

TEMSİL, KATILMA ve YEREL DEMOKRASİ

Oya ÇITCI*

Türkiye'de 1970'lerden başlayarak yoğunlaşan yerel yönetim tartışmalarında öncelikle yerel yönetimlerin demokrasi açısından önemi vurgulanmakla birlikte, demokratik yerel yönetim konusunun gereken ağırlıkla üzerinde durulmadığı söylenebilir. Gerçekten de yerel yönetim yazınının incelenmesi, öncelikli konunun yönetsel yapı, örgütlenme ve etkililik boyutu olduğunu göstermektedir. Yerel yönetimlerin doğaları gereği demokratik oldukları yargısı geniş bir kabul görmekte, bu "demokratik kurumlar"ın daha etkili işleyişi tartışmalarda odak noktasını oluşturmaktadır. Kuşkusuz her örgütlenmede etkililik temel kaygılardan birisi olmalıdır. Ancak, demokratikliğin her koşulda veri olarak alınması çok önemli bir boyutun baştan tartışma gündeminden çıkartılması anlamına gelmektedir.

Liberal gelenekte, temsile dayanan bir yerel yönetim sistemi dayandığı belirli demokratik değerlere atıfta bulunularak ussallaştırılmaktadır: özgürlük, eşitlik, dayanışma, siyasal sorumluluk ve katılma.¹ Yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde başvuru olan örgütlenme biçimlerinden birisi olan yerel yönetimler, diğer örgütlenme türlerinden karar ve yürütme organlarının, ilkece, yöre halkına seçimle belirlenmesiyle ayrılmaktadır. Bu noktada yerel yönetim uygulaması yerel nitelikli hizmetlerin görülmesinden daha ileri bir anlam kazanmakta, demokrasi ile temellendirilmesi söz konusu olmaktadır. Yerel yönetim-demokrasi ilişkisinin kilit noktalarını ise temsil ve katılma kurumları oluşturmaktadır.

Bir yandan yerel yönetimlerde temsilcilerin düzenli aralıklarla yapılan seçimler sonucu belirlenmesi ile demokrasinin güvence altına alındığı², öte yandan yerel yönetimlerin, temsilcilerin sorumluluğu ve halkın sürekli denetimi açısından en elverişli birimler olduğu varsayılmaktadır. Buna göre, demokrasinin seçim, denetim ve sorumluluk ilkelerinin yerel yönetimler bağlamında gerçek anlamda yaşama geçtiği ileri sürülmektedir.

İlkece temsile dayanan yönetimlerin, "birey ve gruplara yönetimin kendi istek ve çıkarları ile uyum içinde olacağı ya da en azından açıklanmış dileklerine aykırı davranmayacağı bekleyişine olanak sağlayan etkin bir temsil edilme

* Doç. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

¹ Margaret Bowman and William Hampton, "Introduction", *Local Democracies*, (Ed. M. Bowman and W. Hampton), Longman Cheshire, Melbourne, 1983, s. 5-6.

² Peter Richards, *The Reformed Local Government System*, 3rd Edition, George Allen and Unwin, London, 1978, s. 118.

umudu sunduğu"³ ileri sürülmektedir. Gerçek bir temsilin koşulları ise halkın düzenli aralıklarla ve özgürce temsilcilerini seçmesi, seçilen temsilcilerin halka karşı duyarlı ve sorumlu olması ve seçilenlerin halkın temsil edici bir örneğini oluşturması olarak belirlenmektedir.⁴ Böylelikle, yönetim kesimsel çıkarları değil tüm yurttaşları temsil edecektir. Sonuç olarak temsil ilkesi, bir yandan kendi çıkar ve istemleri doğrultusunda temel siyasaları savunacak temsilci adayları arasından seçim yapacak bilinçli bir seçmen, öte yandan da "genel çıkar"ı savunacak bir temsilci idealine dayanmaktadır.

Yerel yönetimler bağlamında temsil konusuna ilişkin olarak ise değinilen erdemlerden birisi, bu düzeyde temsil edilenlerle temsil edenler arasındaki toplumsal uzaklığın azlığıdır. Ayrıca, yerel yönetimler, ulusal düzeyde temsilci olma olanağına sahip olmayan kesimlere ek bir olanak sağlayarak temsil tabanını genişletmektedirler. Dolayısıyla, temsil edicilik niteliği yerel yönetimler düzeyinde çok daha yüksek olmaktadır.

