

YEREL YÖNETİMLER

YEREL YÖNETİMLER KANUN TASARISI: DEMOKRATİKLİK, AÇIKLIK VE KATILMA BOYUTU

Oya ÇİTÇİ*

Yerel yönetimlere ilişkin tartışmalarda en fazla vurgulanan noktalardan birisi bu örgütlenmelerin demokratik niteliği olmaktadır. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinden farklı olarak, yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının seçim ve temsil ilkelerine dayanması bu vurgulamanın dayanağını oluşturmaktadır. Gerçi ulusal düzeyde de seçim ve temsil ilkeleri yaşama geçmektedir, ama yerel yönetimler söz konusu olduğunda ölçek küçüklüğünün, seçenler ve seçilenler arasındaki toplumsal ve coğrafi yakınlığın ulusal düzeye oranla yurttaşlara fazladan bir katılma olanağı sağladığı, böylelikle yurttaşların politikaların belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde yer almasını ulusal politika düzlemine oranla çok daha "gerçek" kıldığı ileri sürülen savlar arasında yer almaktadır. Bu çerçevede yerel yönetimler "doğrudan demokrasi düşü"nü yaşama geçirmeye en elverişli örgütlenmeler olarak değerlendirilmektedir. Ne var ki, gerek Türkiye'de gerekse başka ülkelerde yaşanan gerçeklerle savlar örtüşmemektedir. Gerek temsil gerek katılma açısından yerel yönetimler özünde demokratik olan kuruluşlar değil, demokratikleştirmeleri gereken kuruluşlar olarak belirginleşmektedir (1). Yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi çabasında ise kilit kavram katılma olmaktadır. Gerçek bir katılımı sağlamak açısından üzerinde durulması gereken kimi konular bulunmaktadır. İlk olarak, bireyler ve örgütler ne zaman, hangi kararlara ve nasıl ve ne tür yollarla katılacaklardır. Katılmayı amaçlayan bir düzenlemenin bu konularda çok açık ve kesin olması gerekmektedir. İkinci olarak, katılımın gerçek bir katılma olabilmesi açısından somut sonuçlarının olması gerekmektedir. Somut sonuçların gerçekleşmesi olasılığının yokluğunda katılımı öngörülenler açısından yabancılaştırma söz konusu olabilmektedir. Üçüncü olarak da katılımın çeşitli biçimlerinin bir arada kullanılması gerek-

mektedir. Bunlara ek olarak etkili bir katılımı sağlamanın önkoşullarından birisi etkili bir iletişimin gerçekleştirilmesi olmaktadır. Bu çerçevede pek çok yerel yönetim sisteminde arayış ya da çabalar süregelmektedir.

Türkiye'de ise, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi, çok uzun süre tartışma gündemine girmemiştir. Seçim ve temsil mekanizmalarının varlığının ve ölçek küçüklüğünün bu örgütlenmelerin demokratikliğini güvence altına aldığı varsayılmıştır. 1980 sonrası girişimlerinde de görüldüğü gibi yerel yönetimlerde düzeltim çalışmalarında şimdiye kadar demokratiklik ve katılma boyutu gündeme girmemiştir.

Bundan yola çıkılarak, Yılmaz Hükümetince 24.3. 1998 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sevk edilen yerel yönetimler kanun tasarısıyla, en azından bu yaklaşımın dışına çıkıldığı söylenebilir. Tasarının "Genel Gereğe" başlığı altında yerel yönetimlerin bir bilançosu çıkartıldıktan sonra var olan durumun aşırı merkeziyetçi bir tabloyu sergilediği söylenmekte, "ülke ve dünya gerçeklerine uymayan etkin, ucuz ve kolay ulaşılır hizmet üretmeyen, verimli kaynak kullanan, ve demokratik katılıma imkan vermeyen bu yapının değişmesi zorunluluktur" denilmektedir. Kuşkusuz bu saptamaya katılmamak söz konusu değildir. Bu çerçevede, yerel yönetimler yasa tasarısı ile yapılması öngörülen düzenlemelerin bir amacı da "yönetimde açıklık ve katılımı sağlamak ve mahalli idarelerin demokratik kültüre katkısını artırmaktır" diye belirlenmektedir. Yasa tasarısında dile getirilen diğer amaçlar tartışmaya çok açıkken, demokrasi ve katılma konusunda var olan yapının sağladığı olanaklar düşünüldüğünde, bu amaca karşı çıkılması hiçbir koşulda olanaklı değildir.

Var olan Yapıda Katılma ve Açıklık:

Yerel yönetimlere ilişkin yasalarda, siyasal katılımın seçim ve temsil mekanizmaları dışındaki türleri göz önüne alındığında, çok sınırlı sayı ve kapsamda düzenleme ile

* Doç.Dr., TODAİE Öğretim Üyesi

(1) Bu konuda bakınız Oya Çitci, Yerel Yönetimlerde Temsil, DODAİE yayını, Ankara 1989

karşılanmaktadır. İl Özel İdaresi Kanunu'nda katılmanın herhangi bir türüne ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna karşılık yönetimde açıklık adına tek bir kural bulunmaktadır: İl genel meclisi müzakerelerinin özetleri vilayet gazetesinde yayınlanarak ilan edilir (2).

