söz konusu kanuna göre genel bütçe gelirlerinden belediyelere verilen pay %5 ten %10.30'a çıkarılmış daha sonra başka bir düzenleme ile bu pay %9.25'e düşürülmüştür (Tortop, 1984: 113-115). Diğer bir düzenlemede 3239 sayılı yasa ile Emlak vergilerinin belediyelere devredilmesidir (Görmez, ? : 156).

Bütün olumlu ve olumsuz gelişmeler rağmen son zamanlarda belediye gelirlerindeki artış demokratik yerel belediyecilik anlayışı açısından olumlu eskisine oranla ciddi adımlar atılmış denilebilir.

Bu arada idari reformun, özellikle merkezden yönetim yerel yönetim çerçevesinde gerekliliği üzerinde durmak yerel yönetimlerin demokratik gelişme seyri açısından önemli olduğu kanısındayız.

### **3.1.2.İdari Reform Gerekliliği**

Toplumların birçok yönüyle hızlı bir değişim yaşadığı günümüzde, belirli bir dönem şartlarına göre oluşturulmuş idari ve siyasal yapının, zamanla ihtiyaçlara cevap veremez

hale geleceği herkesin kabullenebileceği bir gerçektir. O açıdan aksayan bu yapının yeni şartlara uydurulacağı ıslahatlar ve reformlarla yaşaması da kaçınılmazdır. Türkiye'nin idari yapısı, bütün yetersizliklere rağmen ciddi reformlar geçirmemiş bir yapıdadır. Bu da idarenin toplum istemlerinin gerisinde kalmasına neden olmuştur. Bunu C. Oktay şöyle ifade ediyor:

“Türk toplumu hızlı bir yoğunlaşma süreci içine girmiştir. Geleneksel ve petek yasa giderek kırılmakta, çağdaş yaşamın gerekleri ve öğeleri yaygınlaşmaktadır. Yoğunlaşan Türk toplumunun, siyasal-yönetimsel sistem yönünden doğurduğu en önemli sonuç, kamu hizmeti istemlerinin yükselmesi oluyor. Çevre, daha fazla kamu hizmeti tüketme eğilimindedir. Kamu hizmetini isteme de belirli beceriler kazanmış bir çevre söz konusudur. Oysa, kamusal örgütlenme bir dizi yapısal nedenler dolayısıyla çevrenin beklediği hizmeti yeterince üretmemektedir. Toplumda en fazla sıkıntı çekilen hizmet kamu hizmetidir. Çevre, istemleri yükselen dirik niteliğine karşın, yönetim açısından henüz kolay bir ortam olmaktan çok uzaktır. Yönetim de çevreye yeterince nüfuz edememiştir. Birçok çağdaş sisteme oranla Türk yönetimsel sisteminin yoğunluğu, değerlendirilmesi yapılan ölçülere göre oldukça düşüktür. Siyasal sistem, çevre dirikliğini dengeleyemeyen cılız bir yönetimle donatılmıştır. Kamusal örgütlenmede önemli adımlar atılmış, dahası hızlı bir nicel gelişme sağlanmış olmasına karşın, çevrenin beklentileri ve kamunun görevi sayılan işlere göre gene de siyasal sistemin yönetimsel donanımı yetersiz kalmıştır” (Oktay, 1983: 231-232).

O halde bugün uzun yıllar sabit kalmış, ilerici ve bir değişim aracı olması gerekirken, aksine geri kalmışlığı dolayısıyla kendisi de değişim içine girmeye zorlanan bir idari yapının sarsılması olayına şahit olunmaktadır (Adalı, 1978: 189).

Toplum artık yönetim sisteminden üstlendiği hizmetleri kaynak savurmadan, kamu yararı doğrultusunda, etkililik ve verimlilik üretmesi isteminin yanında toplumdaki demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yaşam özlemlerinin, yönetim sistemine somut olarak yansımalarını da beklemektedir (Yalçındağ, 1995: 13).

Pratik açıdan bakıldığında da Alaadin Yüksel idari reformun gerekliliğini şöyle açıklıyor:

“Toplumun devletten beklentileri bugün değişmiştir. Bir zamanlar sadece ırzının ve namusunun devlet tarafından korunmasını bekleyen toplum, şimdi artık devletin faaliyet alanını sınırlamasını, sivil hayat üzerindeki devlet denetiminin azaltılmasını ve nihayet kendi potansiyelinin kullanılmasına izin verilmesini istemektedir. Devlet, artık sokaktaki insanlarımızın beklentilerinin gerisinde kalmamak için neler yapacağının veya neler yapması gerektiğinin arayışlarını ısrarla ve gayretle sürdürmelidir. Bu noktada yapılması gereken şey, devletin yeniden yapılanması ve devlet ile halkın vakit geçirilmeden kucaklaştırılmasının sağlanmasıdır” (Yüksel, 1995: 4).

Türkiye'nin idari reformu gerektiren değişen şartlarını bir araştırma ile inceleyen Halis Gerdaneri, çok genel olarak şu temel parametreleri ortaya koyuyor:

Devlet görevlerinde meydana gelen değişmeler, dünyada devlet anlayışındaki, kamu hizmetlerindeki değişmeler, Türkiye'de devlet anlayışındaki, kamu hizmetlerindeki değişmeler (kamu harcamalarındaki, mahalli idarelerin harcamalarındaki değişmeler), merkezi idare teşkilatındaki büyüme, taşra kademelerinde büyüme, devletin iktisadi hayata müdahalesinde değişme, kamu personeli sayısındaki artış, demokrasideki değişmeler, halk-idare ilişkilerindeki değişmeler, dünya da ve Türkiye'deki ekonomik değişmeler, milli gelirdeki planlı kalkınma konularındaki değişmeler, şehirleşme, konut, işsizlik, beslenme ve hastalık faktörleri, sosyal güvenlik, sosyal refah, sosyal adalet düşüncelerinin gelişimi, teknolojik ilerleme, bilimsel araştırma ve metotlarında değişmeler (Gerdaneri, 1970: 6).

Bütün bu değişen şartlar göstermektedir ki, idarenin yeniden düzenlenmesi bir defa yapılacak bir araştırmaya dayanarak yıllarca sürdürülebilecek statik bir durum değildir. Bu bakımdan idarenin geliştirilmesi belirli bir sürede yapıp sona eren tek bir çaba biçiminde anlaşılmalı, bunun sabır ve özenle yürütülmesi gereken bir görev olduğu kabul edilmeli, geliştirme çabaları bir programa bağlanmalıdır. İşte bu nedenle kuruluş ve kurumlarda yeniden düzenlenme ve çağdaş yönetim uygulanmasını yerleştirmek ve geliştirmek amacıyla sürekli örgütler kurmak, mevcutları yenilemek ve çalışmalar yapmak zorunlu olmaktadır (Ar, 1998: 83-84).

Bu dinamik düşünceden hareketle yapılacak reformun demokratik, etkin, verimli ve yerel ihtiyaçlara cevap verebilecek özelliklerde olması gereklidir. Günümüzde

yönetimler, her bakımdan hizmet sunduğu çevre ile işbirliğine gitmek ve onlardan destek almak ihtiyacındadır. Son zamanlarda tartışılan “yönetimde açıklık” ilkesi, yönetimin halka yakınlaşması ihtiyacıyla ilgilidir. Artık günümüzde devlet merkezli bir idare sisteminden insan merkezli bir sivil toplum modeline doğru geçiş söz konusudur (Demir, Eryılmaz, Karatepe, 1993: 21-22).

### **3.1.3.Merkeziyetçilik Anlayışı**

Gerdaneri araştırmasında halkımızın idari açıdan geleneksel karakteri;

- a) Otoriteye ve asli gruplara bağlılık,
- b) İçer dönüklük,
- c) Şüphencilik ve güvensizlik,
- d) Bencillik olarak belirtiyor. (Gerdaneri, 1970: 4-6) Bu karakterin idari yapılanmada, tarihte ve günümüzde, tecellisi merkeziyetçilik olarak belirginleşmiştir. Bugün. Türkiye’de idari problemlerin temelini de bu sebep oluşturmaktadır.

Ülkemizde merkeziyetçi yapı şu özellikleri ortaya çıkarmıştır:

- a) Her bir hizmetin, nerede, nasıl ve ne ölçüde yapılacağı Ankara’da planlanıp kararlaştırılmaktadır.
- b) Yatırım kararları, en ince ayrıntısına kadar Ankara’da alınmaktadır.
- c) Hizmetlerle ilgili personel kadroları Ankara’da saptanmakta, personelin en uç birimlere kadar dağılımı, atanması ve yer değiştirmesi, her türlü özlük işleri Ankara’dan yapılmaktadır.
- d) Taşrada yürütülecek tüm kamu hizmetleriyle ilgili her türlü harcamaların miktarı Ankara’da saptanmakta, ödenekleri, il ve ilçelerdeki tüm kamu kuruluşlarına, ayrı ayrı Ankara’dan gönderilmektedir (KAYA Raporu, 1992: 17) .

Sonuçta ülke her an, her saniye başkente taşınmakta, bakanlar on binlerce heyet kabul etmekten, tayin ve terfiden fırsat bulup asli görevlerini yapamaz durumuna gelmektedir (Yazıcıoğlu, 1995: 16).

Bu işlerin bir kısmı, yetki genişliği ile illere aktarılırsa bile, bunların uygulanışında vali ve merkez arasında bir takım sorunlar çıkacağı gibi, yetkilerin tamamıyla valiye aktarılması durumunda da valilerin diktatörlüğü söz konusu olacaktır. Çünkü demokratik karar ve denetim mekanizmaları oluşturulmadan bir kişiye bu kadar fazla yetki verilmesi demokratik sisteme aykırıdır (Çoker, 1993a: 481).

Günümüzün değişen hayat şartlarının ve hizmet anlayışının zorunlu kıldığı yeni görev ve sorumluluk yaklaşımları çerçevesinde özerk yapılanmaların ve paylaşılmış yetkilerin ön plana çıktığı görülmektedir. Özellikle demokratik bir süreçte değerlendirildiğinde, yetkilerin toplandığı katı merkeziyetçi bir anlayışın, güncel hizmetleri anında üretmek durumunda olan mahalli idareleri düşürdüğü zor durumun anlaşılması güç olmamaktadır. Bu nedenle mahalli idarelerin hizmetlerinde istenilen verimliliğin sağlanabilmesi ve merkez-yerel yönetim ilişkilerinin beklenen çağdaş düzeye gelebilmesi için, azaltılmış bir vesayete, günün gerçeklerine uygun bir koordinasyona ve yetki paylaşımına gerek görülmektedir (Uğurlu, 1995: 85).

Kamu hizmetlerinde merkezden kontrole ve vesayete dayalı bir politika izlenmesi yerine merkezi yönetim, çağdaş gelişmelere ayak uydurabilmek için mahalli nitelikteki yetki ve görevleri yerel yönetimlere devretmelidir. Yerel yönetimler mahalli nitelikteki tüm ortak hizmetlerde sorumlu ve yetkili kuruluşlar haline getirilmelidir. Merkezdeki politikacılara güvendiğimiz kadar yerel yönetimlerdeki politikacılara da güvenmek zorundayız (Eryılmaz, 1994: 27-28).

#### **3.1.4. Merkezden Yönetimin ve Yerinden Yönetimin Karşılaştırılması**

Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili temel ilke, yerel yönetimlerin merkez karşısında güçlü bir konuma getirilmesi olarak belirlemek gerekir. Burada temel amaç yerel demokrasinin güçlendirilmesi yoluyla demokratik gelişimi hızlandırmak olmalıdır (Yaşamış, 1993: 17).



#### **3.1.4.1.Yerel Hizmetler**

Faydaları genellikle ülkenin bütününe yayılan ve ulusal düzeyde bölünemez olan milli savunma, iç güvenlik, adalet ve diplomasi gibi hizmetlerin merkezi yönetim dışında herhangi bir kamu veya özel kurumca üretilmesi mümkün değildir. Bir kısım mal ve hizmetlerin üretiminden oluşan fayda sadece o bölgede yaşayanlara fayda sağlar. Mesela, su, elektrik, kanalizasyon, itfaiye, park ve bahçe hizmetleri gibi. Bölgesel nitelikli olmalarından dolayı, bu hizmetlere yerel hizmetler adı verilmektedir. Bu tür hizmetlerin görülmesi prensipte, bölge veya belde düzeyinde örgütlenmiş kamu kurumlarınca, bir başka deyişle yerel yönetimlerce sağlanması benimsenmiştir. Bu düşüncenin altında yatan en önemli nedenlerin başında, yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli olmaları ve halkın hizmetlerin yürütülmesine daha kolay katılarak, yönetimi etkileyebilecekleri varsayımı gelmektedir (Eken, 1995: 4).

Zamanla ortaya çıkan değişim, genişleyen kamu hizmetleri alanlarında yerel nitelikli olanların daha da büyük bir paya sahip olması yönünde gelişmektedir. Bu da doğal olarak yerel yönetimlerin önemini arttırmaktadır.

#### **3.1.4.2.Yerel Yönetimler**

Kamu hizmetlerinin hepsini, ülkenin başkentinden yürütmek mümkün değildir. Bu mümkün olsa bile, hizmetlerin verimliliği ve etkinliği azalır., toplumsal fayda gerçekleştirilemez. Ayrıca demokratik siyasi değerler gelişemez ve halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisi azalır. Mahalli şartların farklılığı, mekansal uzaklık, halkın yönetime katılması ve halka daha iyi hizmet sunma gibi sorun ve ihtiyaçlar yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 1994: 121).

Siyasi ve ekonomik sistemleri ne olursa olsun bütün devletlerde merkezi idarenin yanında yerel yönetimler de yer almaktadır. Ancak, bütün ülkeler kamu hizmetlerini yürütürken toplumsal, ekonomik ve siyasi nedenlerden dolayı ya geniş idari ve mali yetkilere sahip özerk yerel yönetim sistemini tercih ederler ya da güçlü merkezi idare düzenini benimserler veyahut karma bir sistem uygulayabilirler. Bu bağlamda Tortop, özerklik şartı olarak “kesin karar alma yetkisi, organların bağımsızlığı, parasal olanakların bulunmasını” (Tortop, 184: 22-23) öngörüyor. Bu durumda ülkemizde

benimsenen sistemin, güçlü bir merkezi idare yanında mali açıdan ona bağlı, kısmen özerk yerel yönetimler olduğunu söyleyebiliriz (Eken, 1995: 9).

Yerel yönetimleri ortaya çıkaran temel iki sebebin olduğu bilinmektedir. Bunlar, Fonksiyonel Etkinlik ve Demokrasidir.

### **3.1.5.Kamu Hizmetlerinde Fonksiyonel Etkinlik ve Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimlerin doğmasına sebep olan konulardan biri, kamu hizmetlerinde fonksiyonel etkinliğin sağlanmasıdır. Fonksiyonel etkinlik, çeşitli açılardan tanımlanabilir. Her şeyden önce etkinlik, hizmete tahsis edilen geniş anlamdaki kaynak ile amaç arasındaki uygunluk şeklinde düşünülebilir. Bu uygunluk sağlanabilirse, bunun tezahürü kararlarda isabet olacaktır. Kararlarda isabet ise, hizmetin yürütülmesinden sonra ortaya çıkan bir durumdur. Ancak karar, başlangıçta verileceği için, isabetin de önceden değerlendirilmesi gerekir. Burada idarenin tek karar organı olarak hareket etmesi, subjektif işlemi de beraberinde getirebilir. Bu subjektifliği azaltacak unsur ise, kendilerine hizmet sunulan bireylerin söz konusu hizmet hakkındaki düşünce ve eğilimlerin, önceden belirlenebilmesi ve dikkate alınması ile mümkün olur. Bu da ancak hizmete muhatap halkın yönetime katılabileceği yerel yönetimlerle uygulanabilir (Eryılmaz, 1994: 121-122).

Etkinliğin ikinci yönü, ihtiyaçlarla kaynaklar arasında en iyi dengenin kurulmasıdır. Yerel idarelerin, halkın taleplerini göz önüne alarak hizmet yürütmeleri ve yerel kaynakları seferber edebilmeleri merkezi idareye göre daha kolaydır. İhtiyacın ne olduğunun ve düzeyinin tespiti, merkezden değil, ancak yerinden daha isabetle yapılabilir. Ayrıca, merkezden yürütülen hizmetlere oranla, yerinden yürütülen hizmetlere halk katılımını sağlamak daha kolaydır. Halkın hemşehrlik duygusuyla mahalli hizmetlere gönüllü katılımı da söz konusu olabilmektedir (Eken, 1995: 8).

Öte yandan, yerel yönetimler, özerk yapıları sebebiyle müteşebbis birimlerdir. Sahip oldukları teşebbüs gücünü kullanarak yeni hizmet yönetimleri geliştirebilirler. Her bir yerel yönetim kuruluşu, aynı zamanda farklı müteşebbis güç demektir (Eryılmaz, 1994: 123).

### 3.1.6. Demokrasi Düşüncesi ve Yerel Yönetimler

Demokrasi üç temel ilkeyi içermektedir. İlk olarak, siyasal kararlar tüm yurttaşların doğrudan ya da dolaylı bir biçimde katılacağı bir yöntemle alınmaktadır. İkinci olarak, siyasal kararlar bir tartışma ve oylama sonucunda alınmaktadır. Üçüncü olarak da siyasal kararlar halkın siyasal eğitiminin sürekliliğini sağlayacak biçimde alınmalıdır. Bu ilkeler, işbirliği olan bir demokrasinin temel koşullardır. Katılma, tartışma ve siyasal eğitim. Bu ilkelerin benimsenmesinin sonucu dördüncü bir kavram olarak denetim ilkesi ortaya çıkmaktadır. Demokrasinin temelinde tanım gereği, yönetimin yalnızca toplumdaki belli gruplar ya da kesimler tarafından değil, tüm yurttaşlar tarafından denetlenmesi ilkesi yatmaktadır (Çiççi, 1989: 5). Bu fikri çerçevenin önemli ölçüde hayata geçirilmesi yerel yönetimlerle mümkün olmaktadır. Eryılmaz, bu konuda şöyle demektedir:

“Demokrasi, yalnızca ülkeyi kim yönetmeli sorusuna mücerret bir cevap aramak değildir. Demokratik sistemde asıl önemli olan, halkın kendini ilgilendiren işlerin yönetimine katılması, bu amaçla oluşturulan organlarda görev alması, yöneticilerini sürekli etkilemeye ve denetlemeye çalışmasıdır. Halkın yönetime katılması ve yöneticileri denetlemesi, coğrafi yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş kurumlarda daha kolay olmaktadır (Eryılmaz, 1994: 122).

Eryılmaz, ayrıca, yerel yönetimleri güçlü merkezi hükümete karşı, bir fren ve denge unsuru olarak görmektedir. Bu yönetimlerin, aşırı ölçüde merkezileşmiş bir devletin tehlikesini azaltmada önemli bir rol oynayabileceğini savunur. Demokraside yerel muhalefeti, yerel yönetimlerin meydana getirdiğini belirterek, bu düzende siyasi gücün çeşitli gruplar ve birimler arasında paylaşılacağını söyler. Bu bakımdan, güçlü bir yerel yönetim modelini, askeri müdahalelere karşı bir fren olarak görür (Eryılmaz, 1994: 123-124).

