

DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMİN TEMEL İLKELERİ*

*Erdal BAYRAKCI***

1. GİRİŞ

Ülkemizde, yerel yönetimler anayasal birer kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 1982 Anayasası'nın 123. maddesindeki "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır" ifadesinden sonra 127. maddesinde de "Mahalli İdareler" başlığı altında yerel yönetimlerle ilgili temel esas ve ilkeler düzenlenmiştir.

Demokrasi ve yerel yönetim ilişkisi incelenirken, yerel yönetim birimlerine demokrasinin vazgeçilmez kurumlarından biri olarak bakılır. Hatta yerel yönetim birimlerinin bir "demokrasi okulu" olduğu sıkça vurgulanmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla yerleşmesi için bu kadar önemli olan yerel yönetim birimlerinin demokratikliğinin göstergesi olan temel ilkelerin neler olduğunun ortaya konması ve bu ilkeler karşısında ülkemizdeki mevcut yerel yönetim sisteminin durumunu gözler önüne sermektir.

2. DEMOKRASİ KAVRAMI

Demokrasi kavramı, günümüz toplumlarının vazgeçilmez değerlerden bir tanesidir. Ne tür bir siyasal ve ekonomik örgütlenme biçimi seçilmiş olursa olsun, bunun demokratik olduğu, demokratik değilse bile demokratik bir düzeni gerçekleştirmeye yönelik olduğu savunulmaktadır.¹ Demokrasi kavramı ortaya çıktığı Antik Çağdan bugüne, çok farklı boyutlarda ele alındı ve üzerinde çok tartışıldı. Demokrasiye çok farklı anlamlar yüklendi. Örneğin Barber, demokrasi türlerini kaynaklarına göre; otoriter demokrasi, hukuksal demokrasi ve çoğulcu demokrasi olmak üzere üçe ayırmıştır.² Hatta klasik demokrasi, liberal demokrasi ve marksist demokrasi gibi ayrımlara da gidilmektedir.³ Çalışmamızın amacını aşacağı için biz burada demokrasi kavramı ile ilgili tartışmalara daha fazla girmeden, genel bir tanım yapmaya çalışacak sonrada yerel yönetimlerde demokrasi kavramı üzerinde duracağız.

Kökeni çok eskilere dayanan demokrasi kavramı, Büyük Larousse Ansiklopedisinde "Egemenliğin halktan kaynaklandığı yönetim biçimi, siyasal sistem" olarak tanımlanmıştır.⁴ Yine yaygın olarak demokrasi halkın kendi kendini

* Bu çalışma, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde 18.01.2002 tarihinde savunularak kabul edilen "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi" adlı tez çalışmasından faydalanılarak hazırlanmıştır.

** Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

¹ Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE Yayınları, Ankara:1989, s.4.

² Benjamin Barber, **Güçlü Demokrasi**, Çev., Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları İstanbul:1995, s.185.

³ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara:1997, s.60.

⁴ **Büyük Larousse Ansiklopedisi**, C.6, s.3006.

yönetmesi olarak tanımlanır. Etimolojik köken itibarı ile demokrasi Eski Yunanca “Demos” (Halk) ve “Kratos” (İktidar=Egemenlik) kelimelerinin birleşmesiyle oluşmuştur. Buradan hareketle demokrasiyi halkın egemenliğine dayanan bir siyasal yönetim biçimi olarak tanımlamak mümkündür.

Demokrasinin uygulamasına baktığımızda iki tür uygulamanın olduğunu görürüz. Bunlar, doğrudan demokrasi ve temsili demokrasidir. Doğrudan demokraside, toplumu oluşturan bireyler kendilerini ilgilendiren kararlara tek tek oy vererek katılırlar. Bu tür bir demokrasi ancak nüfus olarak çok küçük toplumlarda uygulanabilir. Bu yüzden uygulaması oldukça zor bir yöntemdir. Nitekim J. J. Rousseau “gerçek demokrasi sadece bir idealdir.” Demekle doğrudan demokrasinin günümüz dünyasında uygulanamayacağını ifade etmiştir. Doğrudan demokrasi modeli ulaşılması zor olduğu için ideal bir model olarak kalmış ve tüm toplumlar hep bu ideal demokrasi modeli için çaba sarf etmişlerdir.

Doğrudan demokrasinin güçlüklerini aşmak için ikinci model yani temsili demokrasi yöntemi ortaya çıkmıştır. Bu yöntemin esası bireylerin kendilerini temsilen seçtikleri kişiler aracılığı ile yönetime katılmalarıdır. Temsili demokraside halk genel ve eşit oyla temsilcilerini seçer ve egemenlik hakkını bu şekilde kullanır. Fakat bu modelde de istenilen sonuç alınamamıştır. Çünkü bireyler seçimden seçime oy kullanan ve bunun dışında yönetimi etkileme imkanları olmayan pasif bir konumda kalmışlardır. Oysaki demokrasinin özü, yönetilenlerin her zaman yönetimde söz sahibi olmalarını gerektirir.

Demokratik işleyişe sahip tüm ülkelerde bugün artık temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin yol ve yöntemleri aranmaktadır.⁵ Katılımcı demokrasi yöntemi sanıldığı gibi yeni bir yaklaşım değildir. Yarı doğrudan demokrasi olarak da adlandırılan bu yöntemin kökleri, Antik Yunan sitelerinde var olan ve gerçek demokrasiyi anlatan bir siyasal yapıyı anlatır. Bugün yapılmaya çalışılan, var olan demokratik yapıları bu sisteme olabildiğince yaklaştırmaktır. Katılımcı demokraside amaç, yönetilenlerin yönetime sadece seçim dönemlerinde değil her zaman katılmalarının sağlanmasıdır. Bu modelde demokrasi kavramının özünde, herkesi ilgilendiren karar süreçlerine bireylerin katılımı vardır. Siyasal katılma, bu modelde demokrasi ile özdeşleştirilen anahtar bir kavramdır. Katılımın amacı, siyaseti ve yönetimi etkilemektir.⁶ Yarı doğrudan demokrasi yada katılımcı demokraside “temsili” ve “katılım” ilkelerinin bir arada gerçekleştiğini görmekteyiz. Yine bu yönetim modelinde halkın yönetime aktif katılımını sağlayan bir çok aracın olduğunu görmekteyiz.⁷

Katılımcı demokrasinin, demokrasi türleri arasındaki yeri çok net değildir. Sartori katılımcı demokrasiyi demokrasi türleri haritasında nereye yerleştirebiliriz? Sorusuna “hiçbir yere yerleştiremeyiz veya farklı ölçütler uygulayarak, her yere

⁵ Şerif Öner, **Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi (D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü), İzmir:2000, s.56-57.

⁶ Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara:2000, s.12-13.

⁷ Bu araçlar için bkz. Coşkun Can Aktan, “Demokrasi ve Sivil Toplum”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:3, S. 18, (Kasım-Aralık 1997), s.72.

yerleştirebiliriz.” şeklinde cevap vererek katılımcı demokrasinin net olmadığını belirtmektedir.⁸ Bütün bunlara rağmen katılımcı demokrasinin en iyi uygulandığı yönetim kademesinin yerel yönetimler olduğu bir gerçektir.

3. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

Günümüzde demokrasi anlayışının gelişmesi ve yerleşmesi neticesinde, yerel yönetimlerin önemi de giderek artmış ve demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından birisi haline gelmişlerdir. Katılma ve temsil gibi çağdaş demokrasinin temel unsurlarının yerel yönetim birimlerinde daha iyi uygulanması, yerel yönetim ve demokrasi arasındaki ilişkiyi güçlendirmektedir.

Yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, başvuru alan örgütlenme biçimlerinden biri olan yerel yönetimler; diğer örgütlenme biçimlerinden genel olarak, karar ve yürütme organlarının oluşumundaki farklılık ile ayrılmaktadır. Bu organlar, ilke olarak yöre halkı tarafından seçimle belirlenmektedir. Bu noktada yerel yönetim uygulaması, yerel nitelikli hizmetlerin görülmesinden daha ileri bir anlam kazanmakta ve demokrasi ile ilişkilendirilmektedir.⁹ Yerel yönetimler anayasal düzeydeki temsili demokrasinin idari ve yerel düzeydeki uzantısıdır.¹⁰ Yerel yönetimler, demokratik gelişmenin, halk katılımının, yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmenin ilk ve en elverişli basamaklarıdır. Üyesi olduğumuz Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütlerde, yerel ve bölgesel yönetimlere demokrasinin ayrılmaz ögesi olan kuruluşlar olarak bakılmaktadır.¹¹

Demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri değerlendiren görüşleri üç ana başlık altında toplayabiliriz. Bunlardan birinci grup görüşe göre yerel yönetimle demokrasinin ters düştüğü, aralarında sanıldığı gibi sıkı bir ilişkinin olmadığı, yerel yönetimlerin gücünü geleneklerden alan bir kurum olduğudur.¹²

İkinci görüş, Langrod ve Maulin’in görüşüdür. Buna göre demokrasi ilkesi, (çoğulculuk, eşitlik ve herkes için standart uygulamalar) yerel yönetim prensibi ile ters düşer. Langrod ‘a göre yerel yönetimleri demokrasi için siyasal eğitimin bir ortamı olarak görmek yanlıştır. Çünkü siyasal önderlerden pek azı yerel yönetimlerden gelmektedir. Yerel düzeydeki politikanın demokrasiyi güçlendirmekten çok, dar çıkar çatışmalarını, arttırması olasıdır. Birey ulusal düzeydeki politika ve siyasal sorunlar içinde demokrasiyi, yerel düzeyde olduğundan daha iyi öğrenebilir.¹³

⁸ Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev., Tunçer Karamustafaoglu- Mehmet Turhan, TDV. Yayınları, Ankara:1993, s.124.

⁹ Oya Çitçi, “Temsil Katılma ve Yerel Demokrasi” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE Yayını, C.5, S.6 (Kasım-1996), s.5

¹⁰ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul:1991, s.126.

¹¹ Ruşen Keleş, “Yerinden Yönetim Sorunumuz” **Türkiye Günü**, S.26 (Ocak-Şubat:1994), s.9.

¹² M. Dilys Hill, **Democratic Theory and Local Government**, London: 1974, s.23

¹³ **A.g.e.**, s.24.

Üçüncü ve son görüş ise John Stuart Mill'in görüşüdür ki buna göre yerel yönetimlerle demokrasi arasında zorunlu bir ilişki vardır.¹⁴ Mill'e göre vergi yükümlülerinin, yönetimde mutlaka söz hakları bulunmalı, yönetimde onlara her zaman danışılmalı ve yapılanlar konusunda aydınlatılmalıdır.

Tocqueville gibi J.S. Mill'de yerel yönetimleri siyasal eğitim ve kardeşlik için eşsiz bir ortam olarak görmüş ve bu yönetimlerin görmekte oldukları hizmetler ne olursa olsun, demokrasinin temel ögesi olduklarını savunmuştur.¹⁵ Keith Panter-Brick ise "eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilmiyorsa, ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine olanak yoktur." diyerek yerel yönetim ve demokrasi arasındaki ilişkinin ne kadar güçlü olduğuna işaret ediyor.

Yerel yönetimle demokrasi arasındaki ilişkiyle ilgili görüşlerden olan ve yerel yönetimleri demokrasinin bir okulu yada demokratik eğitim kurumları olarak kabul eden görüşler çoğunluktadır.¹⁶ Yerel yönetimler, bir beldede oturan halkın, oturduğu çevrenin sorunları ile ilgilenerek ülke düzeyindeki konularda yetişmelerini sağlayan, demokrasi terbiye ve tecrübesinin yerleşimi için de ayrıca bir "demokrasi okulu" sayılmaktadır.

Yerel yönetimler, halkın demokratik eğitimini sağlayan bir kurum olarak kalmıyor aynı zamanda daha yüksek düzeydeki siyaset adamlarının yetiştirilmesi için temel kaynaklardan birini oluşturmaktadır.¹⁷ Tocquevelli 'den J.S. Mill' e kadar bir çok kuramcı, yerel yönetimlerin eğitici rolü ve okul niteliği gibi özellikleri üzerinde ısrarla durmuşlar ve yerel yönetimleri demokrasinin ilkokulu saymışlardır. Vatandaşlar, demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerde kazanırlar. Eğer yerel yönetim düzeyinde bu konularda başarılı olunursa ulusal düzeyde de demokrasi başarılı bir şekilde uygulanabilir.¹⁸

Yerel yönetim ve demokrasi ilişkisi çerçevesinde son zamanlarda üzerinde durulan önemli bir konu da sivil toplum kavramı etrafında şekillenmiştir. Sivil toplum örgütleri, üyelerinin katılımına olanak veren demokratik merkezi yönetimden özerk, kamu yararının tanımı konusunda merkezden ayrı görüşlere sahip kuruluşlardır.¹⁹

Bugün yerel yönetim birimlerinin, bir sivil toplum kurumu olarak görülmesi ve demokrasinin bütün kurumları ile işlemesine katkıda buldukları yönünde görüşler vardır. Hegel, "Hukuk Felsefesi" isimli eserinde yerel yönetimlerin, sivil toplumun bir parçası olduğu ve yerel özerkliğin devlet müdahalesine karşı titizlikle korunması gerektiği belirtilmiştir. Yine yapmış olduğu

¹⁴ A.g.e., s.23 .

¹⁵ Ruşen Keleş , **Yerinden Yönetim ve Siyaset** , Cem Yayınevi, Ankara:1994, s. 51.

¹⁶ Bu görüşle ilgili olarak bkz., Nuri Tortop, **Mahalli İdareler** , TODAİE Yayınları, Ankara:1991, s.34 ; Hill a.g.e. , s. 22.

¹⁷ Keleş , a.g.e. , s. 57 .

¹⁸ Nuri Tortop, " Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri" , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C.1 , S.3 (Mayıs-1992) , s.3.

¹⁹ Keleş, a.g.e. , s.57.

sivil toplum kuruluşları analizinde, yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları arasında ayırım gözetmemektedir.²⁰

Yerel yönetimlerin gelişim süreci ve sivil toplum ilişkisi arasında ülkemizdeki durum biraz farklıdır. Batıda yerel yönetimler özellikle belediyeler, sivil toplum kurumu olarak gelişirken²¹; ülkemizde yerel yönetimler, merkezi yönetimin ağır bir denetimi altında gelişimini sürdürmeye çalışmaktadır. Yerel yönetimleri bir sivil toplum kuruluşu olarak gören yazarlar olsa da, yerel yönetimlerin merkezin bir parçası olduğunu da unutmamak gerekir.²² Yerel yönetimlerin tam olarak özerk bir yapıda olmamaları ve karar organlarının oluşumu açısından da sivil toplum örgütlerinden ayrıldıklarını görmekteyiz. Fakat aralarındaki tüm bu ayrılıklara rağmen yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin yaygınlaşması için beraber çalışmaktadırlar.²³

4. YEREL DEMOKRASİ YA DA DEMOKRATİK YEREL YÖNETİM

Demokrasi kavramının yeterli ve tek bir açıklamasının olmadığı gibi yerel demokrasi kavramının da tek bir açıklaması yoktur. Ayrıca yerel demokrasi kavramı için demokrasi kavramından daha öte tartışma ve farklı tanımlama çalışmaları vardır. Hatta “yerel demokrasi” kavramının yanlış ve eksik olduğu yönünde görüşlerde vardır.²⁴ Çünkü demokrasi kavramını bu şekilde yerel demokrasi ve ulusal demokrasi diye ayırmak yanlış olur. Demokrasi kavramı, evrensel bir kavram olup; halk egemenliği, özgürlük, eşitlik, çoğulculuk ve katılma gibi temel değerleri vardır.

Bu değerlerin yerinden yönetimin bir türü olarak ortaya çıkmış olan yerel yönetimlerde ne kadar uygulandığı? Sorusu belki sorulabilir. Bu soruya verilecek cevaba göre de bir yerel yönetim biriminin, ne kadar demokratik olduğu konusunda bir sonuca varılabilir. Bu noktada yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim kavramını kullanmak daha yerinde olur kanaatindeyiz. Yerel demokrasi aslında ideolojik içeriği yüklü, yanılığa yol açabilecek, bir kavram olarak görülmektedir.

Yerel demokrasinin gerçekleşmesi, yerel iktidarın varolmasına bağlıdır. Merkezi iktidardan bağımsız bir yerel iktidar olamayacağına göre, yerel demokrasinin hangi iktidar ilişkilerinin düzenleyicisi olduğunu açıklamak güçleşmektedir. Toplumun tümünü kapsayan siyasal sistem demokrasi ise, aynı sistem ulusal olduğu kadar yerel düzeyde de geçerlidir. Bu nedenle sistemin bütününe kapsayan bir kavramın yerelleştirilmesinden öte bir anlam

²⁰ Selahattin Yıldırım , **Yerel Yönetim ve Demokrasi** , Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl , Ankara : 1990 , s.11.

