



Tez Konusu: Türkiye’de yerel özerklik/katılım

Tez Amacı: Yerel özerkliğın ne olduğunu, şartlarını ve bunların akabininde yerel katılımın tanımını ve özelliklerini açıkladıktan sonra katılımın halk olarak denetiminin nasıl sağlandığı noktasında kuruluşların genel manada özelliklerini açıklamak.

YUSUF SARI

İstanbul Aydın Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Kamu Yönetimi 3.Sınıf

Türkiye’de yerel özerklik

Giriş: Özerklik yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda yönetme ve düzeltme imkânı olarak demokratik yaşam için önemli çağdaş yerel yönetimler bakımından merkezi idare ile ilişkileri idari vesayet, mali, siyasi faktörlerinin bağımsız ve demokratikleştirilmesidir. Katılım ise yerel makamların halk tarafından belirli katılım yöntemleri ile denetlenmesi halkın katılım ile yönlendirmesiyle daha şeffaf ve demokratik bir yapının sağlanması amaçlanmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim ve yerel özerklik çoğunlukla merkezi yönetimle yerel yönetimlerin ilişkileri bağlamında ele alınır.

Yıldırım’a göre yerel özerklik, “yerel yönetime, herhangi bir devlet ya da merkezi yönetim karışması olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işleyişini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı yasal yetkiye verilen addır.”

Keleş’e göre ise, “yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışardan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve Tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, yukarıda da belirtildiği gibi, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir.”

Bunun başlıca öğeleri ise yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimce değil de o yerel topluluğu oluşturan insanlar, yani halk tarafından denetlenebilmesidir.

Yerel yönetimlerin özerklik şartları:

Yerel özerkliğin sağlanabilmesi için yönetsel özerkliğin yanı sıra mali özerkliğin de güvence altına alınması gereklidir.

Bu çerçevede, yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklarının olması ve bu kaynakların teminat altına alınması gerekir.

Bunun yanı sıra bu kaynakların, yerel makamlarca kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanılabilmesi sağlanmalıdır (m.9/1).

Ayrıca yerel makamların mali kaynakları anayasa ve yasayla belirlenen sorumluluklarla orantılı ve doyurucu olmalıdır (m.9/2).

Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını yasanın koyduğu sınırlar dâhilinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanmalıdır (m.9/3).

Yerel makamlara sağlanan kaynakların çeşitlilik arz etmesi ve esnek olması bir diğer önemli husustur. Bu kaynaklardan merkezden yerele yapılan yardımlar belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımamalıdır.

Yardım yapılması yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine zarar vermemelidir (m.9/4, m.9/7).

Yasayla düzenlenmiş genel hükümlere zarar vermemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç yönetsel örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabilmelidir (m.6/1).

Sonuç olarak, bu hükümlerle yönetsel ve mali özerklik koşullarında etkin ve hizmete uyumlu yönetimin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye’de yerel katılım

Yerel katılım kavramının ve öneminin anlaşılabilmesi için kısaca temsili demokrasiden bahsetmek gerekir. Bugün demokrasi genel olarak doğrudan ve dolaylı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dolaylı demokrasi, yasaların yapılması ve kamu gücüne ilişkin kararların, halkın seçtiği temsilciler aracılığı ile alınmasını ifade eder. Şuan ki bütün demokrasiler dolaylı, yani kendimiz tarafından doğrudan değil temsilcilerimiz tarafından yönetildiğimiz temsili demokrasilerdir.

Günümüzde egemen olan demokrasi anlayışı klasik liberal temsili demokrasilerdir. Bu demokrasilere “Anayasal Demokrasi”, “Parlamenter Demokrasi”, “Modern Demokrasi” gibi adlar verildiğini görürüz. Günümüzde “Temsili Demokrasi” sert eleştirilere maruz kalmaktadır. Temsili demokrasinin sorunlu olduğu, etkinliğini kaybettiği düşüncesi yaygınlık kazanıyor. Seçimlerin dışında diğer katılım yöntemlerinin devreye sokularak bu eksikliklerin giderilmesi ya da temsili demokrasinin boşluklarının doldurulması gerekir. Bu çerçevede, katılım “kamu siyasalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma” ya da “iktidar kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları etkileme amacına yönelik tüm eylemler” olarak tanımlanabilir. Yerel katılım ise halkın yerel siyasal yaşama katılmasıdır. Buna halkın “yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine, yürütülmesine, usulüne uygun biçimde gerçekleştirilmesine katılımı” da denilebilir. Yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesinin yanı sıra, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal Kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi gibi amaçlara ulaşma da, yerel düzeydeki katılım önemli bir araçtır. Bu yararlarının yanında halkın üretime katıldığı hizmetleri benimsemesi daha kolay olacaktır. Ayrıca, karar Süreçlerine katılmak, halkta kendine güven duygularını geliştirir. Öte yandan katılım, halk ile yönetim arasındaki kopukluğu ortadan kaldırır. Yurttaşın yönetime katılımını gerçekleştirebileceği yollar ise geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak ikiye ayrılabilir. Geleneksel yöntemler arasında seçimlere katılma, parti üyeliğinde ve kampanyalarda bulunma gibi yöntemler sayılabilir. Çağdaş yöntemler ise, internetle katılımdan, planlama birimlerine kadar oldukça çeşitlilik