Demokratik anlayışın tersine Türkiye’de siyasi iktidarlar, idari ve mali gücü, yerel otoriteler ile paylaşmak istememektedirler. Merkeziyetçiliğin arka planında da bu tavır vardır. Verilen bir takım yetkiler ise katı bir idari vesayet ile kontrol altında tutmaya çalışmaktadır. “Kamu düzenini, yurt bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacı ile kanunların verdiği yetkiye göre merkezi yönetim örgütünün yerel yönetim ve kamu

hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimdir” (Coşkun, 1976: 16) şeklindeki tanımlanan idari vesayet, Türkiye’de kanuniliğin ötesinde yerindelik biçiminde de uygulanabilmektedir. Bu konuda Kurthan Fişek’in, “1580 sayılı yasaya göre vesayet neden gereklidir” sorusuna cevap olarak gördüğü, Belediyeler Yasa Tasarısının 20 Mart 1929 tarih ve Başkan vekili İsmet imzalı gerekçeden çıkardığı sonuçlar oldukça ilginçtir. Fişek, vesayet denetiminin amacı olarak, gerekçeden şunları çıkartıyor:

- a) Bir yandan yerel yönetimi güçsüz küçük birimlere dayandırırken, diğer yandan bunların merkeze tam bağımsızlıklarını saklı tutmak,
- b) Belediyelerin siyaset değil, belde işleri, yapmaları gerektiği düşüncesini pekiştirmek,
- c) Belediyeler üstündeki denetimin etkili olabilmesi için, seçilmiş kişilerce değil, atanmış memurlarca yapılmasını sağlamak,
- d) Egemenlik hükümetindir, yargı organlarıyla veya seçimli yerel yönetimlerle paylaşılmaz; seçimli oldukları için yerel yönetim ulus çıkarına ters düşebilir; oysa atanmış kişiler devrimlerin sürekli bekçisidirler,
- e) Ulusal çıkarlar, siyasal süreçler içinde değil, hükümetin taraf ve hakem olarak yer aldığı yönetsel süreçler içinde belirlenir (Fişek, 1982: 116-118).

Türkiye’de, bugün yerel yönetim birimleri oldukça cılız gözükmektedirler. Yerel yönetim birimlerinin alanca en büyüğü olan il özel idareleri etkisiz ve görevsiz, en küçüğü olan köy idareleri ise yetersizdir. Kısacası, çok güçlü olan merkeziyetçilik eğilimi bir noktada durduracak, ona karşı canlı ve dirençli bir yerel eğilim yaratacak yönetim birimleri yoktur. Şimdilik, iki eğilimi ayıran çizgi yerel yönetim organları arasında en canlısı olarak görünen belediyelerden geçiyor; ne var ki, onlar da, ancak kent ve kasaba nüfusunu kapsayan, ülkenin mülki bölünmesinde belli bir toprak temeline dayamayan birimlerdir. Türkiye’de yerel yönetimlerle merkez arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir zemine oturması, merkezden yönetim eğilimleri ile yerinden

yönetim eğilimleri arasındaki “optimum” noktaların bulunmasına bağlıdır (Soysal, 1976: 138).

Mülki idare bölümlenmesi ile ilgili olarak ilçe birimini öne çıkaran düşünceler vardır. Payaslıoğlu, çok eski tarihi geleneğe sahip olan ilçenin, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde ve yurt ölçüsünde sosyal ve ekonomik şartların geliştirilmesinde çok önemli bir rol oynadığına dikkat çekerken, (Payaslıoğlu, 1966: 32) Yalçındağ ise, il sisteminin kuruluşunda bir çok görev bakımından temel hizmet birimi işlevinin ilçeye verildiğini ifade ederek bunu gerçekleştirmek için güçlü bir ilçe özel idaresi önermektedir (Yalçındağ, 1977: 14).

### **3.1.7. Bir Öneri Olarak Demokratik ve Güçlü Yerel Yönetim Modeli**

Bu modelde temel öneri, il sisteminin eski özellikleri ile sürdürülmesinin imkansızlığını ileri sürerek, yerel düzeyde topluma hizmet üreten kamu yönetimi kesimine radikal ve cesur bir yaklaşımla demokratik ve güçlü yerel yönetim niteliğini kazandırmaktır (Yalçındağ, 1996: 6).

Bu sistemin özelliklerini, Çoker şöyle sıralıyor:

- 1) Merkezi yönetimin, bugün il ve ilçelerde yürütülen yerel nitelikli kamu hizmetleri ile ilgili olarak, temel görevleri şunlar olmalıdır:
  - a) Kamu hizmetleri ile ilgili temel yasaları ve standartları; kanun, tüzük, yönetmelik gibi objektif hukuk metinleri halinde hazırlamak,
  - b) Hizmetin gelişmesini sağlayacak destek hizmetleri vermek; yol göstermek, yardım etmek, özendirme, inceleme ve araştırma yaparak sonuçlarından yerel yönetimleri yararlandırmak, personeli eğitmek,
  - c) Gereksinim-kaynak dengesini gözeterek, makro düzeyde yatırım planlaması yapmak ve buna göre genel bütçeden ayrılacak kaynakları, objektif kurallara uygun biçimde, yerel yönetimlere göndermek,

d) Her tür kamu hizmetinin uygulanışını izlemek, denetlemek, sonuçlarına göre gerekiyorsa yasal değişiklikler yapmak, hukuka aykırı sonuçlar çıkmışsa bunları yargıya aktarmak,

e) İli aşan ölçekte kurulması ve yapılması gerekli hizmetleri yürütmek, iller ve yerel yönetimler arası koordinasyon ve işbirliği sağlayıcı mekanizmalar kurmak.

2) Yerel düzeyde üç kademeli bir yerel yönetim modeli öngörülmektedir. Birinci kademedeki komün yerel yönetimleri (köyler ve belediyeler) yer almaktadır. İkinci kademe olarak kurulması öngörülen ilçe yerel yönetimi, ilçe sınırları içindeki köylerin ve belediyelerin, nüfus ve alan boyutları bakımından yapamayacakları ya da yapmaları rasyonel ve ekonomik olmayan görevlerle, bugün ilçede merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen yerel nitelikli görevlerden sorumlu olacaklardır. Üçüncü kademedeki il yerel yönetimi ise; geniş ve yaygın bir örgüte, uzman personele, ileri düzeyde teknik bilgiye, pahalı araç ve gerece ve büyük paraya gereksinim duyulan hizmetler için uygun boyutta bir birim olarak görülmektedir.

3) Bu model içinde, il ve ilçe yerel yönetimleri ile köyler ve ilçe yerel yönetimleri, Büyükşehir ilçe belediyesi sistemine benzer ve birbirleriyle ilişkili biçimde ortaklaşa çalışacaklardır. İlçe yerel yönetimleri, il yerel yönetimine göre ilçe belediyesi statüsünde çalışırken, köylere göre büyükşehir durumunda olacaklardır.

4) Bugün il ve ilçe düzeyinde merkezden yürütülen eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık, köy hizmetleri, sosyal hizmetler, turizm, kültür ve beden terbiyesi ve spor gibi yerel nitelikli hizmetler, ilgisine ve boyutuna göre, il ve ilçe yerel yönetimlerine ve belediyelere, bu hizmetleri yürüten tüm kuruluşları ve tüm kaynaklarıyla (para, personel ve araç-gereciyle) devredilmelidir.

5) Yerel yönetimler üzerinde mevcut, merkezi yönetimin ya da onun taşra uzantılarının elinde bulunan, önceden onay verme, izin verme ve tasdik etme gibi tüm vesayet yetkileri kaldırılmalıdır. Buna karşılık;

- a) Yerel yönetimler, devlet ve merkezi yönetimin organları tarafından hazırlanan tüm yasa ve objektif hukuk kuralları haline getirilen standartlara uygun biçimde karar almak, hizmetleri sürdürmek ve çalışmak zorunda olmalıdırlar.
  - b) Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin hukuka uygun bir biçimde çalışmasını ve hizmetleri yürütmesini sağlamak üzere, etkin bir denetim, mekanizması kurmalı ve yerel yönetimleri devamlı olarak izlemelidir. Bu denetim ve izlemenin temel amacı, hukuka uygunluğu sağlamak yanında, hizmet etkinliğini artırıcı yönde yerel yönetimlere yardımcı olmaktır.
  - c) Merkezi yönetimce yapılan denetimlerle ilgili kararlar sadece yargı organlarınca verilebilmelidir.
  - d) Yerel yönetimlerin aldığı kararlardan dolayı herkes (merkezi yönetim kuruluşları, ilgili yerel organların her biri ve ilgili kişiler) yargıya müracaat edebilmelidir.
- 6) Yerel yönetimler kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirecek şekilde akçalı kaynaklara kavuşturulmalı, ayrıca yasal sınırlar içinde kaynak yaratma yetkisine de sahip olabilmelidirler.
- 7) Yerel yönetimler, halkın ve tüm kuruluşların denetiminde olacak şekilde, açık ve şeffaf bir yapı içinde çalışmalıdırlar (Çoker, 1993a: 13-15).

Vali ve kaymakamların sistem içindeki rollerini ise Yalçındağ, merkezin ve hukuk devletinin temsilcileri olarak tüm kamu kuruluşları olarak üzerinde olduğu gibi, il ve ilçe yerel yönetimlerinin üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütmeleri ve güvenlik gibi kamu hizmetlerinin üzerindeki yetkilerini sürdürmeleri yeterli olacaktır şeklinde açıklamaktadır (Yalçındağ, 1996: 14).

Yalçındağ ve Çoker, bu sistemin yetki çatışmalarına, iki başlı sorumluluk sorununa, yerel yönetimlerin örgütlenme, mali kaynak gibi problemlerine, hizmetlerin verim ve etkinlik sorunlarına, zaman ve enerji kayıplarına, merkeziyetçiliğin tüm olumsuz etkilerine son vereceğini savunmaktadır (Yalçındağ, 1996: 13-14). Yazıcıoğlu da,

demokratik ve güçlü yerel yönetim modelinin öngörülerini, benzer ifadelerle savunmakta ve bu çizgide bir yerel yönetim reformu istemektedir (Yazıcıoğlu, 1995: 89-91).

Son olarak şunları diyebiliriz ki, Türkiye, her bakımdan yönetim sistemini desantralize etmek zorundadır. Yerel halka ve yöneticilere güven duyularak, görev, yetki ve kaynak bakımından il yönetimin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Merkezi idarenin yetki ve görevleri, ülkede birlik ve bütünlüğün sağlanması, genel politika ve ilkelerin üretilmesi, idareler arası koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması, makro planlama ve denetimlerin yapılması, mahalli idarelerin gücünün yetmeyeceği ulusal projelerin gerçekleştirilmesi ile sınırlandırılmalı ve diğer hizmetler kaynakları ve personeli ile birlikte yerel yönetim kuruluşlarına devredilmelidir (Demir, Yılmaz, Karatepe, 1993: 21-24).

### **3.1.8.Türkiye’de Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler**

Türkiye’de yerel yönetimler il Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler olmak üzere üçlü bir yapı arz etmektedir. İnceleme konumuz Belediyeler olduğu için diğer yerel yönetim birimleri üzerinde durulmayacaktır. Ayrıca, bir sonraki bölümde belediyenin organlarından ikisi olan Belediye Başkanlığı ve Belediye Meclisi üzerinde detaylı bilgiler aktarılacağı için, bu bölümde bu iki organ dışında belediye idaresi ile ilgili konular işlenecektir.

Bu bölümde, Belediye İdaresi olarak takdim ettiğimiz konu Büyük şehir Belediyeleri ile diğer belediyelerle ilgilidir.

#### **3.1.8.1.Belediye İdaresi**

Yerel yönetim birimi olarak belediyeler, bir beldenin ve belde halkının yerel nitelikli ortak ve medeni gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamak amacıyla hizmet gören kamu tüzel kişileridir. Belediyeler, il özel idarelerinin tersine, insanların topluca oturdukları belirli ve sınırlı yerlerin idare birimleridir. Belediyeler, 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiş bulunmaktadır.



### 3.1.8.1.1.Kurulması

1580 sayılı kanun 4.5.1960 gün ve 7468 sayılı kanun ile değişik 7. maddesi uyarınca bir köyde belediye idaresi kurulabilmesi için, o köy nüfusunun son nüfus sayımına göre 2000'den fazla olması gerekmektedir. Aynı şekilde meskun sahaları arasında merkez kabul edilecek yere en fazla 500 metre mesafesi bulunan birkaç köyün ya da köylerle köy kısımlarının birleştirilerek bir belediye idaresi kurulabilmesi için de, bu yerlerin nüfusunun 2000'in üstünde olması gerekir. Dolayısıyla, gene bir mahalli idare olan köy ile belediye arasında nüfus yoğunluğu ölçüt olarak kabul edilmekte ve bir yerde nüfus yoğunluğunun artması veya köyler arasındaki boşlukların dolarak birleşmesi sonucu köy idaresinin belediye idaresine çevrilmesi veya bir belediye idaresi kurulması istenmektedir. İl ve ilçe merkezi olan yerlerde ise, nüfuslarına bakılmaksızın mutlaka bir belediye idaresinin bulundurulması öngörülmektedir. Ancak, hızlı nüfus artışı nedeniyle, bu istisnai durumun bugün için pek anlamı kalmamıştır (Karaman, 1996: 47-48).

Nüfusu 2000'i aşan bir köyün veya aralarındaki boşluk 500 metreyi geçmeyen köylerin veya köy kısımlarının belediye idaresine dönüştürülebilmesi için, birçok aşamalardan geçerek oluşan bir karma işlemin yapılması gerekmektedir. Buna göre, ilk önce nüfusu 2000'i aşan köy veya köylerin ihtiyar heyet veya heyetlerinin bir mazbata ile veya seçmenlerin en az yarısından fazlasının yazılı olarak en büyük mülki amire başvurmaları veya valinin buna re'sen lüzum görmesi gerekir. Bunun üzerine vali, seçmenlerin oylarının alınabilmesi için mahalli seçim kuruluna başvurur. Mahalli seçim kurulu da en az 15 gün önceden tayin ile ilan edeceği gün ve yerde seçmenleri oylama katılmaya davet eder. Halk oylamasında köy veya kısımlarının ayrı ayrı oyları alınır ve halk oylamasının sonuçları bir tutanak ile valiye bildirilir. Vali dosyayı il genel meclisine havale eder. İl genel meclisi, kurulacak belediyenin gelirlerinin, kanunlarda belirtilen hizmetlerin yürütülmesine yeterli olup olmadığına ve böyle bir teklifin faydalı olup olmayacağına karar vermesinden sonra, vali dosyayı, kendi düşüncesi ile birlikte İçişleri Bakanlığına gönderir. İçişleri Bakanlığı, dosyayı Danıştay'a sunar. Danıştay'ın kararı ve müşterek kararname ile belediye kurulur (Al, 1996: 41-42).

Hükümetçe yeni kurulan ve nüfusu 2000'den fazla olan bir yerleşim merkezinde, sınırları gösterilmek suretiyle İçişleri Bakanlığının teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile belediye kurulur (Keleş, Yavuz, 1989: 134).

Mevcut bir belediyenin kaldırılması ise, bitişiğindeki bir belediye ile yukarıda belirtilen usuller, izlenerek birleştirilmesi veya nüfusunun 2000'den aşağı düşmesi halinde söz konusu olabilir. Belde nüfusunun 2000'den aşağı düşmesi halinde, “yetki ve usulde paralellik ilkesi” uyarınca işlem yapılması gerekir. Ancak bir belediyenin kanunda belirtilen nitelik ve niceliği taşıdığı sürece bu statüsünden çıkarılması mümkün değildir (Günday, 1996: 234). Belediyelerin kurulması ya da sayılarının arttırılması demokratik gelişmeyle özdeşleştirilebilir (Keleş, Yavuz, 1989: 132).

### **3.1.8.1.2.Görev ve Yetkileri**

Belediyelerin görevlerini bayındırlık, koruyucu, sosyal, düzenleyici ve toplu taşıma olmak üzere beş ana grupta toplamak mümkündür. Bu görevlerin bazıları tüm belediyeler için zorunlu, bazıları ise ihtiyaridir. Görevlerin zorunluluğu belediyelerin gelirlerine göre belirlenmektedir (Al, 1996: 42).

#### **3.1.8.1.2.1.Görevleri**

Belediye idarelerinin görevleri, 1580 sayılı Kanunun 15. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, belediyeler belde ve belde halkının sağlık, selamet ve refahını sağlamak, düzenini ihlalden korumak amacı ile çeşitli faaliyet ve hizmetleri yapmakla görevlidirler.

1580 sayılı Kanunun 15. maddesi, belde ve belde halkının sağlık, selamet ve refahını sağlamak ve düzenini ihlalden korumak amacı ile yürütülecek faaliyet ve hizmetleri 78 bent halinde sıralamıştır. Ancak belediyelerin görevleri, bu sayılan hizmet ve faaliyetlerle sınırlı değildir. 1580 sayılı Kanunun 15. maddesi, 78 bent halinde sayılan görevler dışında öteki kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri ile de belediyelere başka görevler verilebileceğini ifade etmektedir. Ayrıca gene 1580 sayılı Kanunun 19. maddesi “Belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsünü icra ederler.” demek suretiyle, belediyelerin görevlerinin sadece

sayılanlarla sınırlı olmadığını ortaya koymaktadır. Bir başka deyişle, 1580 sayılı Kanun, Belediyeleri, belde halkının ortak tüm gereksinimlerini karşılamak üzere faaliyet ve hizmetlerde bulunmakla görevli kılmıştır (Nadaroğlu, 1994: 212-213).

Gerçekten belediyeler, çöpleri toplamaktan yolların onarımına, aydınlatılmasına ve süslenmesine kadar; kütüphane, okuma salonları, çocuk bahçeleri ve oyun ve spor yerleri yapmaktan umuma ait ücretli tuvalet yapmaya kadar; ölenlerin muayene edilmesi ve gömülmesine ruhsat vermekten dilencileri dilenmekten men edecek tedbirleri almaya kadar; umumun yiyip içmesine, yatıp kalkmasına, taranıp temizlenmesine ve eğlenmesine mahsus yerlerde satılan ve kullanılan şeylerin sıhhiğine ve sağlığına dikkat etmekten, bırakılmış ve bulunmuş çocukları, delileri, sokakta bayılanları, kazaya ve afete uğrayanları koruyup gözetmeye kadar pek çok hizmeti yerine getirmekle görevlendirilmişlerdir. Ancak belediyelere verilen bu görevler, zamanla belediyelerin mali gücünü aşan bir nitelik kazanmış ve belediye idareleri kendilerine verilen bu görevleri değil tümünü, cüz'i bir kısmını dahi yerine getiremez duruma gelmişlerdir. Gerçi 1580 sayılı Kanun, belediyelere verdiği her görevin mutlak yerine getirilmesi zorunlu bir görev olmadığını belirtmektedir. Gerçekten 1580 sayılı Kanununun 17. maddesine göre, 15. maddede sayılan görevlerden bazıları (59, 73. bentlerde sayılanlar) tüm belediyeler için ihtiyaridir. Ayrıca 1580 sayılı kanununun 16. maddesine göre, bazı görevler (mesela, temizliğin sağlanması, yiyecek ve içeceklerde umumun sağlığı ile ilgili kullanılacak şeylerin ve yerlerin denetlenmesi, salgın hastalıklarla mücadele) tüm belediyeler için zorunludur. Buna karşılık, gene aynı madde uyarınca, bazı görevler belediyelerin görevleri göz önünde bulundurularak kimi belediyeler için zorunlu, kimi belediyeler için ihtiyari kabul edilmiştir (Al, 1996: 42-43). Şöyle ki, belediyeler gelirlerine göre, yıllık gelirleri 50.000-200.000 ve 500.000 TL. den daha fazla olanlar olmak üzere üç gruba ayrılmış ve bu üç grup belediye idarelerine gelirlerine göre gitgide artan görevler zorunlu olarak verilmiştir (Tortop, 1984: 96-97 ). Böylece halen, 1580 sayılı Kanunla belirtilen gelir dilimleri esas alındığında, bugün bu Kanununun 16. maddesinde sayılan görevlerin hepsinin her belediye idaresi için zorunlu hale geldiğini kabul etmek gerekecektir. Oysa bu hizmet ve faaliyetlerin masraflarının da aynı ölçüde arttığı göz önünde tutulursa, 2580 sayılı Kanunda öngörülmüş bulunan gelir dilimlerinin uygulanabilirlik niteliğini yitirdiği kolayca anlaşılabilir.

### **3.1.8.1.2.2.Yetkileri**

Belediyelerin yetkileri, kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için onlara tanınan ve kamu gücünden kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalıklarıdır. Belediyelerin, görevlerini yerine getirebilmek için sahip oldukları belli başlı yetkiler şunlardır.