Belediyeler söz konusu olduğunda ise, katılmaya ilişkin olarak Belediye Kanunu'nun 13. maddesinden söz edilebilir. Bu maddeye göre kişiler nüfus kütüğüne yerli olarak yazılı olduğu beldenin hemşehrili sayılırlar. Bu hemşehrilik sıfatıyla belediye seçimlerinde "reye, intihabata (seçmeye), belediye idaresine iştirake (katılmaya) ve belediye idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye" hakları vardır. Bu düzenlemenin hemşehriliği beldenin nüfus kütüğüne yerli olarak yazılı olma koşulu ile daralttığı açıktır. Gerçekten de özellikle büyük kentler düşünüldüğünde bu koşul çerçevesinde belediye yerel yönetimine katılma olanağına sahip olanların oranının pek de fazla olamayacağı söylenebilir.

Belediye Yasası'nda, katılmanın tür ve biçimlerine ilişkin hiçbir düzenleme bulunmamakta, yalnızca belediye meclisi toplantılarının halka açık olması öngörülmektedir (m. 56). Gündem, toplantıdan en az bir hafta önce, gazetelerle ve uygun vasıtalarla ilan edilecektir (m. 55). Belediye meclisi toplantılarına belde halkından katılanlarla ilgili tek kural da, "müzakerayı dinlemeye gelenlerden nümayiş ve gürültü yapanların içtima salonundan çıkartılması" (m. 65) ile ilgilidir. Yönetimde açıklık adına ise, gündemin duyurulması ve meclis toplantılarının açık olmasına ek olarak, meclis karar özetlerinin belediye kapısına asılarak duyurulması öngörülmektedir. Belediye meclisinin, kesin kararlarına karşı "alakadarlar"ın itiraz hakkı ile hemşehrilere ilişkin düzenlemeler tamamlanmaktadır (m. 73).

Görüldüğü gibi, var olan düzenleme çerçevesinde kesin karara kadar gürültü yapmadan "sessizce izleme" dışında katılma olanağı bulunmamaktadır. Kesin karara karşı "alakadarlar"a itiraz hakkı tanınmasının ise, yerel ortak gereksinme ve hizmetlerin yürütülmesi ve denetlenmesinden sorumlu örgütlenmeler olarak yerel yönetim tanımına ne kadar uygun düştüğü sorgulamaya çok açıktır. Öte yandan, katılmaya yalnızca bireysel düzlemde yaklaşmakta, örgütlü katılma öngörülmemektedir. Sonuç olarak, var olan yasal çerçeve son derece sınırlıdır. Ama bu sınırlı yasal çerçevenin sağladığı olanakların bile uygulamaya yansımadağı ve belediyelerde seçimler dışında katılım olmadığı da araştırmalarla saptanmaktadır (3). Kuşkusuz katılma konusunda çizgi dışı uygulamalarla anılan tekil belediye örnekleri vermek olanaklıdır, ancak günümüzde genel görüntü belediye meclisleriyle halk etkileşiminin, meclis-belde halkı ilişkisinin yokluğudur. Katılma konusundaki bu özelliklere ek olarak, yerel meclislerin bileşimine ilişkin veriler, temsilin yansıtma ilkesinin

(2) Bakınız Oya Çitci, "Temsil Katılma ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, s.10-11.

(3) a.k. s.7-9

yaşama geçmediğini, çarpık bir temsil kalıbının var olduğunu, daha açık bir anlatımla yerel meclislere yerel yönetimlerin denetlemekle yükümlü oldukları hizmetleri üretenlerin egemen olduğunu sergilemektedir (4). Bu çerçevede yasa tasarısının demokratik katılmayı sağlama gerekçesi çok haklı bir temele oturmaktadır.

Yasa Tasarısı Katılma ve Açıklık Konusunda Ne Getiriyor?

Yasa Taslağı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmış, ardından Bakanlar Kurulu'nca TBMM'ye gönderilmiştir. İçişleri Komisyonu'nda görüşüldükten sonra, tasarı Bütçe ve Plan Komisyonu tarafından görüşülmüştür. Bütçe ve Plan Komisyonu'ndan çıkan metin (17 Temmuz 1998 tarih, 1/743 esas no, 66 karar no) temel olarak alındığında Yasa Tasarısının ilk maddesinde amaç "mahalli nitelikli kamu hizmetlerinin yerinden yönetim, verimlilik, açıklık ve demokratik katılım ilkelerine uygun olarak yürütülmesini sağlamak" olarak belirlenmiştir (m. 1).

