

YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM: İZMİR, KONYA VE AĞRI İL GENEL MECLİS ÜYELERİ ÜZERİNDE BİR ARAŞTIRMA

Mustafa GÖRÜN
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

ABSTRACT

Local governments are vital institutions at providing local needs and putting democratic values into practice. In other words, these units not only provide local needs but also develop responsibility and political consciousness and play an important role at realizing a healthy democratic regime.

The main point in the relation of local government, democracy and participation is that democracy requires localization. Local governments are important organizations to free people and bring in democratic consciousness. This relationship stems from realizing democratic preferential principles like participation at these institutions.

This study examines the relationship of local democracy and participation. In this context, rules pertaining to democracy and participation of administrative province law numbered 5302, prepared regarding to restructuring local governments, are examined. In addition, results of the survey, carried out on the members of provincial council in three different provinces with different socio-economic and cultural characteristics, are evaluated.

Keywords: *Local Democracy, Participation, Provincial Council, Localization, Social Responsibility.*

GİRİŞ

21.yüzyılın başında bulunduğumuz şu dönemde tartışılan konuların başında etkinlik, verimlilik, şeffaflık, yerelleşme, yönetime katılma, temsil gibi kavramlar gelmektedir. Bu kavramların yoğun olarak tartışıldığı noktada ise yerel yönetimler bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olmaları ve yerel halkın ihtiyaçlarını yerinde tespit etmelerinden dolayı hizmet üretiminde optimaliteye daha kolay ulaşmaları söz konusudur. Dolayısıyla, yerel yönetimler bir yandan yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılarken bir yandan da ülke kalkınmasına önemli katkılar yapabilecek kapasiteye sahiptirler.

Yerel yönetimler, ülkede demokrasinin yerleşmesi ve sağlam temellere oturması bakımından büyük öneme sahiptir. Çünkü gerçek anlamda yerelde demokrasi olmadan ulusalda olması mümkün değildir. Dolayısıyla bu birimler, halkın sorumluluk duygusunu ve siyasal bilinci geliştirmekte, demokratik rejimin sağlıklı işleminde önemli rol oynamaktadırlar.

Günümüzde değişime kapalı olan, aşırı merkeziyetçi ve otoriter devlet yapılanmaları, dünyada yaşanan gelişmeler ve bu gelişmeleri ortaya çıkaran dinamiklerin de etkisiyle, örgütlenmelerini hızlı bir şekilde yeniden gözden geçirerek daha demokratik ve katılımcı bir yönetim anlayışı çerçevesinde yapılanmaya gitmektedirler.

Bu çalışmada yerel demokrasi ve katılım ilişkisini incelerken bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin yeniden yapılanmasını amaçlayan 5302 sayılı yasal düzenlemeyi ve bu konuda yapmış olduğumuz alan çalışmasının sonuçlarını değerlendirerek son düzenleme ile birlikte yerel demokrasi ve katılım anlamında yerel halkın nerede yer aldığını değerlendireceğiz.

Demokrasi Kavramı

Kökene eski Yunan kent devletlerine dayanan halkın (demos) yönetimi, diğer bir ifadeyle yönetimin halka ait olması¹ anlamına gelen demokrasi kavramına geçmişten günümüze geçen süreç içerisinde farklı yaklaşım ve anlamlar yüklene gelmiştir. Eski Yunan özellikle Atina Kent Devleti örneğinde tüm yurttaş sayılanların doğrudan katılımı ile uygulanan ve “doğrudan demokrasi” adı verilen bu tür, günümüzde yerini büyük ölçüde temsilciler aracılığı ile yürütülen “temsili demokrasiye” bırakmış bulunmaktadır. Temsili demokrasiye karşı bir yandan biçime ilişkin, (temsilin profesyonelleşmesi, geniş halk kesimlerinde rahatsızlık yaratacak bir tür seçkinci yapıya dönüşmesi) diğer taraftan öze ilişkin, (siyasal ve hukuksal eşitliğin ekonomik ve sosyal koşullardan soyutlanması durumunda gerçekten bir eşitlik sağlayamayacağı konusunda) yapılagelen eleştiriler günümüzde insanların özgürlük ve eşitliklerinin derinleşmesi, kökleşmesi ve genişlemesini esas alan daha katılımcı ve gerçekten eşitlikçi bir demokrasi arayışını ortaya çıkarmıştır².

Halk tarafından yönetim olarak tanımlanan demokrasi üç temel ilkeyi içinde barındırmaktadır³: Birincisi, siyasi kararlar tüm halkın doğrudan veya dolaylı olarak katılacağı bir yöntemle alınır. İkincisi, siyasi kararlar bir tartışma ve fikir birliği içinde alınır. Seçim ve karar almada karşı fikir ve bu fikrin örgütlenmesi hakkı ve muhalefetin yeterli imkana sahip olması gereklidir. Üçüncüsü ise, siyasi kararlar halkın siyasal eğitiminin sürekliliğini sağlayacak biçimde alınır. Diğer bir ifadeyle işlerliği olan demokrasinin temel ilkeleri katılma, tartışma ve siyasi eğitimidir. Bu ilkelerin

¹Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan, Yetkin Yay., Ankara, 1993, s. 8.

²Selahattin Yıldırım, *Local Government and Democracy*, IULA EMMÉ Yay., İstanbul, 1993, s. 15.

³Oya Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil -Belediye Örneği-*, TODAİE Yay., Ankara, 1989, s.5.; Semih Eryıldız, *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma*, TÜSES Yay., Ankara, 1989, s. 7.

benimsenmiş olması ise dördüncü bir ilke olarak denetim kavramını ortaya çıkarmaktadır. Demokrasinin tanımı gereğince de yönetimin belli gruplar veya kesimlerce değil toplumun tüm kesimlerince denetlenmesi asıl unsurdur.

Çağdaş demokraside olması gereken temel gerekler şunlardır⁴: Demokrasi, öncelikle devlet ve sivil toplumun birbirinden ayrımını gerektirmektedir. Bunun yanında, toplumun demokratik niteliğinin temel bir belge ile belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Diğer temel gerekleri arasında, bireylerin, halkın temel demokratik hak ve özgürlükleri, yönetime katılım ve temsil ilkeleri, hukuk devleti ilkesi, hesap verme ve hesap sorma ve açıklık kuralları, yargının bağımsızlığı ilkesi, özgür ve dürüst seçimler, eşit oy, alternatif bilgi edinme, toplanma, gösteri özgürlüğü ve hakları, çoğulculuk ve benzeri ilke ve kurallar bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler Demokrasi İlişkisi

Demokrasi anlayışı yerelleşmeyi zorunlu hale getirmekte⁵ yerel yönetimlerle demokrasi arasında çok yakın ilişkilerin olduğu bilinmektedir. Bu anlamda yerel yönetimler insanın özgürleşmesinde, kurumların demokratik yönetime yakınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlar olarak görülmektedir. Katılma ve temsil gibi çağdaş demokrasilerin temel niteliklerinin bu kuruluşlarda yaşayabilmesi de demokrasi-yerel yönetim ilişkisini güçlendiren unsurlardır⁶. Ancak, bu konuda farklı görüşlerin de bulunduğu bilinmektedir. Yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkisi konusunda üç farklı görüş bulunmaktadır⁷: Birincisi Tolman Smith ve bazı romantiklerin görüşüdür ki buna göre yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine aykırı ve geleneklerden gücünü alan bir kurumdur. İkincisi, Langrod'un görüşüne göre, demokrasi ilkesi, çoğunluk kuralı, eşitlik, herkese eşit standartlar uygulama, yerel yönetim prensipleri ile çatışır. Üçüncüsü, Jonh Stuart Mill'in görüşü ki, demokrasi ve yerel yönetimler özgürlük sağlayıcı, halkın söz sahipliğini, yerel katılımı ve siyasal eğitimi getirici nitelikleri ile zorunlu ve kaçınılmaz ilişki ve iç içelik ile karşı karşıyadır.

Ancak, yerel yönetim-demokrasi ilişkisi konusunda bütün bu farklı düşüncelere rağmen, yerel yönetimler egemenlik ilişki bağlamında ele alınıp değerlendirildiğinde egemenlik kullanan birimler olmadıkları görülmektedir. Bunun yanında yerel özerkliğin tanımında da merkezi yönetimin koyduğu sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerin kendi kendini yönetmesi asıldır. Bütün bunlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde yerel demokrasi ile yerel iktidarın kastedilmediği açıktır. Başka bir deyişle, yerel demokrasi

⁴Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yaklaşımlar*, IULA-EMME Yay., İstanbul, 1993, s. 20-21.

⁵Hazma Al, *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Anlayışı*, Bilim Adamı Yay., 1. Baskı, Ankara, 2002, s. 190.

⁶Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Hizmet İş Sendikası Yay., s. 65.

⁷Selahattin Yıldırım, 'Yerel Yönetim ve Demokrasi', *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, IULA-EMME Yay., Ankara, 1990, s. 9. ; Görmez, Yerel..., s. 65.

demokratik değerlerin yerel yönetimler için de geçerli kılınmasından başka bir anlam içermemektedir⁸.

