

**T.C
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DEMOKRASİNİN KURUMSALLAŞMASINDA
YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ
(AZERBAYCAN ÖRNEĞİ)**

DOKTORA TEZİ

Fikret ELMA

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Davut DURSUN

ŞUBAT-2007

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	V
TABLO LİSTESİ.....	VI
ÖZET.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
SUMMARY	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM 1: DEMOKRASİNİN KURUMSALLAŞMASI	6
1.1. Demokrasi Olgusu.....	6
1.1.1. Demokrasinin Tanımlanması ve Temel Değerleri	8
1.1.1.1. Gerçek Demokrasi Tartışması.....	10
1.1.1.2. Siyasal Demokrasi ve Sosyal Demokrasi Ayrımı.....	13
1.1.2. Demokrasinin Kökeni ve Kısa Bir Tarihçe.....	16
1.1.3. Demokrasinin Gelişme Ortamı ve Koşulları.....	17
1.1.4. Liberal Demokrasi ve Temel Değerleri.....	25
1.1.5. Küresel Süreç: Temsili Demokrasi ve Katılımcı Demokrasi.....	29
1.1.5.1. Küreselleşme Sürecinde Demokrasi ve Yerel Yönetim.....	32
1.1.5.2. Temsili Demokrasinin Sınırlılıkları	34
1.1.5.3. Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetim.....	36
1.2. Demokrasinin Kurumsallaşması ve Temel Yaklaşımlar.....	38
1.2.1. Demokrasinin Pekişmesi.....	38
1.2.2. Demokrasinin Kurumsallaşmasıyla İlgili Temel Yaklaşımlar.....	43
1.2.1.1. Siyasal Kurumlar ve Siyasal Kurumsallaşma	43
1.2.2.2. Demokrasinin Kurumsallaşması ve Siyasal Kültür	48
1.2.2.3. Toplumsal Ortam ve Yerel Yönetim	51
1.2.2.4. Ekonomik Gelişme ve Demokrasi	53
1.2.3. Yeni Demokrasiler: Demokrasiye Geçiş ve Pekişme	55
1.3. Demokrasinin Kurumsal Temelleri.....	58
1.3.1. Açık ve Özgür Seçimler	59
1.3.2. İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler.....	60

1.3.3. Siyasal Partiler ve Yarışma	63
1.3.4. Hukukun Egemenliği	65
1.3.5. Özerk Sivil Toplum.....	67
1.3.6. Alternatif Kitle İletişim Araçları.....	68
1.3.7. Hükümet Sistemleri ve Bürokrasi	69
1.3.8. Özerk Yerel Yönetimler	72
1.4. Demokrasinin Sosyo-Ekonomik Temelleri.....	73
1.4.1. Ekonomik Yapı ve Demokrasi	74
1.4.2. Ekonomik Gelişme Düzeyi ve Demokrasi	75
1.4.3. Sosyal Yapı ve Kültür	76
1.4.3.1. Eğitim ve Kültür Düzeyi.....	78
1.4.3.2. Sosyal Bütünleşme ve Kültürel Uyum	79
1.4.3.3. Orta Sınıf ve Demokrasi	80

BÖLÜM 2: DEMOKRASİNİN KURUMSALLAŞMASI VE YEREL YÖNETİM... 83

2.1. Yerel Yönetimlerle İlgili Temel Çerçeve.....	83
2.1.1. Yerel Yönetim Kavramı	83
2.1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi	85
2.1.3. Yerel Yönetimlerin Önemi	87
2.1.4. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisi.....	89
2.1.5. Yerel Özerklik ve Demokrasi.....	91
2.1.6. Yerel Yönetimlere İlişkin Temel Yaklaşımlar	94
2.2. Yerel Yönetim ve Demokrasi	96
2.2.1. Yerel Yönetim Demokrasi İlişkisine Dair Farklı Yaklaşımlar	97
2.2.2. Yerel Yönetim Demokrasi İlişkisine Bakış	100
2.2.3. Yerel Demokrasi: Demokratik Yerel Yönetim	102
2.2.3.1. Yönetimde Desantralizasyon ya da Ademi Merkeziyetçilik.....	105
2.2.3.2. Subsidiarite İlkesi: Hizmette Yerellik ve Yönetimin Halka Yakınlaştırılması	108
2.2.3.3. Yönetişim (Governance): Çok Aktörlü Yönetim.....	109
2.2.4. Demokrasinin Pekişmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü.....	112

2.2.4.1. Siyasal Bir Kurum Olarak Yerel Yönetim ve Demokrasinin Kurumsallaşması	115
2.2.4.2. Demokratik Siyasal Kültür Oluşumu ve Yerel Yönetimler	126
2.2.4.3. Yerel Yönetim ve Sivil Toplum İlişkisi	131
2.2.4.4. Yerel Yönetim ve Sosyo-Ekonomik Gelişme İlişkisi	141
2.3. Demokrasinin Kurumsallaşması ve Yerel Katılım Kanalları	144
2.3.1. Yerel Yönetim ve Katılım	145
2.3.2. Yerel Yönetim ve Katılım Kanalları	148
2.3.2.1. Yerel Düzeyde Seçim ve Temsil	149
2.3.2.2. Geri Çağırma (Recall)	150
2.3.2.3. Yerel Referandum	151
2.3.2.4. Halk Toplantıları	152
2.3.2.5. Yurttaş Girişimleri ya da Halk Teşebbüsleri	155
2.3.2.6. Proje Demokrasisi	156
2.3.2.7. Halk Ofisi veya Vatandaş Bürosu	156
2.3.2.8. E-Demokrasi, Yerel Yönetim ve E-Katılım	157
BÖLÜM 3: AZERBAIJAN’DA YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ	161
3.1. Azerbaycan’da Demokrasiye Geçiş ve Yeniden Yapılanma	161
3.1.1. Tarihsel Gelişme ve Stratejik Konum	162
3.1.1.1. Sovyetler Birliğinin Çöküşü ve Bağımsızlık (1991)	165
3.1.2. Siyasi ve İdari Yapı	177
3.1.2.1. Siyasi Yapı ve Kurumlar	178
3.1.2.2. İdari Yapı ve Kurumlar	188
3.2. Azerbaycan’da Demokrasinin Kurumsallaşma Düzeyi	192
3.2.1. Siyasal Kurumlar ve Siyasal Kurumsallaşma	192
3.2.2. Sovyet Mirası ve Siyasal Kültür	199
3.2.3. Sosyo-Ekonomik Yapı ve Gelişme Düzeyi	202
3.2.4. Azerbaycan’da Demokratik Pekişmenin Engelleri	211
3.3. Azerbaycan’da Yerel Yönetim Yapılanması ve Demokrasi	215
3.3.1. Azerbaycan’da Yerel Yönetim Geleneği	215

3.3.2. Azerbaycan’da Yerel Yönetim Kurumları: Belediyeler	217
3.3.2.1. Belediye Organları: Yetki ve Görevleri.....	220
3.3.2.2. Azerbaycan’da Belediyelerin Başlıca Yetki ve Görevleriyle Mali Kaynakları..	223
3.3.2.3. Azerbaycan’da Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Özerklik..	226
3.3.3. Azerbaycan’da Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi	227
3.3.4. Azerbaycan’da Yerel Yönetim ve Katılım Kanalları.....	230
3.3.4.1. Yerel Düzeyde Seçim ve Temsil.....	231
3.3.4.2. Geri Çağırma: Temsilcilerin Azledilmesi.....	233
3.3.4.3. Yerel Referandum (Yerel Rey Sorgusu)	233
3.3.4.4. Halk Toplantıları (Vatandaş Yığincakları)	234
3.3.4.5. Yurttaş Girişimleri.....	234
3.3.4.6. Mahalle Komiteleri	235
3.3.4.7. Bireysel ve Kollektif Başvuru Hakkı.....	236
3.3.4.8. Azerbaycan’da Belediyeler ve E-Katılım.....	236
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	238
KAYNAKLAR.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ÖZGEÇMİŞ.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.9

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACMM	: Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi
BDT	: Bağımsız Devletler Topluluğu
BM	: Birleşmiş Milletler
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
IFES	: International Foundation of Election System
İGE	: İnsani Gelişim Endeksi
KAV	: Konrad Adenaur Vakfı
KP	: Komünist Parti
OSCE	: Organization for Security and Co-operation in Europe
QTRM	: Qafqaz Tedqiqat Resurs Merkezi
SAV	: Stratejik Araştırmalar Vakfı
SBKP	: Sovyetler Birliği Komünist Partisi
STK	: Sivil Toplum Kuruluğu
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TDV	: Türk Demokrasi Vakfı
TFE	: Tüketici Fiyatları Endeksi
TİKA	: Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
USACC	: United States-Azerbaijan Chamber of Commerce

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Azerbaycan ve Diğer Bazı Ülkelerin İnsani Gelişim Durumu **Error! Bookmark not defined.**

Tablo 2: Seçilmiş Bazı Ülkeler ve Azerbaycan'ın İnsani Gelişim Endeksi**Error! Bookmark not defined.**

Tablo 3: Seçilmiş Bazı Ülkeler ve Azerbaycan'ın Ekonomik Performansı.....**Error! Bookmark not defined.**

Tablo 4: Bölgesel Gelişme Trendi ve Azerbaycan..... **Error! Bookmark not defined.**

Tablo 5: BDT Ülkeleri ve Azerbaycan'ın Temel Sosyo-Ekonomik Göstergeleri.....**Error! Bookmark not defined.**

Tablo 6: Seçilmiş Bazı Ülkeler ve Azerbaycan'da Gelir Eşitsizliği Oranları.....**Error! Bookmark not defined.**

Tablo 7: Freedom House'un Verileriyle Azerbaycan'ın Demokrasi Düzeyi.....**Error! Bookmark not defined.**

Tezin Başlığı: “Demokrasinin Kurumsallaşmasında Yerel Yönetimlerin Rolü”	
Tezin Yazarı: Fikret Elma	Danışman: Prof. Dr. Davut DURSUN
Kabul Tarihi: 12 Şubat 2007	Sayfa Sayısı: VIII (ön kısım) + 269 (tez)
Anabilimdalı: Kamu Yönetimi	Bilimdalı:
Bu çalışmanın amacı, demokrasinin kurumsallaşma sürecini ve bu süreçte yerel yönetimlerin oynadıkları rolü incelemektir. Demokrasinin kurumsallaşması, her toplumda kurumsal, kültürel ve sosyo-ekonomik pek çok unsurun bileşimiyle mümkün olabilmektedir. Yerel yönetimler ise, bu süreçte demokrasinin hem kurumsal, hem kültürel, hem de sosyo-ekonomik boyutuna büyük katkılar sağlayabilmektedir. Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde demokrasi olgusunun gelişme ortamı ve kurumsallaşmasıyla ilgili temel çerçeve incelenmektedir. Burada demokrasinin kurumsallaşması konusu, özelde, siyasal kurumsallaşma, siyasal kültür, sivil toplum, yerel yönetim ve ekonomik gelişme faktörleriyle; genelde ise, kurumsal ve sosyo-ekonomik unsurlarla ele alınmak suretiyle değerlendirilmektedir. İkinci bölümde yerel yönetim-demokrasi ilişkisi ve yerel yönetimlerin demokrasiye yaptıkları katkılar üzerinde durulmakta ve yerel katılım kanalları konusu incelenmektedir. Üçüncü bölümde ise, Azerbaycan’da demokrasinin pekişme durumu ve yerel yönetimlerin rolü konusu analiz edilmektedir. Sonuçta, bugün, hemen hemen tüm dünyada, demokrasi bir ideal olarak evrensellik kazanmış olmakla birlikte, bir siyasal sistem olarak uygulamaya konulduğunda ise, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, her zaman kurumsallaşamamakta ve demokrasiyle otoriterizm arasında “melez” ya da “karma” rejim tipleri ortaya çıkabilmektedir. Öte yandan, demokrasinin kurumsallaşması sürecine diğer faktörler yanında yerel yönetimler de hayati katkılar yapabilmekle birlikte, bu katkıyı sağlayabilmeleri için de, öncelikle kendi bünyelerinin sağlam, özerk ve demokratik bir nitelik arz etmesi gerekmektedir. Azerbaycan’da yerel yönetimler de dahil olmak üzere, demokrasinin bütün formel kurumları inşa edilmiş olmakla birlikte, bu kurumların özüne uygun bir şekilde asli işlevlerini yerine getiremedikleri görülmektedir. Bunun en temel sebebi, ülkede henüz demokratik bir siyasal kültürün gelişmemesi ve siyasal kurumsallaşmanın zayıflığıdır. Ayrıca, yerel yönetim kurumu olan belediyeler, henüz inşa aşamasını geçemedikleri için, ne ülkenin refahına, ne de demokrasisine bir katkı sağlayamamaktadırlar. Bununla birlikte, Azerbaycan, halihazırda, özellikle Orta Asya cumhuriyetlerine göre, genel olarak daha olumlu siyasal ve ekonomik bir gelişme trendi yakalamış bulunmaktadır.	
Anahtar kelimeler: Demokrasi, kurumsallaşma, katılım, kültür, yerel yönetim	

Title of the Thesis: “The Institutionalization of Democracy and The Role of Local Governments in this Process (The Sample of Azerbaijan)”	
Author: Fikret Elma	Supervisor: Prof. Dr. Davut DURSUN
Date: 12 February 2007	Nu. Of pages: VIII (pre text) + 269 (main body)
Department: Public Administration Subfield:	
The purpose of this study is to analyze the process of the institutionalization of democracy and the role of local governments in this process. The institutionalization of democracy is made possible through the combination of many institutional, cultural and socio-economic elements. The local governments can help a great deal with the institutional, cultural, and also socio-economic dimensions of democracy in the process. This study is consisted of an introduction, a conclusion, and three main chapters. In the first chapter, the main framework of the institutionalization of democracy and the environment where it develops is analyzed. Here, the subject of the institutionalization of democracy is studied specifically with the factors of political institutionalization, political culture, civil society, local government, and economic growth; and in general, with the institutional and socio-economic elements. In the second chapter, the relationship between the local government and democracy has been studied along with the local governments’ contribution to democracy. The subject of local participation channels has also been examined. The third chapter deals with the institutionalization of democracy in Azerbaijan and the role of the local governments. As a result, although democracy has gained a universal level of perfection as an ideal, new types such as “hybrid” or “mixed” regimes emerge especially in the developing countries when applied as a political system. Furthermore, local governments may render vital assistance to the institutionalization of democracy as well as some other factors do. For them to be of vital contribution, they need to display a feature of sound, free, and democratic nature first of all. When it comes to the sample of Azerbaijan, although all of the formal institutions of democracy have been established in the country, it is obvious that they cannot act in accordance with what they were meant for up to the mark. The very first reasons of this are that a certain democratic political culture has not been established yet, and the weakness of the political institutionalization still prevails. Moreover, because the municipalities, the local governmental institutions, have not completed their establishment process, they can neither help with the welfare of the country, nor with the democracy. However, Azerbaijan has attained a positive cultural and economic growth trend when compared to that of Middle Asian countries.	
Keywords: Democracy, institutionalization, participation, culture, local government	

GİRİŞ

Bugün, demokrasi, tüm dünyada bir ideal olarak evrensellik kazanmış olmakla birlikte, siyasal sistem olarak tercih edildiği bütün toplumlarda kökleşmiş değildir. Pek çok ülkede, demokrasiye geçiş ve uygulama aşamasında, özellikle de, gelişmekte olan ülkelerde büyük sorunlar yaşanmaktadır. Bu nedenle, günümüzde demokratik sistemi benimsemiş olan toplumlarda demokrasinin pekiştirilmesi ya da bütün kurum ve kurallarıyla işletilme çabası, en temel gündem maddelerinden birisini teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerin rolü ve önemi de esasen burada açığa çıkmaktadır. Bununla birlikte, demokrasiyi bütün kurum ve kurallarıyla işletmek ve bu süreci sürdürülebilir kılmak bazı ülkelerin siyasal, kültürel ve sosyo-ekonomik şartları çerçevesinde oldukça güç gözükmektedir.

Çünkü demokratik siyasal sistemlerin sağlıklı işlemesi ve kurumsallaşabilmesi için bazı koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu koşulların başında, temel hak ve özgürlüklerin saygı görmesi, siyasal kurumsallaşma, siyasal istikrar, anti-demokratik zihniyetten uzaklaşma, demokratik bir kültür ikliminin oluşturulması, katılım imkanlarının artırılması ve katılım kültürünün geliştirilmesi, güçlü bir sivil toplum örgütlenmesi ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin yükseltilmesi gibi hususlar gelmektedir.

Bireyi, özgürlüğü ve katılımı toplumun merkezi gücü olarak gören demokratik rejimlerde tarihsel olarak varoluş nedenleri, hizmetlerde etkinlik yanında, özgürlük, katılım ve demokrasi olan yerel yönetimler de hayati bir önem arz etmektedir. Bu çerçevede, yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli biçimde sunulması yanında, halkın ülke çapında geniş bir yerel yönetim ağı vasıtasıyla yönetime katılımı, kendi kaderini tayin etmede etkinliği ve yöneticilerini denetlemesi, ülke demokrasileri adına büyük bir değer taşımaktadır. Bunun katılımcı, çoğulcu, açık ve demokratik bir sistemin ve toplumun oluşumuyla hayati bir ilişkisi vardır. Kısaca, yerel yönetimler, demokrasi kültürünün temellerini atmada ve demokratik siyasal sistemlerin kurumsallaşmasında hayati bir rol oynamaktadırlar.

Öte yandan, günümüzde toplumsal yaşamın ve düşünce biçimlerinin köklü bir dönüşüm geçirmekte olduğu konusunda yaygın bir görüş birliği bulunmakta ve genel olarak, ulus devletlerin egemen olduğu bir dünyadan, küreselleşen ve yerelleşen bir dünyaya, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, modernizmden postmodernizme, yönetimden yönetişime,

temsilden katılıma doğru bir dönüşümün yaşandığı gözlemlenmektedir. Bu dönüşümün özellikle, 1980’ler sonrasında bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler ve dünya çapında ortaya çıkan yeni gelişmelerle ivme kazandığı görülmektedir. Konumuz açısından bu süreçte önemli olan ise, temsili demokrasilerin toplumsal beklentileri karşılamakta yetersiz kalması, yeni bir yapılanmaya ihtiyaç duyulması ve demokrasinin hayata geçirilmesinde sadece ulus devlete ağırlık ve öncelik tanıyan anlayışların ciddi bir biçimde sorgulanır hale gelmesidir.

Bu dönemde, seçim ve temsil gibi demokrasi mekanizmaları “demokratura”nın yani eksik bir demokrasinin simgeleri olarak görülmekte ve demokrasinin temsili bir sistemden ziyade katılımcı bir sistemi, doğrudan demokrasi pratiklerini içermesi istenmektedir. Bu istek de, diğer bazı düzenlemeler yanında güçlü bir yerel yönetim yapılanmasını da beraberinde getirmektedir. Çünkü halkın doğrudan katılımına en uygun yapılar, yerel kurumlardır. Bu nedenle, günümüzde pek çok düşünür demokrasinin ulusal düzeyde sağlıklı işlemesini, küçük ölçekli demokrasilerin kurulup gelişmesinde ve aşağıdan yukarıya doğru halk katılımına dayalı bir yapının inşasında görmektedirler.

Öte yandan, bu süreçte, Güney Avrupa ve Latin Amerika ülkelerinden Orta ve Doğu Avrupa’ya, oradan da Orta Asya ve Kafkaslara kadar birçok ülkenin otoriter ve totaliter rejimlerden demokrasiye geçişleri; bunun paralelinde de, “tarihin sonu”, “liberal demokrasilerin zaferi ve dünya çapında hakimiyeti” gibi iddiaların ortaya atılması söz konusu iken, bir taraftan da Batı’da demokrasi ve temsil sorunuyla ilgili tartışmaların gündeme gelmesi dikkat çekicidir. Diğer bir ifadeyle, 1990’lar sonrasında, geçmiş Sovyet coğrafyasında bağımsızlığını kazanan yeni ülkelerde, demokrasiye yönelimler yaşanırken, Batı’da, temsili demokrasilerin temsil krizinin aşılmasıyla ilgili bir dönüşüm gündeme gelmiştir. Fakat her iki durumda da demokrasinin pekiştirilmesi yolunda atılan temel adımlardan birisini yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hususu oluşturmuştur. Bunun en bariz örneklerini günümüzde, AB ve Avrupa Konseyi bünyesindeki eğilimler ve Doğu Avrupa ülkelerine yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaştırılması yolunda stratejik kurumlar olarak önerilmesi oluşturmaktadır.