Öte yandan, yerel yönetimler düzeyinde temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın, ulusal düzeye oranla daha az olmasının, demokrasi kuramının öngördüğü hem "gerçek bir seçme süreci"nin hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağladığı ileri sürülmektedir.⁵ Mekânsal ve toplumsal yakınlık, yurttaş-temsilci/yurttaş-yerel yönetim ilişkisini kolaylaştırarak demokratik bir katılıma ortam hazırlamaktadır. Sonuç olarak yerel yönetimlerin demokratik gelişmenin, halk katılımının, yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmenin ilk ve en elverişli basamakları olarak tanımlanmasının dayanaklarını seçim, temsil ve katılma ilkeleri oluşturmaktadır.

Bu ilkelerin yaşama geçirilmesi durumunda, kuşkusuz gerçekten demokratik yerel yönetimlerden, yerel demokrasiden söz edebilmek olanaklıdır. Buna karşın gözlemciler ve araştırmacılar demokratik değerlerin gerçekleşmesi konusunda uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları göstermektedir.

Demokratik yerel yönetimler amaçlanıyorsa, yerel demokrasi olumlu bir değer olarak benimseniyorsa herşeyden önce, bunları temellendiren ilkelerin - seçim, temsil, katılma- uygulamada ne tür özellikler sergilediğinin bilinmesi gerekmektedir.

YEREL YÖNETİM SEÇİMLERİ ve "YERELLİK"

Yerel demokrasiden, yerel yönetimlerin demokratikliğinden ya da demokrasiye katkısından söz edilirken, örtük bir biçimde benimsenen varsayım, yerel yönetim seçimlerinin coğrafi sınırlılıktan kaynaklanan özgül "yerel" niteliğidir. Bu özgül yerel nitelik yurttaşlara gerçek seçme yapma olanağı sunmaktadır. Ne

³ Giovanni Sartori, "Representational Systems", *International Encyclopedia of Social Sciences*, Vol.13, 1968, s. 469.

⁴ A.k.

⁵ Peter Richards, *The Local Government System*, George Allen and Unwin, London, 1983, s. 167.

var ki, varolan veriler bu olanağın kullanılmasında niceliksel ve niteliksel sınırların olduğunu göstermektedir.

Seçimlere katılma oranları göz önüne alındığında, genel bir kural olarak, yerel yönetim seçimlerine katılım ulusal seçimlere katılım düzeyinin sürekli olarak altında kalmaktadır. Evrensel nitelik taşıyan bu eğilim Türkiye için de geçerlidir. 1961 yılından bu yana yapılan tüm seçimler, yerel yönetim seçimlerine katılma oranlarının genel seçimlere katılma oranlarının altında kaldığını göstermektedir. İlginç olan nokta, zorunlu oy uygulamasının olduğu koşullarda bile bu modelin değişmemesidir. Bu çerçevede yerel yönetim seçimlerinin seçmence genel seçimler ölçeğinde önemsenmediği, ikincil önemde algılandığı söylenebilir.

Yerel yönetim seçimlerine ilişkin olarak belirtilmesi gereken bir başka özellik, varsayılan aday-seçmen ilişkisinin yerini siyasal parti-seçmen ilişkisinin almasıdır. Temsil bağlamında yüzyüze ilişkilerin ve yakınlığın vurgulanmasına karşın, bu seçimlere ilişkin veriler, oy verme davranışı üzerinde adayın belirleyiciliğinin çok sınırlı olduğunu göstermektedir. Bunun göstergelerinden birisi, Türkiye’de genel seçimlerde olduğu gibi, yerel seçimlerde de bağımsız adaylığın ve bağımsız adaylara verilen oyların son derece sınırlı olmasıdır.⁶ Bağımsız adaylık, 1960’lardan bu yana giderek azalmaktadır.⁷ Öte yandan, siyasal partiler temelinde yapılan değerlendirme, belediye başkan ve meclis üyesi adaylarının aldıkları oranlarının neredeyse aynı olduğunu göstermektedir.⁸ Bu olgu, yerel yönetim seçimlerinde belirleyici olanın yerel sorunlar ya da adaylar değil, genel olarak parti tercihleri olduğunu göstermektedir. Bir başka anlatımla, başka ülkelerde de olduğu gibi, yerel seçimlerde oy verme davranışı büyük ölçüde ulusal siyasal sorunlar tarafından belirlenmekte, çoğu kez de siyasal iktidarın izlediği politikalara ilişkin bir dönem ortası güven oylaması niteliği taşımaktadır.⁹