- Beldenin ve belde halkının sağlık, selamet ve refahını temin ve beldenin düzenini ihlalden korumak amacı ile emirler vermek, yasaklar koymak ve bunları uygulamak, emir ve yasaklara karşı gelenleri cezalandırmak (zabıta yetkileri),
- Kanunlar çerçevesinde belediye vergi ve resimlerini tarh ve tahsil etmek ve gerektiğinde cebri icra usulünü uygulamak,
- Su ve havagazı teşkilatı kurmak ve işletmek ve bu hizmetlere ilişkin en çok kırk yıl süreli imtiyazlar vermek,
- Belediye sınırları içinde ulaşımı sağlamak amacı ile tramvay, trolleybüs, otobüs ve vapur gibi nakil vasıtalarını tek başına veya özel teşebbüsle ortak olarak işletmek veya imtiyaz vererek ya da ruhsat usulü ile bu hizmetleri gördürmek,
- Kamulaştırma yapmak,
- Tasdiki imar planlarının uygulanması için yapılacak kamulaştırma bedellerinin ödenmesine veya kamulaştırma amacına veya imar planına uygun olarak yapılacak tesislerin meydana getirilmesine tahsis olunmak üzere istikraz tahvilleri çıkartmak (BK Madde 19).

### **3.1.8.1.2.3.Mali Yapısı**

Belediyelerin hizmet yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri yeterli gelire sahip olmalarına bağlıdır (Al, 1996: 46). 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimlere "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmünü getirmiştir.

Belediyeler ve Büyük Şehir Belediyeleri için genel anlamda gelirleri genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, öz gelirler, devlet yardımları olmak üzere üç grupta toplanabilir. Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden %9.25 pay verilmektedir. Ayrıca akaryakıt tüketim vergisinden belli oranlarda aktarılan paylar da vardır. Belediyelerin öz gelirleri vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarından oluşmaktadır. Devlet yardımları ise ya genel nitelikli, ya da belirli bir hizmetin gerçekleştirilmesine veya iyileştirilmesine yöneliktir (Al, 1996: 46).

Genel bütçe vergi gelirlerinden Büyükşehir içindeki ilçe belediyelerine, özel yasa gereğince verilmekte olan paylardan bakanlar kurulunca belirlenecek miktarlardan kesilen paylardan, Büyükşehir belediyesi pay almaktadır (Al, 1996: 49).

Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilatının gelir saymanlıklarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna değin ilgili büyük şehir belediyesine yatırılması gereken %5 lik pay, bu pay, 195 sayılı kanun hükmünde kararnamede %1 iken, 3030 sayılı kanun ile %3'e yükseltilmiştir. Aynı kanunun verdiği yetkiye dayanarak, bakanlar kurulu bu payı, nisan 1985'te %5'e yükseltmiştir (85/9382 sayılı bakanlar kurulu kararı, R.G. 27 nisan 1985, no: 18737).

Ayrıca, elektrik ve hava gazı tüketim vergisi ile temizleme ve aydınlatma harcının %50'si, Büyükşehir belediyesine aittir. Bunun yanında ilçe belediyelerince alınacak emlak vergisinden il özel idare payı ayrıldıktan sonra geriye kalan miktarın %20'i Büyükşehir belediyelerine aktarılır. Büyükşehir belediyesine ait meydan, bulvar ve caddelerdeki ilan ve reklam gelirleri ile Büyükşehir belediyesine ait meydan, bulvar ve caddelerdeki ilan ve reklam gelirleri ile Büyükşehir belediyesine ait kurum, işletme ve şirketlerden elde edilen gelirler de Büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında yer almaktadır (Al, 1996: 49).

Yerel yönetimler konusunda en önemli eksiklik kaynak yetersizliğidir. Önemli olan öz kaynaklara ağırlık verilmesidir. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, yerel yönetimlerin mevcut güçleri ve ihtiyaçları göz önüne alınarak yapılmalıdır. Yeni görevler yükletiliyorsa, önce görevin gerektirdiği giderler karşılanmalıdır. Yerel yönetimler kendi öz kaynaklarına sahip olduğu oranda merkezi yönetime olan bağımlılığından sıyrılabilecektir (Tamer, 1995: 250).

Demokratik yerel yönetim gereği yerel yönetimlerde mali özerklik yerel yönetimin yapacağı hizmetler için gerekli kaynakları, halkın demokratik kararıyla kendi yaratabilen, yani halkın kararı ile yerel vergi alabilen bir kuruluş olmalıdır. Ülkemizde ise belediyeler kendi kararları ile kendi alanları içinde, kendi projeleri için , hiçbir parasal kaynak yaratma yetkileri yasal olarak yoktur (İsvan, 1999: 98). Sadece Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında “Mahalli idarelerin gelirleri içinde, öz gelirlerin payı arttırılacaktır” denilmektedir. Çeşitli ülkelerin uygulamalarına bakıldığında, yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık üçte birinin, merkezi yönetimce toplanan gelirlerden yerel yönetimlere gönderilen payların oluşturduğunu görüyoruz (KAYA Raporu, 1992:241). Biz de söz konusu paylar çok fazla hatta tamamına yakını merkezin gönderdiği gelirlerden oluşmakta, öz kaynaklar ise çok az payı oluşturmaktadır.

### **3.1.8.1.3.Belediye Organları**

Belediye idaresi, üç ayrı organdan oluşur. Bunlar belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye başkanı ve belediye meclisleri seçimle iş başına gelirken, belediye encümeni, daimi üyeler ve belediye meclisi üyeleri arasından seçilen üyelere oluşur (Yılmaz, 1995: 484).

#### **3.1.8.1.3.1.Oluşumu ve Toplantıları**

Belediye idaresinin, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olmak üzere üç tür organı vardır. Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisleri ilerdeki konularda detayları ile ele alındığı için burada belediye encümeni üzerinde durulacaktır.

Belediye idaresinin ikinci müzakere ve karar organı olan belediye encümeni, iki kısım üyeden meydana gelmektedir. Belediye encümeninin birinci kısım üyeleri, belediye başkanı ve belediye daire başkanları gibi icra organ ve memurlarıdır. Gerçekten belediye başkanı dışında, yazı işleri müdürü, hesap işleri müdürü, sağlık işleri müdürü, fen işleri müdürü, veteriner ve teftiş işleri müdürü ile zat ve hukuk işleri müdürleri belediye encümeninin üyeleridirler. Belediye encümeninin ikinci kısım üyeleri ise, birinci kısım üyelerinin yarısını geçmemek üzere, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyelere (Tortop, 1984: 102-103). Görüldüğü üzere, 1580 sayılı

Kanun, belediye encümeninin belediye içerisindeki teknisyen memurlar ile seçilmiş üyelerden oluşmasını öngörmekle, bir yandan bu kurula bir süreklilik kazandırmak istemiş, öte yandan ise bu kurulun görevlerinde uzmanlaşmasını amaçlamıştır. Ancak belediye encümeni de belediye idaresinin bir karar organı olduğundan, encümenin seçilmiş üyelerin yanı sıra ve hatta onların iki katı kadar sayıda seçilmemiş üyelerden oluşmasını, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasındaki karar organlarının seçimle oluşmasını öngören hükmü ile bağdaştırmak olanaksızdır.

Belediye encümeni, il daimi encümeninin tersine, muayyen günlerde ve düzenli bir biçimde toplanan ve çalışma düzenini belirleyen bir kuruldur. Bununla beraber, belediye encümeni sadece belediye başkanı tarafından kendisine havale olunan işleri görür ve karara bağlar. Bir başka deyişle, encümen kendiliğinden herhangi bir konuyu görüşemez ve karar bağlayamaz (1580 sayılı Kanun 84. madde).

Belediye encümeninin de bağımsız bir başkanı yoktur. Belediye encümeni, belediye başkanının veya onun yetkili kıldığı bir zatın başkanlığında toplanır. Toplantı yeter sayısı, üye sayısının yarısından bir fazladır ve kararlar çoğunlukla alınır.

### **3.1.8.1.3.2.Görevleri**

Belediyelerin yurttaşlara sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içerisinde değişiklikler göstermektedir. Toplumsal refah devleti anlayışının gelişmesine koşut olarak, önceleri belediyeler tarafından yerine getirilen kimi hizmetleri merkez yönetim üzerine almıştır. Bunun yanı sıra da belediyelerin payına düşenlerin sayısında da artışlar olmaktadır. Bu bağlamda belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde başlıca üç ilkeden söz edilmektedir. Bunlar genel yetki ilkesi, yetki ilkesi, ve liste ilkeleridir (Keleş,Yavuz, 1989: 141).

Genel yetki ilkesine dayanarak belediyeler, kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmayan bütün yerel hizmetleri yürütmekle görevlidirler. Yetki ilkesine göre de belediyeler, ancak yasaların kendilerini yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterebilirler. Liste ilkesine gelince, kanunlar belediyelerin görevlerini tek tek listeler halinde belirlemiştir (Eryılmaz, 1994: 150).

Belediye meclislerinin görevleri yanında belediye encümenlerinin de görevleri söz konudur. Nitekim, 1580 sayılı Kanunun 83. maddesi belediye encümeninin görevlerini saydıktan sonra, bu kanunda sayılmayıp da öteki kanunlarla belediye meclisine verilen görevlerin de meclis toplantıda bulunmadığı zamanlar belediye encümeni tarafından yerine getirileceğini belirtmektedir (Nadaroğlu, 1994: 221). Bunun dışında yasaların belediye encümenlerine yüklediği görevleri söz konusudur.

Belediye encümeninin görevleri, 1580 sayılı kanunun 83. maddesinde sayılmıştır. Buna göre, encümen belli başlı şu görevleri yerine getirir.

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısını incelemek, kat'î hesaplara hakkında belediye meclisine düşünce bildirmek, arttırma, eksiltme şartnameleri ve ihaleleri ile pazarlık kararlarını incelemek ve onaylamak, muhasebe hesaplarını incelemek ve ilgililer hakkında zimmet ve beraat mazbatasını düzenlemek, kamulaştırma kararı almak, harcama yerleri gösterilmemiş ödeneklerin sarf yerlerini belirlemek, bütçedeki bir fasıl dahilindeki maddeler arasında aktarmalar yapmak, belediyeye verilen görevlerin yerine getirilmesini sağlamak amacı ile yönetmelik niteliğinde belediye tenbihleri çıkarmak, nakliye vasıtalarının ücret ve tarifeleri ile zaruri ihtiyaç maddelerinin en yüksek fiyatlarını belirlemek, belediye menkul mallarından lüzum görülenleri arttırma yolu ile satışa çıkarmak, belediye cezaları hakkında kanunlara uygun olarak ceza taktir etmek ve belediye memurlarının seçilmesi, yükseltilmesi, görevlerine son verilmesi, emekliye sevk edilmesi gibi özlük işleri hakkında karar vermektir (Keleş, Yavuz, 1989: 158).

Belediye encümeninin kararları, kural olarak, idari vesayet denetimine tabi olmayıp, alınmakla yürürlüğe giren, kesin ve uygulanabilir kararlardır. Ancak belediye başkanı, kanuna ve kamu yararına aykırı gördüğü encümen kararlarının yürütülmesini erteleme ve bu kararlara karşı merkezi idare makamlarına itiraz etme hakkına sahiptir (1580 sayılı Kanun 87. madde). Gerçekten belediye başkanı, kanuna ve kamu yararına aykırı gördüğü bir encümen kararının yürütülmesini ertelemekle birlikte, o yerin en büyük mülki amirine başvurmak suretiyle söz konusu kararın –yerine göre- il ya da ilçe idare kurulunda incelenmesini sağlayabilir. Belediye başkanı ve encümen, idare kurulu kararlarına karşı, bu kararların tebliği tarihinden itibaren 15 gün içinde itiraz hakkına sahiptirler. İlçe idare kurulu kararına karşı yapılacak itirazlar il idare kurulunda; il idare



kurulu kararına karşı yapılan itirazlar Danıştay tarafından incelenir ve karara bağlanır. Gerek idare kurullarının ve gerekse Danıştay'ın verecekleri kararlar idari niteliktedir (Karaman, 1996: 60-61).

Görüldüğü üzere, belediye meclisinin olduğu gibi, belediye encümeninin de kural olarak idari vesayet denetimine tabi olmayan kararları, belediye başkanının itirazı üzerine merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olmaktadır. Ancak belediye encümeninin bazı kararları hakkında da doğrudan doğruya vesayet denetimi öngörülmüş olabilir. Mesela, belediye encümeninin alacağı kamu yararı kararı mahalli en büyük mülki amirin onanmasına bağlıdır. Bu taktirde, bu kararlar belediye başkanının itirazı olmaksızın doğrudan doğruya onamaya tabi olurlar ve onanmadıkları sürece yürürlüğe girmezler.

#### **3.1.8.1.4.Belediye Personeli**

Belediye idaresinin kendine özgü örgüt ve personeli vardır. Nitekim 1580 sayılı Kanun 88. maddesinde, belediye idaresindeki belli başlı daire ve birimleri ve bunların başındaki amirleri şöyle saymaktadır: Yazı işleri müdürü veya başkatip, hesap işleri müdürü veya muhasebeci, sağlık işleri müdürü, baştabip veya tabip, baytar müdürü, baş baytar veya baytar, fen işleri müdürü, baş mühendis veya mühendis, teftiş heyeti müdürü, baş müfettiş veya müfettiş. Ayrıca her bir belediyede, lüzumu halinde, zat ve hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukat bulunur. Bunların emri altında ise lüzumu kadar yazı ve hesap, fen, sağlık idare, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile müstahdem ve işçi bulunur. Nihayet her bir belediyede lüzumu kadar belediye başkan yardımcısı da vardır (BK Madde 88).

Belediye personeli, kural olarak belediye başkanınca atanır. Ancak bu atama işlemlerinin meclisin ilk toplantısında onun onayına sunulması gerekir. Belediye görevlileri, devlet memuru değildir. Bununla beraber, çalışma şartları, aylık, emeklilik vs. gibi bakımlardan devlet memurları ile aynı statüye tabi tutulmuşlardır.

### **3.2.Belediye Meclislerinin İşlevi**

Belediyeler seçilmiş organlara ve meclislere sahip olmakla birlikte, belediye meclislerinin kararları, ne belediye görevlerini genişletmeye, ne de gelirlerinde değişiklikler yapmaya olanak sağlamaktadır (Tekeli, 1992: 36).

#### **3.2.1.Belediye Meclisleri**

Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi, 1963 yılına kadar çoğunluk sistemine göre bu tarihten sonra ise nisbi temsil sistemine göre belde halkının oyları ile oluşturulmaktadır. Belediye meclisinin icrai kararları kesin, onaya bağlı ve iptali gereken olmak üzere üç grupta sayılabilir. Ayrıca istişari nitelikteki kararları da söz konusudur (Al, 1996: 43-44).

##### **3.2.1.1.Belediye Meclislerinin Statüsü ve Görevleri**

Belediye meclisleri, belediyelerin en yüksek karar organıdır. Belediye meclislerinin kurulması, çalışma usulleri, görevleri, kanunla düzenlenmiştir.

###### **3.2.1.1.1.Belediye Meclisinin Kuruluşu**

Belediye meclisi, seçim dönemleri beş yıl olmak üzere seçme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları tarafından seçilir. Belediye meclisi üye sayısı beldenin nüfus sayısına göre değişir. Nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde 11, nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 15, nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 25, nüfusu 100.001'de 250.000'e kadar olan beldelerde 31, nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 37, nüfusu 500.001'den 1.000.000'e kadar olan beldelerde 45, nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde 55 üye seçilir. Seçimlerde her belde bir seçim çevresi olarak kabul edilir (Keleş,Yavuz, 1989: 149-150).

###### **3.2.1.1.2.Belediye Meclisi Üyeliğine Seçilme Şartları**

1580 sayılı Belediye Kanununun 24. maddesi “İntihap Olunmak Şartları” başlığını taşımaktadır. Bu madde, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalli Muhtarlıkları ve

İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanununun 37. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 2972 sayılı kanununun 9. maddesi ile aşağıdaki hüküm getirilmiştir.

“En az altı ay süre ile, o seçim çevresinde oturmuş olmak ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir.” Seçim kanununun 11.maddesinde belirtilen şartlar, ilkökul mezunu olmamak, kısıtlı olmak, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olmak, kamu hizmetinden yasaklı olmak, taksirli suçlar dışında toplam bir yıl ya da daha fazla hapis cezası ya da süresi ne olursa olsun ağır hapis cezası giymiş olmak, affa uğramış olsa dahi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışındaki kaçakçılık suçlarından, Türk Ceza Yasasınının 312/2 maddesi, 536/1,2,3 maddesi, 537/1,2,3,4 maddesinde yer alan suçlardan hüküm giymemektir.

Ana, baba, büyük ana, büyük baba, evlat, torun ve kardeş, karı, koca ve bu derecedeki sıhri akrabalar bir mecliste üye olarak birleşemezler (1580 sayılı Belediye Kanunu 27. madde). Bu şekilde bir mecliste bulunması mümkün olmayanların seçilmesi halinde, en çok oy almış olan; oyların eşitliği halinde ise evli olanlar ve evli olanlardan da çocuğu olanlar üyelik niteliğine hak kazanırlar. Çocuk sayısının da eşit olması halinde kura çekilir (Güvenç, 1994: 71-72).

Aynı kanununun 26. maddesine göre, milletvekili il genel meclisi üyeliği, köy muhtarlığı ile belediye başkanlığı, belediye meclisi üyeliği bir kişi uhdesinde birleşemez. Bu niteliğe haiz bir kimse belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine seçildiği takdirde, seçim sonucu kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün zarfında tercih hakkını kullanmazsa belediye başkanlığını veya belediye meclisi üyeliğini reddetmiş sayılır (Keleş, Yavuz, 1989: 150-151).

2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 3. maddesinde “Belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri seçimi için, her belde bir seçim çevresidir” denilmektedir. Seçim çevresinin belde olarak belirlenmesinde belediye başkanlıkları seçimlerinde uygun görülmesine karşın belediye meclisleri için seçim çevresinin belde olması konusunda iki farklı görüş ileri sürülmüştür. Seçim çevresinin belde olmasını uygun bulanlar, üyelerin tüm belde

halkını temsil ettikleri gerekçesinden kaynaklanır. Karşı olanlar ise, belde halkının meclis üyelerini, üyelerin de belde halkını yakından tanımaları yerel demokratik katılım ve iletişim açısından önemli olduğunu ileri sürerek (KAYA Raporu: 1992: 136) mahallenin seçim çevresi olması gerektiğini (Uğurlu, 1995: 109) savunmaktadırlar.

Belediye başkanlığı veya meclis üyeliğine seçilmek için öngörülen koşulların demokratik yerel yönetim anlayışıyla bağdaşmadığını söylenebilir. Örneğin, seçilmek için ilkokul mezunu olmak şartı demokrasi ile uyuşmayan bir sınırlandırmadır. Öte yandan gerek belediye başkanlığı gerekse belediye meclis üyeliği görevlerinden idari yargı kararları ile alınmış olanların yeniden aynı göreve seçilmelerini önlemenin de gerek seçilenler gerekse seçenler açısından haklarının kısıtlanması (KAYA Raporu, 1992: 136-137) demokratik değerlerle uyuşmamaktadır.

### **3.2.1.1.3. Belediye Meclisi Üyeliğinden Düşme ve Belediye Meclisinin Feshi**

Belediye meclisi üyeliğinden istifa etmiş sayılma, üye olma şartlarını kaybedenlerin üyelikten düşürülmesi ve belediye meclisinin feshedilme sebepleri, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda gösterilmiştir.

Birbirini takip eden üç toplantıya mazeretsiz olarak katılmayan belediye meclisi üyeleri istifa etmiş sayılır (BK madde 69). Aynı gün birbirini müteakip üç oturum, üç ayrı toplantı sayılamaz. Birbirini izleyen üç toplantının hepsinin olağan veya olağanüstü toplantılar olması zorunlu değildir. Toplantıların birbirini izlemesi yeterlidir. Belediye meclisi üyesinin, üyelik sıfatının kaldırılma yetkisi belediye meclisine ait olup, bu konuda belediye başkanlığınca kendiliğinden yapılan işlem kanuna aykırıdır (Keleş, Yavuz, 1989: 151).