Yerel yönetimlerin demokratik olmasının gerekçesini seçim ve temsil ilkesinin varlığı oluşturmaktadır. Çünkü, yerel yönetimler merkezi yönetimin taşra birimleri ile karşılaştırıldığında, karar ve yürütme organlarının seçim ilkesine göre oluşması nedeniyle demokratik birimler olarak nitelendirilmektedir. Yerel yönetimler açısından ortaya çıkan bir başka üstünlük noktası ise, ölçek ve yüz yüzelik özelliğine sahip olmasıdır. Diğer bir deyişle, temsil ilkesi sonucu seçimler sonucunda oluşan yerel meclisler ile temsil edilenler arasında coğrafi ve toplumsal yakınlığın sağladığı ivme, demokrasinin denetim ve sorumluluk ilkesinin gerçek anlamda uygulanabilir olmasına imkan sağlamaktadır⁹. Kısacası seçim, temsil ve yüzyüze ilişkiler neticesinde oluşan siyasal katılma ve denetim imkanlarının fazlalığı yerel yönetimlerin demokratik olmasının temel dayanağını oluştururken; aynı zamanda yerel kararları ve programları tartışma ve eleştirme anlamında çift taraflı bir ilişkinin oluşmasına imkan sağlamaktadır.

Çağdaş gelişim sürecinde yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminin temel doğrultusu, yerel halkın kendi kendini yönetme geleneğinin oluşması sonucunda doğan yerel demokrasi ve yönetim kültürüne bağlı olarak tabandan yukarıya doğru olmuştur. Bu anlamda yerel yönetimlerin, halka ülke yönetiminde en alt birimden başlayarak etkin bir rol almasını sağladığı için, demokrasi kuramında özel bir yere sahip olduğu söylenebilir. Çünkü, bu şekilde sağlanan geniş tabanlı katılım demokrasiyi koruyucu bir rol oynamaktadır¹⁰. Ancak, Batı ülkelerinde yaşanan bu gelişmeye karşılık ülkemizde yerel demokrasi gelenek ve kültürü oluşmadan yukarıdan aşağıya doğru bir demokrasi tesisin gerçekleştiğini görmekteyiz. Diğer bir ifadeyle, demokrasinin ulusal ölçekte yukarıdan aşağıya getirilişi gibi, yerel yönetimlerde aynı gelişme yaşanmıştır¹¹. Bu anlamda ulusal ve yerel ölçekte gerçek anlamda demokrasinin kurulup işleyemeyişi, demokratikleşmeyi olanaklı kılan gelenek ve ortamın yaratılmayışı, demokrasiye duyarlı, bilinçli halkın oluşmamasının temelinde yatan temel nedenin demokrasimizin yukarıdan aşağıya doğru tesisinin sağlanmaya çalışılmasından kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Ülkemizde yerel demokrasinin istenilen biçimde çalışmamasının önemli nedenlerinden biri de, yerel bir siyaset alanı tanımlanmış olmasına rağmen, bu siyaset alanına karşılık gelen bir kamusal alanın örgütlenmemiş olmasıdır. Diğer bir ifadeyle tanımlanan yerel siyaset alanı içerisinde yerel işlerin nasıl yapılabileceğinin tartışılabilirdiği, eleştirel ve rasyonel bir tartışmanın gerçekleştiği bir kamusal alanın

⁸Görmez, Yerel..., s. 73.

⁹Oya Çitçi, "Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil Toplum", *Sivil Toplum İçin 'Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi' Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yay. (WALD), İstanbul, 1998, s.234

¹⁰Eryıldız, Yerel Yönetimde..., s.7.

¹¹Cevat Geray, 'Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı', *Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yeni Türkiye Dergisi*, Y. 1, S. 4, Mayıs-Haziran, 1995, s. 73.

olmaması, olanın da merkezi yönetim tarafından işgal edilmiş olmasıdır¹². Bu anlamda gerçek yerel demokrasiyi sağlamak, katılımcı, çoğulcu bir yerel demokrasi hedefine ulaşmak isteniyorsa yerel kamusal alanın merkezi yönetimin etki alanından öncelikle kurtarılması gerekmektedir.

Yerel demokrasinin işleyişi noktasında yaşanan öncelikli sorunlardan birisi de “temsil” konusudur. Çünkü, demokrasinin yarışmaya dayanması ilkesine karşılık, temsil yarışına girenler büyük ölçüde yerel toplumsal tüketimi düzenleyen, serbest meslek sahibi, esnaf gibi, kişilerden oluşmaktadır¹³. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimleri topluluk düzeyinde güçlü çıkarlar temsil etmektedir. Dolayısıyla yerel topluluk ölçeğindeki tabakalaşma temsil süreci üzerinde etkili olamamakta karar ve yürütme organlarının genel oyla seçilmesi “temsil” anlamında demokrasinin sağlanmasında güvence oluşturamamaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasında ise, Siyasi Partiler Kanunu’ndan kaynaklanan nedenler bulunduğu gibi; partilerin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan nedenler de bulunmaktadır. Örneğin, İl Genel Meclisi üyelerini konu alan bir çalışmada¹⁴, Türkiye genelinde İl Genel Meclisi Üyelerinin yarısı çiftçi ve esnaf, % 40’ı emekli ve % 10’un da sanayici ve serbest meslek sahibi kimselerden oluştuğu belirlenmiştir. Aynı zamanda üyelerin ağırlıklı oranının da ilkokul mezunu oldukları belirlenmiştir. Yine Belediye Meclis üyeleri üzerinde yapılan ve Türkiye genelinde 1998 Ocak ayında başlatılan ve 1 yıl süren ve 52 ili kapsayan bir araştırma¹⁵ sonucuna göre, Meclis üyelerinden % 4.5’u tarım işçisi, % 1.6’sı sanayi işçisi, % 8.7’si emekli memur iken; büyük çoğunluğu oluşturan % 81.2’sinin de serbest meslek sahibi kimselerden oluştuğu görülmektedir.

Ülkemizde kamu görevlilerinin görevlerinden ayrılmadıkça yerel yönetim organlarına seçilme hakları bulunmamaktadır. Fakat, uzmanlık ve deneyim sahibi olan bu insanların yerel yönetim organları içinde yer alıp, katkıda bulunmaları meclislerin niteliğini artıracığından¹⁶ göz ardı edilmemesi gereken bir konudur. Ayrıca, meclislerde kadınların temsilinin eksikliği de önemli bir konudur. Aslında kadınların siyasal yaşamda yerlerini almaları yalnızca eşitliğin sağlanması için gerekli bir unsur değil bütün toplumsal unsurların temsilini gerektiren demokrasinin gelişmesi anlamında zorunluluk olmasına rağmen¹⁷; ülkemizde yerel siyasette kadınların temsiline

¹² İlhan Tekeli, “Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil Toplum,” *Sivil Toplum İçin ‘Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi’ Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yay. (WALD), İstanbul, 1998, s. 196-214.

¹³ Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil – Belediye Örneği-*, s. 16.

¹⁴ *Sekizinci Beş Yıllık Kalkın Planı Yerel yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yay., No. 2538, Ankara, 2001, s. 116.

¹⁵ Zerrin Toprak - Ruşen Keleş, *21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Belediye Meclislerinde Siyaset*, İzmir Yerel Gündem 21 Yay., İzmir, 2000, s. 226.

¹⁶ *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 116.

¹⁷ Meryem Koray, ‘Kadın- Siyaset- Kota’, *Türkiye’de Kadın Olgusu*, (Der. Necla Arat), Say Yay., İkinci Baskı, İstanbul, 1995, s. 201.

baktığımızda¹⁸; 34.044 Belediye Meclis Üyesi arasından sadece % 1.6'sı, 3215 belediye başkanından sadece % 0.6'sı, 3122 il genel meclisi üyesinden de sadece % 1.4'nün kadınlardan oluştuğunu görmekteyiz.

Yerel Katılım

Katılım kavramı, tüm demokratik yönetimler için ortak bir amaç olmasına rağmen, üzerinde ittifak edilen paylaşılan kesin bir tanımı da bulunmamaktadır¹⁹. Dolayısıyla lehinde ve aleyhinde çok şey söylenen önemli ama tartışmalı bir kavram olmaktan kurtulamamıştır²⁰. Katılnalı yönetim ideolojisini pratiğe dönüştürdüğü için “somut”, kendi içinde değişik formlar oluşturduğu için “soyut” bir nitelik taşıyan yönetime katılma, dünya katılma pratiğini inceleyen yazarlarca birlikte belirleme (*co-determination*), ortak yönetim (*cogestion*), çoklu yönetim (*democratic-participative management*) gibi değişik adlarla anılmakta²¹ ve kimin neye, nasıl, nerede ve ne zaman gibi pek çok soruya verilecek yanıtı göre farklı boyutlarda ve şekilde uygulamaya geçirilmektedir²².

Katılımın hem siyasal hem de yönetsel boyutu bulunmaktadır²³. Siyasal boyutu yönüyle katılım; kişilerin ya da onların oluşturduğu birimlerin, örgütlerin kendilerini yöneten kadroların seçim ve eylemlerini belirlemek ve etkilemek için giriştikleri çabalar olarak ifade edilir. Siyasal katılma biçim ve düzeyleri siyasal sistemin yapısına, hukuk çevresine, kurumlarına, siyasal kültürüne ve sosyo ekonomik yapısına göre farklılıklar gösterir. Yönetsel boyut açısından ise, siyasal ve yönetsel kadroların belirlenmesinden çok, onların almış olduğu kararlara yapmış oldukları işlemlere halkın ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı olarak tanımlanmıştır.