Böylelikle, yerel yönetim seçimleri çoğu kez ikincil önemde algılanan ve ulusal siyasetin belirlediği seçimler olarak somutlaşmakta ve yerellik bir efsane olarak kalmaktadır.

YEREL YÖNETİMLERDE TEMSİLCİLER ve TEMSİL EDİCİLİK

Yerel yönetimlerin yerel kaynak ve hizmetlerin yönetimi ve denetimi işlevini üstlendikleri düşünüldüğünde, temel ilkelere birisi, daha önce de değinildiği gibi, bu kaynak ve hizmetleri tüketen kesimlerin, temsilcileri aracılığıyla, yö-

⁶ Örneğin, 27 Mart 1994 yerel yönetim seçimi sonuçlarına göre, gerek bağımsız belediye başkan adayları gerek bağımsız belediye meclis üyesi adayları yalnızca % 0.1 oranında oy almışlardır. DİE, *Mahalli İdare Seçimi Sonuçları* 27.3. 1994, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1994.

⁷ Bu konuda bkz. Oya Çitci, *Yerel Yönetimlerde Temsil -Belediye Örneği-*, TODAİE Yayını, Ankara, 1989, s.87.

⁸ 1994 seçimlerinde belediye başkanı ve meclis üyesi adaylarının partilere göre dağılımı sırasıyla şöyledir: ANAP % 22.8 ve % 22.7; DYP % 19.0 ve % 18.9; RP 18.9 ve 19.1; SHP % 16.8 ve % 16.8; DSP % 7.9 ve % 8.4; MHP % 7.5 ve % 7.6; CHP % 4.4 ve % 4.3. DİE, a.g.k.

⁹ Oya Çitci, a.g.k., s. 13-14.

netim ve denetimde etkili olabilmeleridir. Bir başka anlatımla, söz konusu hizmet ve kaynakları tüketen kesimlerin yerel yönetimlerin karar organlarında dengeli bir biçimde temsili demokratik ve etkili bir sistemin önkoşullarından birisi olarak görülmektedir. Yerel yönetim meclisleri ilkece yerel halkı temsil eden, yerel halk adına iktidar kullanması kurala bağlanan organlardır. Bu noktada yerel yönetim meclislerinin bileşiminin incelenmesi, formel çerçevede "kimler yönetiyor, iktidarı kimler kullanıyor?" sorularına yanıt aranması önem kazanmaktadır.

Yerel yönetimlerde temsil üzerine yapılan çalışmalar, temsil temelli demokratik yerel yönetimler inancına gölge düşürecek sonuçlara ulaşmaktadır. Temsil konusunda dile getirilen eleştirilerin başında, yerel yönetim meclislerinin yerel siyasal seçkinlerden oluştuğu, temsil ettikleri kişilerden büyük ölçüde farklılaştığı,¹⁰ yerel yönetim meclislerinin çoğu kez halk isteminin gerçek bir yansımını oluşturmaktan çok, yerel oligarşileri ve siyasal klikleri temsil edebileceği,¹¹ geleneksel bir toplumsal yapının varlığı durumunda kişisel bağlılığa dayalı tercihlerin egemen olabileceği gibi¹² değerlendirmeler yer almaktadır.