Tasarının "Hizmet İlişkilerinin Esasları" başlığını taşıyan 4. maddesinin ikinci fıkrasında mahalli idarelere ait esaslar başlığı altında d) bendinde "Hizmetlere ilişkin kararların alınması uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde açıklık ve katılımı sağlayıcı her türlü tedbiri almakla yükümlüdürler. Böylelikle yasa tasarısında üç farklı yerde açıklık ve katılımı sağlamak temel amaç olarak belirlenmektedir.

Yönetimde Açıklık Adına Öngörülenler

Yönetimde açıklık, bireylerin katılma davranışında bulunmasının ön koşullarından birisini oluşturmaktadır. Böylelikle etkileme ya da denetleme anlamında katılma olanaklı hale gelebilecektir. Bu bağlamda belirleyici bir işleve sahip olan "açıklık" konusunda, Tasarıda karar ve toplantı zabıtlarının ilanı, gerçek ve tüzel kişilerce edinilmesi, ve faaliyet raporlarının ilanı başlıkları yer almaktadır. (Tasarı, m. 4)

Karar ve Toplantı Zabıtlarının İlanı: **Belediyeler ve il özel idarelerinin karar organlarının karar ve toplantı zabıtları toplantıyı izleyen iş günü ilgili idarenin halka açık ilan yerlerinde askıya çıkartılır ve 7 işgünü süresince burada tutulur.**

Faaliyet Raporlarının İlanı: **Belediyeler ve il özel idareleri İçişleri Bakanlığı'nca belirlenecek esaslara uygun olarak gelir ve giderleri ile çalışmalarını gösteren faaliyet raporlarını 3 aylık dönemler itibarıyla hazırlayarak ilan mahalline asarlar ve ayrıca kamunun kullanımına sunarlar.**

Karar ve Toplantı Zabıtlarının Edinilmesi: **Tasarının 17. maddesi ile öngörülen eklemede gerçek ve tüzel kişiler belediye meclisi ve il meclisince belirlenecek tarifede**

(4) Tarih: 17 Temmuz 1998 Esas No. 1/743, Karar No: 66

yer alan bedel karşılığında, belediye ve il idaresi karar organlarının karar ve toplantı zabıtlarının kendilerini ilgilendiren kısımlarının suretlerini yazılı olarak isteme hakkına sahip oldukları kuralı yer almaktadır. Bu tür istemlerin 15 gün içerisinde yerine getirilmesi zorunludur. Bu konuda ilginç olan nokta, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan taslakta bedel öngörülmezken, bedeli karşılığında ifadesinin İçişleri Komisyonu'ndan çıkan Taslakta yer almasıdır.

Böylelikle, Tasarıda açıklık konusunda yeni olarak, üç aylık dönemler için faaliyet raporlarının duyurulması ve toplantı ve karar zabıtlarının ilgililerce edinilmesi öngörülmektedir. Ne var ki, bu düzenlemelerde ortak özellik yerel yönetimlerin açıklık konusunda maddi bir yük altına girmemesine özen gösterilmesidir. Örneğin, daha önce de değinildiği gibi, il özel idarelerine ilişkin olarak yürürlükteki düzenlemede bile, il genel meclisi kararlarının "vilayet gazetesinde" duyurulması öngörülmüşken, tasarı ile ilanların kitle iletişim araçları ile yapılması söz konusu olmamaktadır. Duyurular bu yönetimlerin ilan yerlerinde yapılacaktır. Şimdiye kadar ki deneyim bu yolun hiç de etkili ya da yararlı olmadığını göstermiştir. Duyuru anlamında bir açıklık öngörülmektedir ama bu açıklık yerel yönetimin bir bedel ödememesi koşulu ile gerçekleşecektir. Karar ve toplantı zabıtlarının edinilmesi konusunda ise temel vurgu, bu zabıtların bedeli karşılığında ve ilgililere verilmesi üzerindedir. Böylelikle 1930'ların "alakadar" mantığı yaklaşık 70 yıl sonra yinelenmektedir.

Katılma:

Tasarı yürürlükteki yasalarla karşılaştırıldığında katılma konusunda kimi yenilikler içermektedir. Tasarıda yer alan katılma biçimleri bireysel katılma ve örgütlü katılma başlıkları altında incelenebilir.