İçinde bulunduğumuz yüzyılda yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşacağının öngörülmesinin bu kurumlara demokratik olma niteliğini kazandırmaya yetmediği konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Bu anlamda mevcut biçimsel koşulların bir adım daha ötesine gidilerek, yönetime halk katılımının sağlanması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Katılım, toplumsal eşitliğe hizmet edecek politika ve uygulamaların hayata geçirilmesi anlamında önem arz etmektedir. Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan halkın katılımı, çoğunluk ilkesi ve yöneticilerin hem dayanışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları merkezi boyutta geçerlilik kazanması gereken ilkeler olduğu gibi, yerel

¹⁸ ‘Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu, Tema III’, *Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim*, IULA EMME Yay., İstanbul, 2002, s. 35-36.

¹⁹ Birkal Uysal Sezer, ‘Political Participation and the Influence of the Family on Participation’, *Turkish Yearbook of Human Rights*, Vol. 5-6, 1983-1984, s. 37.

²⁰ Yakup Bulut, ‘Büyükşehirlerde Katılımlı Yönetimin Hayata Geçirilmesinde Rol Oynayan Etmenler’, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.1, S.1, Güz, 2000, s. 49.

²¹ Kurthan Fişek, *Yönetime Katılma*, TODAİE Yay., Ankara, 1977, s. 35.

²² M. Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Demokrasi*, Yargı Yay., Ankara, 2000, s. 29.

²³ Hasan Buran, ‘Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim’, *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yay., C.1, Ankara, 1995, s. 210.

boyutta da önemlidir²⁴. Dolayısıyla yerel yönetimlerin yerel katılımı güçlendirecek yapılanma içinde olması, gerek ulusal demokrasi gerekse de yerel demokrasinin gelişmesine buna bağlı olarak da eşitliğin, özgürlüğün sağlanmasına, bireylerin inanç, tutum, davranış ve bilgi düzeylerini geliştirmelerine yol açacaktır.

Yönetim literatüründe yeni bir kavram olmamasına rağmen katılım kavramının son yıllarda demokratik yönetim biçimindeki yeri sorgulanmaya başlamıştır. Temsili demokrasinin halkın yönetime katılımını ve yönetimde karar hakkına sahip olmasını yeterince sağlayamaması katılımcı demokrasi anlayışı içinde yeni bir yönetim modelini tartışmaya açmıştır. Bu da demokrasi-kamusal alan-yerel yönetim ilişkisini içine alan ve kamu-özel-sivil toplum işbirliğine dayanan “demokratik yönetim” anlayışıdır²⁵.

Ayrıca, her ne kadar yerel halkın yine kendisinin seçtiği organlarca yönetilmesi yerel yönetimlerin olmazsa olmaz koşullarından olmasına karşılık, salt seçimlerin varlığı ile demokratik bir işleyişin olduğunu özde kabul etmek eksik bir tanımlamaya bizi götürecektir. Bunun yanında seçim olmadan da yerel yönetim biriminin var olmasını mümkün görmek olanaklı değildir. Çünkü böyle bir durumda ortaya çıkacak yönetim birimini ancak merkezi yönetimin bir birimi olarak nitelendirmek daha doğru bir saptama olacaktır. Dolayısıyla yaşanacak bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve gerçek yerel demokrasiyi tesis etmek aynı zamanda yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için, katılımcı modellerin oluşturulması ve işleyişe kazandırılması gereklidir. Böylece demokrasi algılaması sadece seçimlerde oy kullanma olarak nitelendirilmeyecek²⁶; katılım, yönetimin işleyişine yayılmış olacaktır.

Son yıllarda temsili demokrasinin işleyişinde görülen olumsuzluklar katılımcı demokrasi kavramını ön plana çıkarmıştır. Devrimci olmaktan çok reformcu bir niteliğe sahip olan katılımcı demokrasi pratikte temsili demokrasinin yerine ikame olmaktan çok onun boşluklarını doldurma ve işleyişinde daha demokratik bir toplum düzeninin sağlanmasına katkıda bulunma rolünü üstlenmiş görünmektedir²⁷. Çünkü, temsili demokrasilerde belirli süreler içinde egemenlik haklarını temsilcilerine devreden bireyler, iki seçim dönemi arasında pasif konumda bulunmaktadır. Dolayısıyla oluşan bu durum onları özne durumundan çıkarmakta seçmen olmalarına yol açmaktadır²⁸.

²⁴ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 113. ; Güngör Erdumlu, *Bir Özel İdare Uygulaması Tokat Örneği*, Devlet Planlama Teşkilatı Yay., No. 2185, Ekim, 1998, s. 20-21.

²⁵ E. Elif Yücutürk, ‘Yönetim kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek; Bolu İl Kurultayı’, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yay., No. 304, 2002, s. 228.

²⁶ Şerif Öner, *Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği (Gaziantep- Kahramanmaraş-Bingöl Örneği)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000, s. 63.

²⁷ Kemal Yılmaz, ‘Yerel Yönetim ve Demokrasi’, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C.1, TODAİE Yay., No. 261, Ankara, 1995, s. 309.

²⁸ Nuri Bilgin , Yurdal Topsever, Melek Gökten, Ünsal Yetim, *Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı*, TÜSES Yay., İzmir, 1991, s. 22-24.

Katılımcı demokrasinin olmazsa olmaz iki koşulu bulunmaktadır²⁹: Bunlardan biri iletişim, bilgilendirme, diğeri ise, sivil toplum örgütlenmesidir. Halkın tercihlerinin ve bu tercihlerdeki değişmelerin alınacak siyasal kararları sürekli olarak etkileyebilmesi her şeyden önce iletişimin varlığı ile mümkündür. Bu iletişim de çift yönlü olarak düşünülmeli gereken unsurdur. Halkın tercihlerini oluşturması ve değiştirmesi büyük ölçüde bilgilendirme ile doğru orantılıdır. Bu anlamda katılımcı bir demokrasinin en temel özelliklerinden birisi halkın doğru ve sürekli bilgilendirilmesidir. Doğru, sürekli ve hızlı bir bilgilendirme de sınırsız bir iletişim özgürlüğü ile sağlanabilmektedir. Burada da en önemli görev bu konuda gerekli ortamı sağlayacak ve hukuki düzenlemeleri yapacak olan merkezi yönetime düşmektedir. Katılımcılığın gerçekleşebilmesi için bir diğer koşul toplumun örgütlülük düzeyidir. Diğer bir deyişle, toplumun dinamizmini, değişen tercihlerini siyasal alana taşıyacak olan kuruluşlar sivil toplum örgütleridir. Bireyin etkin bir şekilde siyasete katılabilmesi ancak sivil toplum örgütleri aracılığı ile mümkün olabilecektir. Neticede kapsamlı bir iletişim ve bilgilendirme özgürlüğü yanında sivil toplum örgütleri de katılımcı bir demokrasinin gerçekleşebilmesinde olmazsa olmaz koşulları oluşturmaktadırlar.

Bu noktada, yerel düzeyde temsili demokrasi uygulamasından yerel halkın katılımını sağlayacak olan katılımcı demokrasiye geçilmesinde, hem yerel halka hem de yöneticilere önemli roller düşmektedir. Ancak, katılımcı demokrasinin yaşamsal boyutlara aktarılmasında örgütlü toplum olan sivil toplum kuruluşlarının da güçlü olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, yerel alt grupların oluşumunun sağlanmasına yönelik alt yapının hazırlanması, bu gruplara yönetimde etkin ve belirleyici olabilecekleri statülerin kurumsal ve yasal düzeyde sağlanması gereklilik arz etmektedir.

Ancak, yerel halkın ve örgütlü toplumun katılımına yönelik katılımcı mekanizmaların kurumsal olarak oluşturulması yanında bunların katılımcı bir yapı içinde oynayacağı rol de önemlidir. Başka bir deyişle, katılımcı mekanizmaların oluşturulması tek başına yeterli olmayıp, halkın ve örgütlü toplumun bu olgunun içinde yer alması da çok önemlidir.

Bu konuda yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan sonuçlara göre, yerel halkın ve örgütlü toplumun katılımcı mekanizmalar içinde yer alma konusunda ilgisiz kaldıkları anlaşılmaktadır. Şöyle ki, “bölgenizde daha iyi şehir hizmeti verilebilmesi için çeşitli şekillerde katkıda bulunur musunuz?” sorusuna % 46.1 olumlu cevap verildiği, yine “yerel nitelikli karar alınmasında halk yönetici güce sahip mi?” sorusuna % 43.3 olumlu cevap verildiği görülmektedir. “Kente ait isteklerinizi nasıl iletmediklerini” sorusuna % 49.5 iletmediklerini belirtirken; % 14.4’ü muhtara, % 10’u belediye, % 8.7’si de arkadaşlık ilişkileri kurarak isteklerini ilgili kurumlara ilettiklerini belirtmişlerdir³⁰. Yine sivil toplum kuruluşlarının katılım algılamasını öğrenmek için

²⁹ Gencay Şaylan, *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi*, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yay., Ankara, 1998, s. 84-86.