Tezin Konusu

Bu tezde; genelde, demokrasinin kurumsallaşması sorunu ve bu kurumsallaşma sürecine yerel kurumların katkısı, özelde ise Azerbaycan demokrasisinin pekişmesinde yerel yönetimlerin rolü araştırılmaktadır. Diğer bir ifadeyle bu tezin temel konusunu;

demokrasinin hangi süreçlerde, ne tür sosyo-ekonomik ve kültürel ortamlarda, hangi temel kurumların varlığıyla kurumsallaştığı hususu ve bu süreçte yerel yönetimlerin oynadığı rol oluşturmakta ve konuyla ilgili Azerbaycan örneği incelenmektedir.

Tezin Amacı

Bu çalışmanın amacı, demokrasinin kurumsallaşma sürecini ve bu süreçte yerel yönetimlerin oynadıkları rolü incelemektir. Demokrasinin kurumsallaşması, her toplumda kurumsal, kültürel ve sosyo-ekonomik pek çok unsurun bileşimiyle mümkün olabilmektedir. Yerel yönetimler ise, bu süreçte demokrasinin hem kurumsal, hem kültürel, hem de sosyo-ekonomik boyutuna büyük katkılar sağlayabilmektedir. Kısaca, bu hususları Azerbaycan ülke örneği üzerinde değerlendirmek hedef edinilmiştir.

Tezin Önemi

İçinde bulunduğumuz küresel süreç, eski demokrasilerde temsili sisteminin yetersiz hale geldiğini ve yeni mekanizmalarla, özellikle de, halk egemenliğini bir söylev olmaktan çıkaracak, yerel yönetimler gibi katılımcı kurumlarla güçlendirilmesi gerçeğini ortaya koymaktadır. Gelişmekte olan ülkelerle Azerbaycan gibi yeni demokrasilerde ise, genelde demokrasinin formel kurumları inşa edilmiş olmakla birlikte, halkın karar alma süreçlerine katılım düzeyi çok düşük kalmakta ve demokratik bir siyasal kültür oluşmamış bulunmaktadır. Kısaca, bir kurumsallaşma sorunu yaşanmaktadır. Dolayısıyla, günümüzde demokrasinin güçlendirilmesi ve kurumsallaştırılması meselesi önemini koruduğu gibi, sorunun çözümü noktasında yerel yönetimlerin bu sürece yapabilecekleri katkıları da güncelliğini korumaktadır.

Tezin Temel Hipotezi

Demokratik siyasal sistemlerin kurumsallaşmasında özerk ve demokratik yerel yönetimler önemli bir rol oynamaktadır. Tezin temel hipotezi budur. Burada yerel kurumların halka yakınlığı, vatandaşların katılımına ve denetimine açıklığı en temel kriterleri oluşturmaktadır. Bu gerçeği, özellikle, Batı demokrasilerinin kurumsallaşması sürecini incelediğimizde net olarak görmekteyiz. Çünkü yerel düzeyde sıradan vatandaşlar karar alma süreçlerinde kendilerini çok daha iyi ifade edebilmekte ve yönetim faaliyetlerine daha sık katılabilmektedirler. Bu da, demokrasi kültürünü geliştirmekte, yurttaş ve sivil toplumu güçlendirmektedir.

Demokrasinin kurumsallaşması, katılımcı bir mekanizmanın, yönetim olgusunun, demokrasi ve katılım kültürünün varlığını gerektirmektedir. Halkın sorunlarıyla birebir yüzleşecek kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bunu sağlamanın en temel yöntemlerinden birisi; özerk, demokratik ve işlevsel yerel yönetimlerdir. Demokratik değerlerin korunması ve geliştirilmesine yönelik kurumsallaşma sürecinde yerel yönetimlerin, eğitici, halk katılımı ve denetimini teşvik edici, özendirici ve sağlayıcı bir rolü söz konusudur. Dolayısıyla yerel yönetimler aktif, bilinçli ve sorumlu yuttaş tipiyle, demokrasi kültürünün oluşum merkezleridir. Bundan dolayıdır ki, demokrasinin ilk okulu olarak tanımlanagelmişlerdir.

Öte yandan, bugün demokrasi olgusu, ulus ölçeğinde makro ve mikro düzeyde analiz edilirken; yerel, ulusal ve ulusüstü ölçekte de ele alınıp değerdendirilebilmektedir. Yapılan bütün bu analiz ve değerdendirmelerde ise, yerel yönetimler, hem demokrasi piramidinin tabandan tavana inşa edilmesinde, hem de temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişte temel kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü demokrasinin kurumsallaşması için hak, özgürlük, seçim, temsil, meşruiyet, katılım ve denetim gibi değerlerin sanal olmaktan çıkıp gerçeğe, somuta indirgenmesi, öncelikle, halka, sivil topluma ve ona en yakın demokrasi kurumu olan temsili yerel birimlere yönelmekten geçmektedir.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, demokrasinin kurumsallaşması konusu, teorik düzeyde ele alınarak kurumsal, kültürel ve sosyo-ekonomik temelleriyle analiz edilmektedir. İkinci bölümde yerel yönetim-demokrasi ilişkisi ve yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşmasına yapmış olduğu katkılar incelenmekte ve yerel katılım kanalları üzerinde durulmaktadır.

Üçüncü bölümde ise, Azerbaycan'da demokrasiye geçiş, idari ve siyasi yapı, yönetim anlayışı ve demokrasinin kurumsallaşma düzeyi ile yerel yönetim yapılanması ve ülke yerel yönetimlerinin sahip olduğu yasal katılım mekanizmaları incelenmektedir. Ayrıca burada, ülkede demokrasinin pekişmesini engelleyen faktörler ele alınmaktadır. Kısaca bu bölümde, Azerbaycan'da demokrasinin kurumsallaşma durumu ve yerel yönetimlerin bu süreçteki yeri ve konumu analiz edilmektedir.

Yöntem

Bu çalışmada, yukarıda belirtilen konu; amaç, kapsam ve varsayımlar doğrultusunda demokrasinin kurumsallaşması sorunu incelenmeye çalışılmıştır. Tezin başlığından da anlaşılacağı gibi, çalışmanın esasını, “demokrasinin kurumsallaşmasında yerel yönetimlerin rolü” oluşturmakla birlikte, çalışmada salt bu konunun incelenmesiyle yetinilmemiştir. Dolayısıyla, demokrasinin kurumsallaşmasında yerel yönetimlerin rolü yanında bu süreçte kurumsal, kültürel ve sosyo-ekonomik faktörlerin rolleri de analiz edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, bu çalışmada, demokrasi olgusu, demokrasinin kurumsallaşması sorunu, demokrasinin kurumsallaşmasına etki eden kurumsal, kültürel ve sosyo-ekonomik etkenlerle, yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşmasındaki rolü ve bu konular paralelinde Azerbaycan örneği, çalışmanın temel konuları olarak değerlendirilmiştir. Bu yapılırken de, zaman zaman uygulamaya değinilmekle birlikte, daha çok sorunun teorik ve kavramsal düzeyde tartışılmasına ağırlık verilmiştir.

Bununla birlikte, konunun Azerbaycan’la ilgili olan kısmında ise, ülke demokrasisinin ve yerel yönetimlerinin mevcut durumu, sorunları ve kurumsallaşmanın önündeki engeller analiz edilmiştir. Ayrıca, konuya ilişkin kaynak çalışmasında, tarihsel bir sınırlama yapılmamakla birlikte mümkün olduğu kadar son dönem çalışma ve yaklaşımlarından faydalanılmaya çalışılmıştır.

BÖLÜM 1: DEMOKRASİNİN KURUMSALLAŞMASI

Demokrasinin kurumsallaşması, belli bir süreci gerektir. Bu süreç, aynı zamanda, halkın kendi kendisini yönetmesi konusunda alınan mesafeyi ve bu konudaki gelişmeleri de kapsar. Bu sürecin kaçınılmaz sonucu olarak ortaya çıkan kurumlar ve kültür, demokrasiyi kalıcı kılan önemli unsurlardır. Bu süreç içerisinde önemli bir konumu olan yerel yönetimler ise, gerek bir demokrasi kurumu, gerekse, demokratik deneyimlerin ve demokrasi kültürünün oluşum merkezleri olarak demokrasinin yerleşik bir geleneğe dönüşmesinde büyük rol oynarlar.

Bu çalışmada, demokratik siyasal sistemlerin kurumsallaşmasında yerel yönetimlerin rolü incelenmektedir. Çalışmada demokrasi, temelde bir siyasal sistem olarak ele alınmakla birlikte, bu siyasal sistemin kurumsallaşmasını kolaylaştıran sosyo-ekonomik ve kültürel unsurlar üzerinde de durulacaktır. Bu bölümde, demokrasi kavramı, demokrasinin gelişme ortamı ve koşulları, liberal demokrasi, küreselleşme süreci, temsili demokrasi, katılımcı demokrasi ve yerel yönetim, demokrasinin kurumsallaşmasıyla ilgili temel yaklaşımlar, demokrasinin kurumsal, sosyo-ekonomik ve kültürel temelleri incelenecektir.

1.1. Demokrasi Olgusu

Günümüzde, demokrasiye geçiş yapan, fakat bir türlü demokratik sistemi kurumsallaştıramayan bir çok ülke örneğinin varlığını biliyoruz. Bunda, şüphesiz toplumların tarihi gelişimlerinin, geleneklerinin, siyasal kültürlerinin, siyasal aktörlerinin, kurumlarının, sosyal ve ekonomik yapılarının büyük rolü vardır. Demokratik siyasal sistem, içinde geliştiği toplumun şartlarına göre, yerleşik bir geleneğe dönüşebilmekte veya bir türlü istikrar kazanamamaktadır. Yine, demokrasi kurumları formel bir düzeyde kalabilmekte ya da demokratik sistem çöküş yaşayabilmektedir. Demokratik siyasal sistem, demokratik sürecin belli bir aşamasında, kültürün, kurumların, şartların ve siyasal aktörlerin etkileşimi, uzlaşması ve uygunluğu sonucunda kurumsallaşmaktadır.

Demokrasi kavramı, günümüzde hemen her yerde, bir özlemi, bir ideali temsil etmekte ve en temel tartışma gündemlerinden birini işgal etmeye devam etmektedir. Kavramın, farklı biçimlerde tanımlanması, kavramla ilgili belli ölçüde bir belirsizliği de gündeme getirmektedir. Çünkü bireyler, toplumlar ya da toplumsal gruplar, bir idealin ölçüsü olarak düşündükleri demokrasiyi kendilerine göre, belli değer yargıları, ideolojiler ve

tercihler çerçevesinde yorumlamakta ve böylece ortaya farklı tanımlar ya da yorumlar çıkabilmektedir (Şaylan, 1998:1-3).

Geçmiş Sovyetler Birliği gibi, otoriter ve totaliter yönetim sistemlerine sahip birçok ülke veya rejim bile, kendilerinin demokratik olduklarını beyan ederek, demokrasiyi kendi konumlarını meşrulaştırma aracı olarak kullanmışlardır. Çünkü, günümüzde demokrasi ideali pek çok toplumca paylaşılan bir evrenselliği ortaya koymaktadır. Demokrasi bu evrenselliğiyle içinde yaşanan çağın temel toplumsal miraslarından biridir. Fakat, gerçekte Batı medeniyetinin kültürel ve tarihsel birikiminin bir ürünüdür. Giovanni Sartori'nin deyimiyle (Sartori, 1996: 3), “Batı Uygarlığının (bugüne değin) meydana getirdiği siyasal bir yapının adıdır.” Ne çok ünlü tek bir teorisyeni, ne de, tek bir teorisi vardır.

Gerçekten de, demokrasiyle ilgili literatüre baktığımızda, doğrudan demokrasi, klasik demokrasi, siyasal demokrasi, sosyal demokrasi, çoğulcu demokrasi, sanayi demokrasisi, iktisadi demokrasi, radikal demokrasi, temsili demokrasi, burjuva demokrasisi, sosyalist demokrasi, otoriter demokrasi, kitle demokrasisi ve katılımcı demokrasi gibi, kavramın çok sayıda farklı kullanımıyla karşılaşmaktayız. Henry B. Mayo, “Demokratik Teoriye Giriş” (Mayo, 1964: V) adlı eserinde, “halihazırda çok sayıda demokrasi teorisi olması”nı üzücü olarak değerlendirirken, bunların bir kısmının karışık ve açıklayıcı olmadığını, bir kısmında birbiriyle çelişkiye düştüğünü belirtir.

Mayo'ya göre, “çeşitli memleketlerin (kapitalist, komünist, hristiyan, hindu, müslüman ve yahudi) sözcüleri demokratik prensiplere olan inançlarını belirtiyorlarsa (ve) her ne kadar demokrasi etiketi herkes tarafından kullanılıyorsa da... herkes demokrasiye taraftar ise de, aynı siyasi teoriye ve sisteme taraftar değildir.” (Mayo, 1964: 17-18).

Dolayısıyla Mayo, belirsizliğin sadece kavramların kullanılışında ve anlamlarında olmadığını, siyasetin ve hükümetin amaç ve yöntemleri üzerinde bile esaslı bir anlaşmaya varlamadığını belirtir. Yazar, ayrıca demokrasi sözcüğünün bugün farklı anlamlarda kullanılabildiğini, fakat kavramının müşterek anlamının Atina'dan beri “halkın iradesi ve hükümet etmesi” olduğunu, bunun da, “bir idare metoduna, idareciye veya bir devlette bağlayıcı güdülen siyaset kararlarının verilmesine” işaret ettiğini vurgular (Mayo, 1964:18-19). Sartori de, demokrasi kuramlarındaki çeşitliliğe vurgu yaparak “demokrasi teorisi(nin), Eflatun ve Aristo'ya kadar giden bir ana temel söylemden” oluştuğunu, bu temel söylemin de, siyasal (liberal temsili demokrasi) demokrasi olduğunu belirtir (Sartori, 1996: 3,9). Mayo ve Sartori'nin de belirttiği gibi, demokrasi kavramının serüveni, demokrasiyi yerel (kent) düzeyde bir siyasal

rejim olarak uygulayan Antik Yunan'dan, günümüz çağdaş demokrasilerine kadar uzanmakta ve kavram temelde, halkın egemen olduğu bir siyasal rejimi tasvir etmektedir.

Bu çalışmada, farklı demokrasi teorileri üzerine bir tartışma yapılmayacaktır. Geniş ölçüde kabul gören demokratik ilkelerden, kurumlardan ve değerlerden hareketle, bir siyasi sistem olarak demokrasinin kurumsallaşması süreci ve bu süreci mümkün kılan siyasal, kültürel, sosyal, ekonomik unsurlar üzerinde durulacak, özellikle ikinci bölümde, yerel yönetimlerin bu sürece katkıları incelenecektir.

1.1.1. Demokrasinin Tanımlanması ve Temel Değerleri

Demokrasi kavramı, hem bir idealler değerler sistemini, hem de bu ideallerin, değerlerin gerçekleşmiş bir parçasını, varolan demokrasileri anlatır (Dahl, 2001: 27, 87). Kavram, köken itibarıyla Yunanca “democratia”¹ sözcüğünden gelmektedir. “Demokratiya” kelimesi, Antik dönemde “Atina'nın ve Yunanistan'daki diğer şehirlerin yönetimini açıklamak için kullanılmıştır” (Dahl, 2001: 11). Halkın yönetimi veya iktidarı² (Sartori, 1996: 8, 22; Dahl:1996:3) demektir. Demokrasinin en genel ve klasik tanımı da budur. Öte yandan, bu tanım, kavramın sözcük anlamını vermekle birlikte, günümüz demokrasi gerçeğini bize açıklamada yetersiz kalmaktadır.

Çünkü, çağımızda demokrasi kavramı, “gerek gündelik, gerekse felsefi dilde hem bir ideali hem de bu ideale göre önemli eksiklikleri bulunan mevcut rejimleri anlatmak” için kullanılmaktadır (Dahl, 1996:7). “Halkın yönetimi”³ ifadesi bir taraftan bir ideali yansıtırken, öbür taraftan “var olanı”, gerçeği tam olarak ifade etmemektedir.⁴ Çünkü, günümüzde, halkın kendi kendisini yönetmesi, Antik siteden farklı olarak, genelde temsilcilerle sağlanmaktadır. Dolayısıyla, bugün demokrasi kavramıyla genelde temsili demokrasi kastedilmektedir. Temsili demokrasi ise, öncelikle, yerel ve ulusal düzeyde temsili (meclisleri), sonra da, seçilmiş hükümetleri veya başkanları ifade etmektedir.

¹ “Demos” ve “kratos” yani, halk ve iktidar, halkın iktidarı demektir.

² Ancak bu tanım da tartışmaya açıktır. Antik Yunan'da kullanılan “demos” ile bizim kullandığımız “halk” kavramları arasında da farklar vardır (Sartori, 1996: 22-27).

³ Duverger'e göre, “bu bir düş ve kelime oyunundan başka birşey değildir. Halkın halk tarafından yönetildiğini söylemek hiç birşey söylememektir” (Duverger, 1986:7-8). Sartori ise, bir taraftan, sorunun “olgu ve değer gerilimleri”yle ilgili olduğunu ve bunların da demokrasinin kurucu öğeleri olduklarını ileri sürerken, diğer yandan, “halkın iktidarı” tanımlamasını “eksiltili” bulur (Sartori, 1996:XVI, 32).

⁴ Tarihi süreçte, en ilkelinden en gelişmişine bütün sosyal topluluklarda bir yöneten-yönetilen ayrımı ve buna bağlı bir iktidar ve yönetim örgütlenmesi söz konusu olmuştur (Aristoteles, 1993:13, 85-87; Duverger, 1986:7-8). Duverger'e göre, antik dönemin doğrudan demokrasi örneklerinde bile, kararların alınmasında etkin olan gruplar ve kararları uygulayan yöneticiler mevcuttur.

Özetle; Sartori'nin de vurguladığı gibi (Sartori, 1996: 32) “çağdaş demokrasiler, sınırlı çoğunluk yönetimine, seçim usullerine ve iktidarın temsil yoluyla devredilmesine dayanırlar... Halkın “iradesi” denen şey de daha çok halkın “onaması” (rızası)” olarak algılanabilir. Böylece demokrasi kavramı, halkın doğrudan yönetimini ifade etmese de “halkın egemen olduğu bir yönetim şekli” (Sorensen, 1993: 3) anlatmaktadır. Bazılarına göre (Pennock, 1979: 7) de, ideal bir tanımlama olarak, halkın halk tarafından yönetimi; özgürlüğün, eşitliğin ve birliğin olabildiğince büyük ölçüde güvenceye olduğu, ortak problemlerin, çıkarların özgür ve açık tartışma yoluyla ele alındığı, birey kapasitesinin azami şekliyle geliştirildiği bir yönetim şeklidir. Diğer bir ifadeyle, demokrasi, genel olarak iki temel değere, özgürlük ve eşitlik esasına dayanır. Bu iki temel değerın güvence altına alınmadığı hiçbir toplumda demokrasinin varlığından söz edilemez (Dursun, 2002:166-167).