Bireysel katılma;

Bireysel katılma konusunda Tasarı, Belediye Kanunu'nun 13. ve 65. maddelerini değiştirmemekte, bireylerin belediye toplantılarını "gürültü ve nümayiş" yapmadan dinleme hakkına dokunmamaktadır. Ancak böyle bir düzenleme il özel idareleri için öngörülmemektedir. Buna karşılık bireysel katılma konusunda bir yenilik öngörülmektedir. Adı konmamakla birlikte, "yurttaş girişimi" yöntemi gündeme gelmektedir. Buna göre, "Belediyeler'in ve illerin nüfus durumu dikkate alınarak, İçişleri Bakanlığı'nca tespit edilecek oranda seçmenin yazılı olarak talep ettiği konuların ilk olağan belediye veya il genel meclisi toplantısında görüşülmesi zorunludur. Şu kadar ki, talep konularının belediye ya da il meclisinin görüşmeye yetkili olduğu hizmet konularından olması şarttır." (m. 4)

Bir yenilik olarak gözükmeye karşın, bu düzenlemede iki özellik göze çarpmaktadır. İlk olarak, yurttaş girişimi "seçmen"le sınırlandırılmaktadır. Yerel toplulukta yaşayanlar değil, seçmenler göz önüne alınmaktadır. İkinci olarak, ilgili meclisin ilk olağan toplantısında görüşülme zorun-

luluğu getirmesinin dışında öngörülen yurttaş girişiminin bir bağlayıcılığı yoktur. Çeşitli yerel yönetim sistemlerinde uygulama alanı bulan bu yöntem (5), danışma niteliğinde ya da bağlayıcı halk oylaması (referandum) ile tamamlanmış durumda gerçek bir katılma anlamına gelmektedir. Ancak bu koşulda, seçmenle sınırlandırılmasının bir dayanağı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yurttaş girişiminde belirleyici olan yurttaş girişimini başlatacak olan seçmenler için belirlenecek eşik orandır. Bu oranın gerçekçi olmayan bir biçimde belirlenmesi, yalnızca eğilim belirtmekle sınırlı bile olsa, bu yöntemi uygulanamaz duruma getirebilecektir. Tasarı da bu konuda bir açıklık bulunmamaktadır. Sonuç olarak, bireysel katılma konusunda getirilen düzenleme köklü bir değişiklik yaratacak nitelikte gözükmemektedir.

Örgütlü katılma;

Tasarının öngördüğü yeniliklerden birisini örgütlü katılma yolundaki düzenlemeler oluşturmaktadır. Bu çerçevede başlıca iki uygulama öngörülmektedir. Gönüllü Kuruluşlar Meclisi ve yerel yönetim meclislerine üyeler dışında katılmanın sağlanması.

Gönüllü Kuruluşlar Meclisi: Tasarıya göre, "Belediyeler ve il özel idarelerince görev ve yetki alanlarına giren konularda halkın, meslek teşekküllerinin ve sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılma, bilgi alma ve görüş oluşturma haklarını gerçekleştirmeye katkı sağlamak amacıyla "Gönüllü Kuruluşlar Meclisi" oluşturulabilir. Bu meclislerce alınan kararlar, belediyeler ve il özel meclislerince alınacak kararlarda göz önünde bulundurulur. Meclisin oluşumu ve çalışma esasları ilgili belediye meclisi ve il meclisince çıkartılacak yönetmeliklerle belirlenir." (Tasarı m. 17)

Bu düzenleme ile ilgili bir değerlendirme yapmadan önce, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan Taslakta öngörülen düzenlemeye bakmak yararlı olacaktır. Bu taslağın 15. maddesinde "Beldelerde yönetime katılımı sağlamak amacıyla dernekler vakıflar, meslek teşekkülleri, odalar, sendikalar ve benzeri sivil toplum kuruluşlarının belde sorunları ve belediye hizmetleri ile ilgili görüş ve önerilerini dile getirecekleri Gönüllü Kuruluşlar Meclisi oluşturulur. Meclisin oluşturulması ve çalışmasının sağlanması konusunda belediye başkanı gerekli tedbirleri almakla mükelleftir. Meclisin oluşumu ve çalışma esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir" denilmekteydi. Bu madde İçişleri Komisyonu'nda değişikliğe uğramıştır. İl özel idarelerini dışarıda bırakan İçişleri Bakanlığı Taslağı'nda, gönüllü kuruluşlar meclisinin amacı "yönetime katılımı gerçekleştirmek, sorunlar ve hizmetlerle ilgili görüş ve önerileri dile getirmek" olarak belirlenirken, İçişleri Komisyonunda "yönetime katılma, bilgi alma ve görüş oluşturma haklarını gerçekleştirmeye katkı sağlamak" gibi oldukça dolambaçlı bir ifade benimsenmiştir. Ayrıca Taslakta, söz

(5) Joseph F. Zimmerman, Participatory Democracy Populism Revised, Praeger Publisher, New York, 1986.