³⁰ Zerrin Toprak, “Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü (İzmir Metropolitan Alan Büyük Kent Bütününde Yapılan Anket Çalışması)”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, S.2, İzmir, 1988, s. 179-189.

sorulan soruya verilen cevaplar incelendiğinde ankete katılan STK üyelerinin % 52.6'sının katılımı genel ve yerel seçimlerde oy kullanmak; % 23.7'sinin ise sorunlara ilişkin faaliyetlere katılmak olarak algıladıkları görülmektedir³¹. Bu veriler ışığında yapılması gereken; yaşanmakta olan temsil ve katılım sorunlarının çözülerek yerel yönetimlerin çağdaş demokratik yerel yönetim anlayışı içinde yeniden yapılandırılması ve halkın da inanç, tutum, davranış ve bilgilerinde sağlanacak gelişim ile yönetime katılımlarının sağlanması olmalıdır.

Yerel Katılım Yöntemleri

Geleneksel ve yaygın katılım biçimlerinden olan oy kullanma, çağdaş demokrasilerde yönetimlerin meşruiyet sorununun çözmeye yetmemekte; toplumsal grupların gereksinimlerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Çünkü, günümüz çağdaş yönetimlerinde seçimler ve çeşitli yerel meclislerde görev yapma sınırlı bir demokratik çözüm olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda halkın seçimler dışında da yönetsel etkinlikleri sürekli etkileyip denetleyebileceği ve yaşadığı alanı biçimlendireceği yöntemlerin geliştirildiği ve uygulandığı görülmektedir.

Yerel yönetime halkın katılımına imkan tanıyan farklı uygulamalar bulunmaktadır³². Bunlar arasında özellikle halk oylaması, halk toplantıları, meclis toplantılarına katılım, danışma kurulları, kent konseyi ve Yerel Gündem 21 yönetime katılım uygulamaları olarak kullanılan formlar arasında yer almaktadır.

Halk Oylaması “Doğrudan Demokrasi: Günümüzde doğrudan demokrasinin uygulanmasının olanaksız olduğu düşüncesi yaygın bir kanaattir. Çünkü, bu düşünce zaman, maliyet ve etkinlik açısından uygulanabilir olmaktan uzak bir yöntem olarak düşünülmektedir. Oysa doğrudan demokrasi, halka, yerel bazı önemli konularda daha etkin olarak karar almasına yardımcı olacak seçenekler sunma imkanı tanımaktadır. Doğrudan demokraside halk tüketici olmaktan çıkıp üretici duruma gelmekte; diğer bir ifadeyle pasif olmaktan uzaklaşmakta, yaşadığı çevreyi biçimlendirir duruma gelmektedir. Aynı zamanda doğrudan demokrasi ile temsil sisteminden kaynaklanan boşluklar katılım yoluyla giderilmekte; yöneticilerin yerel halkın sorunlarına yerel halkında yaşam çevrelerine olan duyarlılıkları artmaktadır.

Halk oylamasının genelde temsili organlar tarafından çözümü güç ya da riskli bulunan sorunların çözülmesi ya da bir kenara konulması için son derece yararlı araç olduğu kanıtlanmıştır. Dünyanın değişik ülkelerinde referandum sürecinin başlatılabilmesi için % 2 ile % 15 arasında değişen oranlarda seçmen imzası aranmaktadır.

Halk Toplantıları: Yerel yönetimlerin düzenledikleri halkı bilgilendirme ve yönetimin eylem ve işlemlerinin yöneticiler, uzmanlar ve halk tarafından tartışılmasını

³¹ Öner, ‘Belediye...’, s. 226.

³² Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.116-119. ; M. Akif Çukurçayır, ‘Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları’, *Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yay., No. 304, 2002, s. 211-224. ; Yıldırım, *Local Government and Democracy*, s. 83-151.

sağlayan toplantılar, yerel yönetimleri güçlendiren önemli bir nitelik taşımaktadır. Yerel meclis ve başkanlarının alacakları kararlarda bu toplantıların etki gücü oldukça yüksektir. Aynı zamanda bu toplantılar yönetim ile halk arasındaki bilgi akışının sağlıklı bir şekilde sağlanmasına yardımcı olması bakımından önemlidir. Bu alanda dünyanın değişik ülkelerinde değişik uygulamalar sergilenmektedir. Yerel koşullara bağlı olarak yerel topluluk üyeleri bu toplantılarda tartışılacak gündem maddeleri üzerinde toplantı tutanaklarına da geçmek şartıyla sözlü ya da yazılı önerilerde ya da görüş bildirimlerinde bulunabilmektedirler.

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.

Kent Konseyleri: Seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için, en alt düzeydeki yerel yönetim birimlerinden yukarıya doğru örgütlenerek demokratik kitle örgütleri temsilcileri ve uzmanların da katılımını sağlayarak oluşturulan kent konseyleri dinamik yapılarıyla etkin bir çalışma olanağına sahip olabilmektedirler. Kent konseyleri kent yönetiminin her türlü etkinliklerini izleyerek rapor oluşturup kamuoyuna sunarak; tartışma olanakları yaratmakta; böylece mevcut sorunların çözümüne ve geleceğe yönelik tasarımlara katkıda bulunmaktadırlar.

Yerel Gündem 21³³: 1976 Vancouver Konferansı sonrasında HABİTAT I'ın idare merkezli çözüm önerilerinin yetersizliğinin anlaşılması üzerine yeni strateji ile

³³ Konu ile ilgili geniş bilgi için bkz. Zerrin Toprak , 'Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu', *TİD*, Y. 70, S. 421, Aralık, 1998, Aynı Bası, s. 347-363. ; Zerrin Toprak, 'Bir Katılım Projesi Olarak Yerel Gündem 21 ve Belediyeler', *Mevzuat Takip Sistemi Dergiden Dergisi*, Y.2, S.33, 2002, s. 51-57. ; Zerrin Toprak-Hamit Palabıyık, *Participation and Civil Society The Experiences Of İzmir Local Agenda 21 (1995-2000)*, *Turkish Public Administration Annual*, Vol.24-26, 1998-2000, s.95-106. ; Zerrin Toprak , 'Yerel Siyasetin Dinamikleri ve Gündem 21' *Siyasette Kadınlar ve Gençler*, İzmir Yerel Gündem 21 Yay., İzmir, 1999, s.53-71.; *Yerel Gündem 21 Rehberi*, İzmir Yerel Gündem 21 Yay., 1998. ; Sadun Emrealp, 'Yerel Yönetimler İle

sorumluluk sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiş, yapılabılır kılma politikaları benimsenmiş, uluslararası sorumluluklar da sadece koordinasyon düzeyine indirgenmiştir.

Gelecek yüzyıla açılan yeni yönetim anlayışının temel taşlarını döşeyen “Gündem 21”in çıkış noktası 1992 yılında Rio de Janerio da yapılan ve “Yeryüzü Zirvesi” olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler ve Çevre Kalkınma Konferansıdır. Rio Konferansı yalnızca sürdürülebilir gelişme kavramını yaşantımıza sokmakla kalmayıp katılımcı mekanizmaların ve süreçlerin önce Birleşmiş Milletlerce ardından da tüm hükümetler ve diğer kurum ve kuruluşlarca benimsenmesini sağlamış bulunmaktadır. Rio Konferansında temelde iki metin ortaya konulmuştur. Bunlardan ilki Rio Bildirgesi diğeri ise Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programıdır.

Gündem 21’in temel felsefesi, katılımı artırmak ve bulunduğu yerleşimden başlayan hemşehri sorumluluğunu geliştirmektir. Ulusal/yerel yaşam kalitesini artırmada sorumluluk, eşitlik, özgürlük ve dayanışmaya dayandırılan Gündem 21, halkın yerel yönetime doğrudan katılımı ve doğrudan kontrol şansını artıracak bir araç özelliği taşımaktadır. Dolayısıyla Gündem 21, “idare merkezli değil toplum merkezli olup”, kamu, özel ve sivil sektörlerin birlikteliğinde katılımcı bir yönetim anlayışını öne çıkarmış bulunmaktadır.

Gündem 21’in 28.bölümü³⁴, “Gündem 21’in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde, yerel yönetimlerin öncülüğünde sivil toplumun ve kentteki aktörlerin birlikte kendi sorunlarını saptayarak, kentleri için 21. yüzyılın yerel gündemini oluşturmaları yönünde küresel bir çağrı yapılmaktadır. Yine bu bölümde hedef olarak da “her ülkedeki yerel yönetimlerin, beldelerinde katılımcı bir süreç başlatarak, kendi Yerel Gündem 21’leri konusunda görüş birliği sağlamaları” öngörülmektedir.

Ülkemizde, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) çatısı altında ve desteği ile yürütülmekte olan “Türkiye’de Yerel Günden 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” projesi Eylül 1997 içerisinde UNDP, T.C Hükümeti ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME) tarafından imzalanarak uluslararası anlaşma niteliği kazanmış bulunmaktadır. Proje, 6 Mart 1998 tarihinde T.C Resmi Gazete’sinin Mükerrer sayısında yayınlanmıştır. Yine Yerel Gündem 21 uygulamalarını başlatan belediyelerimiz açısından İçişleri Bakanlığı’nın 19.3.1998 tarihli Genelgesi teşvik edici olmuştur. Projenin amacı, Türkiye’deki yerel yönetimler tarafından Yerel Gündem 21 aracılığı ile öncelikle yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın

Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği’, *Merhaba Sivil Toplum*, Derleyen. Taciser Ulaş, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayın Dizisi 10, İstanbul, 1997, s. 39-67. ; Yerel Gündem 21, Bülten 14, IULA-EMME Yay., Ocak, 2003. ; Atilla Göktürk – Sultan Kavili, ‘Yerel Gündem 21 ve Katılım’, *Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yay., No: 304, Ankara, 2000, s. 237-249.; Korel Göymen, ‘Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri’, *AID*, C. 32, S.4, Aralık, 1999, s. 67-83.