Türkiye'de belediye meclisi üyelerinin eğitim, meslek ve cinsiyet değişkenlerine göre dağılımı, bu farklılaşma savını büyük ölçüde desteklemektedir. Belediye meclisi üyeleri eğitim ve meslek açısından ulusal temsilcilerden, milletvekillerinden, büyük ölçüde farklılaşmaktadır. Ulusal temsilcilerin çok seçkin özellikler sergilemesinin yanında, meclis üyelerinin özellikleri temsil edilen nüfusa, görece olarak, daha yakın gözükmektedir. Buna dayanarak, yerel yönetimlerin temsil tabanının genişlemesine katkıda buldukları söylenebilir. Ne var ki, belediye meclisi üyeleri de temsil ettikleri nüfustan önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Eğitim açısından, ekonomik açıdan etkin nüfustan çok daha seçkin olan belediye meclisi üyeleri, uğraş açısından da temsil ettikleri nüfusu yansıtmaktan uzak kalmaktadırlar. 1984, 1989 ve 1994 yıllarına ilişkin veriler¹³ kimi küçük farklılıklara karşın bu genel modelin sürekliliğini sergilemektedir. Kimi uğraşların ekonomik açıdan etkin nüfus içindeki paylarının altında temsil edilmeleri genel bir özellik olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye genelinde belediye meclisi üyeleri arasında en büyük iki uğraş grubundan birini oluşturan çiftçiler, ekonomik açıdan etkin nüfus içindeki paylarının çok altında kalmaktadırlar. Buna karşılık, ücretliler -kamu görevlisi kökenli olanlar ve işçiler- tümüyle çok sembolik bir temsil olanağı ile yetinmektedirler. Belediye meclislerinde en yüksek oranda temsil olanağı bulan ikinci uğraş grubunu oluşturan esnafın payı ise ekonomik açıdan etkin nüfus içindeki oranlarının çok üzerine çıkmakta ve zaman içinde yükselme eğilimi göstermektedir. Ekonomik açıdan etkin nüfus içindeki paylarının çok üzerinde temsil edilen diğer uğraş grupları ise, tüccarlar, sanayiciler,

¹⁰ Dillys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government*, George Allen and Unwin, London, 1974, s. 140.

¹¹ G. Langrod, "Local Government and Democracy", *Public Administration*, Vol. 31, No.4, 1953, s. 25-34.

¹² Jeffrey Stanyer, *Understanding Local Government*, Martin Robertson and Fontana/Collins, London, 1976, s. 110.

¹³ 1984 seçimleri için bkz. Oya Çitici, a.g.k.; 1989 ve 1994 yerel seçimlerinde seçilen belediye meclisi üyelerine ilişkin bilgiler için İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verileri.

uzman meslek sahipleri -avukatlar, doktorlar, eczacılar ve özellikle mühendisler- ve müteahhitlerdir. Bu mesleklerden gelen temsilcilerin oranında zaman içinde sürekli bir artış da gözlenmektedir.

Belediye meclisi üyeleri cinsiyet açısından değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin ulusal düzeyde temsil olanağı bulamayan kesimlere ek bir temsil olanağı sağladığı ve temsil tabanının genişlemesine katkıda bulunduğu savı geçerliliğini yitirmektedir. Belediye meclisi üyeleri arasında kadın temsilcilerin 1984'te % 0.6, 1989'da % 0.7, 1994'te % 0.9 olan oranları, parlamentoda çok sınırlı olan oranlarına bile ulaşamamaktadır. Kadın temsilcilerin büyük bölümünün uç büyük kentte yoğunlaşması da sayıca sınırlılıklarına çelik etmektedir. Ayrıca, kadın temsilciler, eğitim ve uğraş değişkenlerine göre, nüfustan farklılaşma açısından erkek temsilcilerin çok ilerisine geçmektedirler. Bu arada, yetişkin kadın nüfusun çoğunluğunu oluşturan ev kadınlarının temsil şansının sınırlılığı da en çarpıcı özelliklerden birisi olmaktadır.

Siyasal partiler açısından yapılan değerlendirmede, partiler arasında, temsilcilerin eğitim, uğraş, cinsiyet bileşimi açısından anlamlı sayılabilecek farklılaşmaların olmadığını göstermektedir. Derece farklılıklarıyla tüm partilerde aynı kalıbın geçerli olduğu söylenebilmektedir.