Belediye meclisi üyeleri, özgür iradelerini kullanarak istifa edebilirler. Belediye meclisi üyelerinin istifa etme durumlarında, istifanın belediye meclisince kabul edilmesi gerekir (BK madde 30).

Belediye meclisi üyesi olma şartlarından birini kaybeden üyenin, üyeliği kalkar. Ancak, üyelik sıfatının kalkmasına belediye meclisi karar verir (Keleş, Yavuz, 1989: 151).

Belediye meclisinin hangi hallerde feshedileceği ve feshe hangi mercilerin karar vereceği, Belediye Kanunu'nun 53. maddesinde gösterilmiştir.

1. Belediye meclisinin kanunun belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplantı yapması halinde feshine karar verebilir.
2. Belediye meclisinin kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması halinde feshine karar verilir.
3. Belediye meclisinin kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu halin belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması, fesih sebebidir.
4. Belediye meclisinin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması fesih sebebidir.

Yukarıda belirtilen hususların sabit olması halinde, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine, Danıştay kararı ile belediye meclisleri fesh olunur. Danıştay'ca bu hususta en geç iki ay içinde karar verilir. Belediye meclisinin bu fiil ve işlemlerine katılan belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararınca son verilir (Karaman, 1996: 59).

Belediye meclislerinin feshi de demokratik yerel yönetim anlayışına uygun olmadığı söylenebilir. Belediye Kanununun 53. maddesinde yere alan meclislerin feshi ile ilgili karar, parlamentonun feshi ile eş anlamlı olduğu ileri sürülebilir. Meclis yürürlükte kanunlara aykırı bir karar almış ya da davranışta bulunmuş ise yapılması gereken kararın ya da davranışın düzeltilmesi yoluna gitmek ve suç varsa sorumluları hakkında kovuşturma yapılmasıdır. Yoksa tüzel kişiliği olan ve belediyenin karar organı durumundaki belediye meclislerini feshetmek değil (KAYA Raporu, 1992: 137).

Yasanın 53. maddesinde fesih sebebi sayılan “Kanunla belirlenen toplantı ve yerler dışında toplanma” tutarsız ve ağır bir önlemdir. Demokratik yerel yönetim anlayışı gereği belediye meclisinin nerede ve ne zaman toplanacağını kendisine bırakılması daha uygun bir davranış olarak ileri sürülebilir. Öte yandan söz konusu madde yer alan “siyasi konuları görüşme ve siyasal temennilerde bulunma” gerekçesinin demokratikliği savunulamaz. Çünkü, siyasi partilerin demokrasinin vazgeçilmez öğeleri olduğunun

savunulduğu ve belediye meclislerinde grup kurmalarının kabul edildiği bir ortamda, meclisin fesih sebebi sayılması merkezin yerel yönetimlere karşı olan güvensizliğinden kaynaklanmaktadır (KAYA Raporu, 1992: 137).

#### **3.2.1.1.4.Belediye Meclisi Üyelerinin Hak ve Yükümlülükleri**

Nüfusu 70.000'i aşan belediyelerde lüzum görüldüğü takdirde belediye meclisi üyelerine huzur hakkı verilir.

Belediye meclisi üyelerine verilecek huzur hakkının miktarını belediye meclisleri tespit eder, İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşir. Bu konuda İçişleri Bakanlığı'nca (Belediye Kanununun 156. maddesine dayanan) uygulamaya ilişkin esaslar hazırlanarak belediyelere gönderilmiştir (Güvenç, 1994: 75).

Nüfusu 70.000'den yukarı belediyelerde, meclisin lüzum görmesi halinde, üyelere meclisin olağan ve olağanüstü toplantıları sırasında katıldıkları oturumlar için gün hesabı ile huzur hakkı verilir. Meclis üyelerine verilecek huzur hakkı günü sayısı yılda 150 günü geçemez. Meclis ihtisas komisyonu üyelerine meclisin toplantı günleri dışında komisyon toplantılarına katılmaları şartıyla ayrıca huzur hakkı verilebilir (Güvenç, 1994: 75).

Meclis kararının, İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinlik kazanmasının öngörülmesi merkezin yerel yönetimler üzerindeki katı vesayetçi denetiminin bir sonucudur (KAYA Raporu, 1992: 139).

#### **3.2.1.1.5.Belediye Meclisinin Toplantıları**

Belediye meclisleri olağan ve olağanüstü olmak üzere iki çeşit toplantı yaparlar. Olağan ve olağanüstü toplantılara ait gündem belediye başkanı tarafından en az bir hafta önce bütün belediye meclisi üyelerinin adreslerine gönderilir. Acele hallerde bu süre üç güne indirilebilir (Tortop, 1984: 67).

Ayrıca, belediye meclisinin toplantı yapacağı, mahalli gazetelerle ve diğer uygun araçlarla ilan edilir. (Belediye Kanunu 55. madde) Böylece belediye başkanı, belediye meclisini davet etmek görevini yerine getirmiş olur (Keleş,Yavuz, 1989: 152).

Belediye meclislerinin olağan toplantıları, Ekim, Şubat ve Haziran ayları başında olmak üzere yılda üç kez yapılır. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı (Ekim toplantısı) en çok 30 gün sürer. Diğer toplantıların süresi ise en çok 15 gündür. Belediye meclisi bu sürede işi bitiremezse, belediye başkanının teklifi üzerine vali, 15 günü aşmamak üzere görüşme sürelerini uzatabilir (Karaman, 1996: 57-58).

Önemli ve acele bir işin çıkması halinde, belediye başkanının çağrısı üzerine belediye meclisi olağanüstü toplantı yapar.

Ayrıca belediye meclisi üyelerinden üçte birinin gerekçeli teklifi üzerine, belediye başkanı, meclisi olağanüstü toplantıya davet eder. Belediye başkanı, meclis üyelerinin bu isteğini yerine getirmek zorundadır. Çünkü meclis üyelerinin talebi halinde meclisi toplantıya çağırıp çağırmamak hususunda belediye başkanının bir takdir hakkı bulunmamaktadır. Aksi halde, belediye meclisi, belediye başkanı hakkında düşürme kararı verebilir (Keleş, Yavuz, 1989: 152).

Valiler de belediye meclisini doğrudan doğruya olağanüstü toplantı yapmak üzere çağırabilir. Olağanüstü toplantılarda çağırıcıyı gerektiren konulardan başka bir iş görüşemez (BK 54 ile 58. maddeler).

Belediye meclisinin dönem başı toplantılarının dışındaki toplantı zaman ve sürelerinin kanunla belirlenmesi doğru bir karar olarak düşünülemez. Demokratik yerel yönetim gereği bu konudaki takdir hakkının mecliste bulunması daha uygun olabilir. Gerçektende, olağan toplantıların yılda üç kez olarak sınırlandırılması, toplantı yapılma aylarının yasayla belirlenmesi güçlükler yaratmaktadır. Bu konuda yalnız bütçe toplantısının mali yılın başlangıcından bir ay önce başlayacağını açıklanmasıyla yetinilebilir (KAYA Raporu, 1992: 139).

Meclisin toplantı süresinin uzatılması durumunda vali ve İçişleri Bakanlığının müdahalesi, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesiyle bağdaşmaz. Öte yandan olağanüstü toplantılarda valinin devreye sokulması zorunlu ve yararlı değildir. Belediye başkanı veya meclisin isteği ile meclis toplantıya çağrılabilir (KAYA Raporu, 1992: 139).

### **3.2.1.1.6.Belediye Meclisinin Gizli Toplantı Yapması**

Belediye meclisi müzakereleri herkese açıktır. Ancak belediye başkanının teklifi ve meclisin çoğunlukla kabul etmesi üzerine toplantılar gizli olarak yapılabilir.

Belediye meclisi üyeleri de gizli toplantı yapılmasını teklif edebilir, Meclis üyesinin teklifi, meclis çoğunluğu ile kabul edilmesi halinde, meclis gizli toplantı yapar. Yapılacak gizli toplantılar ve gündemi hakkında en büyük mülki amire bilgi verilir. En büyük mülki amirleri gizli toplantılara bizzat girebilecekleri gibi yerlerine bir memur da gönderebilirler (Tortop, 1984: 100).

### **3.2.1.1.7.Belediye Meclisine Müzakere Edilecek Konuların Tevdi Edilmesi**

Belediye meclisi toplantılarına ait gündemi tespit etmek ve meclis üyelerinin adreslerine göndermek, belediye başkanının görevidir. Bu duruma göre, gündemde yer alan maddeleri müzakere olunmak üzere belediye meclisine tevdi etmek, belediye başkanının görevi olmaktadır (Güvenç, 1994: 69).

Ancak belediye meclisi üyelerinden her biri belediyeye ait görevler cümlesinden bulunan konular hakkında, gündeme alınması için teklifte bulunabilir. Teklif, belediye meclisince kabul edilirse gündeme alınır. Olağanüstü yapılan toplantılarda gündem değiştirilemez ve gündeme başka maddeler eklenemez. Sadece olağanüstü toplantıyı gerektiren gündem maddeleri görüşülebilir (Güvenç, 1994: 69).

### **3.2.1.1.8.Belediye Meclisi Başkanlığı**

Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanı bulunmazsa, birinci başkan vekili, o da bulunmazsa, ikinci başkan vekili başkanlık eder. Belediye başkanı tarafından hazırlanan yıllık çalışma raporunun müzakeresi sırasında, belediye başkanı, meclis başkanlık mevkiini, meclis başkan vekillerinden birine bırakmak zorundadır. Belediye meclisleri Ekim ayında yaptıkları toplantılarda, içlerinden iki meclis başkan vekili ve lüzumu kadar katip seçer. Meclis başkan vekilleri ve katiplerin seçimi gizli oyla yapılır (Keleş,Yavuz, 1989: 152).



### 3.2.1.1.9. Belediye Meclisinin Çalışması

Belediye meclisi müzakerelerini başkan idare eder, kararların alınmasını ve kararların ilan ve tebliğini sağlar. Belediye meclisi, tüm meclisi üye sayısının bir fazlası hazır bulunmadıkça müzakerelere başlayamaz. Kararlar mevcut üye sayısının çoğunluğu ile verilir. Oylarda eşitlik bulunduğu anda başkanın tarafı tercih edilir. Bu tercih açık oy verme şekli için geçerlidir. Gizli oylamalarda, oylarda eşitlik bulunması durumunda başkanın bulunduğu taraf tercih edilemez ve oylar vekaleten kullanılamaz (Güvenç, 1994: 69-70).

Müzakerelere son verilip verilmemesi için oylamaya müracaat edilir. Müzakerelere son verilmesi çoğunlukla kararlaştırılabilir. Bu karar verildikten sonra müzakere olunan konunun leh ve aleyhinde konuşmak için kimseye söz verilmez. Ancak konunun oya sunulması hakkında söz alınabilir. Oy verme, açık oy veya gizli oy şeklinde olur. (Güvenç, 1994: 70).

Belediye başkanları, belediye meclisinin olağan ve olağanüstü açık ve gizli toplantılarında alınan kararlar özetlerini, mahallin en büyük mülki amirine gönderirler. Kararların özetlerini, verildiği tarihten itibaren 48 saat içinde belediye kapısına asmak suretiyle neşir ve ilan ederler (Keleş, Yavuz, 1989: 154).

Belediye başkanları, her toplantı dönemi başında, belediye meclisine bir yıllık çalışmalarını kapsayan bir rapor vermek zorundadır. Bu rapor, belediye meclisi kararlarının uygulanmasını, belediyenin mali durumunu, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şeklini kapsar. Belediye meclisi rapordaki izahatı, meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu ile yeter görmezse, yetersizlik kararı verir. Yetersizlik kararı müzakerelerini kapsayan tutanak, meclisi başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülki amirine gönderilir. Vali bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla birlikte bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştay'a gönderir. Danıştay'ca yetersizlik kararı benimsendiği takdirde belediye başkanı düşer (Karaman, 1996: 99).

Hemen şunu belirtelim ki, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24/2. maddesi gereğince, il merkezi belediyelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri

hakkındaki talepleri incelemek ve karara bağlamak yetkisi Danıştay'a verilmiş, diğer belediyelerin benzer konulardaki işlerini incelemek ve karar bağlamak yetkisi mahalli idare mahkemelerine bırakılmıştır. Danıştay'ın kararları da bu doğrultudadır.

Meclis toplantı dönemi başında yıllık çalışma raporu hazırlamayan belediye başkanları hakkında yetersizlik kararı verilebilir.

Belediye başkanı, belediye meclis toplantılarında üyeler tarafından sorulan soruları cevaplandırmaya mecburdur. Belediye başkanı bu soruların cevaplarını vermek için encümen üyelerinden veya belediye memurlarından birini görevlendirebilir.

Belediye meclisi üyelerinden her biri, belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi müracaatı, meclis üye tam sayısının çoğunluğunca kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Üzerinden tam üç gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler gensoruya meclis önünde cevap verirler. Cevap meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca yeter görülmez ise, belediye başkanı düşmüş sayılır. Yargı kararlarına göre, belediye meclisinde çoğunluğun hesabına belediye başkanı da dahildir (Eryılmaz, 1994: 154-155).

### **3.2.1.1.10. Belediye Meclisinin Görevleri**

Belediye meclisine başta belediye kanunu olmak üzere birçok kanun, tüzük ve yönetmelikler görev vermişlerdir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesinin verdiği görevler şunlardır:

- Belediye bütçesini müzakere etmek ve karar bağlamak. Bu görevin yapılış biçimleri Belediye Kanunu'nun 120. ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Tüzüğü'nün 11. maddelerinde gösterilmiştir. Karar mülki amirin tasdiki ile kesinleşir.
- Kesin hesabı incelemek ve karar bağlamak. Bu görevin yapılış biçimi de Belediye Kanunu'nun 86. ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 76. maddelerinde gösterilmiştir. Kesin hesap, mahalli en büyük mülki amirin onayı ile kesinleşir.

- Çalışma programları yapmak. Belediye Kanunu'nun 70/3 üncü maddesinde, 15. maddenin 30,31, 32. bentlerinde sayılan işler hakkında çalışma programları yapmak şeklinde gösterilen bu görevler, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10. maddesinde gösterilen beş yıllık imar programlarının yapılmasını da içine alır. Programlarda mahalli en büyük mülki amirin onayı ile kesinleşir.
- Munzam ödenek, fasıldan fasıla aktarma yapmak. Bu konular, Belediye Kanunu'nun 128. ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 16, 17 ve 18. maddelerinde gösterilmiştir. Munzam ödenek, (ek ödenek) belediye bütçesinde mevcut olup da yetersizliği sabit olan ödeneye ilave edilen ödenektir. Tahsisatı fevkalade (olağanüstü ödenek) bütçenin hazırlanması ve tasdiki sırasında düşünülmeyen ve bütçe tertibi bulunmayan, yapılmasında zorunluluk bulunan ve yeni bir hizmet için alınan ödenegi ifade eder.

Bütçeye ek ödenek veya olağanüstü ödenek konulması mutlaka karşılık bulunmasına bağlıdır. Bunların bütçeye konulması, belediye meclisinin kararı ve bütçeyi tasdike yetkili makamın onayı ile olur.

Belediye Kanunu'nun 70/4. maddesinde fasıldan fasıla aktarmaktan bahsedilmektedir. Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü ile bu tertip değiştirilmiştir. Adı geçen tüzüğün 18. maddesine göre programdan programa veya alt programdan alt programa aktarmalar belediye meclisi kararı ile olur. Mülki amirin onayı ile kesinleşir. Alt program içi aktarmalar belediye encümeni kararı ile olur.

- Borç alıp vermeğe karar vermek. Belediye Kanunu'nun 25. maddesine göre, 25 yıldan fazla süreyle borçlanma; belediye meclisi kararı, idare kurulu kararı, valini mütalaası ve Danıştay kararı ile olur. Ayrıca Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 25. maddesinde, belediye meclisi kararı olmadan, kısa vadeli dahi olsa borç alınamayacağı hükmü bulunmaktadır.
- Belediye vergi ve borçlarına ait tarifeleri karara bağlamak. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. maddesinde, bazı vergi ve borçların tarifelerinin belediye meclisi tarafından tespit edileceği öngörülmüştür.
- Yılı içinde ödemek şartıyla avans alınması belediye meclisi kararı ile olur.

- Belediye tarafından yapılan bazı hizmetlerin ücret tarifelerini karara bağlamak. Belediyeler tarafından yapılan bazı hizmetlerin ücret tarifeleri belediye meclisi tarafından tespit edilir ve en büyük mülki amir tarafından tasdik edilerek yürürlüğe girer. Akaryakıt depo ücreti, kantar ücreti, baca temizleme ücreti, vidanjör ücreti, kanalizasyon ve su tesislerine bağlama ücreti, garaj ücreti, belediye hamam ücreti gibi...
- Üç yıldan fazla süreli veya yıllık kira bedeli 10.000 lirayı aşan icar ve isticar sözleşmeleri yapmağa karar vermek. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 13. maddesinde belirtilen, belediye taşınmaz mallarını kiraya vermek yetkisi belediye encümenlerine aittir. Ancak, taşınmaz malların, üç yıldan fazla süreyle kiraya verilme durumlarında, önce belediye meclisinden karar alınacak, ondan sonra belediye encümeni kira ihalesini yapacaktır.
- Beldenin müstakbel şekli, genel imar programları, mecarî (kanalizasyon), hava gazı, su, elektrik, tenvirat yapılmasına belediye meclisleri karar verir.
- Yarı umuma ait belediye gayrimenkul emvalinin bir hizmete tahsisi, tahsis cihetinin değiştirilmesi veya akar haline getirilmesine karar vermek. Yararı umuma ait taşınmaz malların bir hizmete tahsisi, tahsis amacının değiştirilmesi, gelir getiren mülk haline getirilmesi belediye meclisi kararı ile olur.
- İvaz mukabili yapılacak bağışları kabul etmek. İvaz mukabili yapılacak bağışların kabulüne belediye meclisi karar verir. Karşılıksız yapılan bağışlar belediye başkanının kabulü ile gerçekleşir.
- Müddeabihi 1.000 liradan fazla olan davaların sulhan tesviyesine karar vermek. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, kamu alacakları için uzlaşma müessesesi getirmiştir. Uzlaşma kuralları belediyede kurulduğuna göre, belediye meclisinin bu yetkisi uygulama önemini kaybetmiştir.
- Faydası topluma ait olmak üzere belediye namına verilecek imtiyaz sözleşmelerine karar vermek. Yap-işlet-devret usulüyle yapılacak işler içinde belediye meclislerinin karar vermesi gerekir.

- Belediye zabıtası talimatnamelerini incelemek ve onaylamak.
- Kanunen belediyelere verilen görev ve yetkilerden olmak şartıyla, belediye başkanı tarafından tevdi edilen veya üyelere olmak şartıyla (bir veya bir kaç tarafından) teklif edilen konular hakkında karar vermek.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun diğer maddelerinin verdiği görevler ise şunlardır:

- Belediye sınırlarını tespit etmek (madde 5).
- Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi ve isimlerinin değiştirilmesine karar vermek(madde 8).
- Belde isminin değiştirilmesine karar vermek (madde 9).
- Beldeyi ilgilendiren sınır anlaşmazlıklarında ilgili idare kurulunun mütalaa istemesi üzerine 31 gün içerisinde görüş bildirmek (madde 4,6).
- Nüfusu 250.000 ve daha yukarı olan belediyelerde açılacak toptancı hallerinin, kuruluş, yönetim ve işleyişine ait usul ve esasları tespit etmek (madde 15/58).
- Her toplantı döneminde gündemdeki konuları tetkik için komisyon kurulmasına karar vermek (madde 62).
- Belediye encümenine üye seçmek (madde 77).
- Belediye gelirlerinin zorunlu görevleri yerine getirmeye yetmemesi durumunda, 4109 sayılı Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Kanunu'nda yazılı gelirlerin tahsiline karar vermek (madde 110).
- Belediye vergi ve resimlerinin taksit ve sürelerini belirlemek (madde 112).
- Belediye sınırı içinde bir veya birkaç sokak ve mahalle veya sayfiyedeki emlak sahiplerinin 2/3'ünün yazılı müracaatları üzerine yapılmasına karar verilen yol, su, kanalizasyon gibi hizmetlere harcanan paraların taksitle tahsiline karar vermek (madde 116).