³⁴<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>. (27.5.2003).

hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Yerel Gündem 21'in hedefine ulaşmasıdır.

Yerel Gündem 21'ler ülkemizde yerel yönetimlerin desantralize, katılımcı ve daha demokratik bir yapıya kavuşturulmasını ve sivil toplum kuruluşları ile etkin, hatta organik bağlar kurulmasını ön planda tutan yaklaşımın hayata geçirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle, bir anlamda Yerel Gündem 21'ler yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının işbirliği açısından yaşamsal bir önem taşıyan yönetim anlayışının yerleşmesi ve kurumlaşması için gerekli yeniden yapılanmanın saç ayağını oluşturmaktadırlar.

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde geleneksel yönetim anlayışı diğer bir ifadeyle seçimlerde oy kullanma ve yerel meclislerde görev alma halkın gözetim ve denetimine, aynı zamanda etkin ve verimli olan siyasal ve yönetsel yapının oluşmasına imkan sağlamamaktadır. Ancak, bunların yanında salt katılımcı mekanizmaların oluşturulmasının da sorunu tam anlamıyla çözmesi mümkün görülmemektedir. Çünkü, hangi katılımcı yöntem uygulanırsa uygulansın en başta şeffaflığı ve meşruluğu sağlamak için³⁵ halkın bilgilendirilmesinin gerekliliği bulunmaktadır. Bilgilendirme sağlanmadan gerçekleştirilecek katılımcı modellerin hayata geçirilmesi katılımcı yönetimden beklenen faydaları sağlamayacaktır. Ayrıca, yerel düzeyde katılımın sağlanabilmesi halkın yerel yönetimlerin kullandığı yöntemler ve yönetim yapısı hakkında temel bilgilere sahip olmasını gerektirmektedir. Bu anlamda gerçek bilgilendirmenin sağlanmasıyla da yönetim ve halk arasında güven tesisi mümkün olacak, bu da demokratik yerel yönetim anlayışında halkı, katılımcı yönetim anlayışı çerçevesinde, sorumluluk alır duruma getirecektir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından İncelenmesi

Çalışmanın bu bölümünde 5302 sayılı yasal düzenleme çerçevesinde il özel idaresinde yerel demokrasi ve katılım anlayışı değerlendirilecektir. 5302 sayılı yasanın en belirgin özelliği il özel idaresinin tanımlamasının yapılması olup bu idarelerinin "idari ve mali özerkliğe" sahip olduğunun belirtilmesidir(md.3/a). Bu tanımlamanın yasal bir metinde yer almış olması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı çerçevesinde yapılmış olan bir devrim belki de kurumsal ve düşünsel anlamda bir değişim ve dönüşümün temel kaynağı olarak değerlendirilebilir. Çünkü onaylanmış olduğumuz AYÖŞ ilkelerinden birisi de özerkliğin ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda Anayasa ile tanımlanması gerekliliğidir. Bu anlamda ilgili kanunla il özel idaresi yasal çerçevede özerk bir birim olarak değerlendirilerek, uluslararası temelde de imzalayıp onayladığımız şarta uygun bir duruma getirilmiş olmaktadır.

Meclis Toplantısı

5302 sayılı yasal düzenleme ile meclisin çalışma dönemleri, süreleri ve toplantı yerlerine ilişkin değişiklikler yapılmıştır. 3360 sayılı eski düzenlemede meclis yılda iki

³⁵Benjamin Crosby, *Participation Revisited: A Managerial Perspective*, Center For Democracy and Governance United States Agency For International Development Project, April, 2000, s. 21.

kez Mayıs ve Kasım aylarında toplanırken; yeni düzenleme ile İl genel meclisinin il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutata toplantı yerinde toplanması ve bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresinin en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresinin ise en çok beş gün olması hükmüne bağlanmıştır (5302, md.12). Ayrıca mutata toplantı yeri dışında toplanılmasının gerektirdiği durumlarda üyelere ve valiye bilgi vermek suretiyle meclis başkanının belirlediği bir yerde toplanabilmesi ve bilgi edinilmesinin temel gereklerinden biri olan halka duyurulmasının gerekliliği de düzenlenmiş bulunmaktadır.

Genel olarak baktığımızda 3360 sayılı yasal düzenlemede (md. 125) toplantı yeri dışında toplanmanın fesih sebebi sayılmasının yeni düzenleme ile, doğrudan hizmetlerle ilgisi olmayan bu hükmün, ortadan kaldırılması ile demokratik bir yerel yönetim yapılanmasının sağlanması anlamında önemli bir değişiklik olduğunu söyleyebiliriz.

Yeni düzenlemede de il genel meclisi toplantılarının halka açık olması hükmü korunmuştur. Ayrıca, meclis başkanı veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebileceği belirtilmiştir. Ancak salt çoğunluk ile belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluğu ifade ettiğinin belirtilmesi, hangi oturumların kapalı yapılabileceğinin de belirtilmemesi üzerine, kapalı oturumların daha kolay yapılabilmesi gibi bir durumu ortaya koymaktadır. Bu anlamda yerel demokrasi açısından açıklığın asıl, istisnanın ise kapalılık olması gerekliliği ilkesinin kolayca çözülebileceği gibi bir durumu ortaya çıkması muhtemel hale gelmiş bulunmaktadır.

Meclis Gündemi³⁶

Yeni yasal düzenleme ile eskiden 10 gün önce üyelere gönderilmesi gereken gündemin gönderilme süresi 3 güne indirilmiştir. Yine eski düzenlemeden farklı olarak gündem meclis başkanı tarafından belirlenmektedir. Ama valinin önerisinin gündemde yer alması zorunlu tutulmuştur. İl genel meclisi üyeleri de il özel idare işleri ile ilgili olmak kaydıyla gündeme alınması için öneri sunabilmekte ve bu salt çoğunluk ile kabul edildiğinde gündemde yer almaktadır.

Bir bütün olarak bakıldığında her ne kadar valinin gündeme alınması istediği konular gündeme alınacaksa da gündemin meclis başkanı tarafından belirlenmesi ve üyelerinde öneri vererek gündeme etkide bulunabilmelerinin sağlanmış olması, hem halkın gereksinimlerinin gündeme taşınmasının sağlanması hem de yerel demokrasi ve katılımın gelişimi için, önemli bir gelişmedir. Ayrıca, yerel halkın bilgilendirilmesi açısından gündemin halka ilan edilmesi de önemlidir. Çünkü bilgilendirilmiş toplum ancak katılıma açık duruma gelebilecektir.

³⁶ Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Valinin önerdiği hususlar gündeme alınır. Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur. İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır (5302, md.13).

Meclis Kararlarının Kesinleşmesi³⁷

Eski düzenlemede alınan tüm kararların valinin onayı ile kesinlik kazanması söz konusu iken yeni düzenleme ile valiye bildirim söz konusu edilmiştir. Şöyle ki, İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir.

Çalışmamızı ilgilendiren asıl konu ise halkın kararlar konusunda bilgilendirilmesidir. Buna göre kesinleşen il genel meclisi kararlarının özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulması gerekmektedir. Böylece kararların halka duyurulması kamuoyunun ve halkın denetimi açısından önemli bir gelişmedir. Ancak “çeşitli yollarla” kavramının belirsiz kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bunun net bir ifadeye kavuşturulması uygulamalarda ortaya çıkabilecek farklılıkların önüne geçilmesini sağlayan bir yöntem olurdu.

İhtisas Komisyonları³⁸

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.

³⁷ İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur (5302, md.15).

³⁸ Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra il genel meclisinde karara bağlanır. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere il genel meclisi tarafından belirlenecek bedel karşılığında verilir (5302, md.16).

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.

Stratejik Plan ve Performans Planı

İl özel idaresi mevzuatına yeni giren bu düzenleme ile toplumun çeşitli kesimleri ile işbirliği çerçevesinde plan ve performans planlarının hazırlanması öngörülmektedir. Bu anlamda ilin geleceğinin planlanması noktasında toplum katmanlarına da görev yüklenmiş olmaktadır. Buna göre, Vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

İl Özel İdare Hizmetlerine Gönüllü Katılım

Katılım yöntemlerinden birisini de gönüllü katılım oluşturmaktadır. Bu anlamda yeni düzenlemede bu yöntemin yer almış olması yerel yönetimlerde özelde de il özel idaresinde katılıma ağırlık verildiğinin en azından önemsenmeye başladığının bir göstergesidir diyebiliriz. Buna göre, sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik program uygulama görevi il özel idaresine verilmiş bulunmaktadır.

Acil Durum Planlaması

İl özel idaresine yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapma, ekip ve donanımı hazırlama görevi verilmiştir. Ayrıca planların hazırlanmasında il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla koordinasyon sağlanması ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşlerinin alınması öngörülmektedir.

Yerel Demokrasi-Katılım Hakkında İzmir-Konya ve Ağrı İl Genel Meclisi Üyelerinin Algılamaları ve Değerlendirmesi

İl genel meclisi üyelerine yönelik alan çalışmamız farklı ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklere sahip olan İzmir, Konya ve Ağrı illerinde gerçekleştirilmiş olup toplam 182 meclis üyesi anketimize cevap vermiştir³⁹.