Öte yandan, mevcut, reel demokrasilerin farklılıkları nedeniyle çoğu kez, gerçek demokrasi nedir? soruları sorulmakta, olan ve olması gereken/ gerçek ve ideal ayrımlarına gidilmektedir. Konuyla ilgili Sartori, demokrasiyi, olgu ve değer gerilimine oldukça elverişli olan ve buna dayanan bir rejim olarak niteler. Yazara göre, “demokrasi nedir demokrasi ne olmalıydı” kolayca ayıramayız. “Demokrasi ancak idealleri ve değerleri ona varlık kazandırdığı sürece var” olacaktır. Çünkü, “demokrasi onun idealleri ile gerçeği arasındaki karşılıklı etkileşimden, olanla olması gerekenin çekişmesinden doğar ve bunlar tarafından” şekillendirilir (Sartori, 1996: 8-9). Fakat, Sartori haklı olmakla birlikte, demokrasiyle ilgili kavram karmaşası da özellikle buradan kaynaklanmaktadır.

Bütün bu tartışmalarla birlikte, demokrasi olgusu, ister bir ideal, isterse mevcut demokratik siyasal sistemleri anlatmak için kullanılsın üzerinde uzlaşılan bazı evrensel değerler ve kurumlar da vardır ki, bu değer ve kurumlar olmaksızın modern demokrasileri düşünmeye imkan yoktur. Demokrasi, en azından dört temel değer üzerine inşa edilebilir: Özgürlük, eşitlik, katılım ve çoğulculuk. Başka bir ifadeyle, demokrasi ancak bireysel özgürlüğün, eşitliğin, katılımın ve çoğulculuğun sentezlendiği ve kurumsal düzeyde tanınıp güvence altına alındığı bir hukuk devletinde kurulabilir. Modern demokrasilerde bu kurumsal güvencelerden ilki, belki de en önemlisi, ya da halk egemenliğinin ilk anlamı; serbest ve rekabetçi seçimlerdir. Dolayısıyla, demokrasilerde “temsili ve sorumlu yönetim kurumlarının yasalarca düzenlenmiş süreçlerle periyodik olarak değişen yöneticilerin ve bunların sorumluluklarının hukuk kurallarıyla düzenlenmesi” esastır (Mirsky, 1994: 11).

Çünkü, demokrasiler halkın siyasal katılımına ve rızasına dayanan rejimlerdir. Serbest ve açık seçimlerde bu katılımı en üst düzeyde sağlayan, rızayı ortaya çıkaran ve rejime meşruiyet sağlayan en temel kurumlardır. Yine, “bu çerçevede yönetilenlerin siyasal sürece her düzeyde ve en yüksek şekilde katılma hakları” vardır (Dursun, 1999: 117). Halkın rızası yönetimin meşruiyetinin temelidir. Dolayısıyla, “yönetilenlerin arzu ve istekleri doğrultusunda hareket etmeyen bir rejimin meşruluğu düşünülemez ve böyle bir rejim” demokrasi olarak da adlandırılmaz (Dursun, 1999: 117). Son olarak, demokrasi, sınırsız bir çoğunluk yönetimi değildir. Aksine, çoğunluğun sınırsız olmadığı, hak ve özgürlüklerle sınırlandırıldığı, muhalefetin ve azınlıkların korunduğu bir rejimdir.

1.1.1.1. Gerçek Demokrasi Tartışması

Halihazırdaki demokrasilere bakılarak hangi siyasi rejimlerin demokrasi diye nitelenebileceği üzerine yapılmış birçok çalışma mevcuttur. Bu çalışmalar, bir taraftan (gerçek) demokrasiyi demokratik olmayandan ayırmaya çalıştığı gibi, bir taraftan da, kurumsallaşmış veya kurumsallaşamamış demokrasilere vurgu yapar. Bunlardan “poliarşi”, “demarşi”, “güçlü demokrasi” ve “plutodemokrasi” gibi bazı ayrımlar üzerinde durmamızda fayda vardır. Henry Mayo, politik kararları alanların seçimi, genel oy ve siyasi eşitlik, siyasi hürriyetler, çoğunluk yönetimi ve azınlık hakları olmak üzere modern demokratik siyasi sistemin dört ayırıcı niteliği üzerinde durur. Mayo’ya göre, demokratik siyasi sistemin bu dört karakteristik prensibi tatbik edilirse sonuç olarak bir demokratik sistem ortaya çıkar (Mayo, 1964: 59-61, 181).

Öte yandan, ünlü siyaset bilimci Robert A. Dahl ideal bir demokrasi tipinin her yerde geçerli bir tanımını yapmanın olanaksızlığına işaret ederek bu konudaki belirsizliği belli ölçüde gidermek için demokrasi terimi yerine, ideale en yakın demokratik siyasal rejimler anlamında, “poliarşi” sözcüğünü kullanır. Dahl’a göre (Dahl, 1996: 278-283), bir siyasi rejimin gerçekten demokrasi sayılabilmesi için ya da kendi deyimiyle “poliarşi” olarak nitelenebilmesi için “poliarşinin yedi kurumu” diye adlandırdığı özelliklerin tamamını sergilenmesi gerekmektedir. Yazar’a göre bu kurumları, “seçilmiş görevliler”, “özgür ve adil seçimler”, “genel oy kullanma hakkı”, “bütün mevkiler için yarışma hakkı”, “ifade özgürlüğü”, “alternatif enformasyon” ve “siyasal partiler, baskı grupları gibi özerk örgütler kurabilme” hakkı oluşturmaktadır.

Dahl, bu yedi kurumun özellikle ulus devlet ölçeğinde bir demokrasi için, oy verme eşitliği, etkili katılım, aydınlanmış anlama, halk tarafından gündemin kontrolü ve vatandaşların kapsayıcı bir haklarlar manzumesinden yararlanarak kendilerini ifade edebilmesi yönüyle zorunlu olduğunu vurgular. Öte yandan Dahl, poliarşiyi büyük ölçekli bir demokrasi için gerekli siyasal kurumlar bütünü olarak ele alırken, temel vurgularını; yurttaşlık hakları, muhalefet edebilme, geniş bir siyasal haklar sistemi, siyasal rekabet ve kontrol, birbirlerine ve devlete karşı görece özerk çok sayıda toplumsal grup, kısaca, “toplumsal ve örgütsel çoğulculuk” üzerine yapar.

Bir siyasal sistemde, yetişkinlerin çoğu yurttaş olsa bile, bu yurttaşlık modern otoriter rejimlerde olduğu gibi, muhalefet etme ve yönetimi seçimle işbaşından uzaklaştırma hakkını içermiyorsa buna poliarşi diyemeyiz. Poliarşinin “gerçekten varolan hakları, kurumları ve süreçleri nitelediğini” belirten Dahl, dünyada hangi ülkelerde bu kurumlarının tamamının gerçek anlamda olup olmadığına göre, ülkelerin derecelendirilebileceğini ifade eder. Özetle, Dahl, bu kurumları bir ülkede demokrasinin varolup olmadığıyla ilgili ölçütler olarak ele alır.

Modern liberalizmin kurucusu olarak anılan F. Von Hayek ise, gerçek demokrasi anlamında “demaşî” kavramını kullanır. Hayek, günümüzde, neredeyse, bütün dünyada demokrasinin sadece özel bir türünün (sınırsız demokrasi) gerçek demokrasi yerine kullanıldığını oysa, bunun gerçek demokrasiyle uyuşmadığını belirtir. Hukukun en yüksek otorite olduğu sınırlı devleti “demaşî” olarak niteleyen Hayek, “çoğunluğun, geçici kararnamelerle değil, ilan edilmiş ve insanların bilgisi dahilinde bulunan kurulu kanunlarla (archein)” yönetmesinin gerektiğini belirtir. Bu tür bir siyasi düzeni “demos” ve “archein” arasında kurmuş olduğu ilişkiyle tanımlar (Hayek, 2005a:199, 205-206).

Demokrasinin gerçek anlamda kurumsal bir form haline gelmesi için “kanunun her şeyi yönetmesi” gerektiğini ve böylece kurumsal bir devlete sahip olunabileceğini belirten Hayek, “kanunların yönetmediği yerde kurumsal bir oluşumu” mümkün görmez. Düşünür, “liberal anayasacılığın ve temsili hükümetin büyük teorisyenlerinin, güçler ayrılığı fikirlerini ileri sürdükleri dönemde, “kanun” ile anlatmak istedikleri şey(in), “nomos” olarak adlandırdığımız...evrensel adil davranış kuralı” olduğunu, “nomos”la sınırlı kalmayan bir yasama organının da “organize çıkar grupları tarafından...belirli özel

çıkarların elde edilmesine zorlanacağını” ve günümüzdeki bütün Batı demokrasilerindeki mevcut durumun bunu gösterdiğini belirtir (Hayek, 2005a:200-201).

Hayek, temsilciler meclisindeki çoğunluğun, en üstün, fakat sınırsız olmayan bir güce sahip olmasını ve kendisini evrensel kurallarla bağlayarak yasallığını/meşruiyetini korumasını ister. Ayrıca, hükümetin yasamayla ilgili olmamak kaydıyla temsili bir birim olarak çoğunluğun iradesiyle ilgili konularda yürütmeye ilişkin gücünü kullanmasını ve “kendisini somut ve gerçekleştirilebilir” ihtiyaçların karşılanmasına adanmasını ister (Hayek, 2005a:202-203).

Hayek, organize çıkar grupları olarak ele aldığı siyasal partileri temelde somut, belirli çıkarların tatmini ve devletin etkin demokratik yönetimi için gerekli görmekle birlikte, yasama organının fonksiyonunu, düşüncenin ifadesi olarak belirler ve bu organın “belirli çıkarların temsilcilerinin ellerinde değil, belirli çıkarların tüm zorlamalara karşın korunması gereken” farklı bir meclisin elinde olmasını ister. Kısaca, halk egemenliğinin nihai otorite olmasını fakat “nomos”la sınırlanmasını ister. Bu da, devlet gücünün kötüye kullanımını önleyecek gerçek bir güçler ayrılığı sistemini ve hukuku etkin kılacak gerçek bir hukuk devletini gerekli kılar (Hayek, 2005a:203-205).

Benjamin Barber (Barber, 1995:184-200) ise, temsili demokrasi ve doğrudan demokrasi ayrımı üzerinde durarak kendi ideal tip demokratik rejim biçimini “güçlü demokrasi” kavramıyla ifade eder. Doğrudan demokrasiyi, birlikçi ve güçlü demokrasi, temsili demokrasiyi ise, otoriter, hukuki ve çoğulcu temsili demokrasiler olarak alt gruplara ayıran Barber, bu demokrasi tiplerini siyasal tarz, hakim kurumsal eğilim, temel değer, yurttaşlık, yönetim ve siyasetin dayanağı gibi kriterler bakımından değerlendirir. Barber, “otoriter temsili demokrasi” sınıflandırmasını, siyasal tarz olarak otoriteye, değer olarak düzene/istikrara, kurumsal eğilim olarak güçlü yürütmeye, yurttaş tipi olarak itaatkar/homojen yurttaş tipine, yönetim modeli olarak güçlü merkezi yapıya, siyasetin bağımsız dayanağını da soylu yükümlülöklere ve “hikmet”e dayandırmaktadır.

Buna karşılık, rekabete dayalı çoğulcu temsili demokrasiyi ise, değer olarak özgürlüğe, kurumsal eğilim olarak yasamaya, etkin/heterojen yurttaş tipine, adem-i merkeziyetçi/etkin yönetime ve piyasa kurallarına bağlamaktadır. Barber, “güçlü demokrasi” tipini ise, katılımcı siyasete, değer olarak eylemliliğe, etkin-dominant yurttaş tipine ve adem-i merkeziyetçi yönetim kültürüne dayandırmaktadır. Temsili demokrasiyi zayıf veya cılız demokrasi olarak nitelendiren Barber’ın, bilinçli ve etkin yurttaşların katılımına dayalı “güçlü demokrasi”

kavramlaştırmasını, adem-i merkeziyetçi bir yapılanmayla temsili demokrasinin sınırlılıklarını aşmayı amaçlayan, yurttaşı merkeze alan, güçlü katılımcı pratiklerle doğrudan demokrasiye yaklaştırmayı amaçlayan katılımcı demokrasi olarak algılayabiliriz.

Bununla birlikte, demokrasiyi temelde “Batı sistemi” olarak ele alan ve Batı’daki siyasal gelişmeyi ekonomik ve sosyal yönleriyle birlikte analiz eden Maurice Duverger, Batı sisteminin iki ayrı yüzü olduğunu ve bu ikiliğinde Batı sisteminin özünü oluşturduğunu belirtir. Bu sistemde “iktidar, hem halka (demos), hem de zenginliğe (plutos) dayanmaktadır. Siyasal iktidarın sahibi yalnızca yurttaşlar değil,” aynı zamanda sermaye sahipleridir. Böylece, Duverger “Batı Sistemi” olarak ele aldığı demokrasinin de, bir ölçüde eksik demokrasi olduğunu ve buna “plutodemokrasi” demenin daha uygun olacağını vurgular (Duverger, 1977:1-5).

1.1.1.2. Siyasal Demokrasi ve Sosyal Demokrasi Ayrımı

Buraya kadar siyasal demokrasi üzerinde durduk. Fakat, pek çok düşünüre göre, ailede, okulda, işde, sivil örgütlerde, sosyal gruplar içinde ve yerel yönetimlerde, kısaca, mikro ve yerel düzeyde demokrasi olmadan ulusal düzeyde demokratik siyasal sistemin kurumsallaşması mümkün değildir. Bazılarına göre (Erdoğan, 1993: 224), “demokrasi, herşeyden önce bir toplumsal ortamla ve bu ortamdaki beraberliğin alt yapısıyla ilgilidir.” Birey ve grupların var olma hakkının saygı görmediği yerde demokrasi söz konusu olamaz.

Demokrasiyi öncelikle toplumsal ortamın, sivil toplumun ve sosyal ilişkilerin bir ürünü olarak gören öncü düşünür Alexis D. Tocqueville’dir. Tocqueville, “Amerika’da Demokrasi” (Tocqueville, 1994) adlı ünlü eserinde, demokrasiyi toplumsal ortamın bir ürünü olarak ele almış ve bu ortamın en karakteristik özelliğini de, sosyal eşitlik, sivil girişimler ve yerel demokratik kültür olarak tespit etmiştir. Amerikan toplumundaki düşünce ve davranışlar arasında köprü kuran ve Amerikan toplum ortamını açık bir demokrasi olarak niteleyen Tocqueville, demokrasiyi, öncelikle sosyal bazda değerlendirmiştir (Tocqueville, 1994: 32, 42).

Sartori de (Sartori, 1996: 9-10), “toplumsal bir durum” ya da demokrasi ruhunun tüm toplumun içine işlemiş olması anlamında sosyal demokrasinin izlerinin Tocqueville’e dayandığını vurgular. Yazar, Tocqueville’in Amerikan demokrasisinin sosyal eşitlikçi usul ve geleneklerinden hareketle 1948’e kadar demokrasiyi bir siyasal biçim olarak

değil, daha çok, bir toplumsal durum (bir sosyal hal)” olarak algıladığına değinir. Tocqueville sonrasında onu izleyenlerin de Amerikan demokrasisindeki sosyal statü ve saygınlık eşitliğiden hareketle, demokrasiyi “bir mizaç ve yaşam biçimi” ya da “bir toplum biçimi” olarak ele aldıklarını belirtir. Öte yandan, ortaya çıkışından bu yana demokrasi kavramından siyasal demokrasinin anlaşıldığını vurgulayan Sartori, günümüzde “sosyal demokrasi”, “sanayi demokrasisi” ve “iktisadi demokrasi” gibi siyasal olmayan veya siyasallığı ikinci derecede kalan demokrasilerden” söz edildiğini bu tanımlamaların, haklılık taşımakla birlikte karmaşaya yol açtığını vurgular.

Bununla birlikte, Sartori, sosyal demokrasinin toplumun “omurgasını ve siyasal üst yapının alt yapısını meydana getiren topluma yayılmış topluluk ve birlikler, ilk, asıl demokrasiler ağı için” kullanıldığını hatırlatır (Sartori, 1996: 10). Burada demokratik toplum çok gruplu bir yapı olarak ele alınmakta ve bu yapıyı oluşturan tek tek gruplar birer sosyal demokrasi örneği olarak değerlendirilmektedir. Sosyal demokrasiyle sosyalist demokrasi algılamasının farkına değinen Sartori’ye göre (Sartori, 1996: 10), “sosyal demokrasi aşağıdan yukarı doğru çıkar, sosyalist demokrasi ise, yukarıdan aşağı doğru iner. Sosyal demokrasi her şeyden önce bir yaşam biçimidir, sosyalist demokrasi ise, her şeyden önce bir yönetme, hükümet etme biçimidir.”

Öte yandan, grup ve işletme düzeyindeki küçük ölçekli mikro demokrasiler önemli olmakla birlikte, şayet, “genel siyasal sistem, demokratik bir sistem değilse, o vakit sosyal demokrasi pek bir değer taşımayacak, sanayi demokrasisi gerçek bir sanayi demokrasisi olamayacak, ve ekonomik eşitliğin de köleler arasındaki eşitlikten pek bir farkı kalmayacaktır” (Sartori, 1996:12-13). Sartori’nin bu tespiti çok yerinde ve haklı olmakla birlikte, bunun tersi de, en az Sartori’nin tespiti kadar geçerli ve doğrudur.

Şayet, yerel düzeyde ve mikro ölçekte gruplar, birlikler, dernekler, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimler gibi, toplumda demokrasi adacıkları oluşmamış ve demokrasi kültürü gelişip yerleşmemişse, makro ölçekte, ulusal düzeyde ve siyasal sistem bazında demokrasinin kurumsallaşması da mümkün değildir. Bugün, bir çok Asya, Afrika, Latin Amerika ve eski Sovyet Bloku ülkesinde demokrasinin zayıf kalmasının nedeni de budur. Demokratik anayasalar, seçim sistemleri, siyasal partiler, parlamentolar kurulmakta fakat, halk egemenliğinin, özgürlüğün, eşitliğin, katılımın, rekabetin, refahın, uzlaşmanın, rasyonelliğin, hukuk devletinin kurumsallaşması gerçekleşmemekte, demokrasi sadece

formal bir karakter kazanmaktadır. Çünkü, makro demokrasinin alt yapısı olan yerel yönetimler, mikro demokrasiler oluşmamıştır.

Elbette, demokrasinin ulus düzeyinde bir siyasal sistem olarak kurumsallaşması için Sartori'nin belirttiği gibi, makro ölçekte siyasal demokrasi gereklidir. Fakat, aynı zamanda yerel düzeyde ve mikro ölçekte, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleriyle birlikte, demokrasinin sosyal, ekonomik ve kültürel alt yapısının da kurulması gerekir. Öte yandan, demokrasi, tarihi gelişiminde de görülebileceği gibi, merkeziyetçi olmayan, ademi merkeziyetçi, bir toplum projesidir. Bu da, öncelikle geniş ve özerk bir yerel yönetim ağını gerekli kılar. Geçmiş Sovyet Bloku ülkelerinde, özellikle de, Orta Asya ve Kafkaslar'da demokrasinin pekişmemesinin nedenlerinden biri de, aşırı merkeziyetçilik ve merkeziyetten uzak bir yapının kurulmamasıdır.

Çağdaş demokrasilerde karar alma (siyasal, yönetsel, ekonomik) süreci, merkezci olmayan, tek merkezden kontrol edilmeyen (Przeworski, 1995) çoğulcu bir yapıyı ifade eder. Böylece, demokrasi, “çeşitli birimlerce yerine getirilen bir karar-verme süreci ağı biçiminde” (Sartori, 1996: 15) de tanımlanabilir. Bugün, çağdaş demokrasilerde yerel yönetimler, bu ağın temel aktörlerinden biridir. Halk egemenliğinin ulusal düzeydeki temsilcileri siyasal partiler, parlamentolar, başkanlar, hükümetler iken, yerel düzeyde de, yerel temsilciler ve meclislerdir. Günümüzde, halkın egemenliği ve demokratik temsil, temelde, ulusal ve yerel kurumlar tarafından paylaşılarak sağlanmaktadır.