²¹ Görmez , **a.g.e.** , s.65.

²² Keleş , **a.g.e.** , s.58.

²³ Mete Yıldız, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi “ **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C.5 , S.4 (Temmuz-1996) , s.8.

²⁴ Görmez, **a.g.e.** , s.67.

taşınamaktadır. Demokrasiyi yerelleştirmektense yerel yönetimleri demokratikleştirmek daha doğru olacaktır.²⁵

Hill' de yerel demokrasilerden ayrı birer varlıklar olarak söz etmenin yapay olduğunu belirterek demokratik toplumun bir bütün olduğunu ifade etmektedir. Hill, yerel yönetimlerin demokratik gelişmede önemli bir yere sahip olduklarını belirtmekte ve yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim kavramını tercih etmektedir.²⁶ Biz de çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde yerel demokrasi yerine demokratik yerel yönetim kavramını kullanmaya çalışacağız. Demokratik yerel yönetim kavramını tanımlamak yerine, demokratik bir yerel yönetimin temel ilkelerinin neler olduğunu ortaya koyup bu temel ilkeleri açıklamaya çalışacağız.

5. DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMİN TEMEL İLKELERİ

Yine demokrasi tanımından yola çıkarak, demokratik bir yerel yönetimden beklenen özelliklerin neler olduğunu şu şekilde izah edebiliriz. Demokratik bir yerel yönetim; özerk olmalı, halkın yönetime katılımına açık olmalı ve halkın denetimine açık ve şeffaf olmalıdır. Şimdi bu ilkeleri sırası ile açıklamaya çalışalım.

5.1. Yerel Özerklik

Daha önceki bölümlerde demokrasi tanımlanırken , halkın kendi kendini yönetmesi olarak tarif etmiştik. Yerel özerklik ise ülkemizin de kabul etmiş olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartının 3. maddesinde şu şekilde tarif edilmektedir. “ Özerk yerel yönetim, yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde , kamu işlerinin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve olanağını anlatır.” Yerel yönetimler bu haklarını seçilmiş organları aracılığı ile kullanırlar. Yine aynı maddelerin devamında da yerel yönetimlerin organlarını doğrudan, eşitlik ve genel oy ve gizli seçim sistemine göre oluşturabilecekleri belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi Avrupa Konseyi yerel kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce kanunların çizdiği çerçevede, özgürce yerine getirilmesi hakkını yerel özerklik olarak ifade etmektedir. Bu tanımlı incelediğimizde yerel özerkliğin sanki yerel düzeyde demokrasinin bir ifadesi olduğunu görürüz. Tabii ki buradan demokratik yerel yönetim için özerkliğin tek gerekli şart olduğu sonucunu çıkaramayız, ama demokratik yerel yönetim için özerkliğin önemli ve zorunlu bir şart olduğunu söyleyebiliriz.

Özerklik kavramı, kamu yönetimi alanında muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılmaktadır. Özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarının tanınması anlamına gelir.

²⁵ Can Hamamcı , **Merkezi Yönetim . Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi** , Yayınlanmamış Doktora Tezi , Ankara: 1981 , s.181.

²⁶ Hill , a.g.e. , s.234.

Özerklik kavramının siyasi, idari ve mali anlamda olmak üzere üç boyutu vardır. Siyasi anlamda özerklik demek, yerel yönetim birimlerinin kendileri ile ilgili konularda kanun çıkarabilmelerini ifade eder ki; bunun kamu yönetimi yazınındaki karşılığı siyasi adem-i merkeziyet olup konfederasyon, federasyon şeklinde örgütlenmiş devletlerde geçerlidir. Bizim gibi üniter biçimde örgütlenmiş devletlerde, yerel yönetim birimlerinin siyasi özerkliklerinin olması söz konusu değildir.

İdari alanda özerklik ise kamu hizmetleri ile ilgili kararların alınması ve yürütülmesi noktasında, yerel yönetim birimlerinin yetkili organlarının bağımsız hareket edebilmesini ifade eder. İdari özerklik yerel yönetimlerinin kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde oluşturulan karar organlarının, merkezi yönetimin karışması olmaksızın ve merkezin ön iznine gerek kalmadan kesin kararlar alabilmesidir.

Yerel özerklik için yerel yönetimlerin serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Yerel yönetimlerin aynı zamanda mali özerkliğe de sahip olmaları gerekir.²⁷

Yerel özerklik ilkesinin amaçlarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- a) Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik sağlamak,
- b) Yerel yönetimlerin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını ve biçimini belirlemesine olanak tanımak,
- c) Yerel yönetimi, merkezi yönetimin karışmalarından korunmak ve aynı zamanda, merkezi yönetimi de, mevcut yada yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılarına muhatap kılmamaktır.²⁸

Özerklik yerel yönetim birimlerinin daha etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına uygun hizmetler yapılmasını sağlamaya yarayan bir araçtır. Hizmetlerde etkinlik ve verimliliği artırır.²⁹

Bütün bu açıklamalardan sonra özerk yerel yönetimden kastın bağımsız yerel yönetim olarak anlaşılması gerekir. Özerklik demek denetimden uzak kalmak demek değildir. Yerel Özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin keyfi tutum ve denetimlerinden korunması anlamında alınmalıdır.³⁰

²⁷ Tortop, a.g.c., s.18.

²⁸ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, IULA -EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, İstanbul:1993, s.149.

²⁹ Nuri Tortop, "Dünyada ve Türkiye de Mahalli İdarelerin Artan önemi" **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, C.6, Yıl:1990 S.1, s.430.

³⁰ Metin Kazancı, "Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not", **Amme İdaresi Dergisi**, C.16, S.4 (Aralık: 1983), s.42.

5.1.1. Yerel Özerkliğin Şartları

Gerçek bir özerklikten bahsedebilmek için aşağıdaki üç temel şartın gerçekleşmesi gerekir.³¹

Birincisi, yerel yönetim birimlerinin kesin karar alabilme yetkilerinin olması gerekir. Özerk bir kuruluş, kesin kararlar alabilmeli ve bunları uygulayabilmelidir. Bu kuruluşların aldıkları kararlar, üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmamalıdır. Ülkemizdeki mevcut yerel yönetim sistemi içerisinde, il genel meclisinin bütün kararlarının vali tarafından onaylanması ve belediye meclisine ait kararlardan bazılarının ise idari vesayet makamları tarafından onaylanmadıkça kesinlik kazanamaması, özerlikle ilgili bu şartın tam olarak yerine getirilemediğini göstermektedir.

Özerkliğin ikinci şartı, yerel yönetim birimlerinin organlarının bağımsızlığı ve seçimle iş başına gelmeleridir. Yerel yönetimlerin sorumlu personeli merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır. Merkezi idarenin yersiz müdahalesinden uzak olmalıdır. Merkezi idare yerel yönetimlerin personelini azletmek veya isteğine göre atamak yetkisine sahip olmamalıdır. Aksi halde yerel yönetimler merkezi idarenin bir tür yetki genişliğine sahip yürütme organı haline düşer.³²

Özerk bir yönetimin organları seçimle iş başına gelmelidir. Özerkliğin en önemli şartlarından birisi seçimle iş başına gelmiş organlardır. Demokratik ülkelerde, yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, gerçek bir yerinden yönetim sisteminin temel ilkesi sayılmaktadır.³³ Ülkemizdeki sistemi bu açıdan değerlendirdiğimizde ise yine bir takım eksikliklerin olduğunu görürüz. İl özel idaresinin başı ve yürütme organı olan valinin seçimle değil atama ile iş başına gelmesi, belediye encümeninde seçilmiş üyeden çok atanmış üyenin olması (1580/m.77), büyükşehir belediye encümeninin ise büyükşehir belediye başkanı hariç tamamı ile atanmış üyelere oluşması bu şartla ilgili eksikliklerden hemen ilk akla gelenleridir.

Özerkliğin üçüncü şartı ise yerel yönetimlerin yeterli mali olanağa sahip olmaları gerekir. Yani yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından verilmiş olan görevleri, gereği gibi yerine getirebilmeleri için yeterli parasal olanağa sahip olmaları gerekmektedir. Yerel özerkliğin mali boyutunu oluşturan bu husus oldukça önemlidir. Çünkü yeterli mali imkana sahip olmayan bir yerel yönetim biriminden üzerine almış oldukları kamu hizmetlerini gereği gibi ve etkin bir şekilde yürütmelerini beklemek haksızlık olur.