Belediye meclisi üyelerinin bileşimlerinin genel olarak değerlendirilmesi, bu meclislerde belediyelerin yönetmek ve denetlemekle yükümlü oldukları hizmetlerden yararlananların değil, bu hizmetleri üretenlerin egemen olduklarını göstermektedir. Yalnızca beldelerin nüfus büyüklüklerine ve yapısal özelliklerine koşut bir takım değişiklikler gözlenmekte, ancak her koşulda topluluk düzeyinde güçlü çıkarlar öncelikle temsil olanağı bulmaktadır. Eğer temsil, ilkece, temsilcilere bir siyasal toplulukta temel toplumsal yapıyı, kaynak dağılımını, siyasal olanakları ve kamu siyasalarını belirleyecek kararları alma ve uygulama olanağı sağlıyorsa, bu tür bir temsil kalıbının demokratik yerel yönetimlerle ve yerel demokrasiyle ne ölçüde bağdaştığı, yanıtlanması gereken en önemli sorulardan birisi olarak ortaya çıkmaktadır.

Kuşkusuz bu soru yalnızca Türkiye için söz konusu değildir. Günümüzde demokrasinin "beşiği" olmakla nitelendirilen ya da yerel yönetimlerinin güçlülüğü ile tanımlanan ülkelerde de aynı soru gündemdedir. Bu soruya verilen yanıtlar, önerilen çözümlerden birisi de "katılma" olmaktadır.

KATILMA YA DA KATILAMAMA

Günümüzde ne düzeyde olursa olsun bir yönetimin demokratikliğinin ölçütünün sağladığı katılma olanakları olduğu konusunda genel bir kabulden söz etmek olanaklıdır. Katılma, "kamu siyasalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma" ya da "iktidar kullanan kurum ve kişilerin

aldıkları kararları etkileme amacına yönelik tüm eylemler¹⁴ olarak tanımlanabilmektedir. Bu tanımın da ilgili, bilgili ve ussal bir yurttaş ya da seçmen tasarımına dayandığı söylenebilir.

Katılmadan söz edebilmek için, biçimsel katılma olanaklarının varolması, yurttaşların bu olanakları etkin bir biçimde kullanması, son olarak da katılmanın kamu siyasaları üzerinde etkisinin olması gerekmektedir.

Yerel yönetimler ise, daha önce de değinildiği gibi, bir yandan katılmanın yaşama geçirilmesi için en elverişli düzeyler olarak tanımlanmakta, öte yandan da temsil konusunda ortaya çıkan sorunlar sonucunda katılmanın önemi giderek daha fazla vurgulanmaktadır.

Buna karşılık, bu konuda da "olması gereken"le "olan" arasında büyük bir uçurumun bulunduğu ve yerel yönetimlerle yurttaşlar arasındaki etkileşimin yalnızca seçimlerle sınırlı olduğu yolundaki savlar genel bir kabul görmektedir.¹⁵

Türkiye'ye ilişkin veriler de, genelde gerek ulusal gerekse yerel düzeyde seçkin, seçimlerle sınırlı bir katılma modelinin varlığını sergilemektedir. Bu modeli besleyen siyasal kültürü yasal çerçeve de büyük ölçüde desteklemektedir. Türkiye'de genel olarak, seçimler dışında, katılımı öngören ve özendiren bir yasal çerçeveden söz etmek olanaklı gözükmemektedir. Belediyeler söz konusu olduğunda, kimi düzenlemelerin varlığı göze çarpmaktadır. Sözelimi Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde, her Türk'ün nüfus kütüğüne yazıldığı beldenin hemşehrisi olduğu; "hemşehrilerin belediye işlerinde reye, intihabata, belediye idaresine iştiraka ve belediye idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakkı" olduğu belirtilmektedir. Ancak bu haktan yararlanmanın nüfus kütüğüne yazılı olmak koşuluna bağlanmış olması, günümüz koşullarında küçük yerleşim birimleri dışında, belediye seçmenlerinin önemli bir bölümünün baştan kapsam dışı kalmasına neden olmaktadır. Kanunda, ayrıca belediye meclisi toplantılarının açık olması, toplantı gündeminin yerel gazeteler ve uygun araçlarla duyurulması, karar özetlerinin ilanı, ve meclisin kesin kararlarına karşı "alakadarların" itiraz edebilmesi düzenlenmektedir. Kanun, bu düzenlemelerle sınırlı çerçevede bir halk katılımı ve denetimini öngörmektedir.