Öte yandan, demokrasinin tarihi gelişimi ve ilk pratikleri de, gerek Avrupa'da gerekse Amerika'da, mikro ölçekte ve yerel düzeyde (kent, kasaba, komün) oluşmuş daha sonra ulusal düzeye erişilmiştir. Demokrasinin ulus düzeyine aktarılması da yerel yönetimlerin önemini azaltmamıştır. Onu besleyen, alt yapı oluşturan ve kurumsallaşmasını sağlayan bütünün önemli bir ögesi olmuşlardır. Bugün, Batı toplumlarında yerel yönetimlerin bu rolü açık bir şekilde görülmektedir. Ayrıca küreselleşme ve Avrupa Birliği'nin genişleme süreci, bu rolü daha da önemli hale getirmiştir. Bugün demokrasi literatüründe özellikle, Latin Amerika ve Güney Afrika ülkelerinde demokrasinin kurumsallaşması için yerel düzeyi, sivil girişimleri, mikro ölçeği ön plana çıkaran “grassroots demokrasi”, “deep demokrasi” gibi kavramlar üzerinde durulmaktadır. Bunların değerlendirmesini ikinci bölüme bırakıyoruz.

1.1.2. Demokrasinin Kökeni ve Kısa Bir Tarihçe

Robert Dahl, demokrasinin siyasal hayatta iki büyük dönüşümün ürünü olduğu ve bugün üçüncü bir aşamaya girildiğine dikkat çeker. Bunlar; şehir, ulus ve ulus ötesi birliktelikler dönemidir (Dahl, 1996: 271-275). Alvin Toffler’da “Üçüncü Dalga” (Toffler, 1996) adlı çalışmasında bu üç aşamayı, tarım, sanayi ve bilgi toplumu temelinde ele alır. Demokratik rejimlerin kurulmasını ve çöküşünü üç temel dalgada ele alan Samuel P. Huntington ise (Huntington, 1995), günümüzdeki demokratikleşme dalgasını üçüncü dalga olarak niteler. Huntington’a göre (Huntington, 1995: 31-32), birinci demokrasi dalgası 1820’lerde ABD’de seçme hakkının önemli ölçüde genişletilmesiyle başlamış ve 1926’ya kadar sürmüştür.

Bunu, İtalya’da Mussolini’nin iktidara gelmesiyle başlayan ters yönde bir dalga izlemiş ve İkinci Dünya Savaşı’nın bitimine kadar devam etmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle 1962’den sonra demokrasiye geçen ülkelerin artmasıyla ikinci bir demokratikleşme dalgası başlamıştır. Ancak bunu dünyadaki demokrasilerin sayısını azaltan ikinci bir ters yönde dalga izlemiş ve bu dalga 1970’lerin ortalarına kadar devam etmiştir. Üçüncü demokrasi dalgası ise, 1970’lerde Yunanistan, İspanya ve Portekiz’in demokrasiye dönmeleriyle başlamış ve 1989’da Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa’daki otoriter komünist rejimlerin çökmesiyle yaygınlık kazanmıştır.

Bununla birlikte, tarihi süreçte demokrasi uygulamaları, öncelikle Eski Yunan sitelerinde, Roma’da ve Kuzey Avrupa’nın yerel meclislerinde ortaya çıkmış ve doğrudan demokrasi biçimini almıştır (Duverger, 1986:8,16; Dahl, 2001: 17). Antik Yunan ve Roma’yla birlikte, Ortaçağın demokratik komünleri, Rönesans İtalyası’nın şehir devletleri ve Yeni Çağ’ın özerk şehirleri demokrasi geleneğini, ulus devlet düzeyinde temsili demokrasiden önce tecrübe etmişlerdir.

R. Dahl, Klasik Yunan, Ortaçağ ve Rönesans İtalyası’nın halkın katılımına dayanan yerel hükümetlerden oluştuğunu, fakat bunların, bugünün demokrasilerine göre, seçilmiş ulusal bir parlamento, ulusal hükümet ve ulusal hükümetin altında yer alan yerel yönetimler olmak üzere, en az üç siyasal kurumdan, yoksun olduklarını belirtir. Dahl’a göre, bu örneklerde, “alt seviyelerdeki demokrasiyi halkın seçtiği bir parlamentoyla birleştiren bir sistem henüz icat edilmemişti.” Bu siyasal kurumların gelişimi, Kuzey Avrupa’da (Britanya, İskandinavya, Güney İskoçya, İsviçre ve Akdeniz’in kuzeyindeki diğer

bölgeler) ortaya çıkmıştır (Dahl, 2001: 17). Bahsedilen bu bölgelerde önce halkın doğrudan katıldığı yerel meclisler sonra da bölgesel ve ulusal meclisler kurulmuştur.

Yerel meclisler, özgür halk kesimlerinin; özgür çiftçilerin, özgür tüccarların oluşmasında ve eşitlik anlayışı üzerinde kalıcı etkiler bırakmışlardır. Avrupa'nın farklı pek çok bölgesinde de yerel koşullar halkın yönetime katılmasına imkan sağlamıştır. Özgür köylüler, Ortaçağ feodalizminin hiyerarşik ve katı örgütlenmesine ters düşecek biçimde bir eşitlik duygusu geliştirmişlerdir. Yine, Hollanda ve Belçika'nın özgürlük ortamında, "üretim, ticaret ve finansın gelişmesiyle büyük ekonomik kaynakların kontrolünü elinde tutan bir şehirli orta sınıf ortaya" çıkmıştır (Dahl, 2001: 17-20).

Bu gelişmelerle birlikte, mali kaynağa ihtiyaç duyan yöneticilerin, özellikle de, vergi kararlarında şehirlerdeki önemli sosyal sınıfların rızasının alınmasına başvurması, bu sınıfların temsilcileriyle toplantılar düzenlemesi, yerel meclisleri, yerel kurulları güçlendirmiş ve ulusal parlamentoya giden yolu açmıştır. Böylece, Avrupa'nın bir çok ülkesinde yerel ve bölgesel meclislerden sonra ulusal meclisler kurulmuştur. Fakat bunlar içerisinde özellikle, İngiltere'nin parlamenter gelişimi, ilerleyen süreçte temsili hükümet ve demokrasi adına örnek oluşturmuştur. 18. yüzyılın başlarında İngiltere'de parlamenter monarşi ve anayasal sistem tam anlamıyla oluşmuş ve diğer ülkelere örnek teşkil etmiştir.

Tarihi sürece baktığımızda, demokrasinin Batı'nın tarihi gelişimi içerisinde ortaya çıkıp geliştiği ve diğer ülkelere de buradan yayıldığı bilinen bir gerçektir. Demokrasinin gelişim sürecini antik çağa kadar götürenler olmakla birlikte, çağdaş anlamı ile oluşum ve olgunlaşma sürecinin 18.yüzyılın sonlarından itibaren başladığı genellikle kabul görmektedir. "Demokrasi sözcüğü özellikle 19. yüzyılda saygınlık kazanmaya başlamış, 20.yüzyılda ise herkesin özlemini duyduğu bir kavrama dönüşmüştür" (Turan, 1987: 13). Elbette, Amerikan ve Fransız devrimlerinin bu gelişimde, demokrasinin kurumsal yapısının ana hatlarıyla oluşmasında, önemli bir yeri bulunmaktadır. Demokrasinin oluşumu ekonomik, sosyal, kültürel, kurumsal gelişmelerin, uzun süren bir tarihi deneyimin ve toplumsal mücadelenin sonucudur.

1.1.3. Demokrasinin Gelişme Ortamı ve Koşulları

Modern demokrasi, Rönesansla başlayan bir dizi fikri, iktisadi, siyasi, sosyal, kültürel ve kurumsal değişimin ve evrimin ürünüdür. Bu evrim özünde tarihsel ve kültürel bir süreci

ifade eder. Bu süreçte demokrasi, Avrupa toplumlarının tecrübe edindiği, Rönesans, Aydınlanma Felsefesi, Reform Hareketleri, İngiliz, Amerikan ve Fransız devrimleri, burjuvazi, liberal ideoloji, demokratik yerel yönetimler, sanayileşme, kentleşme, ekonomik gelişme, eğitim düzeyinin yükselmesi, güçlü şehirli orta sınıflar ve sivil toplum, ulus devlet modeli, seçim ve temsil ilkesi, modern parlamento ve anayasa, siyasal partiler, merkezi bürokrasi, işçi sınıfı ve sendikalar gibi, bir takım oluşumlarla tedricen gelişmiş ve kurumsallaşmıştır.

Rönesansın, aydınlanma felsefesinin, reform hareketlerinin ve liberal düşünürlerin bu sürece en temel katkıları, mistik düşünceden arınma ve rasyonalite olmuştur. Bu sayede siyaset, yönetim ve devlet olguları kutsallıktan arınmış ve tartışılabilir kavramlar haline gelmiştir. Bir tartışma ve müzakere ortamı doğmuş ve ilerleyen süreçte bu ortam, açık toplumun oluşumuna ve modern temsili demokrasinin gelişimine büyük katkılar sağlamıştır. Gerçekte, Ortaçağ Avrupa'sında iktisadi, siyasi ve sosyal hayat hürriyete muhtaçtır. Rönesans, Aydınlanma Felsefesi ve Reform Hareketlerinin ürünü olan akılçılık¹, demokratik komünler ve özerk kentler, liberalizm ve burjuvazi ilerleyen süreçte Batı'nın bu ihtiyacını karşılamıştır. Özellikle, özerk kentlerin özgürlük ortamı burjuvazinin işini kolaylaştırmış ve demokratik dönüşümü tetiklemiştir.

Sözü edilen dönüşüm içinde siyasal gücün kurumlaşması, kullanımı ve meşruluk temelleri de kökten değişmiştir. Özellikle, 1789 Fransız Devrimi'yle birlikte, ulusal toplum, ulusal devlet gibi yeni tür yapılanmalar ortaya çıkmış, liberal ideoloji ve demokrasiyle kuşatılmıştır. 1789 Fransız ihtilali², ulus devlet ve sanayi devrimiyle Avrupa'da sosyal yapı değişmiş, feodalite ve teokrasinin temelleri çökmüştür. Liberalizm rasyonelleşmeyi pekiştirmiş, bu da; Batı'nın siyasi ve iktisadi açıdan modernleşmesini sağlamıştır. M. Duverger, bu gelişimi anlatırken, demokrasinin klasik marksist anlatıma uygun bir biçimde geliştiğini belirtir:

“Üretim tekniklerinin gelişmesi yüzyıllar boyunca feodal iktisat düzeninin gerilemesine ve kapitalist ekonominin hamle yapmasına yol açmıştır. Aristokrasi, burjuvazi karşısında adım adım gerilemek zorunda kalmıştır. Bu yeni sınıfın çıkar ve hedefleri, giderek geleneksel monarşik ideolojinin yerini alan liberal ideolojide ifadesini bulmuştur. Yapı, tümüyle, demokratik kurumların yerleşmesiyle

¹ “18. asır Fransa'sında şiir susar hakikatin haşın sesi, şüphenin ve aklın çılgınlığı konuşur. Derebeylik içtimai düzeni bu devirde yıkılır. 18. asırda Engels'in dediği gibi akıl burjuvazidir” (Meriç, 2004: 27).

² Fransız ihtilali, feodal düzeni bütün gelenekleri ve kurumlarıyla ortadan kaldırmış kapitalist düzeni iktidara taşımıştır. “12. asırdan beri haklarını adım adım fetheden (burjuvazinin başlangıcı olan) komünler, 1789'da iktidara” geçmiştir (Meriç, 2004:23,46).

tamamlanmıştır. Batı sisteminin gelişim şeması şöyledir: iktisadi yapılar-ideoloji-siyasal kurumlar... Sanayi tekniklerinin gelişimi, Batı sisteminin ilk unsuru olan kapitalizmi meydana getirmiştir. Bu da kendi açısından diğer unsurları doğurmuştur: liberal ideoloji, parlamenter kurumlar, siyasal çoğulculuk, vs. gibi” (Duverger, 1977:9).

Kısaca; 13. yüzyılın sonlarından itibaren Avrupa’da kapsamlı bir değişme baş göstermiş ve feodal düzen, kapitalist dönüşüm sonrasında yıkılmıştır. 16. yüzyıldan itibaren, eskisinden tamamen farklı bir toplumsal yapı ortaya çıkmıştır. Bu dönüşüm sürecinde geleneksel siyasi düzen, siyasi kültür ve kurumlaşma da yıkılmıştır. Yeni toplumsal ve ekonomik yapıyla birlikte, ulus devlet modeli ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, gelişen modern demokrasi aynı zamanda ticarileşen ve sanayileşen ülkelerinin ürünü olmuştur. “18. yüzyılın sonlarına doğru gerçekleşen sanayi devrimi, insanlık tarihinde köklü değişikliklerin ortaya çıkmasına; mevcut toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel ilişkilerin yeniden örgütlenmesine yol” açmıştır (Dursun, 1999: 173). Artık, geleneksel toplum ve yönetim yapısından çok daha karmaşık bir toplum ve gelişmiş bir ulus devlet yapısı söz konusudur. Ulus devletler, genelde derebeylik sistemlerinin ve dağılan imparatorlukların üzerinde birleştirici siyasal yapılar olarak inşa edilmişlerdir (Aydın, 2000:154-155). Alvin Toffler, ulus devletin, “ikinci dalgaın ekonomik birimlerine uygun siyasal birimler geliştirilmesi zorunluluğu” neticesinde ortaya çıktığını ve çağdaş toplumlarda siyasal bütünleşme ve ekonomik bütünleşme işlevlerini yerine getirdiğini belirtmektedir (Toffler, 1996: 121-123).

Yine, Ortaçağ’dan Yeniçağ’a geçerken yaşanan siyasal gelişmelere baktığımızda ekonomik gelişme ve bütünleşme konularına önem veren kralların, feodal yapıyı ve feodal bürokrasiyi ortadan kaldırıp patrimonial bürokrasiyi güçlendirdiklerini görmekteyiz. Bu gelişme, kralların, merkezi devletler kurma düşüncesiyle birlikte, merkezi bürokrasileri ortaya çıkarmıştır. Öte yandan, Ortaçağın sonlarında artan ticaret hacmiyle birlikte şehirler büyümüş, burjuvazi de gelişmeye başlamıştır. Krallar feodal düzenden merkezi devlet örgütlenmesine geçiş için burjuvazinin mali desteğine ihtiyaç duymuşlar ve burjuvaziyle işbirliğine gitmişlerdir¹ (Heper, 1973: 74-75).

¹ Burjuvazi, önceleri kiliseye ve derebeylere karşı kralları desteklemiş ve merkezi bir devlet yapısının ortaya çıkmasında büyük rol oynamıştır. Burjuvazinin bu desteğinde feodal lonca düzeninin sınırlılıkları ve ağır vergiler gibi bazı kısıtlamaların yanında ulusal ölçekte bir hukuk düzeni, güvenlik ve bütün ülke coğrafyasında serbestçe ticaret yapma amaçlarının etkili olduğu açıktır (Heper, 1973:75).

Ortaçağ sonrasında ulus devletin oluşumu sürecinde, merkezi bir yapı kurmak ve kilisenin etkisinden kurtulmak isteyen krallar burjuvazinin desteğini alarak derebeylere ve Kilise'ye karşı mücadele başlatmış ve sonuçta başarılı olmuşlardır. Böylece devlet kutsallıktan arınmış ve "laik devlet" yapısı ortaya çıkmıştır. Sartori, "laik monarşiler(in) kilise ile giriştikleri mücadelede bütün iktidar Tanrı'dan çıkar, formulünün yerine, bütün iktidar halktan çıkar, formulünü koyarak bağımsızlıklarını pekiştir(dikleri) ve böylece demokratik bir haklılık (meşruiyet) kaynağına" (Sartori, 1996: 31) ulaştıklarını kaydeder.

Öte yandan, "18. yüzyılda, önce Amerikan sonra Fransız devrimleri, İngiliz geleneğinin çabalarını sürdürerek yeni bir demokrasi biçimini" (Duverger, 1986: 17) Alvin Toffler'in deyimiyle (Toffler, 1996:133), "demokrasi makinelerini" yani, temsili demokrasiyi üretmişlerdir. Yine, bu dönemde, İngiltere'nin parlamenter sistemi kadar köklü ve demokratik yerel yönetim geleneği de önemli bir kazanım olarak belirir. Öte yandan, gerçek alanda, siyasal partilerin ortaya çıkışı 19. yüzyılın ortalarına rastlarken, oy hakkının tamamen genelleşmesi ise, 20. yüzyılda gerçekleşir. Yine, 19 ve 20. yüzyıl Avrupa tarihini incelediğimizde, demokrasinin bir çatışma ve uzlaşma (kapitalisler, işçi sınıfı, oy hakkı, sendikacılık) süreci içinde geliştiğini söyleyebiliriz. 19. yüzyılda, seçim ve temsil ilkesi işlerlik kazanmış, parlamento ve kuvvetler ayrılığı ilkesi kurumsallaşmış, fakat oy hakkı ile ilgili sınırlamalar 20. yüzyılın ortalarına kadar sürmüştür.

Öte yandan, demokrasinin ilk pratikleri, öncelikle yerel düzeyde ortaya çıkmış ve zamanla, farklı ölçek, biçim ve kurumlarla ulusal düzeye aktarılmıştır. Dolayısıyla, modern demokrasinin gelişmesinde temel rolü olan bir diğer faktör de, çağdaş yerel yönetimlerin dayanağı olan "yeni kentin" (Pirenne, 1990:112) ortaya çıkmasıdır. Avrupa'da feodal yapı sonrası şehir meclisleri ve belediyelerin oluşumuna yol açan özerk kentler, modern anlamda yerel yönetim geleneği (Dursun, 1998: 93-96) ve demokrasinin oluşumu açısından büyük bir değer taşımaktadır.

İlber Ortaylı, Kuzey-Batı Avrupa toplumlarının bu mahalli idare geleneğini, "Rönesans ve geç Ortaçağlar Avrupa'sının medeni dünyaya" temel katkısı olarak değerlendirir. Bu mahalli yönetimler, önce monarşilere sonra merkezi ulus devletlere karşı özerkliklerini korumuşlar ve hatta Avrupa'da Kıta tarihinin en kanlı ve totaliter yapılarına karşı bile varlıklarını devam ettirebilmişlerdir (Ortaylı, 1998: 143-144).

Ayrıca bu kentlerde yeni bir sınıf, burjuvazi,¹ meydana gelmiş ve Duverger’e göre, (Duverger,1977:14-15) burjuvaziyle birlikte iktisadi düzenin değişmesi, “üretim güçlerinin gelişmesi, toplumsal yapı ve değerlerde, sonuçta Batı sistemine varacak olan köklü bir” dönüşüm yaşanmıştır. Başlangıçta burjuvazi, “aristomonarşi”² nin yerine “plutodemokrasi”³ yi kuracak güce sahip değildir, fakat sistem içinde kendisine yer açacak kadar da bir gücü vardır. Bu sınıf, “ilk başarısını, “komün”lerin, yani beylerin ve piskoposların yetki alanlarının dışında kalan veya onların iktidarını paylaşan özerk şehirlerin gelişmesi sayesinde, kendi kendisini yönetme yolunda haklar elde etmek suretiyle, mahalli kadamede” kazanır (Duverger,1977:15).

Komünlerde yöneticiler seçimle iş başına gelir, güvenlikleri kendilerince sağlanır ve böylece, beylerin himayesine ihtiyaç duyulmaz. Ayrıca, komünün kamu hizmetleri için vergiler ve anlaşmazlıkların çözümü için mahkemeler de vardır. Duverger’e göre, “komünler aristokratik bir evrenin bağrında demokrasi adacıkları” olarak belirir. Yazar ayrıca, “XIV. yüzyılda, bütün Avrupa’da “erkan meclisleri”nin (etats) gelişmesiyle birlikte, burjuvazinin temsili(nin), belediye düzeyinden ulus düzeyine” (Duverger,1977:15) yükseldiğini de ifade eder. Liberal temsili demokrasinin tohumları da, bu yeni iktisadi, idari, sosyal ve siyasal oluşum ve gelişim sürecinde atılır.