5.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye

Yerel özerlikle ilgili çalışmaları sürdüren Avrupa Konseyi, Mahalli İdareler Konferansı üye ülkeleri bağlayıcı olmak üzere yirmi yıla yakın bir süre, özerklik

³¹ Tortop, **Mahalli İdareler, a.g.e.**, s.22-23.

³² Nuri Tortop, E.Günay İsbir, Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınlar, Ankara:1993. s.101-102.

³³ Nuri Tortop, “ Özerk Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı “, **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, S.4 (Aralık 1991), s.6.

yasası ve şartı üzerinde çalışmalar yapmıştır. Olgunlaşan metin, Avrupa Konseyi tarafından Haziran 1985 de, Uluslararası Şehirler ve Mahalli İdareler Birliği (IULA) tarafından da aynı yıl 23-26 Eylül 1985 tarihinde Brezilya'da toplanan genel kurulda kabul edilmiştir.

Özerklik Şartı 21.11.1988 tarihinde Strasbourg'da Türkiye tarafından imzalanmıştır. 08.05.1991 tarihinde Avrupa Özerklik Şartı TBMM tarafından 3723 sayılı yasa ile kabul edilmiş ve bu yasa 06.08.1992 tarihinde Bakanlar Kurulunca onaylanarak 03.09.1992 tarihinde R.G.'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kabul edilirken Özerklik Şartının bazı maddelerine çekinceler konulmuştur.

Yerel özerklik şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin haklarının koruna bilmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Şartın içeriğinde taraf olan devletler yerel yönetimlerin idari, siyasal ve mali yapılarını geliştirici tedbirleri almakla yükümlü kılınmaktadır.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartının getirmiş olduğu bazı temel ilkeler aşağıdaki gibidir. Bu temel ilkeler aktarılırken ülkemizin çekince koymuş olduğu maddeler italik harflerle yazılacaktır.

Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır. (m.2)

Yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı verilmelidir. (m.3/1)

Bu hak doğrudan eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre oluşan meclisler tarafından kullanılacaktır. Vatandaşların mevzuatın elverdiği ölçüde doğrudan katılabileceklerini veya referandum yolu ile halkın katılımlarının sağlanmasına imkan verilmektedir. (m.3/2)

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları anayasa yada kanunlarla belirlenmelidir. Yasalarla yerel yönetimlerin yetki alanı dışında bırakılmayan ve başka herhangi bir makamın görevlendirilmediği konularda yerel yönetimlere tam takdir hakkı verilmektedir. Yine kamu hizmetlerinde sorumluluk genellikle ve tercihen vatandaşlara en yakın olan makamlar tarafından kullanılmalıdır. (m.4/1-2-3)

Yerel yönetimlerin yetkilerinin kanunlarda öngörülen durumların dışında zayıflatılmayacağı veya sınırlandırılmayacağı ilkesi açıklıkla belirtilmiştir. (m. 4/4)

Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde yerel birimlerine olanaklar ölçüsünde danışılmalıdır. (m. 4/6)

Yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi konusunda mevzuatın elverdiği durumlarda referandum yolu ile halkın görüşü alınmalıdır. (m .5)

Yerel yönetimler kanunların çizmiş olduğu çerçevede kendi iç örgütlenmelerini belirleyebilmelidir. (m. 6/1)

Yerel seçilmiş temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirme imkanı sağlanması ve bu görevliler sosyal güvenceye sahip olmalıdırlar. (m.7/1-2)

Yerel seçilmişlerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunlarla belirtilmelidir. (m.7/3)

Yerel makamların idari denetimleri ancak kanunla ve anayasa ile belirlenmiş durumlarda yapılmalı ve bu denetim esnasında hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalınmalıdır. Bunun yanında üst makamlar yerel yönetimlerin üzerine aldıkları hizmetleri gereği gibi yapıp yapmadıkları konusunda idari denetim yapabilmelidir. (m. 8/1-2)

Yerel yönetimlerin idari denetimi, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmalıdır. (m.8/3)

Yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynak sağlanmalıdır. Bu mali kaynaklar yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen görevleri ile orantılı olmalı ve bu mali kaynakların bir bölümü oranlarını kanunların çizdiği sınırlar dahilinde yerel makamların belirleyebileceği yerel vergi ve harçlardan sağlanmalıdır. (m.9/1-2-3)

Yerel yönetimlerin mali sistemleri hizmetlerin yürütülmesi için gereken harcamalardaki artışları sağlayacak çeşitlilikte ve esneklikte olmalıdır. (m.9/4)

Mali açıdan zayıf olan yerel yönetim birimlerinin korunması ve mali eşitsizlikleri giderici önlemlerin alınması tavsiye edilmektedir. (m.9/5)

Kaynakların tahsisinde yerel yönetim birimlerine danışılmalıdır. (m.9/6) Yerel yönetimlere yapılacak hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşıyamaları ve verilen hibelerin yerel makamların yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir haklarını zedelememelidir. (m.9/7)

Yerel yönetimler sermaye yatırımlarının finansmanı için ulusal sermaye piyasalarına girebilmelidir. (m.9/8)

Yerel yönetimler kendi aralarında işbirliği yapabilmeli ve kanunların çerçevesinde birlik kurabilmelidir. (m.10/1)

Üye devletler yerel yönetimlere çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olabilmeli ve uluslar arası birliklere katılma hakkı tanınmalıdır. (m.10/2-3)

Yerel yönetimler kendi yetkilerini serbestçe kullanma ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine uyulmasının sağlanması konusunda yargı yoluna başvurma hakkına sahip olmalıdır. (m.11)

Görüldüğü gibi ülkemizin çekince koymuş olduğu hususların bir çoğu aslında bizim anayasa ve yasalarımızla yerel yönetimlerin lehine düzenlenmiş konulardır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı onaylanırken neden bu kadar kaygı içinde olduğunu anlamamız pek mümkün görülmediği belirtilmektedir.³⁴ Buna karşılık onaylanmış olduğumuz maddelerin ülkemizde tam olarak işlemediğini

³⁴ Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler**, D.E.Ü. Yayınları, İzmir:1996, s.15.

görmekteyiz. Hem mali konulardaki hem de örgütsel yapılanma ile ilgili Avrupa Özerklik Şartının gereklerinin çok gerisinde olduğumuzu söyleyebiliriz.

Burada yerel özerklik konusunu bitirmeden önce Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK)'nin 3-4 Temmuz 1997 tarihleri arasında yaptığı 4. toplantısında Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koşut olarak kabul ettiği Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan da kısaca bahsetmek gerekir. Bu Şart Bakanlar Komitesi'nin onayına sunulmuş fakat Komite tarafından henüz kabul edilmiş değildir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı esas alınarak ve bu Şart ile çalışmayacak şekilde hazırlanan toplam 28 maddeden oluşan Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı henüz Avrupa Konseyi'nin onaylanma ile ilgili hukuki sürecini tamamlamamıştır.³⁵

Bölgesel Özerklik Şartı ile ilgili olarak, giriş bölümünde yer alan Şart'ın temel felsefesini yansıtan ve bu Şart kesinleştikten sonra imzalamak ve onaylamak durumunda olan ülkeleri ilgilendirecek üç önemli nokta üzerinde kısaca durmakta fayda vardır. Bunlardan birincisi, bölge olgusunu, hizmette yerellik ilkesini geçerli kılınabilmesi için en elverişli bir yönetsel basamak olarak görme anlayışıdır. İkincisi ise, bölgeselleşmenin, yerel yönetimlerin özerkliğinden özveride bulunmak pahasına gerçekleştirilecek bir ideal olmadığıdır. Bu nedenle de Şart'ın giriş kısmında bu Şart'ın Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tamamlayıcısı olduğu yerel yönetimlerin özerkliğine saygılı kalınacağı ve yerel özerkliğin destekleneceği vurgulanmıştır. Son olarak da bölge yönetimlerine özerklik tanınmanın, herhangi bir biçimde , devlete bağlılık ilkesi ile çalışmasına izin verilmeyeceği, parçası oldukları devletlerin ulusal birlik ve bütünlüklerine zarar vermeyecekleri anlayışıdır.³⁶ 1997 yılından beri tartışılan bu Şart'a üniter yapıya sahip olan ülkeler biraz daha temkinli yaklaşmak zorundadırlar.

5.1.3. Özerklik ve İdari Vesayet

Yerel Yönetim birimlerinin özerk olması ve bunun ülkelerin anayasa ve yasalarında güvence altına alınması Avrupa Yerel Özerklik Şartının bir gereğidir. Fakat bu özerkliğin sınırsız olmadığı yine Şartın 8. maddesindeki yerel yönetimlerin idari denetiminin normal olarak sadece anayasa ve yasal ilkelere uygunluk açısından yapılabileceği ifadesinden anlaşılmaktadır.