konusu Meclise katılacak gönüllü kuruluşlar daha geniş kapsamda ve daha ayrıntılı bir biçimde sayılırken, İçişleri Komisyonu'nda dernekler, vakıflar, sendikalar, odalar sözcükleri metinden silinip öncelikle ücretliler dışlanarak, sınırı ve kapsamı belirsiz bir halk sözcüğü eklenmiştir. Dahası, gönüllü kuruluşlar meclisinin oluşturulması zorunlu olmaktan çıkartılıp, isteğe bağlı duruma getirilmiş, oluşum ve çalışma esaslarını belirleyecek yönetmeliğin ilgili yerel yönetim birimlerine bırakılmasıyla bu isteğe bağlılık daha da pekiştirilmiştir. Bu konuda düzenleme yetkisinin ilgili yerel yönetim birimlerine bırakılması daha demokratik gibi gözükmeyle birlikte, uygulamada bunun meclislerin ya kurulmaması, etkisiz kurulması ya da yanlış kurulması sonucunu yaratabileceği olasılığı göz ardı edilmemelidir. Bu olasılığı güçlendiren bir başka değişiklik de, Taslakta yer alan belediye başkanlarının bu meclislerin oluşturulması ve çalışmasının sağlanması konusunda gerekli tedbirleri alması konusundaki sorumluluğunun kaldırılmasıdır.

Değişik yerel yönetim sistemlerinde yurttaş meclisleri, halk meclisleri adıyla kurulan meclis oluşumları bulunmaktadır. Bu örneklerin ortak paydası toplumun temsil ve katılma açısından elverişsiz konumda olan kesimlerine bir katılma platformu sağlamaktır (6). Örneğin göçmenler, kadınlar, gençler, yaşlılar, özürllüler, ücretliler, emekliler ve yabancılar bu tür meclislerde öncelikle yer alması öngörülen kesimler arasında yer almaktadır. Bu kesimler için tek bir meclis oluşumu ya da her biri için ayrı ayrı meclisler söz konusu olabilmektedir. Tasarıda benimsenen düzenleme, kendisini önceleyen taslak da göz önüne alınarak değerlendirildiğinde, katılmayı gerçekleştirme bir yana katılmayı gerçekten amaçlayıp amaçlamadığı konusunda bile kuşku yaratmaktadır.

Sonuç olarak, çok çekici adına karşın, gönüllü kuruluşlar meclisi isteğe bağlı niteliği ve belirsizliğe ya da sınırlılığa açık kapsamlıya, içi boş bir kalıp olarak karşımızda durmaktadır.

Yerel Meclislere Katılma: Tasarının örgütlü katılma konusunda getirdiği bir başka yenilik yerel meclislere, örgütsel temelde fahri üyelik kurumunu öngörmesidir. Tasarıda, il meclisinin fahri üyeleri arasında kaymakamlar, belediye başkanları, üniversite temsilcileri, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının başkanları, her ilçeden köy muhtarlarının kendi aralarından seçeceği bir muhtar sayılmıştır. Fahri üyeler kendi faaliyet konuları ile ilgili meclis ve meclis ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüşlerini belirtebilecekler, ancak oy kullanamayacaklardır (Tasarı, m. 8/3).

Tasarı, 1580 sayılı Kanununun 20. maddesini değiştirmekte ve Belediye Meclisini düzenlemektedir. Buna göre, belediye sınırları içerisinde bulunan mahalle muhtarlarının kendi aralarından meclis üye tamsayısının 1/5'i kadar

olmak üzere her yıl seçecekleri temsilciler ile (7) büyük şehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde her ilçe ve belde belediyesinden muhtarların kendi aralarından seçeceği birer temsilci, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ile odaların (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri ve konfederasyon olarak örgütlenmiş sendikaların başkanları ile üniversitelerin temsilcileri belediye meclisinin fahri üyesidir. Fahri üyeler kendi görev alanları ve faaliyet konuları ile ilgili meclis ve meclis ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüşlerini belirtebilecek ancak oy kullanamayacaklardır (Tasarı, m. 16/3).

Bu düzenlemelerin var olan koşullarda, bir gelişme olduğu söylenebilir. Ancak yine kimi eksiklikler söz konusudur. Örneğin muhtarların meclislerde yer alması sorunların aktarılması açısından olumludur. Buna karşılık öngörülen yapının yine temsil ve siyasal katılma açısından dezavantajlı kesimlerin katılımını ne ölçüde sağlayabileceği belirsizdir. Buna ek olarak, örgütlü katılmada neden örgütlerin kendi belirleyecekleri temsilcilerinin değil de başkanlarının katılımının öngörüldüğü sorusu da yanıt beklemektedir.

Bunların dışında Tasarıda büyük şehir belediye başkanlığına istisari nitelikte görüş bildirmek üzere büyük şehir belediyesi danışma kurulu (m. 17/6) kurulabileceği, yine büyük şehir ulaşım koordinasyon merkezi (m. 13/son) ve il düzeyinde il imar yönlendirme kurulu (m. 33/3) kurulacağına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak burada da amaçlananın demokratik bir katılım mekanizması oluşturmaktan çok teknik nitelikte bir destek mekanizma oluşturmak olduğu söylenebilir.