³⁹ Geniş bilgi için bkz. Mustafa Görün, *21. Yüzyılda Türkiye'de İl Özel İdare Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği*, DEÜ SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ekim, 2003.

Anket formunda üç grup soru yer almaktadır. Bunlar kişisel bilgilere, kurumsal işleyişe ve yerel demokrasi ve katılım algılamasına ilişkin sorulardır. Burada konunun temelini teşkil eden ve yerel demokrasi ve katılım algılamasına yönelik sorular içinde yer alan grup ele alınmış ve bu konudaki il genel meclis üyelerinin algılamaları değerlendirilmiştir.

Aşağıda ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklerine göre seçilmiş üç ildeki İl Özel İdarelerinin karar organı olan İl Genel Meclisi üyelerine yönelik değerlendirmeler yer almaktadır. Anket sorularına verilen cevapların değerlendirilmesinde genel olarak yüzde oranlarından; kısmi olarak da frekans analizinden yararlanılmıştır. Ayrıca, ortaya çıkan bulguların daha kolay karşılaştırılabilmesi amacıyla üç ilin ayrı ayrı bulguları ile genel bulgular bir bütün olarak tek bir tabloda gösterilmiştir. Öncelikli tercihli sorularda ise, her ilin ayrı ayrı bulguları değerlendirilmiş olup, sonunda genel bulguların değerlendirilmesine gidilmiştir.

Tablo 1:
Meclis Toplantılarına Halkın İlgisi

İL GENEL MECLİSİ TOPLANTILARINA HALKIN İLGİSİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
İlgili	3	10.7	10.7	2	3.8	3.8	3	3.0	3.0	8	4.4	4.5
Kısmen İlgili	5	17.9	17.9	18	34.0	34.6	23	22.8	23.2	46	25.3	25.7
İlgisiz	17	60.7	60.7	32	60.4	61.5	72	71.3	72.7	121	66.5	67.6
Fikrim Yok	3	10.7	10.7	-	-	-	1	1.0	1.0	4	2.2	2.2
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	99	98.0	100	179	98.4	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	2	2.0	-	3	1.6	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Ankete katılanların % 66.5'i halkın İl Genel Meclisi toplantılarına ilgisinin olmadığını, % 25.3'ü de kısmen ilgili olduklarını ifade etmektedirler. Birlikte değerlendirildiğinde halkın ilgisizliğinin % 91.8 gibi çok yüksek bir orana ulaştığı görülmektedir. Sadece % 4.4 oranında meclis üyesi halkın ilgili olduğunu ifade etmiş olmaktadır.

Tablo 2:
Meclis Toplantılarına İlgisizliğin Nedenleri

AĞRI-KONYA-İZMİR İL GENEL MECLİSİ TOPLANTISINA HALKIN İLGİSİZLİĞİNİN NEDENLERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Bilgi Akışı Yok	53	36.3	35	27.8	18	15.7
Yerel Halkta Seçip-Karışmama Anlayışının Olması	21	14.4	27	21.4	31	27.0
Meclisin Varlığından Haberdar Değiller	42	28.8	40	31.7	21	18.3
Yerel Halkta Kontrol Etme Gibi Bir Anlayış Geliştirilmemiş	28	19.2	24	19.0	44	38.3
Diğer	2	1.4	-	-	1	0.9
Toplam	146	100	126	100	115	100

İl Genel Meclisi üyeleri halkın meclis toplantılarına olan ilgisizliğinin nedenlerini birinci öncelikle % 36.3 ile meclis-halk arasında “bilgi akışının olmamasına”, ikinci önceliği % 31.7 oranla “meclisin varlığından haberdar olmamasına”; üçüncü önceliği de % 38.3 ile “yerel halkta kontrol etme anlayışının geliştirilmemiş” olmasına bağlamaktadırlar.

Tablo 3:
İl Genel Meclisinde Doğal Üye Olması Gerekenler

AĞRI-KONYA-İZMİR İL GENEL MECLİSİNDE DOĞAL ÜYE OLMASI GEREKENLER	Evet %
Muhtar	54.4
Kaymakam	38.8
Belediye Başkanı	38.0
Daire Müdürleri	37.4
Meslek Kuruluşları	31.6
Üniversite Temsilcileri	25.7
Dernek, Vakıf, Sendika Temsilcileri	17.0
Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları	14.6

Genel olarak, İl genel meclisine doğal üye olması gerekenler hangileridir sorusunu, muhtar; % 54.4, kaymakam; % 38.8, belediye başkanı % 38, daire müdürleri; %37.4, meslek kuruluşları; % 31.6, üniversite temsilcileri; % 25.7, dernek vakıf ve sendika temsilcileri; % 17, sanayi ve ticaret odası başkanları % 14.6’ı evet doğal üye olmalıdır demişlerdir.

Tablo 4:
Toplantılarda Görüş ve Öneri Açıklama Hakkı

AĞRI-KONYA-İZMİR İL GENEL MECLİSİNDE GÖRÜŞ VE ÖNERİ AÇIKLAMA HAKKI	EVET %
Muhtar	84.8
Meslek Kuruluşları	43.6
Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları	26.8
Dernekler	23.6
Sendikalar	21.2
Vakıflar	11.5
Diğer	6.6

İl genel meclisi toplantısında görüş ve önerilerini kimler açıklamalıdır sorusuna ankete katılanlar il bazında, muhtar; % 84.8, meslek kuruluşları; % 43.6, sanayi ve ticaret odası başkanları; % 26.8, dernekler; % 23.6, sendikalar; % 21.2, vakıflar; % 11.5, diğer; % 6.6 ile görüş ve önerilerini açıklamalıdır cevabı verilmiştir.

Tablo 5:
Sivil Toplum Kuruluşları İle İlişki İçinde Olma Gerekliliği

İL GENEL MECLİSİNİN SİVİL TOPLUM İLE İLİŞKİSİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen	19	67.9	67.9	26	49.1	52.0	55	54.5	57.3	100	54.9	57.5
Genelde(Sık)	-	-	-	7	13.2	14.0	15	14.9	15.6	22	12.1	12.6
Bazen	5	17.9	17.9	12	22.6	24.0	22	21.8	22.9	39	21.4	22.4
Hiç	3	10.7	10.7	3	5.7	6.0	3	3.0	3.1	9	4.9	5.2
Fikrim Yok	1	3.6	3.6	2	3.8	4.0	1	1.0	1.0	4	2.2	2.3
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	50	94.3	100	96	95.0	100	174	95.6	100
Cevapsız	-	-	-	3	5.7	-	5	5.0	-	8	4.4	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet yapabilmesinde, sivil toplum kuruluşları ile ilişki içinde olmasının gerekli olup olmadığı sorusuna, genel olarak meclis üyelerinin % 54.9'u tamamen gerekli olduğunu belirtirken, % 21.4'ü bazen, % 12.1'i genelde; % 4.9'u hiç, % 2.2'si fikrim yok ifadesinde bulunmuşlardır. Tamamen, bazen ve genelde diyenler birlikte düşünüldüğünde oranın % 88.4'e ulaştığı görülmektedir. Bu soruya meclis üyelerinin % 4.4'ü cevap vermemiştir.

Tablo 6:
Memurun Mecliste Temsili

MEMURLARIN İL GENEL MECLİSİ ÜYESİ OLMASI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen Katılıyorum	5	17.9	17.9	8	15.1	15.4	19	18.8	19.2	32	17.6	17.9
Kısmen Katılıyorum	4	14.3	14.3	13	24.5	25.0	20	19.8	20.2	37	20.3	20.7
Hiç Katılmıyorum	19	67.9	67.9	30	56.6	57.7	56	55.4	56.6	105	57.7	58.7
Fikrim Yok	-	-	-	1	1.9	1.9	4	4.0	4.0	5	2.7	2.8
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	99	98.0	100	179	98.4	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	2	2.0	-	3	1.6	-
Toplam	28	28	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

İl Genel Meclisinde memurların temsili hakkındaki soruya meclis üyelerinin % 57.7'si hiç katılmadıklarını ifade etmişlerdir. Kısmen diyenlerin oranı % 20.3, tamamen katıldıklarını söyleyenler ise % 17.6'dır. Bu konuda fikrim yok diyenler ise % 2.7'dir.

Tablo 7:
Meclislere Halk Katılımının Yeterliliği

İL GENEL MECLİSLERİNE HALK KATILIMI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet, Yeterli	1	3.6	3.6	5	9.4	9.8	9	8.9	9.2	15	8.2	8.5
Kısmen, Yeterli	5	17.9	17.9	6	11.3	11.8	18	17.8	18.4	29	15.9	16.4
Hayır, Yetersiz	22	78.6	78.6	40	75.5	78.4	71	70.3	72.4	133	73.1	75.1
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	51	96.2	100	98	97.0	100	177	97.3	100
Cevapsız	-	-	-	2	3.8	-	3	3.0	-	5	2.7	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis üyelerinin % 73.1 gibi yüksek bir oranı mevcut yapılanma içinde halk katılımının yetersiz olduğunu belirtmekte; % 15.9'u kısmen yeterli derken; % 8.2'si yeterli demektedirler.