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde belirtilen "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" ilkesi gereğince merkezi yönetim yerel yönetim birimleri üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu amaçla Anayasamızın 127. maddenin 5 fıkrasında idari vesayet şu şekilde düzenlenmiştir. "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli

³⁵ Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı'na şu internet adresinden ulaşabilirsiniz. <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma2.php>

³⁶ Ruşen Keleş, Yusuf Erbay, "Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.8, S.4 (Ekim 1999), s.13.

ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Yerinden yönetimin en önemli sakıncası devletin birliği ve kamu hizmetlerinde aranacak tutarlılığı bozabilmesidir. Bu sakıncayı önlemek ve devletin birliğini sağlamak için, devletin ve onu temsil eden merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde bir denetim tesis etmesi ve bu kuruluşların gerek devletin birliği gerekse mahalli menfaatlere uygun düşmeyecek kararlarına engel olması gerekir.³⁷ İdari Vesayetın en temel amacı budur. Bunun yanında kamu yararını sağlamak ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi nedenlerle de merkezi idare yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanmaktadır.

Merkezi yönetim, yerel yönetim birimlerinin kararı, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde olmak üzere dört şekilde idari vesayet yetkisini kullanır. Kararlar üzerinde denetim ise tasdik, önceden izin, ikame (yerine geçme) , iptal ve yürütmenin durdurulması şeklinde gerçekleşir. İdari vesayetın içeriğine baktığımız zaman ise bu denetimin iki şekilde gerçekleştiğini görürüz. Birincisi hukuka uygunluk denetimidir ki bu denetimde merkezi idare yerel yönetim birimlerini denetlerken sadece yasa ve anayasaya uygunluk açısından denetler. İkincisi ise yerindelik denetimidir.³⁸ Bu denetim türünde ise yerel yönetim birimlerinin almış olduğu kararları ve yapmış olduğu eylemleri ihtiyaca uygunluk, elverişlilik gibi kriterleri göz önüne alarak yapılan bir denetimdir. Bu denetim türü yerel yönetim birimlerinin taktir yetkisinin denetlenmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliği açısından son derece sakıncalıdır. Daha öncede belirttiğimiz gibi Avrupa Özerklik Şartı da 8. maddesinde bu yönde fikir belirtmiştir. İdari vesayet denetimi yapılırken, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyecek veya ortadan kaldıracak, yerel yönetimlerin girişimciliğini önleyecek, yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek tasarruflardan kaçınmak gerekir.³⁹

1982 Anayasasınının 127. maddesine bu açıdan baktığımızda idari vesayet denetimini sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırmamış, ona yerindelik unsurunu da eklemiştir. Nitekim vesayet denetiminin amaçları içinde yer alan “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” ilkeleri, hukuki denetimi değil, yerindelik denetimi zorunlu kılar.⁴⁰

İdari vesayet ile özerklik arasında denge kurulurken şu durumlar söz konusu olabilir:⁴¹

³⁷ Süleyman Arslan, “ İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi , Kamu Yönetimi (İkinci Kitap)**, Danıştay Yayınları, Ankara: 1992, s.507.

³⁸ Süleyman Arslan , **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, A.Ü. İ.T.İ.A. Yayını, Ankara 1978, s.61-67.

³⁹ Toprak Karaman, **a.g.e.** , s.235.

⁴⁰ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi** , Erkam Matbaacılık, İstanbul:1997, s.158.

⁴¹ Ahmet Özer, “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2 , S.4 (Temmuz :1993) , s.29.

a) Yerel organın kararı hemen uygulanabiliyorsa veya vesayet makamı belli bir inceleme sonunda kararı hukukilik yönünden incelemek üzere yargı yerine gönderiyorsa vesayet hafiftir.

b) Yerel yönetimlerin kararı üzerinde vesayet makamı, yürütmeyi durdurmak veya onamak yetkisine sahip ise bu ağır bir vesayettir.

c) Vesayet makamı, yerel yönetim organlarının yerine geçerek kendiliğinden karar alma durumunda ise artık yerel yönetimlerin özerkliğinden söz etmek mümkün değildir.

5.2. Halkın Yönetime Katılımı

Demokratik yerel yönetimin halkın katılımına açık olması gerektiğini daha önce belirtmiştik. Yönetime halkın katılımı noktasında yerel yönetimler, merkezi yönetime oranla daha ileri bir aşamadadır. Halkın yerel yönetimlerde katılımının ilk boyutu bu yönetimlerin karar organlarının oluşumuna seçimle katılmalarıdır. Ama demokratik bir yerel yönetim sisteminde, halkın yönetime katılmaları sadece seçim boyutunda değil kararların oluşumunun her aşamasında mümkün olmalıdır. Bu husus aynı zamanda katılımcı demokrasinin bir gereğidir.

Yerel demokrasinin işlerlik kazanabilmesi diğer demokratik değerlerin (denetim, demokratik eğitim v.b.) hayat bulabilmesi için yerel halkın yönetime katılımı temel zorunluluktur.⁴²

Yerel yönetimler yazını incelendiğinde, yerel yönetime katılma konusu iki temel boyutta ele alınmaktadır. Bunlar:⁴³

a) Yöre halkının yerel yönetimin karar ve yürütme organlarının belirlenmesine veya daha açık bir ifade ile seçimine katılması,

b) Yöre halkının bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev almasıdır.

Bizim ülkemizde yerel halkın yönetime katılımı konusunda yapılan araştırmalarda, halkın yönetime katılımı zihinsel düzeyde kalmış uygulamaya bir türlü geçememiştir. Bunda da toplumumuzda katılım kültürünün gelişmemesinin payı çok büyüktür. Bu konuda yapılan bir alan araştırmasında, belediye kararlarının halka danışılarak alınması hakkında halkın düşünceleri sorulmuş ve katılanların %86'sı belediye karar alırken halka danışmalı cevabını vermiştir. Hemen arkasından sorulan, belediye halk toplantılarına katılma ile ilgili soruya katılanların %90'ı hiç katılmadım şeklinde cevap vermiştir.⁴⁴

⁴² A. Vahap Coşkun, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi" *Türk İdare Dergisi*, Yıl:71, S.462, (Mart - 1999), s.104.

⁴³ Çitçi, a.g.e., s.11.

⁴⁴ Çukurçayır, a.g.e., s.232-233.

Yine 278 belediye üzerinde yapılan bir başka çalışmada, halkın belediye meclis toplantılarına katılıp katılmadığı sorulmuş ve belediyelerin %75'inde belediye meclis toplantılarına halk katılımının olmadığı belirtilmiştir.⁴⁵

Katılmayı bu şekilde sınırlı tutup katılma ile ilgili sonuçlara varmak belki yanlış olabilir ama genel kanı yerel halkın, yönetime katılma konusunda yeterli siyasi kültüre sahip olmadığıdır.

Yerel düzeyde katılımı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki anlamda ele almak mümkündür. Dar anlamda katılım sadece seçimlerde oy vermeyi ifade ederken, geniş anlamda katılım ise oy verme dahil olmak üzere, yerel düzeyde hizmetten yararlananların yönetime katılmalarını ve yönetim organları ile birleşmelerini ifade eder.⁴⁶

Katılım sürecinin kimin tarafından başlatıldığına göre ise katılım, aktif katılım ve pasif katılım olarak ikiye ayrılır. Eğer yerel halk kendiliğinden yerel olaylara ilgi duyup örtülü veya örtüsüz harekete geçiyorsa aktif katılım, şayet katılım süreci, yerel yönetim birimi tarafından başlatılmışsa pasif katılım söz konusudur.⁴⁷

Halkın yönetime katılım alanları, ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyleri, kültürel yapıları ve siyasal anlayış farklılıkları nedeni ile ülkeden ülkeye (hatta bir ülkede bölgeden bölgeye) farklılık göstermektedir.

Bu farklılıklara rağmen kentsel katılım alanlarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.⁴⁸

- Kent planlaması,
- Çevre koruma,
- Halk oylaması
- Seçilmişleri görevden düşürme (geri çağırma),
- Önemli konularda halk oylaması,
- Kentdaşların yakınmaları,
- Kentsel toplumsal hareketler v.b.

Kent yönetimine katılım konusu geleneksel katılım yöntemleri ve çağdaş yöntemler olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Geleneksel katılım biçimleri ise doğrudan katılım, seçimler yolu ile katılım ve halk oylaması yöntemi ile katılım olmak üzere üç ana başlıkta incelenebilir.