Bu çerçevede "hemşehri katılımı"nın ne ölçüde gerçekleştiği sorgulandığında ise verilen yanıtlar doyurucu olmaktan uzak gözükmektedir. Sözelimi 278 belediye üzerinde yapılan bir çalışma, belediye meclisi toplantılarına katılma söz konusu olduğunda, belediyelerin yüzde 75'inde halk katılımının söz konusu olmadığını göstermektedir. Ayrıca, söz konusu çalışmada, nüfus ve coğrafi alanının göreceli sınırlılığı açısından "halka daha yakın" olduğu varsayılan kasaba belediyelerinde katılım düzeyinin daha da düşük olması dikkati çekmektedir.¹⁶ Öte yan-

¹⁴ Geraint Parry, George Moyser and Neil Day, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, s. 16.

¹⁵ A.k. s. 416-417.

¹⁶ Deniz Sayın, "Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 4, Eylül 1994, s. 13-14.

dan aynı çalışmada, iki yıllık bir zaman diliminde yalnızca bir belediyede "alaka-darlar"ın üç meclis kararına itiraz ettikleri belirtilmektedir.¹⁷ Bu noktada "meclis ve belde halkının hemen hemen hiç bir ilişkisi yoktur"¹⁸ yargısı somut bir örnekle pekişmektedir. Sonuç olarak, sınırlı bir yasal çerçeveye çok daha sınırlı bir halk katılımının eşlik etmesi olgusu ortaya çıkmaktadır. Halk katılımının sınırlılığı, kaynak, yetki, vesayet, personel gibi sorunlar ölçüsünde olmamakla birlikte yerel yönetim temsilcileri, belediye başkanları tarafından da dile getirilmektedir.¹⁹

Kuşkusuz yerel düzeyde katılımın tek biçimi belediye meclisi toplantılarını izlemek ya da kararlara itiraz etmekle sınırlı kalmamaktadır. Yerel düzeyde en güçlü ve en örgütlü kesimlerin karar sürecini etkileme çabaları ve başarıları, temsil olanaklarının yüksekliğinin de desteğiyle çoğalmaktadır. Böylelikle en fazla temsil edilen kesimler katılma olanaklarını da en fazla kullananlar olmaktadır. Bu durum, yalnızca Türkiye'ye özgü bir özellik değildir. Genelde nüfusun en fazla kişisel siyasal kaynağa sahip olan kesimleri üst ve orta sınıf, aynı zamanda çıkarlarını korumak için en iyi örgütsel kaynaklara da sahip gözükmektedirler. Farklı toplumsal tabaka sınırlarını çizen yığılımlı eşitsizlikler gönüllü örgütler dünyasının yığılımlı eşitsizlikleri ile de desteklenmektedir.²⁰ Güçlü örgütlerin karar verenlere daha kolay ulaştıkları ve birçok durumda karar verme sürecinde yer aldıkları açıktır. Bunun sonucu ise, "belediye meclislerinin rant dağıtan biçimsel karar organları"²¹ haline gelmeleridir.

Böylelikle yerel yönetimlerin katılmaya olanak sağlayıp sağlamadıkları konusunun yanısıra, nasıl bir katılmaya olanak sağladıkları konusu da tartışma gündemine girmektedir.

TEMSİL, KATILMA ve YEREL YÖNETİMLERİ DEMOKRATİKLEŞTİRME ARAYIŞLARI

1970'ler sonrasında, demokrasinin ya da yerel yönetimlerin beşiği olarak tanımlanan ülkelerde yerel yönetimlere uzaklık ve katılımsızlık genelde artan bir ilginin konusu olmuştur. Gerek yeni sağ gerekse sol siyasal partiler ve iktidarlar, bürokratik uzaklık ve duyarsızlıkla eleştirdikleri yerel yönetimlerde halk katılımını arttırmanın yeni yolları için arayışa girmişlerdir. Sol parti ve iktidarlar, yurttaş katılımını geliştirmeyi vurgularken, yeni sağ, tüketici tercihi kavramına ağırlık vermiştir.²² Söz gelimi, 1980'lerde Türkiye'de örnek alınan Thatcher dön-

¹⁷ A.k., s. 23.

¹⁸ Tefik Çavdar, "Müesses Nizamın Uç Beyleri: Belediyeler", *Bilim ve Sanat*, No. 81, 1987, s. 15.

¹⁹ Bkz. *Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi*, Stratejik Araştırmalar Vakfı, Ankara, 1994.

²⁰ Ken Newton, *Second City Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1976, s. 78-79.