Katılma konusunda Tasarı'nın öngördüğü düzenlemelere ilişkin olarak genel bir değerlendirme yapılacak olursa, katılım konusunda yaptığı vurgulamayla getirdiği yeniliklerin çakışmadığını söylemek gerekmektedir. Katılma, çok yalın olarak, politikaların belirlenmesi, uygulanması ve uygulamanın denetlenmesi süreçlerinde yer almak biçiminde tanımlanabilir. Bu tanım çerçevesinde değerlendirildiğinde Tasarıyla yalnızca politikaların belirlenmesi sürecinde eğilim belirtmek olarak nitelendirilebilecek bir model öngörülmektedir. Buna karşılık, politikaların uygulanması ve denetlenmesi konusunda bir katılma söz konusu değildir.

Gönüllü Kuruluşlar Meclisi'nin öngörülen düzenleme bağlamında yaşama geçiş geçmeyeceği ya da yaygın bir biçimde uygulanıp uygulanmayacağı belirsizdir. Uygulansa da bileşiminin nasıl düzenleneceği konusunda bir belirginlik bulunmamaktadır. Var olan çeşitli örnekler bakıldığında bu tür meclislerin oluşumunda temel hareket noktasını kadınlar, gençler, ücretliler gibi, toplumun temsil olanağına sahip olmayan kesimlerine katılma olanağı

(6) Bkz. Gerard Marcou and Vladimir Lysenko, "Local Democracy", *New Trends in Western and Eastern Europe*, (Ed. G. Marcou and I. Verelby), International Institute of Administrative Sciences, Brussels, 1993.

(7) İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün hazırladığı Taslakta Belediye meclislerine katılacak muhtarların sayısının seçilmişlerin yarısı kadar olması öngörülmektedir. Bu sayı, İçişleri Komisyonunda düşürüldü.

sağlamak oluştururken, Tasarı da böylesine bir yaklaşımın izi bulunmamaktadır. Yerel yönetim meclislerine katılım konusunda aynı özellik gözlenmektedir. Böylelikle, katılma konusunda yaşamsal önemi olan kim katılacak sorusuna verilen yanıt da yazık ki "herkes" ya da "en az katılanlar" olmamaktadır.

Bu çerçevede Tasarının "katılımı gerçekleştirme" savı büyük ölçüde "yalnızca sav" olarak kalmaktadır.

Seçimlere İlişkin Hükümler: Demokratik Temsil Yerine Güçlü Yönetim:

Tasarıda yer alan seçimlere ilişkin düzenlemelerle Belediye başkanlarının seçiminde basit çoğunluk sisteminin mutlak çoğunluk sistemine geçilmesi öngörülmektedir. Böylelikle belediye başkanlığı seçimlerinde mutlak çoğunluğun sağlanamadığı durumlarda en fazla oy alan iki adayın katılımıyla yapılacak ikinci turda oyların yüzde 50'sinden fazlasını alan aday başkan seçilecektir.

Belediye başkanının gücünü artıracak kuşkusuz olan bu değişikliğin yanında değişmeyenler de bulunmaktadır. Örneğin, Tasarı'nın 28. maddesi ile il meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sisteminin sürdürülmesi öngörülmektedir. Barajlı seçim sistemleri, mutlak oransal seçim sistemlerinin karşısına, istikrar ve güçlü yürütme arayışlarının ürünü olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler gibi demokratik temsilin bunca vurgulandığı bir düzlemde barajlı temsil sisteminin sürdürülmesinin gerekçesini anlamak oldukça güçtür.

Ayrıca bir başka değişmeyen yine mutlak oransal temsilin yansıtma işlevinin karşısında, belediye meclisi üyeliği seçimleri için öngörülen kontenjan adaylığı ve sonuçlarıdır. Kontenjan adayı gösterilen seçim çevrelerinde geçerli oyların en çoğunu almış olan siyasi partinin kontenjan adayları belediye meclisi üyeliğini kazanmış olurlar (8). Böylelikle belediye meclisi üyeliği seçimlerinde büyük partilerin ödüllendirilmesi söz konusu olmaktadır. Genelde belediye başkanlarıyla meclis üyelerine ilişkin oy oranlarının yakınlığı ya da koşutluğu göz önüne alınacak olursa bu düzenlemelerin amacının belediye düzeyinde güçlü yürütme oluşturulması olduğu söylenebilir. Böylelikle oyların mutlak çoğunluğu ile seçilen bir başkan ve güçlü partiye avantaj sağlayan bir seçim sistemi belediye

(8) Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 10/C maddesine göre, siyasi partiler belediye meclis üye sayısı 9 ve 11 olan beldelerde bir, 15 olan beldelerde iki, 25 ve 31 olan beldelerde 3, 37 olan beldelerde 4, 45 olan beldelerde 5, 55 olan beldelerde altı, adet kontenjan adayı gösterirler. Kontenjan adayları sıralamaya dahil edilmeyerek aday listelerine kontenjan adayı olarak ayrıca yazılır. (m. 10/c) 10. Madde uyarınca kontenjan adayı gösterilen belediye meclis üyesi seçim çevrelerinde bu maddeye göre yapılan bölme işlemi kontenjan sayısı çıkartılarak yapılır.

meclislerinin farklı görüşlerin savunulduğu platformlar olma savını gerçekleştirecek düzenlemeler değildir.