- Belediyelerin üye olacakları birlik tüzüğünü kabul etmek (madde 134).
- Nüfusu 70.000'den fazla olan belediyelerin meclis üyelerine huzur hakkı verilmesine karar vermek ve miktarını tespit etmek (madde 156).
- Lüzum görüldüğü takdirde belediye konutlarının yapılmasını ve bunların belde sakinlerine kiraya verilmesini veya satılmasını, belediye zorunlu görevleri arasına almak; bu işlerin yürütülmesini sağlamak amacıyla yönetmelik düzenlemek (madde 15/68, Ek madde 2).
- Asker ailelerine yardım parasından artanların 3/4'nü belediye hizmetlerine tahsis etmek (ek madde 3).
- Belediyeyi ilgilendiren davalarda, belediye lehine hükmedilen vekalet ücretlerinin belediyenin avukat, müşavir ve personeline dağıtma esaslarını tespit etmek (Avuk. Kan. Ek madde 17).
- En büyük mülki amirin, belediye bütçesinde yaptığı değişiklik üzerine Danıştay'a müracaat edilmesine karar vermek(madde 123).
- Belediye başkanı ile belediye encümeni arasında çıkan uyuşmazlıkları incelemek ve karar vermek (madde 97.)
- Mahalli İdareler Birliği Meclisine katılacak üyeleri seçmek (madde 140).

Belediye meclislerine diğer kanun ve mevzuatla verilen görevleri ise şöyle sıralayabiliriz:

- Belediyeler tarafından yapılan ve ya yaptırılan imar planlarını onaylamak ve planlarda değişiklik yapmak (İmar Kanunu madde 8/b).
- Nüfusu 10.000'i aşmayan belediyelerde imar planı yapılmasının gerekli olup olmadığına karar vermek (İmar Kanunu madde 7/b).
- İmar planının yürürlüğe girmesinden sonra hazırlanacak beş yıllık imar programlarını onaylamak (İmar Kanunu madde 10).

- Belediye mücavir alanlarını tespit etmek (İmar Kanunu madde 45).
- Gecekondu önleme, ıslah, tasfiye bölgeleri tespit etmek (Gecekondu Kanunu madde 8).
- Gecekondu Kanunu gereğince belediyelere devr olunan arazi ve arsalardan, şehir ve kasabaların ticari, iktisadi, sınai faaliyet merkezlerinde veya keşif iş bölgelerinde bulunan; alım, satım değerleri yüksek olan, imar planında bir kamu hizmetine ayrılmayanların veya konut yapımına uygun bulunmayanların kiraya verilmesine veya satılmasına karar vermek (Gecekondu Kanunu madde 8).
- Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden her gün için alınacak eğlence vergisini takdir etmek (Belediye Gelirleri Kanunu madde 20).
- Belediye Gelirleri Kanunu'nda harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağılı olarak yerine getirecekleri her türlü hizmetten alınacak ücret tarifelerini tespit etmek Belediye Gelirleri Kanunu madde 97).
- Bakanlar Kurulunca tespit edilenler dışında kalan belediye vergi ve harçları, kanunda belirtilen alt ve üst sınırı aşmamak üzere mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkları göz önünde tutarak tespit etmek (Belediye Gelirleri Kanunu madde 96).
- Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcını tespit etmek (Belediye Gelirleri Kanunu madde 60).
- Belediye yasaklarını koymak ve bunlara verilecek para cezası miktarlarını tespit etmek (Belediye Para Cezaları Kanunu madde 1).
- Belediye memurları ve daimi işçi kadrolarını ihdas etmek, kaldırmak, değiştirmek (1905 sayılı KHK madde 11).
- Birden fazla yıla sari ihalelerin yapılmasına karar vermek (Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü madde 23, 24).

- Belediye başkanına veya başkan vekiline ödenecek ödenek miktarını tespit etmek (Danıştay Genel Kurulu Kararı).
- Nüfusu 10.000'den fazla belediyelerde Hafta Tatili Kanunu'nun uygulanmasına karar vermek (Hafta Tatili Kanunu madde 12).
- İçme suları kaynakları civarında hayvan otlatılmasını, tarla açılmasını ve sulama yapmayı yasaklamak ve bunlara verilecek para cezaları miktarını tespit etmek (Sular Kanunu madde 7).
- Belediyelerce kurulacak hallerin düzenli çalışması için yönetmelik çıkarmak (Haller Kanunu madde 3).
- Belediyelerce idare edilen toptancı hallerinde satılan malların satış fiyatları üzerinden %3'ü geçmemek şartıyla resim tarifesi yapmak; şayet malların hale giriş ve çıkışı, belediye görevlileri tarafından yapılıyorsa, buna karşılık alınacak ücret tarifesini belirlemek (Hal Kanunu madde 6).
- Vergi Takdir Komisyonu'na (mahallinde ticaret ve sanayi bulunmayan yerlerde) iki asıl iki yedek üye seçmek (Vergi Usul Kanunu madde 73).
- Tadilat komisyonuna iki üye seçmek (Vergi Usul Kanunu madde 73).
- Nüfusu 10.000 ve daha fazla olan belediyelerde öğle dinlenmesine tabi yerlerde dinlenme saatinin başlama ve bitme saatlerini tespit etmek. Nüfusu 10.000 den az olan yerlerde Öğle Dinlenmesi Kanunu'nun uygulanmasına karar vermek (Öğle Dinlenmesi Kanunu madde 1).
- Çiftçi mallarını koruma heyetini seçmek (Çiftçi Mallarını Koruma Kanunu madde 4).
- İller Bankası genel kuruluna katılacak üyeyi seçmek (İller Bankası Kanunu madde 12).
- Kadastro ve Tapu Tahrir Komisyonu'na iki üye seçmek (Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu madde 10).



- Satış komisyonuna, belediye adına katılacak üyeyi seçmek (Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun madde 90).
- Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun öngördüğü sağlık zabıta yönetmeliğini hazırlamak (Umumi Hıfzısıhha Kanunu madde 226).
- Muhtaç çiftçilere ödünç tohumluk verilmesi konusundaki ihtiyaç komisyonuna üye seçmek (Muhtaç Çiftçilere Ödünç Tohumluk Verilmesi Kanunu madde 1).

1580 sayılı belediyeler yasının eskiliği, günümüzde çok küçük rakamlarla ifade edilebilecek parasal değerlerin belediye meclisinin görevleri arasında sayılmaları bugün yerine getirilmesi zor görevler olarak gösterilebilir. Örneğin, söz konusu yasanın 70. maddesinde belediye meclisinin görevleri arasında üç yıldan fazla süre ile veya on bin liradan yüksek bedelle yapılacak kira sözleşmeleri ile tutarı bin liradan fazla olan davaların anlaşma ile çözülmesi, konuların görüşülüp karara bağlanması yer almaktadır. Yasal düzenlemelerde bu tür paraya dayalı görev belirlemelerinden kaçınılması, bu amaçla konunun önemini belirleyecek ve zamanla değişmeyecek ölçütler kullanılması gerekir (KAYA Raporu, 1992: 140).

1580 sayılı yasanın 70. maddesinde belediye meclisinin görüşüp karar bağlayacağı konular 16 fıkra olarak sayılmıştır. Hemen takip eden maddede ise bu 16 karardan 9 unun yerel mülki amirin onayı ile kesinlik kazanır denmiştir (KAYA Raporu, 1992: 141). Yerel demokratik anlayışla bağdaşmayan bu uygulama tipik bir vesayet örneğidir. Temelde bu anlayış yerel yönetim ve karar organına güvensizlikten kaynaklanıyor denilebilir.

Günümüz koşulları içerisinde bu yetkinin kaldırılarak, belediye meclis kararlarının hemen uygulamaya konulmaları gerekir. Demokratik yerel yönetim anlayışı gereği denetim gerekecekse bunun meclisin kararları üzerinde bir hukuka uygunluk denetimi şeklinde olabileceğini söyleyebiliriz.

1580 sayılı yasanın 71. maddesi dışında kalan ve onayla kesinleşmeleri öngörülen başkaca belediye meclisi kararları şunlardır:

Belediye meclislerinin yapmak istedikleri akıl hastaneleri ile kurmak istedikleri fenni temizleme ve arıtma tesisleri yerleri Sağlık Bakanlığınca; tarım ve sanayi ürünleri sergi alanları, panayır yerleri oluşturulması ve müzeler kurulup işletilmesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca; mezbahalarda kesilen etlerin satış yerlerine taşınmasına ilişkin ücret tarifelerinin, İçişleri Bakanlığınca; belde sınırları içinde toplu ulaşım aracı işletmek üzere, belediyelerin de ortak olacakları şirketler kurulması veya bu amaçla imtiyaz verilmesi Bakanlar Kurulu Kararınca; belediyelerin tahvil çıkarmalarına ilişkin meclis kararı, valilik, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının görüşleri alınarak, Bakanlar Kurulunca onaylanması; 25 yıldan fazla süreli borç alma ve vermeye ilişkin belediye meclisi kararları, il idare kurulu ve valilerin olumlu görüşleri alınarak Danıştay kararınca ve belediye bütçesi, yerel mülki amirin, gerekli değişiklikleri yaparak onaylaması ile kesinlik kazanacaktır (KAYA Raporu, 1992: 142).

Görüldüğü üzere merkezin yerel yönetimler üzerinde demokratik yerel özerklik anlayışıyla bağdaşmayacak katı merkeziyetçi bir denetim uyguladığı söylenebilir.

Bunun için gerek belediye meclisi gerekse belediye başkanı gibi seçimle iş başına getirilen yönetim organlarının merkezi yönetimin vesayetine konulması durumuna son verilerek yerel yönetimlerin etkinliği arttırılmalıdır (Şenyapılı, 1977: 77).

Öyleyse yerel yönetimler kendi organları eliyle merkezi hükümetin görev alanlarına girmeyen alanlarda halkın toplu gereksinmelerini karşılamak için yeni işlevlere sahip çıkabilmeli faaliyet alanlarını genişletebilmelidir (Tekeli, 1994: 18).

### **3.2.1.1.11.Belediye Meclisi Kararlarına İtiraz**

Belediye meclisinin vermiş olduğu bazı kararlar, herhangi bir makamın onayına tabi olmaksızın kesindir. Ancak, bu kabil kararlara karşı belediye başkanı veya alakadarlar tarafından itiraz edilebilir. Bu itirazları, ilan tarihinden itibaren on gün içinde vilayet merkezi olmayan belediyelerde, belediye başkanı veya alakadarlar tarafından vilayete; vilayet merkezi olan belediyelerde, belediye başkanı veya alakadarlar tarafından İçişleri Bakanlığına yapılabilir (KAYA Raporu, 1992: 143-144).

İl merkezine bağlı köy ve kasaba belediyelerinin kesin meclis kararlarına karşı valiye itiraz edilebilir. İtiraz vukuunda valinin görüşü alındıktan sonra İl İdare kurulunca karara bağlanır (KAYA Raporu, 1992: 144).

Valiliğe yapılan itirazlar, kaymakamın görüşü alındıktan sonra, on beş gün içinde İl İdare Kurulunca, İçişleri Bakanlığına yapılan itirazlar valinin görüşü alındıktan sonra bir ay içinde Danıştay'ca karara bağlanır. Yapılan itirazlar üzerine, yetkili idare kurullarınca itiraz sonuçlandırılıncaya kadar vali, belediye meclisinin kararlarının uygulanmasını erteleyebilir (Keleş,Yavuz, 1989: 154).

Mahalli mülki amirinin, belediye meclisi kararlarını onaylamadığı durumda, belediye meclisi kararıyla Danıştay'a itiraz edilebilir. Mahalli mülki amirleri, belediye meclisi kararlarını bir hafta içinde onaylamak zorundadır. Bir hafta içinde onaylamadıkları takdirde, belediye meclisi kararıyla Danıştay'a baş vurabilir. Danıştay, konu hakkında bir ay içinde karar vermek zorundadır. Danıştay'ın verdiği karar kesindir. Belediye başkanlarının ödeneklerine ilişkin kararları bütçe ile ilgili olduğundan mülki amirin tasdikine tabidir.

Belediye meclislerinin olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde veya görev ve kanuni yetkiye aykırı olarak veya kanun ve tüzüklere aykırı olarak verdiği kararlara karşı valilerce veya İçişleri Bakanlığınca itiraz edilebilir. İl merkezi dışındaki belediye meclislerince verilecek kararlar valinin isteği üzerine İl İdare Kurulunca; il merkezi olan yerler belediye meclislerince alınacak kararlar da İçişleri Bakanlığı'nın isteği üzerine Danıştay'ca incelenerek tasdik veya iptal olunur (Keleş,Yavuz, 1989: 154).

1580 sayılı yasanın 73. maddesinde meclisin onayla kesinleşen kararları dışında kesin kararlarına karşı, kararların ilan edilmesinde başlayarak 10 gün içinde karşı çıkabileceği, karşı çıkmanın belediye başkanı veya ilgililerce yapılabileceği, başvurunun il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığına, diğer beldelerde valilere yapılabileceği belirtilmiştir (KAYA Raporu, 1992: 143). İtirazın merkezi yönetim ya da onun taşradaki temsilcilerine yapılmış olması vesayet denetiminden kaynaklanmaktadır. Bu durumun yerel özerklik anlayışına ters olduğu söylenebilir.

### **3.2.1.2.Belediye Meclisleriyle İlgili Bazı Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

Birinci bölümde bahsettiğimiz genel sorunları yanında, yerel yönetimlerimizin, diğer bazı sorunlarının olduğu da bilinmektedir. Gerçekte bu sorunlarında, daha önce çerçevesi çizilmeye çalışılan genel sorunlarla yakından ilgisinin olduğunu söylemek mümkündür. Bir yerel yönetim birimi olarak belediyeleri de bu çerçevede değerlendirebiliriz. Burada değinilmeye çalışılan konu, çok geniş bir potansiyele, girift ve karmaşık bir yapıya sahip olan belediye sorunlarının tamamını kapsamamaktadır. Özellikle, konumuz açısından önemeli olan belediye meclislerinin bazı sorunları üzerinde yoğunlaşmaya çalışılacaktır. Yoksa sorunların tamamını ifade etmek gibi bir durum söz konusu değildir.

#### **3.2.1.2.1.Belediye Meclisleri ve Vesayet**

Belediye meclisleri ve bunların kararları üzerinde, merkezi yönetimin oldukça ağır vesayet yetkilerinin bulunduğu görülmektedir.

Belediye meclisinin feshedilmesi. Bunun için Belediye Kanunu dört ayrı neden saymıştır. Bunlardan ilki, yasanın belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanmak, ikincisi, yasanın belirlediği yerler dışında toplanmak, üçüncüsü de, yasanın verdiği görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmek ve bu durumun belediye meclisine ait işleri sekteye uğratması, dördüncüsü ise, siyasal konuları görüşmek ya da siyasal dileklerde bulunmak.

Belediye meclisinin kararları üzerindeki vesayet yetkisi. Belediye meclisinin kararları üzerindeki vesayet, genellikle İl Genel Meclisleri üzerindeki vesayetten daha hafiftir. Belediye meclisinin bütün kararları, vesayet denetimine konu olmaz. Yasa, bu denetimin hangi durumlarda yapılacağını belirlemiştir. Vesayet yetkisini uygulamak hakkı, en büyük mülki amire, Bakanlar Kuruluna, tek tek bakanlıklara, il ve ilçe yönetimi kurullarına ve Danıştay'a tanınmıştır.

Belediye meclislerinin “siyasal konuları görüşmek ya da siyasal dileklerde bulunmak” nedeniyle feshedilebilmesi konusunda Keleş, “belediyelerin siyasal birer kurum” olduklarını hatırlatarak, genel karar organlarında siyasal nitelikteki sorunların görüşülmesini yasaklamanın gerçeklerle bağdaşmadığını ifade ediyor. Yasanın

aradığının dar anlamdaki siyasal, yani partizanca davranışlara dayanan kararlar olmakla birlikte, bunların nesnel ölçütlerini bulmanın güçlülüğüne dikkat çekmektedir (Keleş,Yavuz, 1989: 155-156).

Z.T. Karaman'da, belediye başkanları ve belediye meclis üyelerinin bir siyasi partinin listesinden seçildiğini ifade ederek, yönetimleri yıpratacak, daha kısıtlayıcı ve kayıt koyucu hükümlere yer vermenin, değişen ve gelişen demokratik, sosyo-ekonomik koşullarda yanlış olacağını söylemektedir (Karaman, 1996: 60).

Vesayet denetiminin bir yönüyle ilgili olarak, KAYA Raporunda şu tavsiyeler ileri sürülmüştür: Belediyelerin meclislerinin dönem başı ve bütçe toplantıları dışındaki toplantıları yasa ile belirlemeyip, meclisin yetkisine bırakılmalıdır. Toplantı süreleri de meclisçe kararlaştırılmalı, olağanüstü toplantıya çağırma konusunda valiler, toplantı sürelerinin uzatılması konusunda, valilerle İçişleri Bakanlığı devreden çıkarılmalıdır (KAYA Raporu, 1992: 184-185).

Benzer şekilde, İç-Düzen Raporunda da belediye meclisinin toplantıyı uzatma kararını kendisinin alması fakat süre uzatımında mülki amire bilgi verilmesi, İçişleri Bakanlığı'nın devreden çıkarılması önerilmektedir. Ayrıca, meclis üyelerinin, soruşturulması ve işten el çektirilmesi konularında belediye başkanları ile aynı hukuki durumda olmaları tavsiye edilmektedir. Diğer yandan mansub belediye başkanlığının var olması (istisnai de olsa) ve kaymakam ve valilerin mansub belediye başkanı olabilecekleri ifade edilebilmiştir. Yine önemli ve acele bir iş çıktığında ilçeler için kaymakam, merkez ilçe belediyeleri için valilerin, belediye meclislerini olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahip olması gerektiği ve ikinci defa çağrılmalarına rağmen gelmeyen meclislerin fesh edilmelerinin mümkün olması üzerinde durulmaktadır (İB, 1972: 179-189).

Neticede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde sadece hukuka uygunluk denetimi yapmalıdır. Halihazırda merkezi yönetim, hukuka uygunluk denetimi ile beraber yerindelik denetimi yapmaktadır. Yerindelik denetimi vatandaşlara bırakılmalıdır. Merkezi yönetim kuruluşları yerel yönetimlere daha çok danışmanlık, eğitim ve rehberlik hizmetleri sunmalıdır (Eryılmaz, 1994: 29).

### **3.2.1.2.2.Belediye Meclisleri ve Temsil**

Belediye meclislerinin temsil özellikleri üzerine derinlemesine bir araştırma yapan Oya Çitci önemli bulgular elde etmiştir. Çitci'nin bulgularını ve değerlendirmelerini kısaca ifadelendirmemiz gerekirse şunları belirtebiliriz.

#### **3.2.1.2.2.1.Nüfusun Temel Özellikleri ve Belediye Meclisi Üyeleri**

Nüfusun ve belediye meclisi üyelerinin eğitim, meslek ve cinsiyet ölçülerine göre karşılaştırılması, temsilcilerin, temsil ettikleri nüfustan farklılaştığını kanıtlamaktadır. Bu farklılaşma özellikle meslek ve cinsiyet dağılımında çok kesin nitelik kazanmaktadır. Belediye meclis üyeleri eğitim durumlarına göre değerlendirildiklerinde, ekonomik açıdan etkin nüfusa oranla daha seçkin bir grup oluşturmaktadırlar. Meslek açısından değerlendirildiğinde ise, belediyelerin düzenlediği ve denetlediği hizmetleri tüketenlerin temsilinin sınırlı kaldığı, bu hizmetleri üretenlerin daha elverişli konumda olduğu görülmektedir. Bu bağlamda temsilin yansıtma işlevinin gerçekleşmediği söylenebilir. Kadın temsili ise, belediye meclislerinde yansıtma işlevinin ya da dengeli temsilin gerçekleşmediğinin en belirgin kanıtını oluşturmaktadır (Çitçi, 1989: 109-110).