²¹ Tefik Çavdar, a.g.k., s. 16; Erol Köse, "Yerel Yönetimlerde Yeni Örgütlenmelere Doğru", *Mimarlık*, Yıl 15, Sayı 150, 1977, s. 33.

²² Gerard Marcou and Vladimir Lyesenko, "Local Democracy", *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. (Ed. Gerard Marcou and Imre Verelbelyi), IIAS, Brussels, 1993, s. 120.

minde, İngiltere'de, merkezi hükümetin ve bürokrasinin iktidarı eleştirilmekle birlikte, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, buna da katılımın attırılması çabaları eşlik etmemiştir. Yerel yönetimler düzeyinde de özelleştirme uygulamalarıyla, siyasal alan daraltılmış, bireylerin tüketici kimliğine ağırlık verilmiştir.²³ Bu dönemde hazırlanan yerel yönetimlere ilişkin bir raporda, yurttaşların biçimsel karar mekanizmasına katılımlarının yalnızca seçilmiş temsilcileri aracılığı ile olması gereği dile getirilmiştir. Bu öneri, farklı uygulamaların, yerel yönetimlerin seçim temeline, dolayısıyla mantığına ters düşeceği ve sorumluluklarını bulanıklaştırabileceği savı ile gerçekleştirilmiştir.²⁴

Yurttaş kimliğinin vurgulandığı ve katılımın artırılmasının öngörüldüğü sol yaklaşımda ise, eski sosyalist blok ülkelerinden esinlenilerek temsili demokrasinin doğrudan demokrasi kurumlarıyla desteklenmesi, meclislerin yurttaşlara uzaklığını yenmek ve böylelikle daha duyarlı olmasını sağlamak için gerekli sayılmaya başlanmıştır.

Bu yönde benimsenen yöntemler arasında Fransa'da olduğu gibi kurullarda ilgili yurttaş kesimlerinin temsilcilerine yer verilmesi; örgütlü demokrasi olarak nitelendirilen İsveç'te olduğu gibi, gönüllü örgütlerin katılımının kurumsallaştırılması; emekliler, özürlüler, göçmenler gibi, temsil açısından özel olarak desteklenmesi gereken grupların bakış açılarını yerel yönetimlere aktarmalarına olanak sağlayan özel meclislerin oluşturulması; danışma referandumlarının kurulması; İtalya'da olduğu gibi, yerel yönetimlerin "yerelleştirilmesi" çabaları çerçevesinde semt meclislerinin oluşturulması gibi uygulamalar yer almaktadır.²⁵

Eski sosyalist blok ülkeleri ise, özellikle referandum uygulamasının geniş kapsamı ve seçilmiş temsilcileri geri çağırma düzenlemeleri ile belirginleşmektedirler.

Türkiye'de ise, son yerel yönetimler tartışmasında demokratiklik boyutunun henüz yoğunluk kazanmadığı söylenebilir. Ulusal ve yerel siyasetçiler merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri üzerinde işlev, kaynak, denetim noktaları üzerinde odaklaşmışken, demokratikleşme boyutunun akademik çevrelerin gündemine girdiği görülmektedir.

Örneğin bir çalışmada, Türkiye'de yerel yönetimlerde katılımı geliştirmek açısından, il ve ilçelerde seçimden gelen meclislerin kurulması, bu meclislerin encümen görevini de üstlenmesi, ayrıca encümen olmaması, meclise seçilenlerin tam zamanlı çalışmaları, önerilmektedir.²⁶

KAYA Raporunda ise, yerel demokrasinin işlemesi ile ilişkili sayılabilecek kimi önlemlere yer verilmiştir: hemşehrilerin hemşehri olma sıfatı ile, yerel yönetim birimlerinin kesinleşmiş kararlarına karşı idari yargıda iptal davası açma

²³ Geraint Parry, George Moyser and Neil Day, a.g.k., s. 27.

²⁴ The Conduct of Local Authority Business, Report of Inquiry, HMSO, London, 1986, s. 67.

²⁵ Ruşen Keleş, "Japonya'da Yerel Yönetimler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, Eylül 1984, s. 119-120.