Meclisler Küçülüyor:

Öte yandan Tasarı'nın 29. maddesi ile 2971 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 5. maddesi değiştirilmekte, il meclisi seçimlerinde ilçelerin nüfusuna göre, 30.000'e kadar 2, 30.001-60.000 arasında 3, 60.001-100.000 arasında 4, 100.000-200.000 arasında 5 asıl ve aynı sayıda yedek üye seçilmesi öngörülmektedir. 200.000'in üzerinde her 100.000 nüfus için bir yedek ve bir asıl üye seçilecektir (9).

Bu düzenleme ile temsil tabanı, bir başka anlatımla, nüfus-temsili orantısı yükseltilmektedir. Sonuç olarak, her bir temsilcinin temsil edeceği nüfus artırılırken il meclisleri küçültülmektedir. Bu yükseltme kuşkusuz demokratik katılma açısından elverişli olmamaktadır. Genel kabule göre, katılma ve etkinlikte birimin büyüklüğü önem taşımaktadır. Katılımın üst düzeye ulaşması ve etkinliğinin hissedilmesi küçük birimlerde daha başarılı olmaktadır (10). Öte yandan belediye meclislerinin büyüklüğünde bir değişim öngörülmemekle birlikte, yasa tasarısı belediyelerin önemli bir bölümünü ortadan kaldırmaktadır. Böylelikle, nüfusu 5.000'in altındaki yerleşim birimlerinde yaşayanlar için yerel katılma, ulaşılması daha zor olan il genel meclisleri için oy kullanma ile sınırlı hale gelmektedir.

Yerel Meclisler ve Demokratik İşleyiş:

Bir meclisin seçimle oluşması demokratiklik için gerekli bir koşul olmakla birlikte yeterli bir koşul olmamaktadır. Demokratiklik işlevler ve işleyiş ile somutlaşmaktadır. Bu çerçevede, tasarı ile il özel yönetimleri açısından pek de büyük bir değişimin söz konusu olmadığı söylenebilir. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 128. maddesinde yer alan Vali'nin il genel meclisince denetlenmesine ilişkin kural değişmeksizin kalmaktadır.

Buna karşılık, Tasarı ile Belediyeler'e ilişkin olarak 1580 sayılı yasanın 64. maddesine bir fıkra eklenmesi öngörülmektedir: "Meclis üyeleri belediyeye ait işler hakkında başkana meclisin toplantı halinde olmadığı durumlarda da yazılı soru sorabilirler. Başkan veya birinci fıkraya göre memur edeceği bir görevli bu sorulara en geç 15 gün

(9) Daha önceki düzenlemede ilçelerin nüfusuna göre, 25.000'e kadar 1, 25.001-40.000 arasında 2, 40.001-55.000 arasında 3, 55.001-70.000 arasında 4, üye seçilmekteydi Bundan sonra her 25000 nüfus için bir üye eklenmesi öngörülmekteydi. İl Özel İdaresi Kanunu m. 103.

(10) Robert A. Dahl ve Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford, California, 1973;42.

içinde yazılı olarak cevap vermekle yükümlüdür. Meclis üyeleri belediyeye ait işler hakkında genel görüşme açılmasını isteyebilirler. Genel görüşme meclis üyelerinin 1/5'inin isteği ile belediye başkanlığına verilecek bir önerge ile istenebilir. Belediye başkanı önerge üzerine meclisi bir hafta içinde olağanüstü toplantıya çağırır. Genel görüşme açılması kararı meclis karar yeter sayısı ile verilir. Genel görüşmelerde sadece genel görüşme açılması ile ilgili önergedeki konular görüşülür. Genel görüşmelerde uygulanacak esas ve usuller belediye meclisince çıkartılacak yönetmelikle düzenlenir." (Tasarı, m. 17) Böylelikle, meclisin belediye başkanını denetlemesi mekanizması öngörülmektedir. Bu Tasarı'da olumlu hanesine yazılabilecek düzenlemelerden birisini oluşturmaktadır. Ancak güçlü belediye başkanlığı konumunun meclis çoğunluğunca desteklenmesi koşullarında bu ayrıntısı belediye meclislerince düzenlenecek bu kuralın yaşama ne ölçüde geçeceği de sorgulamaya açıktır.

Yerel Meclisler ve Siyaset Yasağı:

Oluşumu siyasi olan bir meclisin siyaset dışında tutulması ne kadar inanılmaz gözüktü de, Tasarı bu konuda var olan düzenlemeleri değişmeden bırakmaktadır. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 123 maddesi ile il genel meclisinin genel siyasete ilişkin müzakereler yapması ve temennilerde bulunması yasaklanmaktadır. Buna ek olarak il genel meclisinin fesih nedenleri arasında "siyasi meseleleri müzakere etmek ve siyasi temennilerde bulunmak" (m 125/4) yer almaktadır. Benzer biçimde Belediye Kanunu'nun 53. maddesine göre, belediye meclisi; "siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa" Danıştay kararı ile fesh edilecektir.