Henri Pirenne de, ticaretin gelişmesine dayalı olarak, özerk kentlerin ortaya çıkması ve genişlemesiyle demokratik gelişmeler arasında ilişki kurar. Ticaretin gelişmesi, sanayinin gelişmesine ortam hazırlamış bu da kentlerin gelişimini hızlandırmıştır. Yetersiz güvenlik ve ulaşım ortamında şehirden şehire ticaret yapan gruplar arasında ortaya çıkan dayanışma, ilerleyen süreçte kendi aralarında birlik kurup, ticareti ve kenti düzenleyen belirli hukuk prensiplerinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu gelişmelerle kentler, feodal kale kentlerden, önce ticaret sonra da sanayi mekanlarına çevrilmiştir (Pirenne, 1990: 109-119). İlerleyen süreçte, sosyal, kültürel ve siyasal modernleşmeyle kentler, demokrasi uygarlığının beşiği olmuştur.

Pirenne’ye göre, şehir, sermaye ve hürriyet ortaçağ şehrinin gerçek özelliğini gösteren üç kavramdır. Bunun için Pirenne, şehir demokrasisinin gelişimini Avrupa’nın gelişimi olarak ele alıp yorumlamaktadır (Pirenne, 1990:9). Çünkü, “yeni kentin” ve burjuvazinin

¹ Kelime anlamı olarak “burjuvalar, “bourg”larda-kasabalarda oturanlar” demektir (Duverger, 1977:14).

² Bu kavramla aristokratik yapı ve dönem kastediliyor.

³ İktidarın hem halka, hem de zenginliğe dayandığı sistem.

ortaya çıkışı, ticari faaliyetlerin yoğunluğu ve üretim olgusu, kentlerin yapısını değiştirmiştir. Eski yapı ve düzen dağılmış, kentlerdeki düzenin ticarete uygun şekilde yeniden inşası gündeme gelmiştir. Güvenliğin sağlanmasıyla eski düzenin dışında kişisel özgürlüğe dayalı yeni bir yapı arzulanmıştır. Bu gelişmeler zaman içerisinde anayasal gelişmelerin de temelini oluşturan ve kentte kendi kendini yönetim temeline dayanan belediye kurumlarını ortaya çıkarmıştır.

H. Pirenne ve Duverger' in üzerinde durdukları bu süreç aslında toprağa bağlı feodal düzenden yeni ticari bir yapıya geçilmesiyle ilgilidir. Bu süreçte feodal kentin sıkı disiplinli ve kuralcı yapısı yerine, daha özgürlükçü bir yapı olarak “yeni kent” modelinin ortaya çıkması, demokrasinin filizlenmesi için önemli bir gelişme olmuştur. Demokrasi açısından en kayda değer gelişme ise, kentlerde bir yönetim ve temsil kurumu olarak belediyelerin (komünlerin) oluşmasıdır. Bu gelişmelerle kendi kendini yöneten daha özgürlükçü bir şehir ortamı kurulabilmiştir.¹ Oy hakkının genelleşmesiyle de, kentler daha demokratik yönetimlere kavuşmuş ve ülke düzeyinde demokrasinin gelişimine kaynaklık etmişlerdir.

Ayrıca, Ortaçağın demokratik komünlerinde ve yeni çağın özerk şehirlerinde (yerel yönetimlerinde) tedricen gücünü arttıran burjuvazinin bu sürece katkısı, önemli ve hayatidir. Özgürlük, katılım, kendi kendini yönetme, seçim, yönetenin sınırlandırılması, hukukun egemen kılınması, siyasal eşitlik, iktisadi rekabet gibi prensiplerin mücadelesine, ilk önce mutlak iktidarlardan korunmuş yerel yönetimleri (özerk şehir yönetimlerini) elde ederek veya kurarak başlayan burjuvazi, ilerleyen süreçte ulusal düzeyde devletin sınırlandırılması ve demokratikleştirilmesinde de baş rol oynamıştır.

Öte yandan Alexis D. Tocqueville, “Amerika’da Demokrasi” (Tocqueville, 1994) adlı ünlü eserinde, demokrasiyi toplumsal ortamın² bir ürünü olarak ele almış ve bu ortamın en karakteristik özelliğini de, sosyal eşitlik ve yerel demokratik kültür olarak tespit etmiştir. Amerikan toplumundaki düşünce, kültür, kurumlar ve davranışlar arasında köprü kuran ve demokrasiyi öncelikle sosyal bazda ele alan düşünüre göre, “Amerikan halkının

¹ “Kent halkına kendi kendini yönetme imkanı ve bilinci veren komünlerin en önemli özelliği (ise), tüzel kişilik sahibi olmalarıdır” (Dursun, 1998: 94); Öte yandan, belediyelerin oluşumuna baktığımızda, şehirde oturan soylu ve aristokrat sınıf, ruhban sınıfı ve burjuvazinin temsilcileri gibi, şehirde oturan tüm etkin kesimleri kapsadığını görürüz (Duverger, 1977:14-15).

² Tocqueville’e göre, “toplum ortamı genelde şartların ve bazen de yasaların bir sonucudur. Daha sık olarak bu iki unsurun bileşimi olarak karşımıza çıkar. Ortamı oluşturan şartlar kökleştikten sonra tüm yasaların, uygulamaların ve toplumların davranışlarını düzenleyen fikirlerin kaynağı olur. Yaratıcı olmasa bile mevcut olanı değiştirir....Amerikalıların toplum ortamı açık bir demokrasidir (Tocqueville, 1994:42).

menşeyini izah edemeyeceği ne bir fikir, ne bir kanun, ne bir gelenek, hatta ne (de) bir hadise vardır”(Tocqueville, 1994:32).

Amerikayı kuran göçmenlerin Avrupalı çağdaşlarına göre, “hak kavramına ve gerçek hürriyet ilkelerine daha çok vakıf” olduklarını belirten Tocqueville, göçün daha ilk evrelerinde İngiltere’de kök salmış olan ve “hür müesseselerin özünü teşkil eden mahalli idare anlayışı” ile halkın bağımsızlığı düşüncesinin gelişmeye başladığını ifade eder. Amerika’nın özellikle kuzey sahillerine yerleşen İngiliz Pruten¹ mezhebine sahip çoğunlukla orta sınıf göçmenlerin oluşturduğu “New England”² medeniyetinin önce bölgesini daha sonra da bütünü demokrasiyle aydınlatıldığını vurgular.

Tocqueville, 17. yüzyıl Avrupa’sında bilinmeyen, hatta İngiltere’de bile tam uygulama alanı bulamamış çağdaş anayasaların özünü oluşturan, yönetime halkın müdahalesi, yöneticilerin sorumluluğu, bireysel özgürlükler, vergilerin serbestçe oylanması ve jüri önünde yargılanma gibi genel prensiplerin New England’ın kasaba ve şehirlerinde kabul edilip kanunlaştırıldığını ifade eder. “New England kanunlarında....bu günkü Amerikan hürriyetlerinin can damarı ve kaynağı olan mahalli idarelerin gelişmesinin özünü buluyoruz”, diyen Tocqueville, Amerika’da siyasi şuurun öncelikle yerel düzeyde gelişmeye başladığını ve yayılmanın tabandan tavana doğru gerçekleştiğini, “önce kasabalar, sonra şehirler, sonra eyaletler en sonunda da Birleşik Devlet(in) siyasi teşkilatlanmasını” tamamladığını belirtir (Tocqueville, 1994:33-39). Tocqueville’e göre;

“New England’da ilçeler, idari birim olarak, 1650’lerde tam anlamıyla teşekkül etmişti. İlçe düzeyindeki bu şehir birimlerinin idari bağımsızlıkları, yerel menfaatlerin, ihtirasların, hakların ve görevlerin etrafında döndüğü ve sıkı sıkıya yapıştığı özü meydana getiriyordu. Bu ortam, tam demokratik ve cumhuriyetçi bir siyasi hayata imkan sağlamış oldu” (Tocqueville, 1994.:39).

Tocqueville için, Amerika’da demokrasi, toplumsal ortam içinde öncelikle mikro ölçekte ve yerel düzeyde merkezîyetçi olmayan ademi merkezîyetçi bir tarzda gelişmiş ve bu gelişim tedricen tabandan tavana ulus düzeyinde demokrasiyi ortaya çıkarmış ve kurumsallaştırmıştır. Öte yandan, demokrasi tarihi bize, gerek Avrupa’da gerekse Amerika’da, siyasal iktidarın sınırlandırılması ve halkın hak ve özgürlüğünü aşama aşama eline almasının serüvenini sunar. Demokrasinin gelişim serüvenini, mutlak iktidarın sınırlandırılması, bireyin özgürleşmesiyle iktidarın öznesi olması ve siyasi kararların

¹ Tocqueville, Prutanizmin “dini olduğu kadar siyasi bir doktrin” olduğunu ve bir çok açıdan demokratik ve cumhuriyetçi teorilerle yüklü olduğunu vurgular (Tocqueville, 1994:35).

² Amerika’nın ilk göç alan ve yerleşim yerleri olan bölgeye, kuzey sahillerine verilen isim.

alınmasına katılması şeklinde belirtebiliriz. Bu anlamda, demokrasi öncelikle siyasi iktidarın otoritesinin sınırlandırılmasını içermektedir. Bunun için de önce sınırlamanın gerektiği yolunda bir kanaatin oluşması sonra da bu sınırlamayı gerçekleştirecek ortam ve grupların varlığı gerekmektedir (Lipson, 1984: 180-216).

Batı'nın tarihsel gelişimine bakıldığında otoritenin sınırlandırılmasını sağlayan üç ana toplumsal gücün varlığı görülmektedir. Bunlar; kilise, aristokrasi ve özellikle, ticaretin ve özerk kentlerin ortaya çıkardığı burjuvazidir. Bu güçlerin etkileşimi ve mücadelesiyle mutlak devlet özgürlüğe ve çoğulculuğa yer veren bir yapıya dönüşmüştür. Örneğin; İngiltere'de iktidarı sınırlayan ilk güç, toprak aristokrasisi olmuştur. Daha sonra burjuvazi sınıfının gelişmesiyle bu süreç, istikrarlı hale gelmiştir. Din adamları ve kilise ise, mücadeleleriyle kendi konumlarını özerkleştirmişlerdir. Aristokrasi de, kendi zamanında danışma meclisi ve vergi koyma ile ilgili alanlarda yetkili olan bir yapı oluşturabilmiştir.

Daha etkili olan burjuvazi ise, devleti din, toprak ve soy esasına göre değil, birey ve özgürlüğü temelinde sınırlandırmıştır. Artan ticaretin ve sanayi devriminin de ivmesiyle bu yeni sınıf, yerel yönetimleri, ticareti ve ekonomik alanı devlet müdahalesinden özerk hale getirmiştir. İktisatçılar, işadamları, fabrikatörler bu mücadeleyi bizzat vermişlerdir (Lipson: 1984: 222-224). Bu güçlerin varlığı ve mücadelesiyle bazı alanlar devletin müdahalesi dışına çıkabilmiş ve demokrasinin kurumsallaşması gündeme gelebilmiştir. Bu dönüşümde yerel yönetimlerin (özerk şehirler) de daha önce vurguladığımız gibi büyük bir rolü vardır.

Özetle; modern temsili demokrasi uzun bir tarihsel süreç içinde ortaya çıkmış ve belli sosyo-ekonomik, kültürel, zihinsel ve kurumsal gelenek içinde şekillenmiştir. Bununla birlikte, bazı ülkelerde demokratik kurum ve kuralların ithaline rağmen, demokrasinin işlememesinin sebebini de bu sürece ve ortama bakarak anlayabiliriz. Nihayetinde, Batı'da demokrasinin kurumlaşma sürecinin başlangıcını, mutlak iktidarın sınırlandırılması, devamında ise, yönetim yetkisinin halka geçişi sorunu oluşturmuştur. Bu süreçte, özerk kentler, yerel yönetimler hayati bir rol üstlenmişlerdir.

Nihayetinde, Batı toplumlarının tarihi evrimi, demokratik bir siyasal sistemin yerleşme koşullarını da ortaya koymuş bulunmaktadır. Dolayısıyla demokrasinin gelişimi ve kurumsallaşması, toplumların tarihi gelişiminde ortaya çıkan bazı sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal öncüllere bağlı gözükmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu gelişim sürecinin niteliği ve ürünleri demokrasinin gelişip kurumsallaşmasına yardımcı olmakta ya da

engellemektedir. Burada tarihi gelişimin, şartların, kültürün, kurumların ve siyasal aktörlerin önemli bir rolü bulunmaktadır.

1.1.4. Liberal Demokrasi ve Temel Değerleri

Bugün, demokrasi kavramı, genelde önüne aldığı farklı eklerle ve sıfatlarla kullanılır hale gelmiştir. Fakat, konuyu siyasal sistem bazında ele aldığımızda temelde çağdaş demokrasiyi liberal demokrasilerin temsil ettiğini görürüz. Temsili demokrasi, siyasal demokrasi ya da modern demokrasi kavramları, esasen liberal demokrasilerin farklı anlatımlarını oluşturur. Liberal demokrasilerin temel değerlerini, özgürlük, eşitlik, katılım, çoğulculuk, piyasa ekonomisi ve hukukun egemenliği oluşturur. Bu değerlerle bağlantılı olarak liberal demokrasilerin temelini ise liberal ideoloji oluşturur.

Liberal ideolojinin kökleri, Rönesansa hatta Antik döneme kadar götürülenler olmakla birlikte, çağdaş anlamıyla Ortaçağ sonrası oluşumlara ve gelişmelere dayanır (Elma, 1996:6). Liberalizmin gelişiminde, özerk kentlerin, burjuvazinin, özellikle de, 17. ve 18. yüzyıl aydınlanmacı ve sosyal sözleşmecî düşünürlerinin büyük katkısı vardır. Feodaliteden sonra Batı’da gelişen mutlak krallıkların katı ve baskıcı yönetim anlayışları, komün ve özerk kentlerin özgürlük ve demokrasi havasına alışmış olan bazı toplumsal kesimleri özgürlük mücadelesine, aydınları da özgürlükçü teorilere yönlendirmiştir. Liberalizmin kurucusu olarak anılan Jonh Locke’un 17. yüzyılda mutlakiyetçi düşünceye yönelen ağır eleştirileri ve liberal devlet düzenine ilişkin görüşleri de bu döneme rastlar.

Locke’un toplum sözleşmesine göre, insanlar özgürlüklerini korumak ve güven içinde yaşamak için sivil topluma geçme ihtiyacı duymuşlardır. Bu nedenle de, tabii haklarını saklı tutarak siyasal yönetime (devlete) ulaşmışlardır. Devletin amacı, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve güvenliğin sağlanmasıdır. Devlete itaatin ve rızanın şartı budur. Locke’a göre, hayat, hürriyet ve mülkiyetten oluşan üç temel doğal hakkın korunması temel amaçtır (Locke, 1969:166). Bu üç temel doğal hak aynı zamanda devletin sınırlarını oluşturur. Şayet, devlet bu sınırların dışına çıkar ve baskı aracı haline gelirse meşruiyetini yitirir ve halkın direnişiyle karşılaşır. Ayrıca, Locke’a göre, devletin birey haklarına yönelen baskısını önlemenin en temel yöntemi ise, yasama ve yürütme gücünün birbirinden ayrılmasıdır (Locke, 1969:241-246). Kısaca Locke, doğal hukuk doktrinini esas alan sosyal sözleşmesiyle çağdaş insan hak ve özgürlükleri düşüncesini

geliştirmiş, insan hak ve özgürlükleri düşüncesi de, hem liberalizmin hem de liberal demokrasinin temel dayanağı olmuştur.

Öte yandan, liberal teoriye ikinci önemli katkısı Montesquieu yapmıştır. Önemle kuvvetler ayrılığı ilkesini üzerinde duran düşünür, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel yetkinin ayrı ellerde bulunmasını istemiştir. Böylece, kuvvetler arasında bir denge sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Montesquieu'ya göre, şayet böyle bir denge sağlanamazsa, “orada özgürlük diye birşey kalmaz...vatandaşların hayatı ve özgürlüğü üzerinde yetki keyfi olur.” Bu da istibdat yönetimine yol açar (Montesquieu, 1998:234-247). Locke gibi, Montesquieu'nun da çözüm aradığı sorun, devletin sınırlandırılması ve özgürlüklerin korunmasıdır.

John Stuart Mill'e göre de, “hürriyet ile otorite arasındaki mücadele, tarihin bizlerce bilinen en eski devirlerinde, bilhassa Eski Yunan, Roma ve İngiltere tarihlerinde, en göze çarpan hususiyettir” (Mill, 1956: 1). Düşünür, “fikir ve vicdan hürriyeti”, “zevk ve meşgalelerde serbestlik” ve “fertlerin kendi aralarında biraraya gelme hürriyeti”ni temel almıştır. Mill'e göre, hükümetlerin “şekli ne olursa olsun, bu hürriyetlere bütünü itibarıyla saygı gösterilmeyen hiçbir cemiyet hür değildir” (Mill, 1956: 17-24). Kısaca, liberalizmin temel ilkesi olan özgürlük, Mill'in düşüncesinde de anahtar konumdadır. F. von Hayek ise, “demokrasiyi çoğunluğun sesi ve çok önemli bir değer” olarak görürken, liberalizmi özgür birey ve özgür toplum yolunda hükümetin gücünü sınırlama ve hukuka bağlı kılma düşüncesi olarak ele alır (Hayek, 2005b :41-43; 2005c:320-322). Hayek demokrasiyi çoğunluğun hukukla sınırlı yönetimi şeklinde değerlendirirken, bu sınırlama işinin liberalizmin üzerine düştüğünü vurgular.

Bunlarla birlikte, liberal ideoloji, ulus düzeyinde modern demokratik siyasal sistemlerin kurulmasından önce ortaya çıkmış, demokrasinin siyasi ve iktisadi düşünce alt yapısını oluşturmuştur. Günümüzde, demokratik kurumların özünü oluşturan birçok değer ve ilke, yukarıda da vurgulandığı gibi, liberal düşüncenin ürünüdür. Örneğin, demokrasinin ruhunu oluşturan özgürlük kavramı, iktisadi ve siyasi liberalizmin en temel ilkesidir. Yine siyasal iktidarın sınırlandırılmasını ifade eden modern anayasalar ve kuvvetler ayrılığı gibi ilkeler de liberalizmin ürünüdür. C.B. Macpherson “Demokrasinin Gerçek Dünyası” (Macpherson, 1984) adlı eserinde bu durumu şöyle izah etmektedir:

“Batı toplumlarında demokratik oy verme, liberal toplum ve liberal devlet sağlam bir biçimde kuruluncaya kadar kabul edilmemişti. Demokrasi bir elbise olarak gelmişti” (Macpherson, 1984:8). Yazara göre, bugünkü liberal demokrasiler daha önce sağlam bir liberalizm temeline oturmuş olmasalardı, bu ülkelerde demokrasinin gereklerinin kabul edilmesine hiçbir zaman izin verilmeyecekti. Bugünün liberal demokrasileri önce liberal sonra demokratik olmuşlardı. “Bir başka deyişle, Batı dünyasına demokrasiden önce sermayeye, rekabete, piyasaya dayanan bir toplum ve siyaset yerleşmişti. Bu liberal toplum ve liberal devlettir” (Macpherson, 1984:8-10).

Diğer bazı düşünörlere göre (Beetham ve Boyle, 1998:14-15) de, “birçok batı devleti demokratik olmadan liberal olmuş... genel oy hakkını tanımadan ve siyasi partileri geliştirmeden liberal bir anayasal düzen kurmayı başarmışlardır.” Bu düzenin temel özellikleri, liberal anayasa, hukuk devleti, bağımsız yargı, bireysel hakların güvence altına alınması, seçilmiş parlamento, kuvvetler ayrılığı, ifade, toplantı ve gösteri özgürlüğüdür. Bu niteliklerden yoksun olan ölkelerde genel oy hakkı ve çok sayıda siyasi partinin kurulmasına rağmen demokrasilerin sağlam olmadığını tarih göstermiştir.