Tablo 1: Türkiye’de Genel Seçimlere Katılım Oranları

1965	1969	1973	1977	1983	1987	1991	1995	1999	2002	2007	2011
(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
71,26	64,35	66,82	72,42	92,30	93,28	83,92	85,20	87,09	79,10	84,25	83,16

Kaynak: <http://www.ysk.gov.tr>, (10.02.2011); <http://www.yerelnet.org.tr/secimler/>,

(10.02.2011) web sitelerindeki verilerden derlenmiştir.

Tablo 2: Türkiye’de Yerel Seçimlere Katılım Oranları

	1963 (%)	1968 (%)	1973 (%)	1977 (%)	1984 (%)	1989 (%)	1994 (%)	1999 (%)	2004 (%)	2009 (%)
BELEDİYE BAŞKANLIĞI	67.52	57.02	52.3	50.63	88.64	78.1	90.62	85.37	71.63	84.06
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	-	-	-	-	85.36	72.46	89.3	84.20	69.97	83.17
BELEDİYE MECLİSİ	66.71	55.23	51.39	50.13	88.46	77.76	90.53	85.22	73.270	84.03
İL GENEL MECLİSİ	77.64	65.75	61.72	61.88	90.87	81.47	91.79	86.85	75.28	85.15

Kaynak: <http://www.ysk.gov.tr>, (28.07.2011) ; <http://www.yerelnet.org.tr/secimler/>, (28.07.2011) web sitelerindeki verilerden derlenmiştir.

gösteren katılım biçimlerinde çalışma yöntemleri sayılabilir. 1982 Anayasası'nda yerel katılımı ile ilgili olarak sadece 'Mahalli İdareler'i düzenleyen 127. maddesinde, yerel seçimlerden bahsedildiğini görürüz. Madde yerel seçimlerin beş yılda bir yapılacağını ifade eder. Diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye'de gerek yerel gerekse genel seçimlere katılım oranlarının yüksek olduğu görülür. Türkiye'de yerel seçimler dışında Anayasa'da düzenlenmiş bir yerel katılım mekanizması yoktur. Bu nedenle, Türkiye'de yerel katılımın yasal çerçevesini görmek için yerel yönetimlere ilişkin yasaları incelemek gerekir. 5393 sayılı Belediye Yasasının çeşitli hükümlerinde yönetime katılmaya ilişkin çeşitli düzenlemeler görmektediriz. Bunlardan bir kısmı daha önceki yasada da varken, bir kısmı ise ilk defa hukuki bir düzenlemenin konusu olmuştur. Yasanın 'Hemşehri hukuku' başlığını taşıyan 13. maddesinde 'Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Yerel yönetime katılım olanaklarını genişleten mekanizmalardan birisi de 'yerel referandum'dur. Belediye Yasası'nda oldukça sınırlı birkaç alanda uygulanmak üzere referandum kurumuna yer verilmiştir. Bunlar köyün belediyeye dönüşüm isteği üzerine yapılan referandum (5393 Sayılı Belediye Yasası m. 4) ve köy ve belde katılmaları ve birleşmelerine ilişkin yapılan referandumlardır (5393 Sayılı Belediye Yasası m. 8). Buna benzer bir şekilde, yeni yasalarla belediyelere ve il özel idarelerine, verilen hizmetlerle ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma yetkisi verilmiştir (Belediye Yasası, m.15; İl Özel İdaresi Yasası, m.7).

Yerel katılım tarafından halk denetimi

Meclis Toplantılarına Katılım: Yerel halkın meclis toplantılarına katılımının sağlanması halkın dilek ve sorunlarının meclise ve yönetime iletilmesini sağlayacak önemli yöntemlerden birisidir. Aynı zamanda bu toplantılara katılan halkın bilgi eksikliği giderilmiş olmaktadır. **Danışma Kurulları:** Karar alma ve uygulama süreçlerinde, yerel halkın ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerine başvurulması ve bu amaçla kurumsal düzenlemeler yapılması katılımın sağlanmasının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin temel çalışma alanlarında demokratik kitle ve meslek örgütlerinin, uzmanların ve halk temsilcilerinin katıldığı danışma kurullarının oluşturulması ve bunların yerel yönetimlere çalışmalarında yol gösterici olması, kamu bilincinin ve sorumluluğunun sağlanmasında çok önemlidir. Ayrıca bu tür kurullar, yerel yönetim yetkililerine, yerel halkın genişçe bir bölümünün görüşlerini iletme ve yetkili kurumlarla bu kurulları oluşturan bireyler arasında aracılık yapmada önemli işlevlere sahip bulmaktadırlar. Bu kurullar, yerel yönetimlerde halkın katılımını artırmak amacıyla halkın işleri ve sorunları konusunda yetkili organlarla birlikte çalışan, onlara tavsiyelerde bulunan yerel topluluk üyelerinden oluşmaktadır.