Çağdaş katılım yöntemleri ise şunlardır: Halk girişimleri, planlama çemberi, halk kurulları, gelecek atölyeleri, toplumcu örgütlenme, yuvarlak masa toplantıları ve forumlar, kamuoyu yoklamaları, halk toplantıları , meclis toplantılarına katılım,

⁴⁵ Deniz Sayın, "Hemşehri ve Belediye Meclisi Toplantıları" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.3, S.5 (Eylül 1994), s.13.

⁴⁶ Öner, **a.g.e.** , s.71.

⁴⁷ Selçuk Yalçındağ, **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE Yayını Ankara.1996, s.131.

⁴⁸ Cevat Geray, "Yerel Demokrasi Özerklik ve Halk Katılımı", **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl:1, S.4 (Mayıs-Haziran 1995), s.74.

telefonla katılım, çeşitli forumlar düzenleyerek katılım, dilekçe ile katılım ve son olarak da toplumcu ve dayanışmacı katılım.⁴⁹

Yerel yönetimlerde halkın katılımı uluslararası belgelerde de ele alınarak, demokratik yerel yönetimin oluşumunda, katılımın önemi vurgulanmıştır.

Avrupa Özerklik Şartı daha önce belirttiğimiz gibi üçüncü maddesinin ikinci fıkrasında vatandaşlardan oluşan halk meclisleri ve vatandaşın doğrudan katılımı veya referandum yolu ile halkın yönetime katılımını tavsiye etmiştir. Yine şartın 5. maddesinde yerel yönetim birimlerinin sınırlarının değiştirilmesi konusunda yerel halkın görüşünün alınması amacı ile mümkünse referanduma gidilmesini belirterek yerel halkın yönetime katılımı gerektiğini bir kez daha vurgulamıştır.

Avrupa Konseyi tarafından 1980-1992 yılları arasında yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan ve 1992 yılında Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansında kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı da yerel yönetimlerde katılımı ön plana çıkaran ve eden bir uluslararası metindir. Avrupa Kentsel Şartı, kentlerin fiziki çevresinin iyileştirilmesi, konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi ve kentsel yaşamın kalitesinin artırılması amacı ile yerel yönetimler arasında işbirliği ve dayanışmayı öngördükten⁵⁰ sonra “Halk Katılımı ve Kent Yönetimi” başlığı altında kent yönetimine katılımın önemi vurgulanmış ve katılımın sağlanması için belirlenen temel ilkeler ortaya konmuştur.⁵¹ Bu ilkeler:

- a) Yerel siyasal yaşama katılımın etkin bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için, halk temsilcilerini özgür ve demokratik bir biçimde seçmelidir.
- b) Yerel siyasal yaşamda katılımın etkin bir biçimde gerçekleşebilmesi için halkın yerel siyasal ve yönetsel yapılarda belirleyiciliğinin sağlanması gerekir.
- c) Toplumsal geleceği etkileyecek önemli projelerde halka danışılması-halk oylaması yönteminin kurumsal olarak benimsenmesi gerekir.
- d) Kent planlamasında her türlü veriye dayanılarak çoğulcu bir yöntemin benimsenmesi gerekir.

Görüldüğü gibi Avrupa Kentsel Şartı da yerel yönetimler de katılımın önemini açık bir şekilde vurgulamıştır.

İstanbul'da 5-7 Nisan 2000 tarihleri arasında yapılan Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında yerel yönetimlerde katılımın önemi vurgulanmıştır. Bu konferansta alınan tavsiye kararına göre Konsey üye ülkelere “ yeni iletişim yöntemleri ve araçları da dikkate alarak, yerel bölgesel düzeyde katılımcı demokrasinin ve seçilmiş temsilcilerle vatandaşlar arasındaki

⁴⁹ Bu katılım yöntemleri için bkz. Çukurçayır, *a.g.e.*, s.134-169.

⁵⁰ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Avrupa Kentsel Şartı*, İçişleri Bakanlığı Yayın No:10, Ankara:1996, s.3-5

⁵¹ *A.g.e.*, s.41-44.

diyaloğun geliştirilmesine özel önem vermelerini “ tavsiye etmiştir. Bu tavsiye kararı ile birlikte bir takım prensip kararlar alınmıştır. Bu kararlardan bazıları şunlardır: “Sosyal hizmetlerin sağlanmasında özel ve gönüllü sektörlerin katılımı çok değerlidir ve memnuniyetle karşılanmalıdır. Bu toplumsal otoritelerin sorumluluklarını vatandaşlara devrettiği anlamına gelmez, aksine sivil toplumun itici güçlerine hak ettikleri rolü vermektir.”

“ Vatandaşlar yerel düzeydeki sosyal hizmetler hakkında (kullanıcı hakları, hizmetlerin amacı ve verilişi, finansal kaynaklar, sonuçlar, denetleme mekanizması, vs.) kolay bilgi sahibi olabilmelidirler ve hizmetlerin geliştirilmesi, yönetimi ve sunulması hakkında karar verme sürecine uygun bir oranda katılmalıdırlar.”⁵²

Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’nda da yerel yönetimlerde katılımın önemini vurgulamıştır. Bu konuda alınan tavsiye kararlarının üye ülkeler tarafından uygulanmasını istemiştir.

5.3. Halk Denetimi ve Saydamlık

Denetim, bir örgütün gerçekleştirmeyi amaçladığı hedeflere ne derece ulaştığının tespiti amacı ile yapılan ve yönetimin önemli fonksiyonlarından bir tanesidir. Yani denetim bir durum tespittir. Olması gerekenle var olanın karşılaştırılması ve varsa oradaki sapmaların düzeltilme sürecidir.

Özerk kurumların denetimi, hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesinde etkin bir araçtır. Denetim devlet hizmetleri ile çelişkiye düşen, birliği, bütünlüğü bozan ve hizmetlerin sürekliliği ilkesini zedeleyen uygulamalara engel olur. Denetimin özerk kurumun kendi oluşturduğu organlar tarafından gerçekleştirilmesi temel ilkedir. Bu nedenle iç denetim yöntemi en etkili ve yararlı denetim biçimidir.⁵³ Fakat bir kurumun sadece kendi organları tarafından denetlenmesi yeterli değildir. Bazı kamu hizmetlerinin ulusal düzeyde denetlenmesi zorunludur. Bu nedenle özerk kurumların kendi organları dışında, merkezi yönetim veya yargı organları da denetimi söz konusudur. Dış denetim olarak adlandırılan bu tür denetim de bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetim, bu şekilde iç denetim ve dış denetim olarak sınıflandırıldığı gibi, denetimi yapan organların niteliğine göre de siyasi, idari ve yargısal denetim olmak üzere üç şekilde sınıflandırılmaktadır.⁵⁴

Yerel yönetimlerin denetiminde temel ilke kamu hizmetlerinin yürütülmesinde birlik ve bütünlüğü sağlamaktır. Nitekim 1982 anayasasınının 123. maddesi “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür” ilkesini benimsemiş ve kamu hizmetlerinde yerel ve ulusal düzeyde birlik ve bütünlüğü sağlamak ve kamu yararını temin etmek amacı ile 127. madde de idari vesayet denetimi konusunu düzenlemiştir.

⁵² Yusuf Erbay, Muammer Türker, “Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı”, **Türk İdare Dergisi** Yıl:72, S. 427 (Haziran 2000) s.16-20.

⁵³ Orhan Pirlar, Nuri Tortop ve Ahmet Başsoy, **Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)** , Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara:1995, s.33.

⁵⁴ Örnek; **a.g.e.** , s.249.

Yine anayasamızın 127. maddesinde belirtilen idari vesayet denetimi dışında yerel yönetimler, idari, siyasi ve yargı denetimine de tabidirler.

İdari vesayet yolu ile yerel yönetim birimlerinin denetiminin uygulamasında çok ciddi sıkıntılar vardır. Merkezi yönetime karşı idari vesayet denetiminin çok ağır olduğu noktasında ciddi eleştiriler vardır. Yine idari vesayet denetiminin yerel demokrasi ve özerklikle bağdaşmadığı sıkça belirtilmektedir. Bu yüzden yerel yönetimlerin denetlenmesinin yerel halka bırakılması önerilmektedir.

Yerel yönetim birimlerinin halk tarafından denetlenmesi başlıca üç şekilde mümkün olabilmektedir. Bunlar; baskı grupları ve kamuoyu denetimi, kent denetim meclisleri ve yerel ombudsman yolu ile denetimdir.⁵⁵

Demokratik bir yerel yönetim biriminden bahsedebilmek için tüm bu denetim türlerinin yanında kamuoyu denetiminin yani halk denetiminin de mutlaka olması gerekir.

Kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hakim olan kanaatler şeklinde tanımlanmaktadır.⁵⁶ Yerel yönetimlerin kamuoyunda oluşan sorun alanları ve bundan etkilenen grupların taleplerini dikkate almamaları mümkün değildir.

Belediye karar ve uygulamaları üzerinde halk denetimi, baskı grupları ve yerel kamuoyu tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetim birimleri üzerinde halkın ilk ve en önemli denetimi, bu birimlerin genel karar organlarının seçimle belirlenerek işbaşına gelmeleridir. Bu yöntem oldukça sınırlıdır ve ancak seçimden seçime gerçekleşir. Yerel yönetimler üzerindeki halk denetimi esas baskı grupları aracılığı ile gerçekleşmektedir.

Üyelerin ortak çıkarlara sahip olduklarını algılayan ve iktidara geçmeyi amaçlamadan, siyasal sistemi etkilemeye çalışan topluluk⁵⁷ olarak adlandırılan baskı gruplarının yapmış olduğu denetimi halk denetimi olarak nitelemek doğru değildir. Bireylerin tek başına yapacakları denetimin etkin ve verimli şekilde gerçekleşmeyeceği gibi, baskı gruplarına oranla yönetimi etkileme şansı daha azdır.⁵⁸

Yerel yönetim birimlerinin halk tarafından denetlenmesinde ikinci bir yönetimde yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan kent denetim meclislerince yapılan denetimdir. Bu meclisler halk tarafından doğrudan oluşturulacağı gibi, meclis bünyesinde komisyonlar şeklinde de örgütlenebilir. Yerel Gündem 21 Danışma Meclisi türündeki bu denetim birimlerinin başarılı olması, kent yönetimi tarafından doğru bilgi akışı ile denetlenmesi ve bu birimlerde yer alacak olan kişilerin, yerel sorumluluk bilincine sahip olması, etik anlamda toplumsal çıkarları

⁵⁵ Öner, a.g.e. , s.99.

⁵⁶ Münci Kapani, **Politika Bilmine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara:1992, s.147.

⁵⁷ İlder Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul 1986; s.132.

⁵⁸ Şerif Öner, "Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım" **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 69, S.415 (Haziran 1997) s.193.

kendi çıkarlarının üzerinde gören, kişiler olmasına bağlıdır.⁵⁹ Halen yürürlükte olan mevzuatımıza göre bu tür bir denetim söz konusu değildir.

Kent yönetiminde halk denetimi için önerilen bir başka yöntemde Ombudsman müessesesidir. Ülkemizde de son dönemlerde kamuoyunda gündeme gelmiş ve çeşitli platformlarda tartışılmaya başlanmış olan bir kurumdur.

Türkçe'ye "Kamu Denetçisi" olarak çevrilebilecek olan Ombudsman ilk olarak İsveç'te 1809 tarihli Anayasa ile kurulmuş bir müessesedir. İsveç'te "Ombudsman" olarak ortaya çıkan ve şu anda bir çok ülkede var olan bu denetim biçimi, İngiltere'de "Parlamento Komiseri", Fransa'da ise "Mediaeteur" olarak adlandırılmaktadır.⁶⁰ İsimleri farklı olmasına rağmen işleyiş biçimleri hemen hemen aynı olan bu kurumlar yönetimin halk tarafından denetlenmesi adına çok önemli işlevlere sahiptir.

Avrupa'da pek çok ülkede, parlamentolara bağlı olarak çalışan ombudsman, genellikle kamu yönetimine karşı halkın şikayetlerini inceler; yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarır; vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunar.⁶¹

Ülkemizde de Ombudsman benzeri bir kurumun belediyeler için kurulması ve adının "Belediye Ombudsmanı" olması yönünde görüşler ağırlık kazanmaktadır. Eryılmaz ve Şen yerel yönetimlerle ilgili yaptıkları bir çalışmada önce ülkemizdeki mevcut yapıda, yerel yönetimlerimizin temel sorunları üzerinde durmuşlar sonuç kısmında bu sorunlara çözüm önerileri içerisinde yerel yönetimler ombudsmanının kurulması gerektiğini belirtmişlerdir. Önerilen modelde ombudsman kurumu, yetkileri önemli bir biçimde artan yerel yönetimlerin denetlenmesinde önemli bir araç olarak tavsiye edilmiştir. Modelde parlamentoya bağlı olarak alıncak olan ombudsman kurumu ülkede tek olabileceği gibi her bölge için ayrı ayrıda olabilir dendiikten sonra ombudsmanın yerel yönetimlerle ilgili olarak yaptığı denetim sonuçlarını değerlendirmek ve parlamentonun yerel yönetimlerle ilgili yasama faaliyetlerinde yardımcı olmak üzere TBMM'de sürekli hizmet yürütecek olan "Mahalli İdareler Komisyonu" nun kurulması önerilmiştir.⁶² Yazıcıoğlu ise, yerel hizmetlere konu olan, halkın şikayetlerini iletebileceği ombudsman kurumunun her yerel yönetim çevresinde kurulmasını önermiştir.⁶³ Yine Yalçındağ' da Türkiye'de artık "ombudsman" kurumunun kurulması zamanının çoktan geldiğini belirtmektedir.⁶⁴

⁵⁹ Öner, a.g.m., s.100.

⁶⁰ Vakur Versan, **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, Der Yayınları, İstanbul:1986, s.107.127.

⁶¹ Eryılmaz, a.g.e., s.305.

⁶² Bilal Eryılmaz, M. Lütfi Şen, **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler (Sorunlar-Çözümler)**, MÜSİAD Yayınları, İzmir:1994, s.55-56.

⁶³ Recep Yazıcıoğlu, **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık, Erzurum:1995, s.166.

⁶⁴ Selçuk Yalçındağ, "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu" **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S.1(Mart:1993), s.58.

57. Hükümet ortaklarından MHP 1999 seçim beyannamesinde Ombudsman kurumunun oluşturulacağını şu şekilde ifade etmiştir: “Yolsuzlukları önlemek, yolsuzluklarla mücadelede etkin ve kalıcı politikalar üretmek ve ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere , özerk bir Yolsuzlukla Mücadele Kurulu (YMK) oluşturulacaktır... Daha sonra Yolsuzlukla Mücadele Kurulu Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sistemine dönüştürülecektir”⁶⁵ Yine CHP belediye yönetiminde saydamlığın sağlanması için “ yerel ombudsman “ kurulmasını öngörmektedir.⁶⁶ VII. B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyon Raporunda TBMM’ne bağlı Parlamento Ombudsmanı’nın kurulmasını teklif edilmiştir.⁶⁷

Yerel yönetimlerin kamuoyu tarafından denetlenmesinin önemli bir boyutu da halkın, yerel yönetimlerin kararları, çalışmalarını ve karar oluşmadan önceki işlem aşamaları hakkında hemşehrilere bilgi verilmesidir. Hemşehrilere bilgi sağlanması bireyin kamusal işler üzerinde “bilgi edinme hakkı” bağlamında yerel yönetimler için görev olarak kabul edilmelidir.⁶⁸ Bu bilgilendirme olmadan kamuoyunun yerel yönetimleri denetlemesi beklenemez. Etkili bir denetim, yönetimde açıklık ve saydamlıkla sağlanabilir.

Yürürlükte olan mevzuatımıza göre bugün belediyelerimizin halka yeterince açık olmadığı söylenebilir. Fakat halen yasalaşması beklenen ve şu anda Bakanlar Kurulu önünde bekleyen “Merkezi İdarelerle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ye göre bu konuda oldukça önemli gelişmeler var.

Bu Kanun Hükmünde Kararname taslağına göre 1580 sayılı Belediyeler Kanununa eklenmesi düşünülen Ek 20. madde şu şekilde: “ Belediyeler, faaliyetleri ile ilgili olarak halkın , meslek teşekküllerinin ve sivil toplum kuruluşlarının bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını kullanabilmelerini sağlayıcı tedbirler alır.

Gerçek ve tüzel kişiler, maliyetini aşmamak üzere belediye meclisinde belirlenecek tarifede yer alan bedel karşılığında, Belediye Karar organlarının, karar ve toplantı zabıtlarının kendilerini ilgilendiren kısımlarının suretlerini yazılı olarak isteme hakkına sahiptir. Bu taleplerin 30 gün içinde yerine getirilmesi zorunludur.

Belediyelerin gelir ve giderlerini gösteren üçer aylık mali durum raporu, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek esaslara uygun olarak hazırlanır ve belediyelerin mutaf ilan yerlerinde askıya çıkarılır.”