#### **3.2.1.2.2.2.Yerleşim Düzeyi ve Belediye Meclis Üyeleri**

Kır-kasaba-kent ekseninde belediye meclis üyelerinin eğitim durumlarına göre temsil kalıpları, ülke genelinde eğitim imkanlarının kırdan kente doğru akışına paralel olarak, farklılık göstermektedir. Yerleşim düzeyine göre temsil önceliğine farklı mesleklerin sahip olduğu görülmektedir. Kır düzeyinde egemen olan çiftçiler, kasaba düzeyinde ve kent düzeyinde esnaflara bırakılmaktadırlar. Ancak, kent düzeyinde esnafların görece ağırlığı azalırken, uzman mesleklerin temsilinde bir yükselme ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede, farklı yerleşim düzeylerinde belediye meclisi üyelerinin bileşiminin, bir yandan temel toplumsal ve ekonomik yapı özelliklerini, öte yandan da bu yapıyı denetlemek isteyen kesimleri yansıttığını söylemek olanaklıdır. Hizmetlerin tüketicisi ücretliler temsilde az iken, belediye hizmetlerini üreten mesleklerin belediye meclislerinde egemen olmaktadır (Çitçi, 1989: 124-125). Görüldüğü üzere belediye

meclislerinde, toplumun ve ekonominin tüm kesimlerinin yeterince temsil edilmediği görülmektedir (Varol, 1989: 44).

### **3.2.1.2.2.3.İllerin Toplumsal ve Ekonomik Gelişme Düzeyleri ve Belediye Meclis Üyeleri**

Benzer ekonomik ve toplumsal gelişme özellikleri olan ve toplumsal-ekonomik gelişme endekslerinde birbirine yakın sıralarda yer alan illerde benzer temsil kalıpları ortaya çıkmaktadır. Eğitim açısından ilk ve yüksek öğrenim düzeylerinde bu ilişki kesin bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Belediye meclis üyelerinin mesleki dağılımı açısından da gelişme düzeyi ve yapısal özelliklerinden belirleyicilik söz konusudur. Ancak, bu belirleyicilik yapısal özelliklerin tümüyle yansımaları biçiminde olmamaktadır. Kimi kesim ve grupların, mesleklerin temsil önceliği her koşulda ortaya çıkmaktadır. Mesela, çiftçi, esnaf ve uzman meslekler bunlar arasındadır (Çitçi, 1989: 141).

### **3.2.1.2.2.4.Siyasal Partiler ve Belediye Meclisi Üyeleri**

Belediye meclislerinde temsil kalıplarının siyasal partiler temelinde incelenmesi, gerek eğitim ve meslek, gerekse kadın temsili yönünden siyasal yelpazenin sağında yer alan partilerle solunda yer alan partiler arasında belirleyici farklılıkların olmadığı göstermektedir. Bu yapı, özellikle, belediye hizmetlerini tüketen nüfusun temsili söz konusu olduğunda geçerlilik kazanmaktadır (Çitçi, 1989: 154-155).

Çitçi'nin bulgularını destekler şekilde Keleş'te, 1960'larda, belediye başkanlığı ve meclis üyeliği gibi görevlerin özellikle küçük yerleşim yerlerinde pek rağbet görmezken, 1980'lerin ortalarından itibaren tamamiyle tersine döndüğünü ifade etmektedir (Keleş, 1992b: 9). Bunda menfaat saikinin önemli bir etken olduğunu söylemek mümkündür.

Şükrü Karatepe de, belediye meclislerinin teşekkülünün halkın temsil edilmesinde bir miktar yetersizlikler gösterdiğine dikkat çekerek, belediyelerde daha çok imar hareketlerinden rant dağılımı ortaya çıktığı için taşeronlar ve müteahhitlerin belediye meclisine girmek istediklerini söylemektedir. Bunun yerine daha çok bilgi birikimi olan ve daha çok memleketin değişmesine öncülük yapacak olan kadroların belediye meclisine girmeleri sağlanmalıdır görüşündedir. Avukat, mühendis, mimar kamu

görevlilerinin ve mutlaka üniversite öğretim üyelerinin belediye meclisine girmelerine izin verilmesini savunmaktadır (Uğurlu, 1995: 110).

Celal Doğan'da belediye meclislerinde atanmışların da olması gerektiğini vurgulayarak, ticaret ve sanayi odaları, ticaret borsası, üniversite rektörü, esnaf kuruluşları temsilcileri, memur temsilcilerinin de belediye meclislerinde yer almasını istemektedir (Uğurlu, 1995: 110).

Keleş ve Hamamcı'nın belediye başkanları ve belediye meclisi üyelerinin katılımıyla yaptıkları bir çalışmada, belediye meclislerinde sivil toplum örgütlerine belli sayılarda sandalye verilmesine %58.4'lük bir bölümün olumlu cevap verdikleri görülmüştür (Geray, 1994: 4).

Temsil konusu ile ilgili olarak, KAYA Raporu'nda ise, belediye meclisi seçimlerinde, seçim çevresinin mahalle olması öngörülmekte ve mahalle örgütüne sosyal-kültürel alanlarda ve kimi kent hizmetleri bakımından işlevler verilerek canlı bir birim niteliği kazandırılabilceği dile getirilmektedir (KAYA Raporu, 1992: 184).

Benzer şekilde Yalçındağ'da mahalle birimi üzerinde durarak, kent yönetiminin halka yakınlaştırılması açısından mahalle üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu amaçla mahalleye bugünkünden çok farklı bir rol verilmesi gerektiğini ifade ederek, mahalle muhtarı, kurulu ve mahalle temelinde seçilecek belediye meclisi üyelerinin, belediye ile kentli arasında sağlıklı iletişim kurulması ve işletilmesinde olumlu işlevler göreceğini söylemektedir (Yalçındağ, 1995: 28).

Firuz D. Yaşamış ise, belediyelerde halkın kararlara katılımı için öngördüğü şartlar içine, meclisin mahalle esasına göre oluşturulmasını ve mahallelerin mecliste nispi temsil ilkesine göre temsil edilmesini almıştır (Yaşamış, 1993: 20).

Eryılmaz'da mahalle muhtarlarının belediye meclisinin doğal üyeleri olması gerektiğini savunarak, belediye meclisi üyeliği seçiminde, seçim çevresi olarak mahallenin kabul edilmesini önermektedir (Eryılmaz, 1994: 28).

Gürsel Deniz ve Hakan Aslan da, mahallenin belediye meclisi üyelerinin seçiminde baz alınmasının gerekliliğini ifade ederek, mahalleden seçilen meclis üyelerine mahallenin



kolayca denetleyebileceği bir takım yetkilerin verilmesini istemektedirler (Gürsel, Aslan, 1994: 37).

1580 sayılı yasa belediye meclisinin, her toplantı döneminin başında, meclis başkanlık divanı ile meclis komisyonlarına üye seçimi yapmasını öngörmüştür. Bu görevlere, genelde mecliste çoğunluğu bulunan siyasi partili üyeler seçilmektedir. Belediyelerde ve başkanlık divanı ve komisyonlarda, mecliste temsi edilen tüm siyasi partilerle bağımsız üyelerin kuvvetleri oranında temsil edilmeleri gerektiği savunulabilir. Böylece meclis yönetim ve görüşmelerinde çok sesliliğin sağlanacağı bunun da demokratik bir yaklaşım olacağı söylenebilir.

### **3.2.1.2.3.Belediye Meclisleri ve Çalışma Şekilleri**

Belediye yönetiminin en büyük karar organı olan belediye meclisi yoğun eleştirilere muhatap olan bir birimdir. En çok 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yazılı görevlerinden dolayı eleştirilmektedir. Bu da belediye meclisi toplantıları ve meclisçe alınan kararlar açısından olmak üzere iki şekilde olmaktadır. (Naliş, 1982: 144) Ama her şeyden önce şunu ifade etmek gerekir ki, meclisin çalışma şekliyle ilgili mevcut yasal düzenlemeler gerçek çalışma koşullarına uygun düşmemektedir. Yapılan bir çalışmada Ankara Belediyesi'nde karar süreci incelenmiş ve şu sonuçlara varılmıştır:

1968-1973 AP'li Ekrem Barlas Dönemi, 1973-1977 CHP'li Vedat Dalokay Dönemi ve 1984-1989 ANAP'lı Mehmet Altınsoy Dönemi'nde;

- Belediye meclislerinin çalışmalarının büyük ölçüde olağanüstü toplantılar biçiminde yürütüldüğü görülmüştür.
- Meclis Kararları arasında, uzmanlık komisyonlarına ilişkin konuların büyük ölçüde komisyonlara gönderilmeden doğrudan meclis genel kurulunda görüşülerek alındığı görülmüştür.
- Belediye meclisinde oluşturulan kararlarda, üç dönemde de belediye örgütünün ve yönetiminin iç işleyişiyle ilgili kararların oranı, kentsel hizmetlere ilişkin kararların oranından daha yüksektir.

Yalçındağ ise, meclisin çalışma ve karar alma sürecinde, halkın katılımını ve saydamlığı sağlayabilmek için bazı önerilerde bulunmaktadır.

- Meclis, zorunlu toplantılar dışındaki toplantıların zamanını ve yerini kendisi belirleyebilmelidir.
- Kentlilere, hemşehri girişimi yoluyla meclisi toplantıya çağırma olanağı sağlanmalıdır.
- Zorunlu belli toplantılarda kentlilerin belediye başkanı ve seçilmişlerine soru sorma hakkı tanınmalı, bu soruların yanıtlanması zorunlu olmalıdır.
- Meclis toplantı tutanakları aynen yayınlanmalıdır.
- Kimi konularda (imar planı, plan değişiklikleri vs.) halk oylaması zorunlu olmalıdır (Yalçındağ, 1995b: 27).

KAYA Raporu'nda da, belediye meclisi ile halk arasındaki ilişkinin canlı ve sıcak tutulması, bu amaçla, meclis kararları ve görüşme tutanakları açık olması istenmektedir (KAYA Raporu, 1992: 185).

1580 sayılı yasa ve seçim yasalarında, kişisel olarak, belediye meclis üyelerine, belediye yönetiminden bilgi ve belge isteme ve belgeler üzerinde inceleme yapma konusunda yetki tanıyan bir düzenleme söz konusu değildir. Bu sebeple üyeler gerekli bilgi ve belgeleri ya hiç sağlayamamakta, ya da dolaylı yollardan sağlama yollarına gitmektedirler. Neticede, hemşehrilerin kendi adlarına hizmet yapması için seçtikleri üyeler, meclis görüşmelerinde elde edebildikleri yetersiz bilgilerle yetinmek zorunda kalmakta, giderek hizmetlere yabancılaşmaktadırlar (KAYA Raporu, 1992: 145).

Her ne kadar 1580 sayılı yasanın 64. maddesinde, belediye meclisi üyelerine, belediye işleri konusunda, belediye yönetimine soru sorma yetkisi tanınmış ve bu soruların ya doğrudan belediye başkanı ya da uygun göreceği bir encümen üyesi ya da daire başkanı tarafından cevaplanmasının zorunlu olduğu belirtilmişse de soru sorma ve cevaplama ile bu yetkiyi yeterli bulma imkanı yoktur denilebilir. Meclis üyelerinin, vazgeçilmez hakları olan, denetleme yetkilerini kullanmalarını güçleştirmek değil, kolaylaştırmak gerekir. Bunun için kendilerine istedikleri her türlü belge ve bilginin de, belediye

başkanlığınca verilmesi gerektiği demokratik yerel yönetim ilkeleri gereği zorunlu hale gelmelidir (KAYA Raporu, 1992: 145).

### **3.2.1.2.3.1.Meclis-Başkan İlişkileri**

Belediye meclisi belediye tüzel kişiliğinin genel karar organıdır. Belediye meclis üyeliği için her belde bir seçim çevresi olarak kabul edilir. Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri meclis üyelerinin seçimi içinde her ilçe bir seçim çevresi olarak değerlendirilir. Belediye başkanı ise seçimle iş başına gelen ve belediye yönetimin başında yer alan kişidir.

Meclis-başkan ilişkileri yasalarla düzenlenmiş ve hükme bağlanmıştır. Bu konu da en önemli yasa büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler için 1580 sayılı belediyeler kanunu, büyükşehir belediyeleri içinde 3030 sayılı büyükşehir belediye kanunudur.

1580 sayılı belediyeler kanununun 59. maddesi gereği belediye meclis görüşmelerini belediye başkanı açar, meclise duyurulmak üzere verilmiş varsa gündemde yazılı maddelerin görüşülmesine başlamadan önce başkan bunları meclise bildirir. Ayrıca madde 70/16'da belediyeye düşen görev ve yetkiler içinde olmak şartıyla başkan tarafından meclise getirilecek veya üyeden bir veya birkaçı tarafından teklif edilecek başka konuların meclisçe görüşülüp karar bağlanacağı belirtilmektedir. Söz konusu yasa gereği belediye başkanının kanuni yetkilerini kısımaz denilmiştir (Karaman, 1996: 121).

Meclis-başkan ilişkileri çerçevesinde meclisin başkan karşısında güçlü olmasını sağlayan hüküm, belediye kanununun 96. maddesinin B bendinde yer alan, belediye memurlarının ilk toplantıda belediye meclisince onaylanmak şartıyla belediye başkanı tarafından seçileceği yolundaki hükmüdür denilebilir. Ancak, belediye meclisinin söz konusu atamayı inceleme yetkisi yasa, tüzük ve yönetmeliklere uygunlukla sınırlandırılmıştır. Öte yandan belediye başkanının başkanlık ödeneğinin de takdir yetkisi meclise aittir denilmiştir (Karaman, 1996: 121).

Ayrıca 1580 sayılı belediye yasası, olağan ve olağanüstü toplantıların gündeminin belediye başkanı tarafından en az bir hafta önceden bütün meclis üyelerinin beldedeki adreslerine bildirileceği ya da uygun araçlarla ilan edileceği; mecliste müzakere

edilecek konuların başkan tarafından teklif edileceği; meclisin her kısım toplantısında üyeler arasından iki başkan vekili ile gerektiği kadar katip seçeceğini hükme bağlamıştır. Öte yandan demokratik yönetim gereğine uygun olarak, belediye meclis üyelerinin her birinin belediye işleri ile ilgili herhangi bir konuda meclis başkanlığına önerge vererek gen soruda bulunabileceğini, başkan veya görevlendireceği bir kişinin meclis önünde gensoruya cevap vereceğini hükme bağlamıştır. Bunun yanında, görüşme tutanaklarının tespiti ile bu tutanakların meclis başkanı ile üyelerden oluşan iki katip tarafından ortaklaşa imzalanacağını öngörmektedir (Karaman, 1996: 121-122).

Meclis toplantısında toplam üye çoğunluğu sağlanamamışsa meclis başkanının üç gün sonra toplanmak üzere meclisi tatil edebileceğini ve bunu yerel vasıtalarla ilan edebileceğini hükmünü getirmiştir. Belediye yönetiminde güçlü başkanlık yapısına uygun olarak yasa, meclis üyelerinin birbirini takip eden üç toplantıya katılmamaları halinde meclis üyeliğinden düşeceğini, böylelikle meclis üyelerinin toplantıya katılmayarak meclisi kilitlemelerine karşılık başkan korunmuş olmaktadır. Bunun yanında belediye başkanı, belediye meclisine her toplantı dönemi başında senelik bir çalışma raporu vermektedir. Yasa belediye meclisine raporu yeterli görmediği takdirde yetersizlik kararıyla kabul edemeyebileceğini belirtmiş ve mahallin en büyük mülki amirine bir tutanak halinde belediye başkan vekili tarafından gönderilebileceğini belirtmiştir (Karaman, 1996: 122-123). Bu durum idari vesayet çerçevesinde merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin belirgin bir uygulamasıdır. Bu bağlamda konunun mahallin en büyük mülki amirine havale edilmesi açıkça yerel demokratik yönetimle bağdaşmadığı söylenebilir.

Pratikte uygulaması çok az olmasına rağmen ancak demokratik yönetim ve halkın yerel temsilcisi sıfatıyla belediye meclislerine başkan karşısında verilen en büyük yetki hiç kuşkusuz belediye kanunu madde 76'ya göre başkanın her yıl meclise bir çalışma raporu vermesini karara bağlaması, böylece “meclisin, üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu ile raporu yeterli görmemesi halinde belediye başkanının düşürülmesi sonucuna imkan” (Karaman, 1996: 123) verebilmesidir.

Ülkemizde belediyelerin içinde yer aldığı kurumsal çerçevenin bir çok eksikliği vardır. Ancak, en önemli sorunun eskiden mevzuat ile toplumsal ve ekonomik alanda gelişen Türkiye arasındaki çelişkiler olduğu anlaşılmaktadır. 1930'lara ve hatta 1850'lere göre

şekillendirilen kurumsal kalıp gelişen ve değişen yeni koşullara uyum sağlayamamaktadır. Yönetimsel vesayetinin içeriğinde önemli değişimler gerçekleşmiş ancak demokratikleşme yolundaki gelişim, yerel yönetimlerin yerel demokrasiyi geliştirme uygulamaları yeterince kurumsallaştırılamamıştır (Yaşamış, 1996: 30).

Şu da bir gerçektir ki, belediyeler batı toplumlarında bir sivil toplum kurumu olarak gelişmiştir. Bu bakımdan Batının Belediye olgusu bir sivil toplum kurumu olarak yorumlanma geleneği vardır. Onu merkezi yönetimden ayıran özelliklerin arkasında bu geleneğin etkileri görülür. Belediyelerin yeniden düzenlenmeleri sırasında bu geleneğin öğeleri korunur. Batı için Belediye kurumu sadece bir kentte yaşayan kişilerin müşterek ihtiyaçlarının etki bir şekilde sağlanmasının yolu değil, merkezi devlet anlayışına karşı sivil toplum geleneğinin sürdürülmesi demektir. Bu nedenle, Türkiye'deki belediye olgusunun niteliğinin bu yönüyle ortaya konulması gerekir. Ancak bizde yerel yönetimler tepeden inme geldikleri için halk tabanına dayanmamaktadırlar (Tekeli, 1982: 18). Sorunların arka planında yatan siyasi-sosyal gerçeklikte bu olsa gerektir.

Belediyelerin örgütsel ve yönetsel sorunlarının bir parçası da başkan ile meclis arasındaki ilişkilerin düzeyi, bu iki organın birbirlerine karşı konumları belirlemektedir.

Yerel meclise temsilci seçmek, seçmen açısından başkan seçmek kadar önem taşımadığı söylenebilir (Çitçi, 1999: 237). Ülkemizde yerel yönetim organları olarak kabul edilen başkan ve belediye meclis üyeleri birbirinden ayrı; belediye meclis üyeleri ise tamamı birden seçilebiliyor. Belediye tüzel kişiliğinin karar organı olan belediye meclislerine halka karşı sorumluluk yükletilmediğinden alınan kararların uygulayıcısı konumundaki belediye başkanı tek sorumlu gibi gözüküyor. Bu durumda belediye başkanları ile meclis arasında çatışmalara sebebiyet veriyor (Tekeli, 1977: 187). Bugünkü sistemde belediye başkanının meclisten ayrı olarak seçilmesi ve encümenin durumu belediye başkanına meclis karşısında güçlü bir konum vermektedir. Meclislerin yetkileri arttırılarak belediye başkanının gücü azaltılabilir (Tekeli, 1977: 187). Öte yandan belediye başkanının belediye meclis üyeleri arasından değil de doğrudan doğruya halk tarafından seçiliyor olması da belediye başkanına belediye meclisi karşısında güçlü liderlik konumu kazandırmaktadır (Eryılmaz, 1994: 152).

Belediye başkanı ve belediye meclisleri arasında denge kurmak amacıyla meclisin gücünü arttırmakla birlikte kamuoyunda görünür hale getirmek gerekir. Böylece kamuoyu karşısında birlikte sorumluluk yüklenilmiş olunur. Meclise karşısında ön plana çıkmış olan belediye başkanı, meclise oranla daha fazla kamuoyu baskısıyla karşı karşıyadır (Tekeli, 1977: 90). Öte yandan meclisin içinden meclis üyeleri tarafından seçilebilen bir belediye başkan uygulaması da denge getirebilecektir.