Tablo 8:
Halkın Katılımı Nasıl Sağlanmalı

İL GENEL MECLİSLERİNE HALK KATILIMI NASIL OLMALI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Halkın Görüşü Alınmalı	8	28.6	34.8	20	37.7	47.6	32	31.7	39.0	60	33.0	40.8
Karar Aşaması Öncesi Sivil Toplum Kuruluşlarının Görüşleri Alınmalı	11	39.3	47.8	14	26.4	33.3	31	30.7	37.8	56	30.8	38.1
Karar Alındıktan Sonra Karara İtiraz Süresi Konulmalı, İtiraz Süresi Bitiminden Sonra Karar Yürürlüğe Girmeli	4	14.3	17.4	8	15.1	19.0	19	18.8	23.2	31	17.0	21.1
Geçerli Gözlem Toplamı	23	82.1	100	42	79.2	100	82	81.2	100	147	80.8	100
Cevapsız	5	17.9	-	11	20.8	-	19	18.8	-	35	19.2	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	100	100	-	182	100	-

Meclis Üyelerinin, cevapsızlar dikkate alındığında, % 33'ü halk katılımının "halkın görüşleri alınarak" gerçekleştirilmesi gerektiğini söylerken; % 30.8'i "karar aşamasından önce sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınarak" sağlanmasını desteklemektedirler; % 17'si de "karar alındıktan sonra karara itiraz süresi konularak itiraz süresinin bitiminden itibaren karar yürürlüğe girmeli" görüşündedirler.

Tablo 9:
Yerel Demokrasi Anlayışı

AĞRI-KONYA-İZMİR YEREL DEMOKRASİDEN NE ANLIYORSUNUZ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	%	F	%	F	%
Bağımsız Karar Alma ve Uygulama	69	40.6	36	22.0	13	8.7
Mali Özeklik	28	16.5	38	23.2	34	22.8
Karar ve Yürütme Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	23	13.5	21	12.8	34	22.8
Yerel Halkın Alınan Kararlar Üzerinde Etkin Olması	35	20.6	29	17.7	23	15.4
Karar Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	7	4.1	29	17.7	24	16.1
Yerel Halkın Karar Yanında Bizzat Yürütme İçinde de Yer Alması	8	4.7	11	6.7	21	14.1
Toplam	170	100	164	100	149	100

İl Genel Meclisi Üyeleri birinci öncelikli olarak % 40.6 ile yerel demokrasinin “bağımsız karar alma ve uygulama” olduğunu ifade etmişlerdir. İkinci öncelik ise, % 23.2 ile “mali özerklik”, üçüncü önceliği olarak da % 22.8’lik eşit oranlarla yine “mali özerklik” ve “karar ve yürütme organlarının halk tarafından seçilmesi” olarak belirtmişlerdir

Tablo 10:

İl Genel Meclisinde Yerel Demokrasinin İşleyişi

İL GENEL MECLİSLERİNDE YEREL DEMOKRASİ TAM İŞLİYOR MU	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen	-	-	-	3	5.7	5.9	7	6.9	7.0	10	5.5	5.6
Kısmen	12	42.9	42.9	30	56.6	58.8	75	74.3	75.0	117	64.3	65.4
Hiç	16	57.1	57.1	17	32.1	33.3	17	16.8	17.0	50	27.5	27.9
Fikrim Yok	-	-	-	1	1.9	2.0	1	1.0	1.0	2	1.1	1.1
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	51	96.2	100	100	99.0	100	179	98.4	100
Cevapsız	-	-	-	2	3.8	-	1	1.0	-	3	1.6	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Ankete katılanların % 64.3’ü İl Genel Meclislerinde yerel demokrasinin kısmen işlediğini belirtirken, % 27.5’i hiç işlemediğini ifade etmişlerdir. Sadece % 5.5’lik bir oran tamamen işlediğini belirtmiş, % 1.1’lik bir oranda fikrinin olmadığını söylemiştir.

Yerel demokrasi ve katılım algılamaları konusunda yapılan alan araştırması sonuçlarına bir bütün olarak bakıldığında;

İl Genel Meclislerinde doğal üye olması gerekenler konusunda ön plana çıkan muhtarlar olmuştur. Bunun temel nedeninin ise, meclis üyelerinin muhtarlarla doğrudan ilişki içinde ve temel hizmet alanlarının da kırsal alanlar olmasından kaynaklandığı söylemek mümkündür. Dolayısıyla geniş alan yönetiminde, İl Özel İdaresi ve İlçe Özel İdaresi oluşumu sonrasında, çok önemli rolleri olacak olan muhtarların kırsal alanlardaki sorunları meclise taşıyabilme ve çözümlenmesinde rol oynaması anlamında bu isteklilik çok önemlidir.

Ancak, doğal üye olması gerektiği belirtilenler arasında ikinci sırayı atama ile göreve gelen kaymakamların aldığı görülmektedir. Kesin bir yargı olmamakla birlikte atama ile göreve gelen kaymakamların doğal üye olması konusundaki isteklilik mevcut yapılanma içinde meclis üyelerinin nüfus esasına göre ilçelerden seçilmesi ve sürekli olarak ilçede kaymakam ile ilişki içinde olmaları ile açıklanabilir.

Bunun yanında belediye başkanının doğal üye olması konusunda isteklilik (%38) azımsanmayacak ölçüde ve önemlidir. Çünkü, özellikle kırsal alanlardaki belediye başkanları kendi yaşadığı alandaki sorunları meclise taşıyabilecek böylece,

yerel nitelikli işlerin çözümünde birliktelik sağlanmış olacaktır. Ancak, daire müdürlerinin de oldukça yüksek bir oranda (% 37.4) doğal üye olması konusundaki isteklilik, meclis üyelerinin kendilerine güvenemedikleri gibi sonucu akla getirirse bile, kanaatimizce bu isteklilik daire müdürlerinin buldukları konum gereğince mecliste istenildiğinde bilgi alınabilen kimseler olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, atama ile göreve gelen bu kişilerden mevcut yapılanma çerçevesinde istenildiğinde bilgi alınmakta; dolayısıyla meclis içinde yer almaları hem Anayasa (Any.127/1) hem onaylamış olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı hem de demokratik yönetim anlayışı açısından da uygun değildir.

Meclis üyelerinin doğal üye olma konusunda sivil toplum örgütleri için çok ılımlı olmadıkları görülmektedir. Günümüzde ve geçmişte yaşanan çeşitli sorunların onları etkilediği ve bundan dolayı özellikle vakıf, dernek, sendika ve oda başkanları gibi örgüt temsilcileri konusunda olumsuz bir tavır içine girdikleri tespit edilmiştir. Bu konuda ileri sürülen bir diğer gerekçe ise, seçilmenin asıl olduğu dolayısıyla kendilerinin seçime göreve gelmeleri nedeniyle onların da böyle bir arzularının olması durumunda seçime katılabilecekleri şeklinde olmuştur.

İl Genel Meclisi üyelerine sorduğumuz aşağıdakilerden hangileri meclis toplantısında görüş ve önerilerini açıklamalıdır sorusuna genel olarak %84.8 gibi çok yüksek oranda yine muhtarlar ilk sırayı almaktadırlar. İl Genel Meclisi üyelerinin görev alanlarının niteliği gereği birinci öncelikli olarak ilişki içinde bulunduğu kesim muhtarlardır. Bu anlamda gerek doğal üye olması konusunda gerekse de görüş ve öneri açıklama konusunda önceliği oluşturmaları doğal bir sonuçtur diyebiliriz.

İlginç olan sosyo ekonomik ve kültürel olarak daha zayıf bir yapıya sahip olmasına rağmen, Ağrı İl Genel Meclisi üyelerinin sanayi ve ticaret odası başkanları (% 51.9), dernekler (57.1), vakıflar (% 35.7), sendikaların (% 46.4) mecliste görüş ve öneri açıklaması konusundaki istekliliklerinin yüksek olmasıdır. Bu sonucun dernek, sendika ve vakıf temsilcilerinin(% 32.1) doğal üye olması konusundaki isteklilik ile de benzerlik gösterdiği görülmektedir. Kesin bir yargı olmamakla birlikte bu isteklilik meclisteki marjinal parti gruplarının bu kesimlerle daha yakın ilişki içinde olabilmeleriyle açıklanabilir.

Genel olarak ikinci sırada meslek kuruluşlarının temsilcilerinin görüş ve öneride bulunmaları istenmektedir. Meclis yapılanmalarına bakıldığında ise bu istekliliğin nedeni daha kolay anlaşılmalıdır. Başka bir ifadeyle genel olarak meclis yapılanmaları serbest meslek-esnaf yapılanması ağırlığını korumak istemektedir. Ancak, oranlara bakıldığında genel olarak yine sivil toplum örgütlerinin mecliste görüş ve öneride bulunması konusunda bir isteksizlik burada da kendini göstermektedir.