Öte yandan, “modern devlette iktidar çok fazla yetkiye sahiptir. Halk desteğı ne olursa olsun, eğer iktidar da herkes gibi hukuka tabi tutulmazsa, yerleşmiş kurallara göre parlamentoda yasaların onaylanması gerekmezse, hükümet vatandaşların haklarına saygı göstermezse, insanlar iktidarı denetim kapasitelerini kaybederler. Demokrasi,...devamlı olarak iktidarın denetlenmesinin ve etkilenmesinin şartlarını sağlayan bir sistemdir... Modern devlet çok büyük bir güç yapılanmasıdır. Batılı liberallerin ve anayasacıların modern dönem öncesinin mutlakiyetçi devletlerini belli oranda halk denetimi ve sorumluluğına tabi kılmak için sürdürdükleri tarihsel mücadele, çağdaş demokratlar için önemli bir ders oluşturur” (Beetham ve Boyle, 1998:15,19).

Komünist ölkelerde ve Afrika’da olduğu gibi, “20. yüzyıl, liberal miras olmaksızın genellikle tek parti rejimi ile devlet seviyesinde demokrasi oluşturma çabalarına şahit olmuştur.” Bu tarihi tecrübelerden elde edilebilecek tek sonuç, “liberalizm olmaksızın demokrasi oluşturma çabalarının başarısız olmaya mahkum olduğudur” (Beetham ve Boyle, 1998: 16-18). Öte yandan, bir kısım düşünörlere, tarihi süreçte Amerika’da modern demokrasiyi kuran olgunun Locke’çu liberalizm olduğu, Fransa’da ise, Rousseau’nun anladığı anlamda demokratik rasyonalizmin etkili olduğu ve liberalizmin ithal edildiğıne vurgu yapar. Onlara göre, “gerçekten de Kıta Avrupası’nda daha önce ortaya çıkan Jakobin demokrasinden dersler alındıktan sonra liberalizm kabul görmüş ve iyi sonuçlarını doğurmuştur” (Sartori, 1996:414).

Bu anlatılanlarla birlikte, liberal demokrasiye yöneltlen bazı eleştiriler de yok değildir. Liberal demokrasiye yöneltlen en önemli eleştiriler marksizmden ya da marksistlerden gelmiştir. Örneğin; marksistlere göre, liberal demokrasi geniş çaplı eşitsizliklerin hakim olduğu bir burjuva demokrasisidir ve sadece biçimsel bir yapı arzeder. Buna karşılık, liberal düşünürler, toplumlardaki eşitsizlikleri kaçınılmaz görür. Hukuk önünde, siyasette ve pazar ilişkileri çerçevesinde kurallar düzeyinde eşitliği savunurlar. Marksistlerin eleştirileri özellikle, kapitalizme dayanan liberal demokrasilerde, giderek derinleşen eşitsizlikler bir gerçeklik iken, insanları eşit olarak aynı hak ve özgürlüklere sahip varsaymanın, bir aldatmaca olduğu noktasında odaklanır.

Gerçekten de, içinde yaşadığı çağın bilim, kültür ve sanat düzeyinden ekonomik yoksunluklar nedeniyle uzak kalmış bir bireyi, bu olanaklara sahip diğerleriyle, aynı ölçüde, düşünce ve ifade özgürlüğüne sahip varsaymak mümkün değildir. Bu genelleme bütün hak ve özgürlükler için de ileri sürülebilir. Bahsedilen bu tartışmalar, Batı’da eşitlik sağlayıcı yönde sosyal devlet uygulamalarını ve ikinci kuşak hak ve özgürlükleri gündeme getirmiştir. Öte yandan, Sovyetler Birliği’nin çöküşüyle “marksist demokrasi” büyük ölçüde gündemden düşmüştür. Ancak, liberal temsili demokrasinin bazı sınırlılıklarıyla, “liberal” ve “illiberal” (otoriter) demokrasi ayrımları hala önemlidir.

Öte yandan, liberalizm, özünde devletin iktidarını sınırlayan, bireysel özgürlüğü geliştiren ve koruyan bir kuramdır. Hem liberal düşüncenin, hem de demokrasinin ruhunu özgürlük ideali oluşturur. Fakat liberalizm daha çok bireysel özgürlüğü savunurken, demokrasi, halk egemenliği ilkesi gereği toplumun, bütün toplumsal kesimlerin özgürlüğünü, baskıdan korunmasını, kendi kendisini yönetmesini ve geliştirmesini vurgular. G. Sartori de, “liberalizmin bireye demokrasinin ise topluma” dayandığını vurgular. “Liberalizm herşeyden önce devlet iktidarının sınırlandırılması tekniği”¹ iken, demokrasi, halkın iktidarını devlete ortak etme çabasıdır. “Liberali ilgilendiren devletin biçimi iken, demokrat için önemli olan devletten kaynaklanan normların içeriğidir. (Sartori, 1996:416-417). Fakat Sartori’nin vurguladığı gibi, liberali ilgilendiren sadece devletin biçimi değildir. Belki de, daha fazla

¹ Duverger’e göre, tarih boyunca bütün uluslar yönetim sorunlarını çözmede iki tür temel eğilimin etkisinde kalmışlardır. Bunlardan birincisi, “yönetenlerin otoritesini yönetilenlerin özgürlüğü yararına sınırlayan liberal eğilim”, ikincisi ise, “yönetenlerin otoritesini yönetilenlerin zararına güçlendiren otoriter eğilimdir.” Burada birey ve toplum ilişkisiyle ilgili iki temel felsefe ve düşünceyle karşılaşır ki, farklı türdeki siyasal rejimler temelde bu iki düşüncenin teknik bakımdan düzenlenmiş biçiminden başka bir şey değildir . (Duverger, 1986: 9-11).

temel haklar, özgürlük, rekabet ve baskıdan korunmuş olmaktır. Locke, Montesquieu, Mill, Tocqueville ve Hayek'e kadar oluşan liberal çizgide bunu açıkça görebiliriz.

Sonuç olarak, liberal demokrasiyi ortaya çıkaran liberal düşünce ve demokrasi ideali, tarihi gelişim sürecinde içiçe geçerek birbirlerini tamamlamışlardır. Demokrasi, özgür halkın kendi kendisini yönetme idealini, liberal düşünce ise, bireysel özgürlüğün korunmasını ve siyasal iktidarın sınırlandırılmasını esas almaktadır. Liberal demokrasinin özünü de bahsettiğimiz bu kriterler oluşturmaktadır. Burada ilaveten ulus devlet, liberalizm ve modern demokrasinin özellikle 17. yüzyıldan itibaren birbirinden beslendiğini ve sonuçta ulus temelli liberal demokrasinin özellikle 19. ve 20. yüzyıllarda kurumsallaştığını söyleyebiliriz.

Özgürlük, hukukun egemenliği, “sınırlı devlet” ve ademi merkeziyetçi bir yapı, John Locke'dan Montesquieu, Tocqueville, Mill ve Hayek'e kadar bütün liberallere egemen olan bir felsefesidir. Bireysel özgürlük, çoğulculuk ve sınırlı rasyonel bir yönetim için, merkeziyetten uzak rekabetçi ve alternatifleri bol olan bir model gereklidir. Yine, yönetimde ademi merkeziyetçi düşünce, en azından idari açıdan desantralize olmuş bir yapıyı gerekli kılar. Bu da, özerk ve gelişmiş yerel yönetimlerle güçlü bir sivil toplum demektir. Başka bir ifadeyle, siyasi anlamda liberalizm, özgürlükçü, çoğulcu ve adem-i merkeziyetçi bir toplum yapısını gerektirir. Bu da, güçlü bir yerel demokrasi demektir.

1.1.5. Küresel Süreç: Temsili Demokrasi ve Katılımcı Demokrasi

Günümüzde toplumsal yaşamın ve düşünce biçimlerinin köklü bir dönüşüm geçirmekte olduğunu konusunda yaygın bir görüş birliği bulunmaktadır. Bazılarına göre (Tekeli vd., 1999:7) de, “aydınlanma sonrasında gelişen modernite projesinin dünyası” değişmektedir. Kısaca, ulus devletlerin egemen olduğu bir dünyadan, küreselleşen ve yerelleşen bir dünyaya, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, modernizmden postmodernizme, yönetimden yönetişime, temsilden katılıma doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır.

Bu dönüşümün özellikle, 1980'ler sonrasında dünya çapında ortaya çıkan yeni gelişmelerle ivme kazandığını görülür. Bu süreçte, genelde temsili/liberal demokrasilerin toplumsal beklentileri karşılamakta yetersiz kaldığı ve yeni bir yapılanmaya ihtiyaç duyulduğu hususu ön plana çıkmıştır. Bu ihtiyaçla ilgili olarak Alvin Toffler, “Üçüncü Dalga” (Toffler, 1996:464) adlı kitabında halihazırdaki sistemin kökten değiştirilmesini ve 21. yüzyıla uygun bir devletle, demokratik sistemin oluşturulması gereğini vurgular. Kısaca, bu süreçte,

demokrasinin hayata geçirilmesinde sadece ulus devlete ağırlık ve öncelik tanıyan anlayışlar ciddi bir biçimde sorgulanır olmuştur.

Diğer bir ifadeyle, eleştirilerin odağında yer alan temel yapı, ulus devlet temelinde örgütlenen, klasik temsili demokrasilerdir. Bu çerçevede, küreselleşme, ulus devlet yapısını aşındırırken, ona bağlı dikey ilişkiler zincirini de çözmüştür. Bu süreçte ortaya çıkan yönetim, postmodernizm ve “alt siyasiler” olarak da ifade edilen yeni toplumsal ve siyasal hareketler demokrasinin artan oranda hem yerel, hem de ulus ötesi bir boyut kazanmasını beraberinde getirmiştir. Öte yandan, bazılarına göre (Tekeli vd., 1999:16-17) de, parlamento, seçim ve çoğunluk temeline dayalı, sosyal mühendislikle bezenmiş yukarıdan aşağıya oluşan devlet eksenli demokrasi bireyi nesneleştirirken, “yerellik kavramıyla ortaya çıkan seçenek kendisini sivilite kavramıyla” özdeşleştirmiştir.

Yine, bu süreçte, “postmodernizm toplumların örgütlenme temelini değiştirirken, kamusalın yerine, sivil toplum alanı önem kazanmış, insan merkezli değerler öne çıkmış; güç ve iktidar, yerel ve özerk kurumlara doğru kaymaya başlamıştır. Devletin merkeziliğini esas alan bürokratik yapılanma, yerini piyasaya, yerele ve sivil topluma bırakmaya yönelik bir evrim geçirmektedir” (Eryılmaz, 2002, viii).

Bu dönemde, seçim ve temsil gibi demokrasi mekanizmaları “demokratura”nın yani eksik bir demokrasinin simgeleri olarak görülmekte ve demokrasinin temsili bir sistemden ziyade katılımcı bir sistemi, doğrudan demokrasi pratiklerini içermesi istenmektedir. Bu istek de, güçlü bir yerel yönetim yapılanmasını beraberinde getirmektedir. Çünkü halkın doğrudan katılımına en uygun yapılar, onu ilk önce geliştiren yerel demokratik kurumlardır. Gerçekte, “demokrasinin büyük birimlerde sağlıklı işleyebilmesi, herşeyden önce küçük demokrasilerin kurulup gelişmesine bağlıdır. Teorik olarak, gerçek demokrasi, ancak yerel malzemelerle ve aşağıdan yukarıya doğru katılıma dayalı olarak kurulabilir ve sürdürülebilir” (Eryılmaz, 1997: 11-12).

Toffler’a göre (Toffler, 1996:465-466) yeni dönemde, “sözde temsili hükümetlerin gittikçe daha çok kullanılmaz hale gelen mekanizmasını” yeniden gözden geçirmek gerekmekte, fakat bu da yetmemekte, “Birleşmiş Milletler’den yerel meclislere, belediye meclislerine kadar bütün dünya düzenini(n) yeniden” yapılandırılması gerekmektedir. Kısaca, değişen dünyanın ya da “üçüncü dalganın” şartlarına uymayan kurumların, yapıların köklü bir değişimi talep edilmektedir. Toffler, demokrasiyi üçüncü dalga uygarlığının ölçütlerine göre kurabilmek için, politik yaşamımızı üç temel ilkeyi esas alacak şekilde yeniden kurmamız gerektiğini vurgulamaktadır.

Birinci ilke; “bütün sistemi, çeşitli azınlıların oynayacakları rolleri güçlendirecek ama bir çoğunluk sağlanmasını da kolaylaştıracak şekilde modernize etmektir”¹ (Toffler, 1996:471). “Yarının politik sisteminin ikinci önemli ögesi yarı doğrudan demokrasi ilkesidir. Burada temsili sistemden kendi kendimizi temsile geçiş vardır. Bu ikisinin karışımı yarı doğrudan demokrasidir” (Toffler, 1996:477). Toffler, burada özellikle, teknolojik imkanlardan ve yerel kurumlardan hareketle, temsil ve doğrudan katılımın bir sentezi olarak yarı doğrudan demokrasi modelini önermektedir. Öte yandan, Toffler (Toffler, 1996:481); “sistemi azınlıklara daha çok yer verecek şekilde” geliştirmenin de, “vatandaşın kendi yönetimine daha çok katılmasına imkan” tanımının da, gerekli, zorunlu işler olmakla birlikte, bunların bizi ancak bir yere kadar götürebileceğini ve üçüncü önemli ilkenin, yani, karar verme işindeki tıkanıklığın kaldırılmasının ve gerekli yerlere (yerel, ulusal ve ulusötesi yapılara) dağıtımının şart olduğunu vurgular. Yazar’a göre;

“Bazı sorunlara yerel düzeyde çözüm getirilemez. Bazılarıysa ulusal düzeyde halledilemez. Bazıları aynı anda birkaç düzeyde birden harekete geçilmesini gerektirir...Sorunlar değişmiş, fakat karar mercileri aynı kalmıştır. Bu yüzden de bir sürü kararın alınması işi belirli noktalarda yığılmıştır. Genellikle bunların çoğu da ulusal düzeydedir. Ulusu aşan düzeydeyse pek fazla karar alınamamaktadır...Ayrıca ulusal düzeyin altında kalan örgütlere ancak pek az konuda karar alma yetkisi tanınmıştır...Ulusal yönetimin boğuştuğu sorunların birçoğu aslında onun çapını aşmaktadır” (Toffler, 1996:481-482). Dolayısıyla, yerel, ulusal ve ulus ötesi yeni bir yapılanma, yeni kurumlar gerekmektedir.

Fakat bu süreçte ilginç olan, bir yandan, Güney Avrupa ve Latin Amerika ülkelerinden Orta ve Doğu Avrupa’ya, oradan Orta Asya ve Kafkaslara kadar birçok ülkenin otoriter ve totaliter rejimlerden demokrasiye geçişleri; bunun paralelinde de, “tarihin sonu”, “liberal demokrasilerin zaferi ve dünya çapında hakimiyeti” (Fukuyama, 1999: 7) gibi, iddiaların ortaya atılması iken, bir taraftan da, Batı’da demokrasinin temsil sorunuyla ilgili tartışmaların yaşanmasıdır. Diğer bir ifadeyle, 1990’lar sonrasında, geçmiş Sovyet coğrafyasında bağımsızlığını kazanan yeni ülkelerde, demokrasiye yönelimler yaşanırken, Batı’da, temsili demokrasilerin temsil krizinin aşılmasıyla ilgili bir dönüşüm gündeme gelmiştir. Fakat her iki durumda da demokrasinin kökleşmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereği ön plana çıkmıştır.

¹ Çeşitliliği, farklılığı, plüralizmi korumak için, çoğunluğun yönetiminden ziyade, azınlıkların kendilerini yönetmelerine imkan veren bir demokrasi çerçevesi oluşturulmalıdır. Bugün, “gruplar arasındaki gerilimler artmakta ve varolan siyasal kurumlar zorlanmaktadır.” Belki de, devletin kontrolü altında “kendi işlerini kendileri düzenlemeleri için azınlıklara yetki vermemiz ve onları uzun dönemli hedefleri saptamak üzere teşvik etmemiz gerekecektir.” Böylece, örneğin; yerel düzeyde belli semtlerde farklı kurumlar oluşturulabilir. “Bu kurumlar o semtte herkes tarafından paylaşılan bir hava getirebilir ve düzeni sağlayabilir.” Bu da, devleti rahatlatır (Toffler, 1996:466-482).

Bu dönemde, temsili demokrasinin krizini aşmanın yönteminin, siyasete, yönetime ve kararlara katılımı arttırmak ve yönetimden yönetişime geçmek şeklinde, formüle edildiğini görmekteyiz. Bu yönde, temelde, Batı toplumlarında olmak üzere, dünya çapında, katılımı arttıracak ara kurumlar olarak, yerel yönetimlerin ve sivil toplumun güçlü bir şekilde yeniden gündeme geldiğini ve globalleşmeyle birlikte ve belki de aynı ölçüde bir yerleşmenin yaşandığını da söyleyebiliriz. Burada, “ilk bakışta, yerleşme sürecinin globalleşme kavramına zıt olduğu gözükse de, aslında yerleşme düşüncesi, gücünü demokrasi düşüncesini genel bir akım haline getiren global” (Fainstein, 1999:130) dönüşümden almaktadır. Bu süreçte, Doğu Avrupa ülkelerinden Baltık ülkelerine, Ukrayna ve Orta Asya ülkelerinden Azerbaycan’a kadar, bir çok toplumda demokrasinin özümsemi ve yerleşmesi için demokratik yerel kurumlarının inşası gündeme gelmiştir.

1.1.5.1. Küreselleşme Sürecinde Demokrasi ve Yerel Yönetim

Yukarıda bahsettiğimiz dönüşüm temelde küreselleşme kavramıyla formüle edilmektedir. “Yerel olanın evrenselleşmesi ve evrensel olanın yerelleşmesi” (Tekeli vd., 1999: 15) biçiminde tanımlayabileceğimiz küreselleşme olgusunun, dünya ölçeğinde büyük bir etkiye sahip olduğu şüphesizdir. Sanayileşme dönemindeki gibi, küresel süreçte de, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda köklü bir dönüşümün gündeme gelmiş olduğunu görmekteyiz. Yine, küreselleşmenin, ekonomik, siyasal ve kültürel olmak üzere, “belli başlı üç alanda seyrettiğini” (Dursun, 1999: 176) ifade edebiliriz. Öncelikle teknolojik ve ekonomik alanda olmak üzere kültürel ve siyasal alanda da kendisini hissettiren küreselleşme süreciyle birlikte, gerek ekonomik alanda, gerekse sosyal yapılarda ve ilişkilerde yeni bir zihniyetin¹ ve bakış açısının gelişmiş olduğunu görmekteyiz.

Bu “yeni zihniyetin siyasal alanda kendini gösteren duyarlılığı demokrasinin temsili sistemini yeterli olmaktan uzaklaştırmış, bireyin karar alma mekanizmasına katılmasını, merkezde toplanmış iktidarın yerel yönetim birimlerine dağıtılmasını, sistemin şeffaflaşmasını, devletin küçültülmesini gündeme getirmiştir” (Dursun, 1999: 178).

Ulus devlet modelini ciddi bir şekilde sorgulayan, mevcut devlet yapılarını yeni bir yapılanmaya zorlayan küreselleşme olgusu, modern devleti, otoritesinin bir kısmını uluslararası örgütlere, bir kısmını da yerel yönetimlere ve sivil topluma bırakmak gibi çift

¹ Bahsettiğimiz “bu yeni küresel zihniyetin en belirgin özelliği, bireyin kendi çevresine, doğal çevreye, siyasal sisteme ve ekonomik ilişkilere karşı ortaya çıkan duyarlılığıdır” (Dursun, 1999: 166-167).

yönlü bir baskıyla karşı karşıya bırakmıştır¹ (Eryılmaz, 1997:11). Küresel sürecin siyasal yapılara ve kurumlara etkisi, temelde, modern ulus devletin egemenliğine, bireyle olan iktidar ilişkisine, meşruiyet temeline ve bununla bağlantılı olarak temsil, katılım, kimlik ve vatandaşlık gibi kavramlara yeni bakış açıları getirmesidir.