Böylelikle sorgulanmadan kalan kuralların arasında bu "demokratik" meclislerin siyaset yasağı da yer almaktadır. Bu da, gerekçesi ve mantığının tartışılmasının ötesinde, veri olarak kabul edilse bile ister istemez kimi soruları akla getirmektedir. Siyasetin sınırları nerede başlayacaktır? Neyin siyasi neyin siyasi olmadığına nasıl karar verilecektir? Ya da ne siyasi değildir?

SONUÇ

Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı gerekçesinde ve amaç bölümünde yer alan çok etkileyici demokratiklik, katılma ve açıklık sağlama savlarına karşılık, bu amacın gerçekleşmesinden çok uzakta kalmaktadır. Gerçi, demokrasi ve katılma açısından sorunlar yaşayan bir sistemde bir alt örgütlenme türü olarak yerel yönetimlerin demokratik olması beklenemez. Bu nedenle salt bir yasa değişikliği ile yerel yönetimlerin demokratikleşeceğini ummak gerçekçi bir yaklaşım değildir. Ancak yasa tasarısı kapsadıkları ve kapsamadıklarıyla bir demokratikleşme ve katılma arayışını temsil etmemektedir.

Getirilen değişiklikler ilk bakışta demokratik bir katılımı gerçekleştirme yolunda atılmış adımlar olarak sunulmakla birlikte bu yalnızca görünüşte kalmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirildiği, işlevlerinin çeşitlendiği bir bağlamda yapılan değişiklikler, gerçek anlamda bir katılmayı sağlamak bir yana amaçlayıp amaçlamadığı konusunda bile kuşku yaratmaktadır. Kuşkusuz yasa taslak ve tasarısını hazırlayanlar, tartışanlar gerçek bir katılımı ve demokratik bir yerel yönetim sistemini yaşama geçirme yolunda ne türlü arayış ve uygulamalar olduğu konusunda bilgi sahibidirler. Yurttaş girişimlerini, danışma niteliğinde ya da bağlayıcı referandumları, temsilcilerin sorumluluğunu pekiştiren bir yöntem olarak geri çağırma (recall), kent/ belde toplantılarını, sürekli ya da konuya özel olmak üzere, yurttaş danışma komitelerini bilmektedirler. Dahası, çeşitli yerel yönetim sistemlerinde nüfus eşliğini yükseltip, yurttaşlar ve yerel yönetim meclisleri arasındaki uzaklığı artırmadan değil, yerel yönetimleri daha da yerelleştirme arayışları konusunda da bilgi sahibi olmaları olasıdır. Sonuç olarak yasa tasarısında nelerin nasıl yer aldığı kadar, nelerin neden yer almadığı da çok belirleyici bir soru olarak karşımızda durmaktadır.

Getirdikleri ile korudukları birlikte değerlendirilecek olursa, bedeli katılana yüklenen bir açıklık, katılma ve temsil açısından dezavantajlı kesimleri göz ardı eden ve "sessiz bir izleyiciliği" katılma olarak sunan bir yaklaşım, sembolik diye isimlendirilebilecek yaşama geçip geçmeyeceği, bir sonuç yaratıp yaratmayacağı belli olmayan sözde katılma mekanizmaları, katılımları gerçek olmayıp tam anlamıyla "fahi" kalan örgütler, yerel yönetimler düzeyinde güçlü yürütme ve güçlü meclisler arayışı, yerel halk-meclis uzaklığının artması, ve siyaset yasağıyla somutlaşan bir demokratiklik anlayışının yasa tasarısını özetlediği söylenebilir.

Yasa Tasarı'sının tümüne egemen olan özelleştirmeci, işletmec-işlettirmeci, siyasal alanı daraltıcı yaklaşım düşünülecek olursa katılma konusundaki düzenlemelerin bütünle çok tutarlı olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Yeni sağın merkezi devlete ve bürokrasiye eleştirilerine karşın katılımcılığa yol vermeyen felsefesi (11) tasarıda tümüyle yansımaları bulmaktadır. Bu durumda da katılmanın temel biçiminin tüketici denetimi ve tercihiyle sınırlı kalması kaçınılmaz olmaktadır.

Sonuç olarak Yasa Tasarı'sının Türkiye'de genelde siyasal sisteme olduğu gibi yerel yönetimlere de damgasını vuran patronaj geleneğini ortadan kaldırmaya elverişli katılma mekanizmaları kurmadığı söylenmelidir.

(11) Geraint Parry, George Moyser and Neil Day, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, s. 27-28.