²⁶ Zerrin Toprak-Karaman, *Yerel Yönetimler*, Bornova Belediyesi Yayını, İzmir, 1992, s. 184-185.

hakkının tanınması; yerel yönetim meclislerinin kimi konularda zorunlu olarak, kimi konularda da isteğe bağlı olarak, kamuoyuna başvurabilmesi; belediye meclisi seçimlerinde seçim çevresinin mahalle olması, mahalle örgütüne sosyal, kültürel alanda ve kimi kent hizmetleri açısından işlev verilerek canlı bir birim niteliği kazandırılması; köy derneğinin, köy yerleşme planını, 5 yıllık köy kalkınma planını, 5 yıllık köy imar programını, köy bütçesini, kesin hesabı, köy muhtarının yıllık çalışma raporunu görüşüp kabul etmesi; köy muhtarı ve yerel yürütme kurulu üyeliği için siyasal partilerin aday gösterebilmesi; belde halkının belde yerel yönetimine katılımını arttırmak ve yönetimle halk arasındaki iltişimi geliştirmek açısından belediye meclisi seçimlerinde seçim çevresinin mahalle olması; belediye meclisi ve halk arasındaki ilişkilerin canlı ve sıcak tutulması için meclis kararlarının, görüşme tutanaklarının açık olması ve isteyene verilmesi; meclis gündeminin halka önceden duyurulması; karar özetleri yerine meclis kararlarının yayınlanması.²⁷

Bu tür önlemlerin gerekli olmakla birlikte, yeterli olamayacağı söylenebilir. Temsil ve katılma bağlamında bir demokrasi sorunu varsa, bu yalnızca yerel yönetimlere özgü değildir. Kapsamlı bir yaklaşımla, genel demokratikleşme çabası içinde yerel yönetimlere özgü temsil ve katılma sorularının tartışılması gerekli gözükmektedir.

SONUÇ

Seçim, temsil ve katılma gibi yerel yönetimlerin varlık ve demokratiklik gerekçelerini oluşturan ilkelerin uygulamaya yansısı üzerinde yapılan bir inceleme, yerel yönetimlerin "demokratik"lik niteliklerinin sınırlılığını sergilemektedir. Seçim, temsil, hatta katılmanın varlığı her zaman demokrasinin göstergesi ve güvencesi olmayabilmektedir.

Yerel yönetimlerin, işlevleri, kaynakları, personeli gibi konular hiç tartışmasız büyük önem taşımaktadır. Bu konulardaki düzenlemeler neyin yapılacağını belirleyecektir. Ancak, yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına ilişkin tartışmalarda neyin yapılacağını yanısıra, nasıl yapılacağını üzerinde de durulması gerekmektedir. "Nasıl"a yanıt aranırken demokratiklik ve yerel demokrasi kavramları kullanılacaksa, o durumda demokratik temsil ve demokratik katılma üzerinde durulması ön koşul olarak ortaya çıkmaktadır.

Demokratik temsil ve katılma konusunda ise, bu konunun yerel yönetimlerle sınırlı olmadığı gözardı edilmemelidir. Bu nedenle yerel yönetimlerde demokratikleşme sorununa, tüm olarak sistemin demokratikleşmesi çerçevesinde bakmak bir zorunluluktur. Bu tür bir bakış ise bütüncül olmalı ve her düzeyde demokratikleşme çabalarını kapsamalıdır. Bir başka anlatımla, söz konusu olan tümüyle siyasetin ve yönetimin demokratikleşmesidir. Bu da, en başlangıç olarak siyasal yaşamın temel kurumları olarak tanımlanan siyasal partilerin demokratikleşmesini, temsil düzenlemelerinin başta kamu görevlileri olmak üzere

²⁷ Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor. TODAİE Yayını: 238, Ankara, 1991, s.184.

dezavantajlı kesimler açısından gözden geçirilmesini, katılma konusunda ise yine dezavantajlı kesimleri kapsayacak bir kurumlaşma çabasına girişilmesini gerektirmektedir. Kuşkusuz temsilcilerin duyarlılık ve sorumluluklarını gerçekleştirmek açısından "geri çağırma" gibi yöntemlerin tartışma gündemine girmesi gerekmektedir. Böylelikle, genelde demokrasiden, özelde demokratik yerel yönetimlerden ve yerel demokrasiden söz edebilmek için adım atılmış olacaktır.