Sonuçta, küresel süreçte, demokratikleşmenin, yerelleşmenin ve sivil toplumun dünya kamuoyunda genel bir eğilime, daha güçlü bir kabule dönüştüğünü belirtebiliriz. Bazılarına göre (Fainstein, 1999: 132-134), bu dönemdeki demokratik katılım ve demokratik prosedürlerin kurumsallaşmasını talep eden sosyal hareketlerin yükselişi, global iletişimin ve etkileşimin yayılmasıyla mümkün olmuştur. Dünya çapında oluşan, öğrenciler, yazarlar, uluslararası kuruluşlar, insan hakları organizasyonları ve yerel yönetimler gibi, global katılımcılar ağı, demokrasi düşüncesini, kendiliğinden oluşan (spontane) hakiki ve global bir değere dönüştürmüştür. “Kitle iletişim araçları, turizm ve internet gibi, asrın sonunda güçlenen homojenleştirici unsurlar demokratik düşüncenin globalleşmesini hızlandırmıştır” (Fainstein, 1999:133).

Öte yandan, özellikle 1989’dan sonra sosyalist sistemin çöktüğü ve liberal demokrasinin hakimiyetinin tescillendiği yönünde dünya kamuoyuna hakim olan düşüncenin çok sağlıklı olmadığı da bir gerçektir. Bloklardan biri siyasal ve ekonomik nedenlerden dolayı çökmüş; fakat diğerinin de pek çok açıdan problemler yaşadığını ve bunları aşma formülleri üzerinde durduğunu belirtmemiz gerekir.² Yine, Batı demokrasilerinde 1970’lerde ortaya çıkan krizin nedeni, refah devleti harcamaları olarak kabul edilmiş ve kapsamlı bir yeniden yapılanmayla aşmaya çalışılmıştır. Yeniden yapılanmanın öğeleri özellikle 1980 sonrasında, özelleştirme, deregülasyon, yerel ve sivil alanın güçlendirilmesi hususları olmuştur.

Bunlarla birlikte, Şeyla Benhabib’in de belirttiği gibi (Benhabib, 1996: 13), liberal demokrasinin kurumları ve kültürü, siyasal yapının kimliğini parçalamaksızın veya mevcut siyasal egemenlik biçimlerini bozmaksızın farklılığın dile getirilmesine olanak

¹ “Devletin üste devretmek zorunda kaldığı otorite, küreselleşmenin; alta devretmek zorunda kaldığı yetki ise, yerelleşmenin bir sonucudur. Küreselleşme ve yerelleşmeyle modern devletlerin karşılaştıkları sorunların bir kısmı aşmaya çalışılmaktadır” (Eryılmaz, 1997:11).

² “1980 sonrası sosyalist sistemdeki çözülme büyük bir bölgede siyasal istikrarsızlığı ve beraberinde dinsel ve etnik çatışmaları getirirken, Batılı kapitalist ülkelerde de, ulus devletin meşruiyet temellerini sorgulayan kimlik talepleri, göç ve istihdama bağlı yabancı düşmanlığı başta olmak üzere, bir dizi gelişme benzerlikten çok farklılıkların vurgulandığı bir anlayışın ipuçlarını vermeye başladı. Bu süreçte modernitenin baş aktörü olan yurttaş ve yurttaşlığa bağlı taahhüt, dayanışma, katılım ve erdem biçimleri hızla mevzi kaybederken, “reel demokrasiler”, çeşitlenen kimlik taleplerinin yol açtığı gerilimlere sahne olmuştur” (Üstel, 1999:11-12).

sağlayacak ölçüde karmaşık, esnek ve merkezilikten uzaktır. Kısaca, herşeye rağmen içinde bulunduğumuz yüzyıl, diktatörlüklerin yanısıra demokrasilerin, çatışmaların ve soykırımların yanısıra barış, istikrar, hak ve özgürlüklerin genişlediği bir dönemdir. Dolayısıyla, demokrasi, herşeye rağmen vazgeçilmez bir ideal olmaya devam etmektedir.

1.1.5.2. Temsili Demokrasinin Sınırlılıkları

Demokrasi düşüncesinin temelini oluşturan halk egemenliği, demokrasiyi diğer siyasal rejimlerden ayırdığı gibi, aynı zamanda, siyasal rejimin meşruiyet çerçevesini de oluşturmaktadır. Ancak halkın doğrudan doğruya siyasal gücü kullanması pek mümkün olmamaktadır. Bugün genelde demokratik siyasal rejimler temsil esasına dayanmakta ve temsili demokrasi olarak tanımlanmaktadır. Fakat günümüzde temsil sürecinde bazı sorunlar olduğu düşünülmekte ve daha 18. yüzyılda temsili sistemi¹ eleştiren J.J. Rousseau'nun eleştirilerine benzer eleştiriler sergilenmekte ve doğrudan demokrasi söylemleri dile getirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, küreselleşme süreci temsili demokrasilerin yetersiz kaldığıyla ilgili bir gerçeği de ortaya koymuş bulunmaktadır.

Günümüzde, bütün demokrasilerde yöneticiler yönetilenler tarafından serbest seçimlerle belirlenmektedir. Fakat, bu temsil ve seçim, sivil toplumda oluşan talepleri, tepkileri ya da itirazları dile getirmediğinde hiçbir anlam taşımamaktadır. Çünkü, temsil gerçekleşmiyor demektir. Bugün, demokrasiyle ilgili tartışmalardan biri, halk iradesinin gerçekte varolup olmadığı ve yönetip yönetemediği ile ilgilidir (Huntington, 1994: 32). Günümüzde halk yönetiminin gerçek olmadığını, bir mit veya efsane olduğunu söyleyenler bile bulunmaktadır.²

Bugün, kitle toplumu tartışmaları, işlerin karmaşıklaşması, kentlerin büyümesi ve karar alma sürecinin merkezileşmesiyle birlikte, artan iletişim imkanlarına rağmen halkın kamusal sorunları anlayıp tercihte bulunma imkanını büyük ölçüde kaybettiğini söyleyebiliriz. Kimilerine göre de (Aytekin, 2000: 29), “artık aydınlanmanın aktif ve rasyonel insanı, yerini edilgen, pasif ve etkisiz yurttaşa bırakmıştır.” Bugün demokratik

¹ Oysa, temsili demokrasi ya da yönetimin bir azınlığın ayrıcalığı olması, “Weber’in deyimiyle modern zamanların kaçınılmaz bir özelliği” (Giddens, 2000:30).

² Temsili demokrasi kuramında, halkın rızası temel alınmakta ve temsilcilerin halkın rızası doğrultusunda iktidarı kullandıkları varsayılmaktadır. Eleştirilerin yöneldiği nokta ise, teorideki durumun aksine, pratikte seçim olgusuyla iktidarı kullanan temsilcilerin bu kullanım sırasında halkın rızasını istedikleri biçimde yorumladıkları yönündedir. Bir sonraki seçime kadar halk verdiği yekiyi geri alamamakta ve iki seçim arasında egemenliğin gerçek sahibi olan halk pasif bir konumda kalmakta, nasıl yönetilmesi gerektiği konusunda söz sahibi olamamaktadır.

rejimlerde bile, çoğu kez, bireyin siyasal etkinliğinin marjinalleştiği görülmektedir. Dolayısıyla, demokrasinin öznesi sayılan aktif bireyin silikleşmesi demokrasiyi anlamsız kılmaktadır. Bireyi yeniden güçlü ve aktif yapmanın yolu ise, öncelikle yerel ve sivil pratiklerden geçmektedir.

Liberal demokrasinin temel gereklerinden biri, bireyin özgürlüğü, seçme ve katılım hakkı, buna bağlı olarak da etkinliği idi. Fakat bugünün modern toplumunda bireyin giderek güçsüzleştiğini, marjinalleştiğini ve farklı toplumsal grupların ön plana çıktığını görmekteyiz. Özellikle, parti yapılarının ve devlet bürokrasisinin merkezileşmesi ve profesyonelleşmesiyle halk iradesinin yerini bu yapıların aldığı konusu gündeme gelmektedir. Halbuki demokrasi, parti içi demokrasiyi gerektirdiği gibi, seçilmiş siyasal temsilcilerin devlet bürokrasisini halkın özgürlükleri ve istekleri doğrultusunda yönlendirmesini de gerektirmektedir. Çünkü, demokrasilerde temsilciler yaptıkları veya yapmadıkları durumlar için halk karşısında sorumludurlar.

Robert Michels'ın "oligarşinin demir yasası" (Michels, 2001:224-234) biçiminde ortaya koyduğu görüşlerinin esası da nihayetinde temsili demokrasinin belli ve görelî olarak dar bir siyasal seçkinler ya da profesyonel politikacılar ve bürokratlar tarafından gerçekleştirildiği yönündedir. Eğer bu analizi doğru kabul edecek olursak, liberal (temsili) demokrasinin temel öncüllerini yeniden ele alıp değerlendirmek gerekecektir. Günümüzde temsili demokrasinin bahsettiğimiz bütün bu sınırlılıkları, yerel ve sivil pratikler, bunlara bağlı olarak da, katılım kavramı ve katılımcı demokrasi anlayışı çerçevesinde aşılmaya çalışılmaktadır. "Katılımcı demokrasi (ise), devlet sivil toplum ilişkilerinin değişen toplumsal şartlar ve küreselleşen ihtiyaçlara göre yeniden örgütlenmesini" gerektirmektedir (Dursun, 2001a: 23).

Modern dönemin demokrasi anlayışını ifade eden liberal demokrasi, temelde uzlaşmaya dayalı bir temsili demokrasiydi (Dursun, 2001a: 21; 2002: 194). Fakat küresel süreçte modernitenin temsili/liberal demokrasilerine siyasal katılımı yeterli düzeyde sağlayamadığı, bireysel farklılıkların ve kimliklerin temsilini mümkün kılmadığı gibi temel konularda itirazlar yükselmiş, farklılığı, farklı kimlik politikalarını ve çoğulcu siyaseti ifade eden katılımcı "radikal demokrasi" kavramı ortaya çıkmıştır (Dursun, 2001a: 22-23; 2002: 194-195). Temsili demokrasinin post-modernizme uyarlanması ihtiyacını ifade eden "radikal demokrasi" konseptinin özünü, uzlaşmadan ziyade

farklılıkların, çoğulcuğun, farklı kimliklerin tanınması ve böylece mevcut demokrasinin derinleştirilmesi hususu oluşturmaktadır (Keyman, 1999: 201).

1.1.5.3. Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetim

Katılımcı demokrasi, temsili demokrasinin bazı açmazlarına çözüm bulmak ve halkın siyasal sürece seçim dışında daha aktif katılımının sağlanması düşüncesine dayanır. Katılımcı demokrasiyi savunanlar, genel olarak siyasetin sürekli bir etkinlik olması ve sadece belli aralıklarla yapılan seçimlere indirgenmemesi üzerinde durur (Dursun, 2002: 191-192). Bununla birlikte, katılımcı demokrasi, halkın kendisiyle ilgili kararların alımına daha etkin katılımı ifade eder. Dolayısıyla, katılımcı demokrasi pratikleri için halka geniş katılım kanallarının sunulması gerekir. Bunun için en uygun ortamı da, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler sunar. Çünkü bu yapıların ülke çapında geniş bir katılım ağı oluşturma potansiyelleri vardır.

Benjamin Barber, “güçlü demokrasi” kavramlaştırmasını, katılımcı demokrasi, doğrudan ve yarı doğrudan demokrasi pratikleri, aktif yurttaş katılımı ve ademi merkeziyetçi bir yapıyla özdeşleştirmiştir (Barber, 1995:165-200). G. Almond ve S. Verba ise, “The Civic Cultura” (Almond and Verba, 1963) adlı çalışmalarında, demokrasiyi aktif yurttaş ve katılımcı bir siyasal kültüre dayandırmışlardır. Bu düşünürlere göre, demokrasinin başarısı, bütün yurttaşların karar alma süreçlerine etkin biçimde katılmalarına ve katılımcı yurttaşlık kültürünün varlığına bağlıdır.

Bazılarına göre (Sarıbay, 1996:71), katılımcı demokrasi, “yurttaşların kendilerini etkileyen tüm kararların alınmasına etkin olarak çeşitli şekillerde katılmaları ve bu katılmanın toplumun tüm sektörlerinde oldukça yüksek bir ademi merkeziyetçilik aracılığıyla gerçekleşmesidir.” Öte yandan, içinde yaşadığımız küresel süreçte temsili demokrasinin temsil krizini aşmak için katılım kavramı çerçevesinde yeni görüşler ileri sürülmekte ve katılım olgusu özellikle, yerel yönetimlerle birlikte ele alınmaktadır. Çünkü gerek yeni demokrasilerde, gerekse gelişmiş demokrasilerde katılım olgusu ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Sadece seçimler, katılım için yeterli olmadığı gibi, seçimlere katılım oranlarında da büyük düşüşler gözlemlenmektedir.

Bu çerçevede, küresel süreçte kamu karar alma mekanizmasının yeniden düzenlenmesiyle ilgili olarak katılımcı demokrasi yaklaşımı ön plana çıkmış bulunmaktadır. Katılımcı demokrasi yaklaşımı ise, yerel yönetim ve yönetişim kavramlarını ön plana çıkarmış

bulunmaktadır. Böylece, karar alma mekanizmasında halkın daha fazla söz sahibi olması ve devlet-toplum ilişkilerinin daha yatay bir biçim alması öngörülmektedir. Alan Duben’e göre (Duben, 1994:23):

“Katılımcı, demokratik yerel yönetim genellikle demokrasinin beşiği, temeli olarak görülür....Bu temel, kendilerini özgürce yöneten ve insan haklarının gerektirdiği özgürlükleri yaşama geçiren aktif yurttaşlarca oluşturulur...Yönetimin başka hiçbir kademesinde, yurttaşlar, kamu yaşamını yönetme sürecine bu ölçüde doğrudan katılmazlar ve yönetimin başka hiçbir kademesinde, yönetimin bireylerle toplulukların gereksinimlerine böylesine duyarlı olma olanağı yoktur.”

Katılımcı demokrasi yaklaşımı, halkın kendi kendini yönetmesi ve kamu işlerine katılması anlamında, kökleri Eski Yunan sitelerine kadar giden bir yaklaşımdır. Bugün yapılmak istenen de, yerel yönetimler gibi demokrasi araçlarıyla halkı kamu karar-alma mekanizmasında daha etkin bir konuma getirme çabasıdır. Bazı düşünürlere göre de, halkın kesintisiz biçimde kendini ilgilendiren politikalarda söz sahibi olabilmesini ifade eden katılımcı demokrasi kavramı, aynı zamanda, halkın çeşitli kanallarla siyasete en geniş biçimde katılabilmesini (Dursun, 2002:192-193; Çukurçayır, 2000:13) gerektirir. Bu da geniş ölçüde, demokratik bir yerel yönetim ağıyla mümkündür.

“Demokrasiyi üstün kılan, halkın siyasal sisteme katılımı ve denetimidir....Katılımın amacı, siyaseti ve yönetimi etkilemektir...Bu durum ulusal siyaset için olduğu kadar yerel siyaset için de geçerlidir” (Çukurçayır, 2000:13). Diğer bir ifadeyle, çağdaş demokrasilerde “yurttaşlığın temelini, siyasal kontrolün sağlanmasına katılmak” (Sarıbay, 1996:69) oluşturmaktadır. Bunun için de, yurttaşların özerk ve baskıdan korunmuş olması önemlidir. “Yurttaş ancak özerk olduğu ve kendini geliştirdiği oranda katılımcı demokrasi gerçekleşebilir; katılımcı demokrasinin gerçekleştiği oranda da yurttaş özerk olup kendini geliştirebilir” (Sarıbay, 1996:72). İşte, yerel yönetimler de, tam burada, yani, yurttaşın özerk hareket edebilmesinde ve katılımcı demokrasinin hayat bulmasında önemli bir rol üstlenebilmektedir. Elbette, bu yerel yönetimlerin de gelişmiş ve demokratik bir yapı arzemesi gerekir.

Böylece, katılımcı demokrasi anlayışının ortak paydasını, devlet üzerinde demokratik denetim mekanizmalarını işletecek aktif yurttaş, demokratik sivil toplum anlayışı ve ademi merkezîyetçilik oluşturmaktadır. Katılımcı anlayışa dayanan istikrarlı demokrasiyi kurumsallaştırmak için de, demokratik yerel kurumların oluşturulması gerekmektedir. Bu çerçevede, üzerinde durulması gereken bir hususta, “elektronik demokrasi” kavramı ve

bununla bağlantılı e- belediye ve e-demokrasi yaklaşımlarıdır. Bu kavramlar, katılımcı demokrasi olgusu çerçevesinde, bilgi toplumu yönelimli siyasal sistemlerin demokratikleştirilmesi üzerine yapılan tartışmalarda yerini almaktadır. Bununla birlikte, bu kavramların analizini ikinci bölüme bırakıyoruz.

1.2. Demokrasinin Kurumsallaşması ve Temel Yaklaşımlar

Günümüzde, bütün demokrasi deneylerinin başarılı olmadığını ve istikrar kazanmadığını biliyoruz. Peki, bunun sebebi ne diye sorduğumuzda ise, karşımıza demokrasinin kurumsallaşması ya da pekişmesi sorunu çıkmaktadır. Son dönem demokrasi literatüründe, özellikle de, üçüncü dalga demokrasilerini inceleyen çalışmalarda kurumsallaşma kavramı yerine, “pekişme” (consolidation) kavramı kullanılmaktadır. Bu çalışmada iki kavram da eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

1.2.1. Demokrasinin Pekişmesi

Pekişme kavramı, özellikle 1974 sonrası Güney Avrupa, Latin Amerika, Orta ve Doğu Avrupa ve de geçmiş Sovyet ülkelerinin demokratikleşme analizlerinde sık kullanılan ve demokrasinin kurumsallaşmasını ifade eden bir terimdir. Demokrasinin pekişmesi, Carsten Q. Schneider ve Philippe C. Schmitter’e göre (Schneider and Schmitter, 2004: 60-62), çok tartışmalı olmakla birlikte, genellikle bir süreci, diğer bir ifadeyle, siyasal aktörler arasında karşılıklı güvene dayalı, sonuçların önceden bilinmediği ve rekabetin belli kurumlar çerçevesinde yapıldığı bir süreci ifade eder. Kısaca, demokrasinin pekişmesi, öncelikle siyasal rekabet sürecinde önceden belli olmayan tesadüfi sonuçlara rızayı ifade eder.

Bununla birlikte, demokratik pekişme kavramı, daha geniş bir demokrasi tanımı yapmayı gerektirir. Pek çok düşünürün demokrasinin pekişmesi konusundaki ortak düşüncesini; demokratik sistemin istikrar kazanması ve demokratik değerlerin ilgili toplumda derinleşmesi, içselleştirilmesi hususu oluşturur. Adam Przeworski ise, demokratik pekişmeyi, kendi kendini yönetme sisteminde bir “denge durumu” olarak tanımlar. Eğer demokratik kurumlar kasabada (toplumda) oynanan oyunun tek kuralı heline gelirse demokrasi pekişmektedir. Ona göre, demokrasinin kökleşmesi, sosyo-ekonomik koşulların ve kurumların ortak etkisinin bir sonucudur (Przeworski, 1995: 24, 34). Yazar’a göre,

“Ne zaman ki, belirli sosyal ve ekonomik koşullar altında siyaset ancak özgün bir kurumsal çerçeve içinde yapılabilir duruma gelir, kimse demokratik kurumlar dışına çıkarak siyasal eylemlerde bulunmayı aklına bile getirmez, ve siyasal

mücadeleyi kaybedenler kendilerini mağduriyete götüren kuralları reddetmek bir yana, aynı kurallar altında yeniden şanslarını denemek isterler, o zaman demokrasinin yerleşiklik kazanmış olduğu söylenebilir. Kurallarına uyulması kendiliğinden sağlandığı zaman, ilgili siyasal güçlerin çıkarlarını ve değerlerini kurumlar arasında cereyan eden ve sonuçları kestirilemeyen bir etkileşime bırakmağa rıza gösterdikleri zaman demokrasi yerleşmiştir.... Ne zaman ki itaat – yani eylemlerin kurumsal çerçeveler dahilinde kalmasını kabullenmek - tüm ilgili siyasal güçlerin izlediği ve bir merkezden yönlendirilmeyen stratejilerin denge durumunu ifade ederse, o zaman demokrasi yerleşmiştir” (Przeworski, 1995:24-25).