Demokratik ve katılımcı yerel yönetim anlayışı hizmetlerin rasyonel ve verimli olması anlamında sivil toplum kuruluşları ile ilişki içinde olmak gerekli midir sorusuna ise, genel olarak meclis üyelerinin % 54.9'u tamamen gerekli olduğunu, % 12.1'i genelde gerekli olduğunu, % 21.4'ü ise bazen gerekli olduğunu belirtmiştir. Hiç gerekli değildir diyenler ise, çok küçük bir oranı (% 4.9) oluşturmaktadır. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde rasyonel ve verimli hizmet üretme anlamında sivil toplum

kuruluşları ile ilişki içinde olunması gereği ortaya çıkmaktadır (% 67). Ancak, gerek doğal üye konusunda gerekse de görüş ve öneri açıklama konusunda sivil toplum kuruluşlarının düşük oranlarda istenmesi ile rasyonel ve verimli hizmet üretimi için sivil toplum kuruluşları ile ilişki içinde olma oranları arasında negatif bir korelasyonun ortaya çıktığı görülmektedir. Kesin bir yargı olmamakla beraber ortaya çıkan bu negatif ilişki, katılımcı yönetim anlayışı konusunda meclis üyelerinin bilgisiz ve hazırlıksız olduklarını göstermekte veya karar alma alanlarına müdahale edilmemesi için seçilmişler dışında mecliste başka bir unsurun bulunmasını istememelerine bağlanabilir.

Alan araştırmamız kapsamında meclis üyelerine yerel demokrasiye ne anlıyorsunuz sorusu sorulmuştur. Burada amacımız onların yerel demokrasi algılarını ve karar organı oldukları il özel idaresinin yerel demokrasinin işlerliğini öğrenmek ve bunu çalışmamızla ilişkilendirmektir.

Alan çalışmamız kapsamında yer alan üç ilin İl Genel Meclisi üyelerinin de aynı ortak cevaplar altında birleştiği görülmektedir. Bu anlamda, genel olarak, yerel demokrasi kavramının birinci öncelikli olarak % 40.6 olarak bağımsız karar alma ve uygulama, ikinci öncelikli olarak % 23.2 ile mali özerklik, üçüncü öncelikli olarak da % 22.8 ile karar ve yürütme organlarının halk tarafından seçilmesi olarak algılanmaktadır. Bu algılamalar çerçevesinde meclis üyelerinin genel olarak yerel demokrasi ilkelerini içselleştirmiş olduklarını ancak, algılamada organların seçimle iş başına gelmesinin üçüncü öncelikli sırada yer alması kesin bir yargı olmamakla beraber idari ve mali özerklik konusunda daha yoğun bir sorunun yaşandığını göstermektedir diyebiliriz.

Ayrıca, yürütme organının da halk tarafından seçilmesi anlayışının olması valinin konumu ile ilgili verilen cevapları da doğrulayan bir durumu ortaya çıkarmıştır. Bunun yanında karar süreçleri içinde halkın çeşitli yöntemlerle katılımı konusunda yoğun bir isteklilik olmamakla beraber yerel halkın kararlar üzerinde etkin olması algılaması ve isteğinin de azımsanmayacak oranlarda olduğu görülmektedir.

Bu algılamalar ışığında İl Genel Meclislerinde yerel demokrasinin işleyişi ile ilgili soruya meclis üyelerinin, genel olarak, % 64.3'ünün kısmen işlediğini, % 27.5'inin ise hiç işlemediğini ifade ettiğini görmekteyiz. Tam olarak işlediğini belirtenler ise çok küçük bir oranda (% 5.5) kalmıştır.

Yerel demokrasi algılaması ile İl Genel Meclislerinde yerel demokrasinin işleyişine verilen cevapları birlikte değerlendirdiğimizde, idari ve mali özerklik sorunu meclislerde yoğun olarak yaşanmaktadır. Ayrıca yürütme organının atama ile göreve gelmesi İl Genel Meclislerinin bağımsız karar alma ve uygulama alanını daraltmakta, bu birimleri gerçek anlamda yerel yönetim birimi olma durumundan uzaklaştırarak merkezi yönetime yaklaştırmaktadır.

Değerlendirme

Ülkelerin ulusal siyasi rejimlerinin parçası olarak yerel yönetimler, fonksiyonları açısından yerel halkın ihtiyaçlarını yerinde tespit eden halka en yakın birimlerdir. Bu birimlerin amaçları; halkın yerel nitelikli ihtiyaçlarının karşılanmasında etkinlik ve verimliliği sağlamak olmakla birlikte, hizmetlerin yürütülmesinde katılıma

imkan vermesi dolayısıyla, eşit, dinamik ve özgür bir toplumun oluşmasına kaynaklık etmesidir.

Yerel yönetim ve demokrasi birbiriyle çok yakından ilintili olan kavramlardır. Bu anlamda yerel yönetimler demokrasinin vazgeçilmez kurumları ve demokrasi okulu olarak kabul edilmektedir. Güçlü merkezîyetçi yapılarda genelde demokrasinin ulusaldan yerele doğru bir akış izlemesi halkın yönetime katılımı noktasında pek çok sorunu beraberinde getirmekte bu da ülke genelinde demokrasinin gelişmesinde ve gerçek anlamda uygulanmasında çeşitli sıkıntıları ortaya çıkarmaktadır.

Yerel demokrasi yerel halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilciler yolu ile katılımıdır. Bu anlamda yerel demokrasinin temel ilkelerini; karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, halkın karar süreçlerine etkin katılımının sağlanması, bağımsız karar alma ve uygulama ve mali özerklik olarak özetleyebiliriz.

Yerel yönetimler demokratikleşmenin ve katılımın özümsemiği, hayat tarzı olarak benimsendiği alanlardır. Bu anlamda yerel meclis toplantılarına halkın katılımının geniş ölçüde sağlanması gerekmektedir. Çünkü bilgilendirme ile birlikte katılım, halkın yönetim sorumluluğunu paylaşması sonucunu ortaya çıkarırken; demokratik eğitimi, dayanışma ve işbirliği ruhunu geliştirecektir. Ayrıca, halkın katılımını sağlayan mekanizmaların oluşturulması yanında, açık bir yönetim anlayışı çerçevesinde halkın alınan kararlara ulaşabilme imkanının da sağlanması gerekmektedir.

Yaşadığımız yüzyılda yerel yönetim organlarının sadece seçimle oluşmasının öngörülmesinin bu kurumlara demokratik olma niteliği kazandırmaya yetmediği, dolayısıyla bir adım daha ileri gidilerek yönetime halkın katılımının sağlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu anlamda katılım, toplumsal eşitsizliği ortadan kaldırmaya yönelik politika ve uygulamaların işleyişinde önemli rol oynayacak, bireyleri salt seçmen durumundan çıkararak onların özne haline gelmelerini sağlayacaktır.

Temsili demokrasinin halkın yönetime aktif katılımını sağlayıcılığı konusunda zorlukların ortaya çıkması, katılımcı demokrasi anlayışı içinde yeni bir yönetim modelini ortaya çıkarmıştır. Bu yönetim modeli kamu-özel-sivil toplum aktörleri işbirliği ve birlikteliğine dayanan ve demokrasi, kamusal alan ve yerel yönetim ilişkisini içine alan bir anlayış üzerine kuruludur. Bu anlamda yerel yönetimlerde de uygulama alanı bulacak olan yönetim anlayışı bu idareleri hem daha etkin kılacak hem de hizmetlerde eşitliğin ve işbirliğinin sağlanmasında önemli rol oynayacaktır.

Alan çalışması sonuçlarına ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusunda çıkarılan kanunlara ve özelde il özel idaresi kanununa baktığımız da şunları söyleyebiliriz: Ülkemizin yönetim sisteminde gerçekleştirilen değişiklikler günümüze kadar hep bir birinden kopuk şekilde yapıldığından yönetimde gerçek anlamda bir bütünlük sağlanamamıştır. Aslında kamu yönetimi kuruluşu ve görevleri ile bütündür. Dolayısıyla ülkemizin tüm kamu yönetim sisteminin bir bütün olarak ele alınıp, günün koşullarına göre yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu anlamda son çıkarılan

yasal düzenlemeler bir ölçüde bu birbirinden kopuk yapılanmayı önleyici tarzda olmuştur.

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde, hizmette yerellik ilkesi çerçevesinde yeniden yapılandırılan bu idarelerin yerel nitelikli hizmetlerde temel kararlar alma, tercihler belirleme, mali kaynak yaratma ve bu kaynakları hizmete yönlendirme yetkileri seçilmiş organlara, diğer bir ifadeyle yerel politikacılara verecek, halkın ve sivil toplumun da yönetime katılımına imkan sağlayacak olan radikal bir düzenlemenin yapılması öncelikli bir gereklilik olarak varlığını yıllarca sürdürmüştür. Bu anlamda son düzenlemeler çerçevesinde genel olarak bu idarelerin etkin ve verimli hizmetler sunabilecekleri bir yapılanmanın ortaya çıktığı görülmektedir. Konumuz açısından ise halkın alınan kararlar noktasında bilgilenmesinin sağlandığı ve bilgilenmeyle birlikte halkın yönetime katılımını sağlayacak hükümlerin yasal düzenlemelerde yer aldığı ve yerel demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından biri olarak değerlendirilen bu idarelerin demokratik bir yapılanmaya kavuşturulduğunu söylemek yanlış bir değerlendirme olmayacaktır. Yerel yönetimleri sadece demokratik oluşumlar olarak ve demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak düşünmek yetmemekte onların da demokratikleşmesi gereken kurumlar olduğu unutulmadan değişen koşullar çerçevesinde yeni demokratik düzenlemelere gidilebilmelidir. Son söz olarak demokratik ve katılımcı bir yerel yönetim anlayışı noktasında sadece düzenleme yapmak da yetmemekte bunların uygulanabilir kılınmasını sağlamak gerekmektedir.