İhtisas komisyonları: Katılımcı demokrasinin sağlanması anlamında komisyonlara, kaymakamların ve ildeki kamu kuruluşlarının amirlerinin ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversite ve sendikaların ve gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmesi ve görüş bildirebilme hakkı tanınmış bulunmaktadır. Ayrıca ihtisas komisyonlarının görev alanına giren işlerin ilgili komisyonlarda görüşüldükten sonra il genel meclisinde karara bağlanması yönteminin kabul edilmesi meclis üyelerinin kararlara etkin bir şekilde katılımını sağlayacak

yolu açmaktadır. Yine meclis kararlarında olduğu gibi komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere il genel meclisince tespit edilecek bedel karşılığında verilmesinin öngörülmesi halkın bilgilendirilmesini ve bilgilenen halkın da katılımını sağlayarak meclisin etkin denetimini ortaya çıkaracaktır.

Kent konseyleri: Kent Konseyleri ülkemizde 5393 sayılı Belediye Kanununun Kent Konseyi başlıklı 76. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre kent konseyi, kent yaşamında; kent Vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, kalkınma, yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek amaçlı olarak kurulmuştur. Kent konseyleri meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, üniversiteler, ilgili sivil toplum örgütlerinin ve siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşları ile mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşturulmaktadır. Böylece toplumun değişik düzey ve yapılarından geniş bir katılımı hedeflemek suretiyle yerel taleplerin en uygun şekilde tespit edilmesi ve belediyelere önerilmesi hedeflenmektedir. Kent konseylerinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirileceği ifade edilmiştir. Kent konseyleri yanında mahalle meclislerinin oluşturulmasının demokratik bir yerel yönetim oluşturulması bakımından önemli katkılar sağlayacağı belirtilmelidir. Özellikle muhtarların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılımı yerel demokrasi ve katılımcılık açısından önemli gelişmeler olarak değerlendirilmektedir.

Referandum: 5393 sayılı Belediye Kanununun belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı 15. maddesinin 4. fıkrasında “Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleri ile ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir” şeklin de düzenlenmiştir. Benzer düzenlemeye yeni İl Özel İdaresi Kanununun 7. maddesinin 2. fıkrasında da yer verilmiştir. Bu düzenlemelerle getirilen yenilikler yani gerek kent konseyleri ve gerekse kamuoyu yoklamaları sonucu çıkan sonuçlar bağlayıcı olmasa da halkın katılımı açısından son derece olumlu gelişmelerdir. Ancak bunların yeterli olmadığı hatta kamuoyu bakımından bazı sakıncalar da taşıyabileceği belirtilmelidir. Zira kamuoyu yoklamalarının, bazı başkanlar ya da valiler tarafından manüple edilmek suretiyle tartışmalı bazı konularda durumu meşrulaştırma vasıtası olarak kullanılması mümkündür. Diğer bir ifadeyle kamuoyu yoklamalarının organize ve salt kendi yandaşlarının katılımına göre dizaynetmek suretiyle kamu yararıyla çelişebilecek uygulamalara yol açılabilecektir. Bu ve bunun gibi sorunları bertaraf etmek için yargı gözetiminde yerel nitelikli referandum imkânının tanınmasının isabetli olacağı belirtilmelidir. Özellikle yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçlar bakımından referanduma gitmek suretiyle tartışmalı hizmet ve projelerin hemşerilerin hakemliği suretiyle çözülmesi yolunun kapalı olması önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Zira doğrudan demokrasi uygulaması olarak kabul edilebilecek referandumun çok önemli bir gelişme olduğundan kuşku duymamak gerekir.

Sonuç: yerel özerklik bu hükümlerle yönetsel ve mali özerklik koşullarında etkin ve hizmete uyumlu yönetimin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Yerel katılım ise uygulama usul ve esaslarının demokratik ölçümlemeyi ne ölçüde ortaya koyabileceği ve güvenilirliğinin nasıl sağlanabileceği konusunda gerekli katılım yöntemleri ile denetlenebilirliği ile sağlıklı ve huzurlu bir yaşam sağlanabilmenin mümkün olabileceğini bize göstermektedir.

Kaynaklar:

Adem Esen (2013) Yerel Yönetimler

İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi

http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/kamuyönetimi_ue/yerlyn.pdf

Canatay Hacıköylü (2013) Yerel Yönetimler

T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ YAYINI NO: 2928

AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 1885

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/46393>

<https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/28450/2496.pdf?sequence=1>