Kent yönetim sisteminin temelinde, hizmetlerde etkinlik ve demokratik katılımın sağlanması için gerekli koşulların yaratılması yatmaktadır. Demokratik katılım, sadece seçime iştirak eden belde halkının diğer katılım yollarını da kullanarak kent yönetimin içinde yer almasına izin vermek değil, aynı zamanda heterojen yapıya sahip kent halkının seçilenler eliyle temsil edilebilmesi ve meclis içinde de demokratik yapılanmanın en geniş anlamıyla gerçekleştirilmesidir. Bu bağlamda denilebilir ki, başkan, meclis ve encümeniyle kent yönetiminin yapısı, rolleri, sorumlulukları ve geniş anlamda kent yöneticilerinin değer yargıları uzun zamandan beri değişmektedir. Ancak geleneksel kent yönetim biçimi geniş ölçüde dokunulmadan kalmıştır. Bu durum profesyonel kent yöneticilerini gerçekçi ve çağdaş bir kent yönetimi uygulamaktan uzaklaştırmaktadır. Son yıllarda yürütme ve karar verme görevlerini yüklenenlerin açısından yönetimin geliştirilmesinde, siyaset ve yönetimin farklılığı, kent yöneticisinin (başkan) konumu, siyasi tarafsızlık, yeterlilik ve uzmanlık gibi fikirler yönetimde reform arayışlarının anahtar sembolleri haline gelmiştir (Karaman, 1995: 268-269).

Başkan-Meclis sistemimiz dengeler üzerine oturtulmaya çalışılan bir görüntü vermektedir. Başkanın gücü meclis ile, meclisin gücü de başkan ile sınırlandırılmaya ve kontrol edilmeye çalışılmaktadır. Gerçekte ikisi de seçim ile geldikleri için güçlü pozisyondadırlar. Ama şu da bir gerçektir ki, daha güçlü pozisyonda olan merkezi yönetimdir. Meclis ve başkanın güçleri, idari vesayetın elverdiği ölçüden arta kalan alanlarda birbirlerini dengelemektedir.

Bu çabalar rağmen zamanla, belediye başkanının etkinlik konusunda, meclisin gücünün üstüne çıktığı gözlemlenmektedir. Meclisler, günlük işlerle uğraşırken, yürütmeyi elinde bulunduran başkanın, çeşitlenen ve büyüyen yerel kamu hizmetlerinin verdiği prestij ve kazanımlarla gücünü arttırdığı ve sistemde ön plana çıktığı söylenebilir.

Başkanın siyasal kimliğinin ağır basması da güçlenmesine bir etkidir. Yerel yönetimler seçimlerinde belde halkının belediye meclis üyelerini tanımak için özel bir gayret sarf etmezken, belediye başkan adaylarının üzerinde siyasal propagandanın yoğunlaşması da bu tespiti doğrular niteliktedir.

Meclis üyeleri gözden geçirildiğinde, meclis üyelerinin seçmenlerle ilişkileri olan ve yöneticilere yardım eden kendi küçük işine sahip, nadiren yerel işlerle ilgili olan kimselerdir. Meclis üyeleri toplumda orta sınıfın temsilcileri konumundadır. Endüstri, finans topluluklarının üst düzey yöneticileri değildir. Ulusal politikacıların aksine, yerel devlet memurları genellikle eğitilmiş ve profesyonel yöneticiler değildir. Küçük kentlerde meclis üyeleri hizmet ettikleri topluluğun tipik yapısını taşır. Ancak, büyük kentlerdeki heterojen yapı belediye meclislerine ülkenin mevzuat düzenlemelerine göre yasak ve kısıtlamalar nedeniyle yansımayaabilir. Buna karşılık büyük topluluklarda gerçekleştirilen meclis toplantıları, bölünmüş oylar nedeniyle, şiddetli tartışmalara sahne olabilir. Küçük kent meclislerindeki toplantılarda ilişkiler daha sıradandır ve kararlar büyük çoğunlukla oybirliği ile alınmaktadır. Çünkü karar vermeden önce dayanışma ve görüşme amacıyla toplanmak mümkündür (Karaman, 1995: 273-274).

Bütün bu gelişmeler, belediye başkanından politik başarısının üstünde ve dışında çok daha başka niteliklerin istenmesi gerektiği kanısını yaygın bir hale getirmiştir (Yavuz, 1966: 39).

Ülkemiz belediyelerinde, başkanın öne çıkmış pozisyonunun düzeltilerek, karar organı olan belediye meclisinin ön plana çıkartılması demokratik bir zorunluluktur. Hizmetlerin verimli ve etkin bir şekilde sunulabilmesi için de, başkanın göreve geliş şekli ve buna bağlı olarak görev ve yetkilerinin yeniden gözden geçirilmesi gereği vardır.

Bu bağlamda yerel yönetim meclisleri başkanın değil, gerçek anlamda halkın meclisi haline getirilmelidir. Belediye meclisleri belediye başkanının denetim ve güdümünde çalışan dirayetsiz organlardır. Meclislerdeki konuşmaların başkana hitaben yapılması gereği bunun bir kanıtı olarak değerlendirilebilir (Eryılmaz, 1994: 29).

### 3.2.1.2.3.2.Meclis-Encümen İlişkileri

Belediye meclisleri belediye başkan ilişkilerine karşın, meclis-encümen ilişkileri daha azdır denilebilir. 1580 belediyeler yasası gereği belediye encümenleri belediye organları içerisinde bir karar organı ve danışma niteliğindedir. Bunun yanında belediye encümenlerinin yürütme organı oldukları da söylenmektedir (KAYA Raporu, 1992: 146).

Belediye meclisi yılda üç defa toplanmasına karşılık belediye encümeni her zaman toplanabilen bir organdır. Belediye encümeni, belediye başkanı, belediyelerdeki daire başkanları bunların yarısını geçmemek üzere, belediye meclisinin kendi içinden seçtiği üyelere oluşur. (Al, 1996: 45) 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeler Kanununun 13. maddesi gereği, büyükşehir belediye encümeni de büyükşehir belediye başkanı veya vekil tayin edeceği kişinin başkanlığında, genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten ilgili birim amirlerinden oluşmaktadır. Encümene seçilmiş ya da atanmış üyeler açısından başka bir ifadeyle temsil açısından bakıldığında (Karaman, 1996: 121) söz konusu yapının demokratik yerel yönetim anlayışına uygun olmadıkları görülmektedir.

Encümen üyeleri için yetersizlik kararı verilemeyeceği gibi meclisin başkan için verdiği gensoru işlemi belediye encümenleri için yapılamamaktadır. Belediye encümenine seçilmiş kişilerin meclis üyelikleri üzerlerinden kalkmadıkça encümen üyeliğinden düşürülemezler (Karaman, 1996: 124).

Belediye encümeni, belediye başkanının veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında toplanır. Belediye başkanı tarafından sunulan konuları müzakere eder ve çoğunlukla karar verir. Yasanın yüklemiş olduğu görevlerinden dolayı belediye encümeni meclise karşı sorumludur (Al, 1996: 45).

Belediye encümeninin görevleri, bütçeyi incelemek, kamulaştırma kararı vermek, aylık gelir ve gider çizelgelerini denetlemek, açık arttırma ve eksiltme şartnamelerini, ihaleleri ve pazarlık kararlarını incelemek veya onaylamak, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirmek ve muhasebe hesaplarını incelemek, bütçede bölüm içi maddeler arasında aktarma yapmak, ulaşım hizmetlerine ait ücret tarifelerini



düzenlemek ve zorunlu ihtiyaç maddelerinin fiyatlarını tespit etmek, belediye cezalarını tespit etmek, belediye personelinin özlük haklarıyla ilgili bazı konularda karar vermek ve belediye ait taşınır malları gerektiğinde satmaktır (Al, 1996: 45).

Genel anlamda belediye encümenleri irdelendiğinde belediye tüzel kişiliğinin genel karar organı belediye meclisi olmasına rağmen tevdi edilen görevler itibarı ile bir karar organı gibi hareket etmektedir denilebilir. Özellikle encümende seçilen üye sayısının azlığı dikkat çekmektedir. Encümen sadece kesin hesap hakkında belediye meclisine görüş bildirir, bunun dışında her ne kadar görevlerinden dolayı meclise karşı sorumluda olsa da pek bir ilişki söz konusu değildir. Denilebilir ki direkt ilişki belki de encümende belediye meclisi üyelerinden seçilmiş kişilerin olması dışında yoktur denilebilir.

Öte yandan belediye meclisinin toplantı da olmadıkları dönemlerde belediye encümenleri onların yerine bakar. Ancak, belediye encümenleri belediye meclislerinin yerine karar almak için değil, yürütme işlevinin yerine getirilmesinde belediye başkanlarının yanında onlara yardımcı olmak üzere kurulmuşlardır (KAYA Raporu, 1992: 46). Belediye meclislerinin toplantıda olmadıkları dönemlerde belediye encümenince alınan kararların meclisin tekrar onayına sunulması söz konusu değildir. Encümenin başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşmemesi hem meclis hem de encümen karşısında güçlü başkan sisteminin temelini oluşturmaktadır (Karaman, 1996: 121).

Öte yandan encümenin aldığı kararlara karşı ilgili idare kuruluna itiraz hakkının yalnızca belediye başkanına tanınmış olması (Karaman, 1996: 125) bu itiraz hakkının halkın seçimiyle oluşturulan belediyenin genel karar organı durumundaki belediye meclisine tanınmamış olması demokratik yerel yönetim anlayışıyla bağdaşmadığı kanaatindeyiz.

1580 sayılı belediye kanununun 83. maddesinde belediye encümenin, belediye meclisinin toplantılarda olmadığı dönemlerde yerine geçerek karar verebileceğini hükme bağlamıştır. Ancak, belediye encümeninin belediye meclisi yerine geçerek inceleyip karara bağlayacağı konuları belirtmemiş, fakat hangi konularda karar veremeyeceğini tespiti yoluna gitmiştir. Haliyle encümenin meclis yerine geçerek karara bağlayacağı konular diğer yasalarla belediye meclislerine verilen konuları kapsamaktadır. 1580

sayılı kanunun 70. maddesinin 9. bendinde belediye meclisine, beldenin gelecekteki şekli, genel imar programı, sorunlarına ilişkin konuları görüşüp karara bağlama görevi verildiğinden İmar Kanunu ile meclise verilen görevleri encümen kullanamayacaktır.

Belediye tüzel kişinin genel karar organı olan belediye meclisine verilen görevlerin yasayla belediye encümenine verildiği bilinmektedir. Belediye kanununun 70. maddesinde bütçe ile ilgili genel kararlar belediye meclisine aittir. Ancak, yine belediye kanunuyla belediye “encümenine muhasebe, kayıt ve hesapları üzerinde teftiş ve inceleme yetkisi” verilmiştir (Tekin, 1999: 50). Yerel halkın seçimle gelen temsilcisi, belediye meclislerine ait bu tür görevlerin aynı zamanda yine belediye sistemi içerisinde başka organa verilmesi demokratik yerel yönetim anlayışıyla uyuşmayacak şekilde belediye meclislerini işlevsizleştirmeye yönelik uygulamalar olarak değerlendirilebilir.

Son bölümü şu şekilde değerlendirebiliriz. Ülkemizde ciddi anlamda yerel demokrasilerin gelişimi Tanzimat’la başlamıştır. Tanzimat öncesi yerel demokrasilerin varlığı tartışılmıştır. Tanzimat’la başlayan yerel demokratik hareket halk tabanından gelen bir istekle değil, merkezin lütfuyla tepeden indirilmiştir. Yerel yönetimler kurulurken aslında amaçlanan şey merkezi yönetimlerin güçlendirilmesi olmuştur. Ancak halktan gelen talepler karşısında zamanla sınırlı da olsa kısmi bağımsızlığını sağlamıştır. İlk defa 1855’te İstanbul’da, batıdan gelen modernleşme istekleri doğrultusunda belediye idaresi kurulmuştur. Fakat hem şehremini hem de belediye meclisi üyeleri, yerel demokratik yönetim anlayışı ile bağdaşmayacak şekilde, hükümetçe atanmıştır. Daha sonra 1869’da çıkarılan Dersaadet-i İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul’da yaygınlaştırılmış, 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile her vilayet, sancak ve kazada, belediye örgütü kurulması kararlaştırılmıştır.

Cumhuriyet dönemi yerel demokrasi anlayışı Osmanlıdan miras olarak intikal etmiştir. Bu nedendir ki hem yerel özerklik hem de temsil alanında demokratik yerel yönetim, tam olarak ülkemizde oluşturulamamıştır. Yeterli gelire sahip olamayan yerel yönetimlerimizin merkeze sürekli bağımlı olan ve ondan bağımsız düşünemeyen birimler haline gelmiştir. Yerel yönetimlere pek sıcak bakmayan Cumhuriyet hükümetleri de sürekli olarak gelir açısından yerel yönetim birimlerini kendine bağlı halde bırakmış ve idari vesayeti sürekli gündemde tutmuştur. Bu yapı Cumhuriyet

tarihimizdeki anayasalara da olduğu gibi yansımıştır. Merkezi yönetim bu anlamda yerel yönetimleri kamu hizmeti anlayışında bir ortak gibi görmemiş merkezin taşradaki uzantısı gibi algılamıştır. Yerel yönetimleri sürekli olarak merkezi yönetim karşısında bir tehlike olarak düşünmüştür.

Belediye meclislerine genel yapılarıyla bu açıdan bakılmalıdır. Bunun ötesinde belediye meclisleri temsil açısından da demokratik yerel yönetimin gereğini yerine getirememiştir. Ülkemizde meclis seçimlerine olan rağbet oldukça düşüktür. Bu da temsilin gerektiği kadar yaygınlaştırılmamasından kaynaklanmaktadır. Meclislerin bu durumda olmasına sebep de yasaların her statüdeki vatandaşın mesela memurun, üniversite öğretim üyelerinin meclis üyeliğine seçilme şartı getirmesinden kaynaklanmaktadır. Yasal mevzuat devlet memurluğu statüsündeki vatandaşların görevlerinden istifa etmedikçe seçilemeyecekleri zorunlu hale getirdiğinden temsil yaygınlaştırılmamıştır.

Merkezi yönetim belediye meclislerini gerek karar alma gerekse bu kararları uygulama sürecine sokma açısından belediye meclislerini sürekli sınırlandırmış ve idari vesayet denetimine tabi tutmuştur. Öte yandan yerel demokrasi gereği akçal açıdan da sürekli kendine bağımlı hale getirmiş ve mali özerkliği çok sınırlı tutmuştur. Bütün bunların yanında belediye meclislerini belediye başkanıyla, belediye başkanını da belediye meclisleriyle sınırlandırmış fakat onların üzerinde idari vesayetini de artırmıştır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Latince orjinli demokrasi kavramı halkın iktidarı, iktidarın halkta olması demektir. Demokrasi kavramı üzerindeki eleştiriler, demokratik teorideki uygulanış tarzından kaynaklanmaktadır. Antik yunan sitelerinin doğrudan demokrasisi kaynak alındığında sınırlı sayıdaki insanın yaşadığı ve yine sınırlı sayıda katılımın gerçekleştiği halk idareleri, günümüz dünyasında uygulanabilirliğini yitirmiştir. O halde demokrasi kişilerin kendi seçtikleri temsilcileri vasıtasıyla kendilerini idare etmeleridir. Böylelikle seçimler üzerinde de doğrudan bir halk denetimi söz konusudur. 2500 yıl önce icat edilen demokrasi kavramı kanun önünde eşitlik anlamında kullanılmıştır. Ancak demokrasi, insanlık uygarlığı geliştikçe kavrama yeni anlamlarda dahil olmuştur. Bu bağlamda insanların tek tip düşünemeyecekleri, yeknesak bir yapıda olamayacakları temel savından hareketle, aynı zamanda ayrılık ve bölünme anlamına da gelmektedir. Bu, başkasının da farklı düşünebileceği ön kabulüne dayanır.

İnsanlığın kurduğu uygarlık genel sınıflandırmayla yönetim ve yönetilen ayırımı üzerine inşa edilmiştir. Ancak, temel felsefe yönetenlerin yönetimi geçici mi, yoksa sürekli mi olacak tartışması etrafında toplanmıştır. Bu anlayış çerçevesinde demokrasi, geçici süreli bir yönetimin, seçmenlerin düzenli aralıklarla yöneticilerinden hesap sorabilecekleri ve bir değişikliği dayataabilecekleri bir rejimdir. Bu müdahale anlamında demokrasi otokrasiden ayrılmaktadır. Bu anlamda demokrasi çoğunluk yönetimine ve seçim mekanizmalarına, azınlık haklarına, temsile, seçim hürriyetine ve eşitliğe dayanmaktadır.

Tarihsel açıdan demokratik rejimler yunan sitelerinde ve tip bakımından onlara benzeyen küçük sosyal topluluklarda ortaya çıkmışlardır. Temsili demokrasi ise günümüzde en çok kullanılan türüdür. Atina demokrasisinin modern demokrasiden en ayırt edici özelliği yurttaşların yönetim faaliyetlerine doğrudan katılımıdır. Ortaçağ mutlakiyetçiliğin de demokrasi, teknik alandaki gelişmeler, Avrupa'da zengin tüccar sınıfının doğması, Reform ve Rönesans hareketlerinin sonucunda parlamentoların doğuşuna neden oldu. Daha sonra 1776 tarihli Bağımsızlık bildirgesi demokrasi ve özgürlük düşüncesinin felsefi temellerini oluşturdu. Bunların sonucunda demokrasinin lafzen anılması ve değişik ülkelerde pratize edilmesi 18. yüzyıl ile 19. yüzyıllarda

olabilmiştir. 18. yüzyıl batı dünyasında bütün vatandaşların yönetime doğrudan katılmasının mümkün olmadığının anlaşılması üzerine, çözüm noktası olarak kendilerini temsil edecek kişilerin seçilip ulusal meclislere gönderilme şeklinde gerçekleşti. Bu da katılım demektir. Yani kendisini idare edecekleri belirleyebilme ve seçebilme hürriyeti idi. Bu aynı zamanda iktidarı da sınırlamak demektir.

Demokratik siyasal sistemin gelişmişlik düzeyi toplumdaki farklılıklar arz etmektedir. Bir çok nedeni olmasına karşın genelde üzerinde durulan sebepler, demokratik siyasal kültür eksikliği, sivil toplum anlayışının az gelişmişliği, ağır ekonomik koşulların varlığı ve hukuk devleti ilkesinin zayıflığıdır. Temelde antidemokratik olan toplumlar ya da rejimler demokrasi düşüncesinin doğuşunu ve işleyişini güçleştirir. Hukuk devleti ilkesinin zayıflığı da muhtemel keyfi uygulamaları ve davranış kalıplarını sergilemelerini beraberinde getirir.

Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler, demokrasinin temel kavramlarından biri olarak kabul edilmiştir. Güçlü bir yerel yönetim geleneği, yurttaşlık bilincini geliştirir. Bu da demokratik yaşamı ve siyasal katılımı sağlar. Bunlar çerçevesinde yerel yönetimler demokratik siyasal rejimin teminatıdır. Bir toplulukta demokrasinin ulusal düzeyde başarılı olması yerel düzeyde de başarılı olmasına bağlıdır. Yerel yönetimler düzeyinde demokrasinin gerçekleşebilmesi temelde iki koşula bağlıdır. Bunlar, yerel yönetimlerin merkezi otorite karşısında kısmi bir hareketlilik kazandıran ve merkezin denetiminden uzak tutan özerklik, diğeri de halk denetimini ve temsili gerçekleştiren halk katılımıdır.