Görüldüğü gibi şayet bu madde 1580 sayılı Kanuna eklenirse demokratik yerel yönetim ilkesinin bir gereği olan halkın bilgilendirilmesi ve yerel yönetimlerin halkın denetimine açık olması noktasında çok önemli bir adım atılmış olacaktır.

⁶⁵ MHP, 18 Nisan 1999 Seçim Beyannamesi , s.42.

⁶⁶ CHP, Yerel Yönetimler, Yeni Yapılar Yeni öneriler , CHP. Yayınları, 1994, s.20.

⁶⁷ Zerrin Toprak,Ayşe Yıldız, Şermin Atak, E. Kadri Pektaş, 21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası, Ege Belediye Zabıtalari Vakfı Yayını , İzmir: 2000 , s.145.

⁶⁸ Yaçındağ, a.g.m. , s.54.

SONUÇ

Demokrasi ile yerel yönetimler arasında yoğun bir ilişki olduğu bilinmektedir. Demokrasi kavramını “ yerel demokrasi”, “ulusal demokrasi” diye sınıflandırarak ele almak doğru olmaz. Çünkü demokrasinin kuralları evrenseldir. Bu kurallar ulusal düzeyde ne ise yerel düzeyde de o olması gerekir. Bu yüzden “yerel demokrasi” yerine, “demokratik yerel yönetim” kavramının kullanılması daha uygun olacaktır. Demokratik yerel yönetim kavramı da, demokrasinin kurallarının yerel düzeyde ne kadar uygulanabildiğinin ifadesidir.

Demokratik bir yerel yönetimden bahsedebilmek için, üç temel ilkenin yerine getirilmesi gerektiğini belirttik. Bu ilkeler; yerel özerklik, yerel halkın yönetime katılımı ve yerel yönetim birimlerinin halkın denetimine açık olması ilkeleridir.

Yerel yönetim sistemimizi bu ilkeler açısından kısaca değerlendirecek olursak şunları söyleyebiliriz. Yerel özerklik konusunda temel bir metin olan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, bazı maddelerine çekince koyarak da olsa imzalamış olmamız olumlu bir gelişmedir. Yerel Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin, haklarının korunabilmesinde önemli bir güvence oluşturmaktadır. Ülkemizin bu Şart'ın gereklerini özellikle mali konularda ve örgütsel yapılanma konusunda tam anlamı ile yerine getirebilmesi için yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Halkın yönetime katılımı ve yerel yönetimlerin halkın denetimine açık olması konularında da Yerel Özerklik Şartı'nın gereklerinin çok gerisinde olduğumuz bir gerçektir. Demokratik yerel yönetimin temel ilkeleri konusundaki tüm bu eksikliklerin giderilmesi, Avrupa Birliği'ne adaylık süreci içerisinde olan ülkemiz açısından ve demokratik bir yerel yönetim sistemi oluşturmak açısından son derece önemlidir. Şu sıralarda yasalaşması beklenen, “Merkezi İdarelerle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”de bu konularda yeterli olmasa da önemli bazı yenilikler vardır. Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin tekrar gözden geçirilerek yasalaşması yerel yönetim sistemimizin geleceği açısından olumlu bir gelişme olacaktır.

BİBLİYOGRAFYA

- AKTAN, Coşkun Can: “Demokrasi ve Sivil Toplum”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl:3, S. 18, (Kasım-Aralık 1997)
- ARSLAN , Süleyman: *Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, A.Ü. İ.T.İ.A. Yayını, Ankara 1978.

- ARSLAN, Süleyman: “ İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi , Kamu Yönetimi (İkinci Kitap)**, Danıştay Yayınları, Ankara: 1992.
- BARBER, Benjamin: **Güçlü Demokrasi**, Çev., Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları İstanbul:1995.
- BÜYÜK LAROUSSE ANSİKLOPEDİSİ: Milliyet Yayınları, C.6.
- COŞKUN , A. Vahap: “Yerel Yönetimler ve Demokrasi” **Türk İdare Dergisi**, Yıl:71, S.462, (Mart - 1999).
- CUMHURİYET HALK PARTİSİ :**Yerel Yönetimler, Yeni Yapılar Yeni öneriler** , CHP. Yayınları, 1994.
- ÇİTÇİ, Oya: “ Temsil Katılma ve Yerel Demokrasi “ **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE Yayını, C.5, S.6 (Kasım-1996).
- ÇİTÇİ, Oya: **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE Yayınları, Ankara:1989.
- ÇUKURÇAYIR, Akif: **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara:2000.
- ERBAY Yusuf -TÜRKER, Muammer “Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı”, **Türk İdare Dergisi** Yıl:72, S. 427 (Haziran 2000).
- ERYILMAZ, Bilal – ŞEN, M. Lütfi: **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler (Sorunlar-Çözümler)**, MÜSİAD Yayınları, İzmir:1994.
- ERYILMAZ, Bilal: **Kamu Yönetimi** , Erkam Matbaacılık, İstanbul:1997.
- GERAY, Cevat: “Yerel Demokrasi Özerklik ve Halk Katılımı”, **Yeni Türkiye Dergisi** , Yıl:1, S.4 (Mayıs-Haziran 1995).
- GÖRMEZ, Kemal: **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara:1997.
- HAMAMCI, Can: **Merkezi Yönetim . Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi , Ankara:1981.
- HİLL, M. Dilys: **Democratic Theory and Local Government**, London: 1974.
<http://www.yerelnet.org.tr/uluslaarasi/avrupakonseyanlasma2.php>
- KAPANİ, Münci: **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara:1992.
- KAZANCI, Metin: “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not” , **Amme İdaresi Dergisi**, C.16, S.4 (Aralık: 1983).
- KELEŞ , Ruşen **Yerinden Yönetim ve Siyaset** , Cem Yayınevi, Ankara:1994.
- KELEŞ Ruşen - ERBAY, Yusuf: “Avrupa Konseyi’nin Bölge Olgusuna Bakışı” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.8, S.4 (Ekim 1999).
- KELEŞ, Ruşen: “Yerinden Yönetim Sorunumuz” **Türkiye Günlüğü**, S.26 (Ocak-Şubat:1994).
- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ: **Avrupa Kentsel Şartı**, İçişleri Bakanlığı Yayın No:10, Ankara:1996.
- MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ: **18 Nisan 1999 Seçim Beyannamesi**.
- ÖNER, Şerif: “ Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım “ **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 69, S.415 (Haziran 1997).
- ÖNER, Şerif: **Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi (D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü), İzmir:2000.
- ÖRNEK, Acar: **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul:1991.
- ÖZER, Ahmet: “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2 , S.4 (Temmuz :1993).
- PİRLER, Orhan-TORTOP Nuri ve BAŞSOY Ahmet, **Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)** , Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara:1995.
- SARTORİ, Giovanni: **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev., Tunçer Karamustafaoglu- Mehmet Turhan, TDV. Yayınları, Ankara:1993.
- SAYIN, Deniz: “Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.3, S.5 (Eylül 1994).
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin:**Yerel Yönetimler**, D.E.Ü. Yayınları, İzmir:1996.
- TOPRAK, Zerrin-YILDIZ, Ayşe-ATAK, Şermin-PEKTAŞ, E. Kadri: **21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası**, Ege Belediye Zabıtalari Vakfı Yayını , İzmir: 2000.
- TORTOP, Nuri- İSBİR, E.Günay-AYKAÇ, Burhan: **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara:1993.

- TORTOP, Nuri: "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri" , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C.1 , S.3 (Mayıs-1992).
- TORTOP, Nuri: "Özerk Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, S.4 (Aralık 1991).
- TORTOP, Nuri: "Dünyada ve Türkiye de Mahalli İdarelerin Artan önemi " **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi** ,C.6, S.1, Yıl:1990.
- TORTOP, Nuri: **Mahalli İdareler** , TODAİE Yayınları, Ankara:1991.
- TURAN, İlder: **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul 1986.
- VERSAN, Vakur: **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat, Der Yayınları**, İstanbul:1986.
- YALÇINDAĞ, Selçuk : "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu" **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S.1(Mart:1993).
- YALÇINDAĞ, Selçuk: **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE Yayını Ankara.1996..
- YAZICIOĞLU, Recep : **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık , Erzurum:1995.
- YILDIRIM, Selahattin: **Yerel Yönetim ve Demokrasi** , Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl , Ankara : 1990.
- YILDIRIM, Selahattin: **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, IULA -EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını , İstanbul:1993.
- YILDIZ, Mete: "Yerel Yönetimler ve Demokrasi " **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , C.5, S.4 (Temmuz-1996).