Yerel yönetimlerin gelişimi demokrasinin gelişimi ile paralellik gösterir. Nitekim, Antik Yunanda her site idari özerkliğe sahip belediyelere ayrılmıştı. Yerel demokrasilerin tarihi aynı zamanda kentlerin de tarihidir. Modern bir kent yaratmadan sorumlu olan yerel hizmet kuruluşları, kentin gereksinimlerini gidermek amacıyla oluşturulmuşlardır. Aynı zamanda yerel yönetimler güçlü merkezi hükümete karşı bir fren ve denge unsurudur. Demokrasinin temel koşulu sayılan karar organlarının seçimle iş başına gelme durumu, yerel demokrasiler için geçerlidir. Ayrıca seçimle gelen karar organının bağımsız karar alma yetkisi yanında akçal açıdan yeterli gelire de sahip olması gerekmektedir. Ancak her iki koşul açısından da ülkemizde yerel yönetimler merkezin yoğun vesayet denetimi altındadır.

Tanzimatla birlikte 1855'te İstanbul'da batılı anlamda ilk belediye kurulmuştur. Daha sonra, 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi belediye örgütünü tüm İstanbul'da, 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi İstanbul dışında, 1876'da hazırlanan Vilayet Belediye Yasası da her kent ve kasabada belediye örgütlerini yaygınlaştırmıştır. Ülkemizde yerel yönetim birimlerinin Osmanlı'dan Cumhuriyete miras olarak intikal ettiği anlaşılmaktadır. 1912 yılında çıkartılan belediye teşkilatı ile ilgili düzenlemeler 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası'nın çıkarılışına kadar yürürlükte kalmış, bir kısmının ise günümüzde halen yürürlükte olduğu anlaşılmıştır.

Belediye meclisinin tarihi gelişimi çerçevesinde 1876 tarihli Kanun-i Esasisi merkeziyetçi bir çizgi takip ederken, 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanununun aksine Adem-i Merkeziyetçi bir uygulama ortaya koymuştur. Fakat 1924 Anayasası ile 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Adem-i Merkeziyetçi yapısından geri dönmüş ve belirlenen merkeziyetçi eğilim günümüze kadar devam etmiştir. Bu durum tarihimize damgasını vuran 1961 ve 1982 Anayasalarında da bu şekilde değerlendirilmiştir.

Gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimlerin günümüzdeki temel sorunları hızla gelişen ve değişen toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıya ayak uyduramadığı tespit edilmiştir. Öte yandan hem teorik olarak hem de mevzuat yönü ile de toplumun ihtiyaçlarına cevap veremez duruma gelmiştir. Bu nedenle Türkiye'nin idari yapısı acilen yeniden yapılanmaya, tarihsel birikimi de göz önüne alarak gerektiği kanaatindeyiz. Mevcut merkeziyetçi anlayış yerel yönetimlerin güçlenmesine, demokratik yerel yönetim yapısına, yerel katılıma, açıklık vb. güncel yönetsel ve siyasal değerlere karşı olduğu için ve yerel seçilmişlere güvenmediğinden, demokratik yerel yönetimlerin varlık sebebi olan fonksiyonel etkinlik ve demokratik düşüncenin gelişmesine engel olmuştur. Bu nedenle ülkemiz yazınında Demokratik ve Güçlü Yerel Yönetim Modeli ve İdari Reform tartışmaları gündeme oturmuştur.

Ülkemizin belediye yapısı da, bir yerel yönetim birimi olarak yukarıda kısaca çerçevesini çizmeye çalıştığımız düşüncelerin ve tartışmaların dışında kalamamıştır. Büyük sorunlarla mücadele eden belediyelerimizin belirgin bir mevzuat sıkıntısı çektiği anlaşılmaktadır. Mevcut yasal düzenlemeler, belediyelerimize yüklenen görevleri yerine getirme açısından dar gelmekte, sorunların çözümünde ise yetersiz kalmaktadır.

Merkezin, idari görev, yetki ve sorumluluk aktarımında, yerel yönetimlere karşı eli açık olmadığı ve onlara güvenmediği anlaşılmaktadır. Verilen görevler çerçevesinde de gerekli kaynak transferinde cimri davrandığı, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını oluşturma açısından da onlara yeterli hareket serbestisi tanımadığı anlaşılmaktadır. Bu durum karşısında belediyelerin oldukça zorlandıkları bilinmektedir. Bütün bunların yanında demokratik yerel yönetim anlayışıyla bağdaşmayan yoğun idari vesayet mekanizmaları, belediye iyice yıpratmış kanaatindeyiz.

Öte yandan belediyelerimizin yönetsel ve örgütsel sorunları olduğu da tespit edilmiştir. Demokratik işleyişi mümkün kılacak, kamu hizmeti sonucunda etkin ve ihtiyaçlara cevap verebilecek niteliklerle donatılmış bir örgütsel yapı ve organizasyona ülkemiz belediyeleri kavuşturulamamıştır. Bu konuda dikkatimizi çeken nokta belediye başkanı ve belediye meclislerinin örgütsel bütünlük içerisindeki konumları ve birbirleriyle olan ilişkileridir. Başkan ve belediye meclislerinin görevi, yetki ve etkinlik açısından sistem içerisinde birbirlerine karşı olan konumları belediye sistemimizin teorik ve güncel problemlerinin bir bölümünü oluşturmaktadır.

Yasal çerçeve, belediye sistemi içerisinde başkan ile meclisi birbirleriyle dengeleme ve sınırlandırma amacı gütmüştür. Belediyelerin genel karar organı olan belediye meclisi yürütme organı olan başkanın görev yetkileri ile; başkan da belediye meclisine tanınan bir takım görev ve yetkilerle denetim altına almaya çalışılmıştır.

Ancak zamanla pratikte başkan, fonksiyonelliği ile sistemde ön plana çıkarak güçlü bir pozisyona geçtiği saptanmıştır. Demokratik yerel yönetim anlayışının gereği olan meclisin etkin olması gerçeği söz konusu olamamıştır. Bu yanlışlığın düzeltilmesi için, meclis üyelerinin mahalle ölçekli bir seçim yöntemi ile belirlenmesi, sivil toplum örgütlerinin ve üniversitelerin mecliste temsil edilebilmesi, seçilmişlerin ve halkın tercihlerinin zaman zaman ortaya çıkması için referandum gibi bazı yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği kanaatindeyiz. Bu şekilde hem gerçek temsil ve halk katılımının sağlanacağı, hem de meclisin başkanı denetleyebilecek bir etkinliğe ulaşabileceğini düşünüyoruz. Başkanın meclis karşısında güçlülüğünü frenlemek açısından halk tarafından seçilerek oluşturulan meclisin kendi içerisinde seçmesi ve onu denetimi altında tutması, bir yöntem olarak değerlendirmeye gerek olduğu kanaatindeyiz.

## KAYNAKÇA

### a. KİTAPLAR

ADALI, Sacit, (1978), Doğuda Hizmet Gören Mülki İdare Amirleri, Atatürk Üniversitesi Yayınları, Erzurum.

AKIN, F.İlhan, (1987), Kamu Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

EMREALP, Sadun, (1993), Belediyelerde Mali Yönetim, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA-EMME Yayını, İstanbul.

AR, A. Fikret, (1998), Yönetimi Geliştirme, APK Başkanlığı Yayınları, Ankara.

ATEŞ, Toktamış, (1976), Demokrasi, Eser Matbaası, İstanbul.

BUMİN, Kürşat, (1998), Demokrasi Arayışında Kent, İz yayınları, İstanbul.

CANPOLAT, Hasan, (1988), Mahalli İdarelerimiz, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

CEM, İsmail, (1987), Engeller ve Çözümler, Cem Yayınları, İstanbul.

COŞKUN, Sabri, (1976), İdari Vesayet, Ankara

ÇİTÇİ, Oya, (1989), Yerel Yönetimlerde Temsil, TODAİE Yayınları, Ankara.

ÇOKER Ziya, (1995), Yönetimde Yeniden Yapılanma, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yayınları, Ankara.

ÇOKER, Ziya, (1996), Yönetim ve Siyaset, Kazancı Matbaası, Ankara.

DEMİR, Fevzi, ERYILMAZ, Bilal, KARATEPE, Şükrü, (1993), Türkiye’de İl Yönetimlerinin Yeniden Yapılanması, ESİAD Yayınları, İzmir.

DİAMOND, Larry, PLATTNER, Marc.F, (1995), Demokrasinin Küresel Yükselişi, Yetkin yayınları, Ankara.



DUVERGER, Mourice, Siyasal Rejimler, Çev: Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul.

EKEN, Musa, (1995), Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir.

ERDOĞAN, Mustafa, (1996), Anayasal demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara.

ERKUT, Celal, SOYBAY, Selçuk, (1990), Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar, Filiz Kitabevi, İstanbul.

ERTÜRK, Selahattin, (1981), Diktacı Tutum ve Demokrasi, Yelkentepe Yayınları, ankara

ERYILMAZ, Bilal, (1992a), Osmanlı Devletinde Millet Sistemi, Ağaç Yayınları, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal, (1995b), Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir.

FİŞEK, Kurthan, (1976), Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Türk İdare Derneği Yayını, Ankara.

GERDANERİ, Halis, (1970), İdari Reform Açısından Değişen Şartlar, İçişleri Bakanlığı, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi, Ankara.

GÖRMEZ, Kemal, (?) , Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Hizmet-iş Sendikası Yayını, Ankara.

GÖRMEZ, Kemal, (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara.

GÖZE, Ayferi, (1986), Siyasal düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, İstanbul.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (1989), Yönetim Hukuku, S Yayınları, Ankara.

GÜLER, Birgül Aymar, (1992), Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Ankara.

GÜNDAY, Metin, (1996), İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara.

HEPER, Metin, (1992), Türk Demokrasisinin Dünü, Bugünü, Yarını, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurulu, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

KARAMAN, Zerrin Toprak, (1995), Kent Yönetimi ve Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir.

KARAMAN, Zerrin Toprak, (1996), Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir.

KARPAT, Kemal H. (1996), Türk Demokrasi Tarihi, Afa Yayınları, İstanbul.

KAYA RAPORU, (1992), Kamu Yönetimi Araştırması, TODAİE Yayınları, Ankara.

KELEŞ, Ruşen, (1996), Kentleşme Politikası, İmge Yayınları, Ankara.

KELEŞ, Ruşen, FEHMİ, Yavuz, (1989), Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara.

KIŞLALI, Ahmet Taner, (1990), Siyaset Bilimi, İmge Yayınları, Ankara.

LIJPHORT, Arent, (1986), Çağdaş Demokrasiler, Çev: Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları, Ankara.

MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, (1996), Avrupa Kentsel Şartı, Ankara.

MOYA, Henry B. (1964), Demokratik Teoriye Giriş, Çev: Emre Kongar, Türk Siyasi İlimler Derneği yayını, Ankara.

NADAROĞLU, Halil, (1994), Mahalli idareler, Beta Yayınları, İstanbul.

OKTAY, Cemil, (1983), Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İ.Ü.S.B.F. Yayınları, İstanbul.

ORTAYLI, İlber, (1985), Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayınları, İstanbul.

OZAY, İl Han, (1996), Gün Işığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul.

- PAYASLIOĞLU, Arif, (1966), Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme, TODAİE Yayınları, Ankara.
- POWELL, G. Bingham, (1990), Çağdaş Demokrasiler, Çev: Mehmet Turan, S Yayınları, Ankara.
- SARTORİ, Giavonni, (?), Demokrasi Kuramı, Çev: Deniz Baykal, Siyasi İlimler Türk derneği Yayınları, Ankara.
- SOYSAL, Mümtaz, (1976), Ekonomik Gelişme ve Planlı Kalkınma Karşısında Mülki İdare Amirliği Sistemi, TİD Yayınları, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay, (1998), Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TEKELİ, İlhan, (1992), Belediyecilik Yazıları, IULA-EMME Yayınları, İstanbul.
- TEKELİ, İlhan, (1997), Bağımlı Kentleşme, Mimarlar Odası Yayını, Ankara.
- TORTOP, Nuri, (1984), Mahalli İdareler, TODAİE Yayını, Ankara.
- TORTOP, Nuri, İSBİR, E.Günay, (1986), Yönetim Bilimi, Bilim Yayınları, Ankara.
- TOUCQUEVILLE, Alexis, (1994), Amerika'da Demokrasi, Yetkin Yayınları, ankara.
- TOURAİNE, Alain, (1997), Demokrasi Nedir?, Çev: Olcay Kural, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- UĞURLU, M. Fatih, (1995), Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle ilgili Çözüm Önerileri, DPT Yayınları, Ankara.
- ÜNLÜ, Halil, (1993), Yönetimler Arası İlişkiler, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- VAROL, Muharrem, (1989), Yerel Siyasetin Demokratikleştirilmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- VERSAN, Vakur, (1978), Kamu Yönetimi, Dilek Matbaası.

YALÇINDAĞ, Selçuk, (1999), Yerel Yönetimler-Sorunlar-Çözümler, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

YALÇINDAĞ, Selçuk, ULUSOY, Necil, (1967), Yerinden Yönetim ve Kalkınma, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, (1996), Belediye Yönetimi, Zirve Yayınları, Ankara.

YAVUZ, Fehmi, (1966), Türk Mahalli İdaresinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, TODAİE Yayınları, Ankara.

YAYLA, Atila, (1993), Siyasal ve Sosyal Teori, Siyasal Yayınları, Ankara.

YAYLA, Yıldızhan, (1984), Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet, Teşrik-i Vezaif, İ.Ü.S.B.F. Yayını, İstanbul.

YAZICIOĞLU, Recep, (1995), Bu Sistem Değişmeli, Birey Yayınları, Erzurum.

YILDIRIM, Selahattin, (1993), Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME Yayınları, İstanbul.

\_\_\_\_\_, (1972) Belediyeler İç Düzen Raporu, II. Kitap, İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları, Ankara.

## **b.MAKALELER**

AKTAN, Coşkun Can, (1997), “Siyasal ve Sivil Özgürlükler, Demokrasi ve Türkiye”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 18

AL, Hamza, (1996), “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, İlke Yayınları, İstanbul.

ARSLAN, Süleyman, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, I. İdare Hukuku Kongresi Kamu yönetimi,

ATAR, Yavuz, (1997), “Demokratik Sistemde Sivil Toplumun Fonksiyonu ve Sivil Toplum-Devlet Düalizmi”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 18

BEGEL, Ernest Egan, (1996) “Kentlerin Doğuşu”, Cogito Dergisi,

BERZEG, Kazım, (1996), “Liberalizmin İki determinist Tezahürü: Küreselleşme ve Yerelleşme”, Liberal Düşünce Dergisi, Sayı: 4

BULUT, Yakup, TAŞ, İ. Ethem, (1997), “Demokrasi Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Yıl: 3, Sayı: 17

ÇAVUŞOĞLU, Yüksel, (1995), “Genel İdare ve Mahalli İdareler”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 4

ÇİTÇİ, Oya, (1999), “Yerel Siyaset ve Demokrasi”, Sivil Toplum İçin Kent-Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri,

ÇOKER, Ziya, (1993a), “Mülki İdare Amirliği ve Geleceği”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 401.

ÇOKER, Ziya, (1993b), “Seçimli Valilik Üzerine Karşıt Düşünceler ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 399,

ERYILMAZ, Bilal, (1994), “Soruşturma Cevaplar”, Hak-İş Dergisi, Sayı: 28

GENÇKAYA, Ö. Faruk, (1997a), “Demokrasiye Geçişte Başlıca Sorunlar”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 17

GENÇKAYA, Ö. Faruk, (1997b), “Demokratikleşme ve Sivil Toplum Üzerine Bir Not”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 18

GERAY, Cevat, (1994), “Belediye Başkanları ve Meclis Üyelerinin Eğitim Gereksinimleri”, Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 4

GERAY, Cevat, (1995), “Yerel Demokrasi Özerklik ve Halk Katılımı”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 4

GÖRMEZ, Kemal, (1995), “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 4

GÜRSEL, Deniz, ASLAN, C. Hakan, (1994), “Soruşturma-Cevaplar”, Hak-İş Dergisi, Sayı: 28

GÜVENÇ, Celal, (1993), “Belediye Meclisleri İle Belediye Encümeninin Oluşum ve Çalışmaları Açısından Farklılıkları ve Benzerlikleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1

HATEMİ, Hüsrev, (1997), “Demostan Bir Kişiden demokrasi Üzerine Bir Söyleşi”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 17

HEYWOOD, Andrew, (1997), “Demokrasi”, Çev: Bican Şahin Liberal Düşünce Dergisi, Sayı: 8

İSVAN, Ahmet, (1999), “Siyasette Bir Ömür”, Yerel Siyaset-Sivil Toplum İçin Kent Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri,

KELEŞ, İhsan, (1994), “Yerel Yönetimler”, Hak-iş Dergisi, Sayı: 28

KELEŞ, Ruşen, (1992a), “Yerel Yönetimlerde yeniden Yapılanma”, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Türkiye Belediyecilik Derneği

KELEŞ, Ruşen, (1992b), “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2

KELEŞ, Ruşen, (1994), “Yerinden Yönetim Sorunumuz”, Türkiye Günlüğü Dergisi, Sayı: 26

KELEŞ, Ruşen, (1999), “Türkiye’de Yerel Siyaset / Yerel Yönetimler-Yapı, İşleyiş”, Sivil Toplum İçin Kent-Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri,

NALİŞ, Seyfettin, (1982), “Belediyelerle İlgili Yasalar ve Uygulaması”, Belediyecilik Araştırma Projesi, 3. Kitap, Türk İdare Derneği

ŞENYAPILI, Önder, (1977), “Yerel Yönetim Kararlarına Halkın Katılımı”, Mimarlık Dergisi, Yıl: 15, Sayı: 151

TAMER, Mustafa, (1995), “Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I. Cilt

TEKELİ, İlhan, (1972), “Belediyeler ve Kent Yönetimin Sınıfsal Yapısı”, Mimarlık Dergisi, Yıl: 15, Sayı: 151

TEKELİ, İlhan, (1982), “Türkiye’deki Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirmesi ve Yeni Model arayışı”, Belediyecilik Araştırma Projesi, 3. Kitap, Türk İdare Derneği

TEKELİ, İlhan, (1994), “Soruşturma Cevaplar”, Hak-İş Dergisi, Sayı: 28

TEKİN, Ahmet, (1999), “Belediye Harcamalarının (Belediye Bütçesinin) Denetimi”, Yerel Yönetim ve Denetim, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Birliği, Cilt: 4, Sayı: 2

TORTOP, Nuri, (1995), “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 4

ÜNÜSAN, Teoman, (1995), “Seçilmişler Atanmışlar”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 4

- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1994a), “Soruşturma Cevaplar”, Hak-İş dergisi, Sayı: 28
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1995b), “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1996c), “İl Sisteminin Değerlendirilmesi”, Çağdaş Yerel Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2
- YAŞAMIŞ, F. Demir, (1993), “Belediye reformu”, Çağdaş Yerel Yönetimler dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2
- YAYLA, Yıldızhan, (1987), “Belediye Nedir?”, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Birlik yayınları, İstanbul.
- YAZICIOĞLU, Recep, (1992), “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 3
- YILMAZ, Aytakin, (1997), “Demokratik Gelişme ve Türkiye’de Demokrasi”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 17
- YILMAZ, Kemal, (1995), “Yerel yönetim ve Demokrasi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I. Cilt
- YILMAZ, Mesut, (1995), “Belediyelerimizin Mevcut Durumu ve Çözüm Önerileri”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 4
- YÜKSEL, Alaattin, (1995), “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4 Sayı: 4.
- \_\_\_\_\_, (1993), “I. Cumhuriyet, II. Cumhuriyet Değil Çağdaş Demokrasiler”, NPQ Dergisi, Cilt: 1



## **ÖZGEÇMİŞ**

04.04.1969 Tarihinde Siirt ili Eruh İlçesinde doğan Kazım KOÇ İlkokul, Ortaokul ve Liseyi Van'da bitirdi.1989 yılında kazandığı İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden 1993 yılında mezun oldu.1994 yılı Ekim ayında Yüzüncü Yıl Üniversitesi Ahlat Meslek Yüksekokulunda Öğretim Görevlisi olarak göreve başladı. Halen aynı üniversitede Öğretim Görevlisi olarak görevine devam etmektedir. Evli ve iki çocuk babasıdır.