Öte yandan, kurumsallaşmasıyla ilgili literatüre baktığımızda kavramın genelde, minimalist ve maksimalist olmak üzere iki biçimde tanımlandığını görmekteyiz (Schedler, 1997: 4, 19-20; Özbudun, 2003: 8). Minimalist tanımlama, serbest seçimleri ve siyasal iktidarın demokratik usullerle barışçıl bir şekilde el değiştirmesini vurgularken; maksimalist tanımlama, demokratik kurumların ve değerlerin hem seçkinler, hem de halk düzeyinde genel olarak içselleştirilmesini ve yerleşmesini vurgulamaktadır. Aslında bu tanımlama, demokrasinin tedricen ve bir sosyalizasyon süreci içerisinde kurumsallaşmasını anlatmaktadır. Gerçek anlamda, demokrasinin kurumsallaşmasını da bu ikinci tanım sunmaktadır.

Diğer yandan Andreas Schedler, demokratik pekişmenin minimalist ve maksimalist tanımlamalarına benzeyen bir analitik ayrım daha yapmaktadır. Bu ayrım, pekişmenin “pozitif” ve “negatif” konseptlerini içermektedir (Schedler, 1997: 3-4; 2001: 68). Negatif konsept, demokratik istikrarın korunmasını, anti-demokratik etkilerin azaltılmasını, demokratik bozulmanın, aşınmanın ve geriye dönüşün önlenmesini kapsarken; pozitif konsept, demokratik pekişmeyi gelişmiş bir demokrasiye ulaşma yönünde ilerleme olarak sunmaktadır (Schedler, 1997: 10-11). Sonuç olarak negatif konsept demokrasinin biçimsel düzeyde hayata geçmesini ifade ederken, pozitif konsept kurumsallaşma sürecinin tamamlanmasını vurgulamaktadır.

Bununla birlikte, kurumsallaşma sürecinin ne zaman tamamlandığı konusu oldukça belirsiz bir durum arzetye ve tartışmalara neden olmaktadır. Bu konuda Schedler, demokratik pekişmenin başlaması ve beklenen sonuçları üretmesi için demokratik rejime geçilmiş olmasını gerekli ve zorunlu bir ön koşul olarak görmektedir. Fakat, demokrasiye geçişin başarıyla tamamlanması da her zaman demokratik pekişmeyi mümkün kılmamaktadır (Schedler, 1997:6). Bazılarına göre (Özbudun, 2003:9),“bu tartışma, demokrasiye geçişin tamamlandığı an ile demokrasinin pekiştiği an arasında büyükçe bir gri alanın var olduğunu göstermektedir.”

Öte yandan, Guillermo O'Donnell'in üzerinde durduğu "ikinci geçiş" kavramı, bu tartışmada faydalı bir analitik araç olarak ortaya çıkmaktadır. Guillermo O'Donnell'e göre (O'Donnell, 1993: 4), otoriter rejimlerin demokrasiye dönüşümü ya da demokratikleşme sürecinin tamamlanması iki geçişi içermektedir. Birincisi daha evvelki otoriter rejimden açık ve rekabetçi seçimlerle demokratik yönetimin kurulmasına geçiştir. İkinci geçiş ise, demokrasinin kurumsallaşmasına, diğeri bir ifadeyle, demokratik rejimin bütün fonksiyonlarıyla kökleşmesine geçiştir. O'Donnell, demokrasinin pekişmesinde özellikle ikinci geçişin (second transition) önemine dikkat çekmektedir. Çünkü birinci geçiş çeşitli zorlukları ve geriye dönüş ihtimallerini de içermektedir.

Philippe C. Schmitter, Carsten Q. Schneider ve Adam Przeworski gibi düşünürler ise, makro düzeyde ulusal siyasal rejimlerin demokratikleşmesi sürecini, liberalleşme, demokrasiye geçiş ve demokrasinin kurumsallaşması biçiminde üç aşamada ele almaktadırlar (Schneider and Schmitter, 2004: 59-63; Przeworski, 1995: 51-77). Liberalleşme, bireylerin ve sosyal grupların haklarının ve özgürlüklerinin tanınmasını, vatandaşlık haklarının genişlemesini, hukukun egemenliğini, seyahat, konuşma, inanç ve sözleşme özgürlükleriyle özelleştirme ve desantralizasyon hamlelerini gerektirir. Siyasal liberalleşme, minimum düzeyde, bireylerin ve grupların serbest hareket edebilmesini, güvenliğini ve buna karşın mevcut otoritelerin sorumluluğunu, hukukun saygı görmesini gerektirir. Ayrıca, bu süreçte, siyasi güçle vatandaşlık arasındaki bağı, ilişkinin kurulması ve vatandaşların siyasal sürece eklemlenmesi de gerekir. Demokrasiden ve demokrasinin pekişmesinden öncelikle anlaşılması gereken budur (Schneider and Schmitter, 2004: 60-61).

Önce liberalleşme, sonra "otoritecilikten çıkış" ve demokrasiye geçiş ve nihayet ikinci geçiş yani, pekişme olgusu üzerinde duran Adam Przeworski'ye göre, politik liberalleşme, eski Sovyet Bloku'nda olduğu gibi, gerek iktidar blokunda ortaya çıkardığı çatlaklar, gerekse, sivil toplumu harekete geçirmesi yoluyla otoriter rejimlerin çözölmesini sağlamaktadır. Bu da ilerleyen süreçte, muhalefetteki ılımlılar-radikaller ile iktidardaki reformcular-sertlik yanlıları arasındaki etkileşimin ve mücadelelerin sonucuna göre, önce seçim ve demokratik hükümet gibi bazı kurumların inşasını ve demokrasiye geçişi beraberinde getirebilmektedir. Sonra da, demokrasinin pekişmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Fakat gerek liberalleşme, gerekse demokrasiye geçiş süreçleri geriye dönüş olasılıklarını da çoğu zaman beraberinde taşımaktadır (Przeworski, 1995: 51-77).

Öte yandan, bazı düşünürler demokrasinin kurumsallaşmasını bir takım koşullara ya da faktörlere bağlı olarak ele almaktadırlar. R. Dahl’a göre (Dahl, 2001:148-149), bir ülkede demokrasinin yerleşmesi, demokratik kurumlar ve istikrar için elverişli olan ve zemin hazırlayan bazı gerekli ve yararlı koşulların mevcut olmasını gerektirmektedir. Dahl, bunları beş grupta toplamaktadır: Bunlardan ilki; asker ve polisin seçilmiş yetkililer tarafından denetimini, ikincisi; demokratik inançları ve siyasal kültürü, üçüncüsü; demokrasiye düşmanca yaklaşan dış kontrolün olmamasını, dördüncüsü; modern bir piyasa ekonomisini ve modern bir toplumu, sonuncusu ise; alt kültür çoğulculuğunun güçlü olmamasını içermektedir.

O’Donnell ise, demokratik pekişmenin şu beş faktöre bağlı olduğunu belirtmektedir: Birincisi; siyasal gücün eski ve yeni alternatifler arasında değişimi, ikincisi; en ağır ekonomik kriz dönemlerinde bile siyasal sistemin istikrarını koruması ve sisteme desteğin devam etmesi, üçüncüsü; isyanların ve stratejik mevkilerde bulunan az sayıda kişilerin sisteme zarar vermesinin başarıyla önlenmesi, dördüncüsü; parti sistemlerinde ortaya çıkan radikal unsurlara karşın rejimin istikrarını koruması ve son olarak, anti-sistem partilerinin ya da sosyal hareketlerin olmaması hususu vurgulanmaktadır (O’Donnell, 1996: 38).

Andreas Shedler ise, demokratik pekişmenin davranışsal, tutumsal ve yapısal kaynakları üzerinde durur. Shedler’e göre, bu üç faktör arasındaki etkileşim, yapısal faktörlerden aktörlere ve tutumlara oradan da, davranışlara ve istikrara doğru bir gelişme göstermektedir. Davranışsal faktörler, temel olarak rejimin istikrarını ele almaktadır. Burada, siyasal kurumların güçlenmesi ve sürdürülebilirliği siyasal aktörlerin davranışlarına bağlanmaktadır. Demokrasinin kasabada oyunun tek kuralı olarak yerleşmesi demokratik oyuncuları gerektirmektedir. Diğer bir ifadeyle, “demokratik oyuncular yoksa, demokratik rejimin de olmayacağı” düşüncesi vurgulanmaktadır (Shedler, 2001: 69-70).

Tutumsal bakış ise, “demokratik konsensus” ve rejimin meşruiyeti üzerinde odaklanmaktadır. Burada demokrasinin pekişmesi, siyasal elitlerin ve vatandaşların ekseriyetinin demokratik rejimi desteklemesi ve anti-demokratik tutumlardan ve düşüncelerden uzak olması biçiminde değerlendirilmektedir. Yapısal faktörler de hem aktörlere, hem de tutumlara kaynaklık etmekte ve demokrasiyi sağlam sosyo-ekonomik ve kurumsal unsurlara dayandırmaktadır (Shedler, 2001: 75-80). Shedler’in ayrımına benzer bir ayrımı da, Juan J. Linz ve Alfred Stepan yapmıştır. Linz ve Stepan (Linz and Stepan,

1996:5-6), demokrasinin pekişmesini davranışsal, tutumsal ve anayasal boyutlarıyla analiz etmişlerdir. Davranışsal boyut, siyasal, sosyal, ekonomik ve kurumsal aktörlerin anti-demokratik rejim talebinde bulunmamasını, şiddete ve yabancı (dış) müdahalesine yönelinmemesini içermektedir. Ancak bu şekilde demokratik rejim pekişebilecektir.

Tutumsal boyut ise, halkın çoğunluğunun demokratik yöntemleri ve usulleri en iyi yönetim biçimi olarak görmesini ve alternatiflerin pek anlam taşımasını ifade etmektedir. Linz ve Stepan’a göre, “halkın ezici çoğunluğu şiddetli politik ve ekonomik krizlerle karşılaştığında bile, daha ileri politik değişimin parametrelerinin demokratik prosedürler içinde ortaya çıkacağına inandığı zaman demokrasi kasabada tek oyun olmaktadır” (Linz and Stepan, 1996: 5). Anayasal boyut ise, ülkede hükümet ve hükümet dışı güçlerin demokratik sürecin gerektirdiği demokratik usuller ve kurumlar çerçevesinde hareket etmesini ve bu tarz işleyişin alışkanlık haline gelmesini kapsamaktadır (Linz and Stepan, 1996: 6).

Linz ile Stepan ayrıca, demokrasinin pekişmesi için şu beş temel şart üzerinde durmuşlardır (Linz and Stepan, 1996: 7-15): Bunlardan birincisi; devletten özerk ve gelişmiş bir sivil toplum, ikincisi; meşru görülen kamu gücü ve devletle, gelişmiş siyasal kurumların varlığı (siyasal partiler, seçimler, seçim yöntemleri, liderlik vb.), üçüncüsü; hukukun egemenliği; güçlü bir yargı sistemi ve hukuk kültürü, dördüncüsü; seçilmiş demokratik liderlerin kullanabileceği etkili ve yararlı bir devlet bürokrasisi ve beşincisi; devletle piyasa arasında köprü olacak normların, kurumların ve düzenlemelerin yani, iktisadi toplumun mevcutluğu hususlarıdır.

Demokrasinin pekişmesiyle ilgili farklı düşünürlerin bu yaklaşımlarından sonra öz olarak şunları söyleyebiliriz: Demokrasinin bir toplumda kurumsallaşması için rejimin meşruluğu, demokratik değerlerin ve kurumların o toplumda büyük ölçüde içselleştirilmesi ve demokratik bir kültürün oluşumu gerekmektedir. Ayrıca, bu değerleri ve kurumları destekleyecek sosyo-ekonomik bir zeminin oluşumu da zorunlu gözükmektedir. Yine, ülkede politik ve ekonomik bir monopolün olmaması, özgürlüğün kurumsallaşması, hukukun egemen kılınması, gücün bir merkezde toplanmaması ve desantralize edilmesi, dolayısıyla; güçlü bir yerel yönetim ağı ile rekabetçi, çoğulcu ve katılımcı bir yapının oluşması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, demokrasinin kurumsallaşması olgusu, demokrasinin bir kültür olarak içselleştirilmesini ve buna bağlı olarak özgürlüğün, eşitliğin, hukukun, katılımın, yerel yönetimin, sivil toplumun, çoğulculuğun ve ademi merkeziyetçi bir yönetim kültürünün varlığını gerektirmektedir.

1.2.2. Demokrasinin Kurumsallaşmasıyla İlgili Temel Yaklaşımlar

Demokrasinin kurumsallaşmasıyla ilgili yaklaşımların kökenlerini Tocqueville'nin "Amerika'da Demokrasi" adlı çalışmasına kadar götürebilmekteyiz. Fakat, özellikle, İkinci Dünya savaşı'ndan sonra siyasal gelişme ve modernleşme teorileriyle ilgili konu üzerinde durulmuştur. Son olarak da, "üçüncü dalga" demokrasilerini inceleyen literatürde demokrasinin kurumsallaşması konusu daha geniş bir yer bulmuştur. Bugün, demokrasi literatüründe demokratik sistemin yerleşik bir geleneğe dönüşmesini ya da kurumsallaşmasını ele alan pek çok yaklaşım söz konusudur. Demokrasinin kurumsallaşmasında etkin rolü olan, katkı sağlayan ve kurumsallaşmayı kolaylaştıran unsurlardan hangisinin ya da hangilerinin anahtar kavram olarak seçilmesine, öncelik tanınmasına, ilgi odağı oluşturmaya göre, bu yaklaşımlar farklılık arz etmektedir. Fakat gerçekte, demokrasinin kurumsallaşması, pek çok faktörün katkısını ve biraraya gelmesini gerektirmektedir.

Bu çalışmada, demokrasinin kurumsallaşması olgusu, kurumsal, kültürel, sosyal ve ekonomik olmak üzere dört temel yaklaşımla analiz edilecektir. Bu yaklaşımları, siyasal kurumlar ve siyasal kurumlaşma, siyasal kültür, toplumsal ortam: sivil toplum ve yerel yönetim, ekonomik gelişme başlıkları oluşturmaktadır.

1.2.1.1. Siyasal Kurumlar ve Siyasal Kurumsallaşma

Geçmişte ve günümüzde bir çok yazar demokrasinin kurumsallaşmasında siyasal kurumları merkezi ilgi odağı haline getirmişlerdir. Dahl, Huntington, Przeworski ve O'Donnell gibi daha birçok siyaset bilimci, demokrasinin istikrar kazanması ve yerleşik bir geleneğe dönüşmesinde siyasal kurumlara hayati bir rol yüklemişlerdir. Dahl, "bir ülkenin demokratik olarak yönetilmesi için... en azından ideal demokrasinin kriterlerine tamamen olmasa da çoğunlukla uyacak belirli politik düzenlemelere, uygulamalara ya da kurumlara sahip" (Dahl, 2001:87) olunması gerektiğini vurgulamıştır.¹ Dahl'a göre, geniş ölçekli bir demokrasinin var olması ve demokratik hedeflere önemli ölçüde ulaşılması için modern temsili demokrasinin şu altı siyasi kuruma ihtiyacı vardır:

¹ Dahl, politik düzenlemelerin, "demokratik olmayan bir yönetimden yeni çıkan" ülkelerde geçici olabileceğini, uygulamaların daha sağlam ve alışılmış olduğunu, kurumların ise, uzun bir sürede nesilden nesile geçerek kurumsallaştıklarını vurgular. "Bir ülkede demokratik olmayan yönetimden demokratik yönetime geçerken ilk baştaki demokratik düzenlemeler aşamalı olarak uygulamalara, bunlar da zamanla oturmuş kurumlara dönüşmektedir" (Dahl, 2001:87-88).

Bunlar; seçimle belirlenmiş memurlar, özgür, adil ve sık sık yapılan seçimler, ifade özgürlüğü, alternatif bilgilenme kaynakları, kurumsal özerklik ve bütün yetişkinlerin sisteme dahil edilmesidir. “Bunlar demokratik bir ülke için gerçekleşmesi gereken minimum şartlardır” (Dahl, 2001:88-89). Bu kurumların demokrasilerdeki rolleri; halkın yönetime ve politik hayata geniş biçimde katılımı ve etkin rol alması, gündemin kontrolü, oy kullanma eşitliği ve bilgilenme gibi, bazı demokratik kriterleri yerine getirmektir (Dahl, 2001: 96). Böylece Dahl, siyasal kurumları demokrasinin kurumsallaşması için asgari şartlar olarak değerlendirmiştir.

Bazı düşünürler (Alexander, 2001: 249-250) ise, siyasal kurumların demokratikleşme sürecinde stratejik etkileşim ortamı kurmaları ve demokratik pekişmenin öngörülebilirliğine katkılarına bağlı olarak iki önemli rol oynadıkları üzerinde durmuşlardır. Bunlara göre, siyasal kurumlar demokratikleşme sürecinde hem politik riskleri azaltmakta, geniş politik grupları işbirliğine yönlendirmekte, hem de bu süreçte katılımcılara öngörülebilir istikrarlı bir platform sağlamaktadırlar. Fakat demokrasinin pekişmesinde kesin, sonuca götürücü bir rol oynamamaktadırlar.

Adam Przeworski ise, demokrasinin kurumsallaşmasını koşullarla kurumların etkileşiminde görmüştür. Yine, Przeworski’ye göre, demokrasinin kurumsallaşması bir anlamda; siyasal gücün kişilerden ve gruplardan demokratik kurumlara geçmesi demektir (Przeworski, 1995:71). Özellikle, siyasal gücü, barışçıl yoldan el değiştirmenin yerleşmesi, silahlı güçlerin iç baskı unsuru olmaktan çıkarılıp sivil denetime alınabilmesi, önemli siyasal güçlerin kendi değer ve çıkarlarını maksimize etmek için rekabet edebildikleri bir kurumsal çerçevenin varlığı demokrasiyi pekiştirmektedir (Przeworski, 1995:64-93).

O’Donnell ise, “ikinci geçişi” yani, demokrasinin kurumsallaşmasını, kesin olarak, kurum¹ inşasının başarı ya da başarısızlığına bağlar. Çünkü, güçlü siyasal kurumlar, siyasal gücün değişiminde, siyasal istikrarda, ekonomik başarılarda ve önemli karar noktalarında hayati bir rol oynamaktadırlar. Özetle; çağdaş ve karmaşık toplumlarda demokratik siyasal kurumlar, toplumdaki farklı eğilimleri, çıkarları, kimlikleri organize eden, yapısal faktörlere, bireylere, çeşitli gruplara farklı açılımlar sağlayan çok önemli araçlardır (O’Donnell, 1993:4-7).

¹ Kurumlar, etkileşimi düzenleyen biçimler (modeller), pratikler, düzenli kabuller olarak ele alınmaktadır. Temel rolleri; etkileşimi belli usuller ve formal ya da informal normlar dahilinde gerçekleşmesini sağlıyor olmalarıdır (O’Donnell, 1993:5).

Bununla birlikte, siyasal kurumları merkeze alan bu yaklaşımlar arasında en popüler olanı, Huntington'un "siyasal kurumsallaşma" tezidir. "Yerleşmiş, muteber ve tekrar gören davranış kalıplarını" kurum¹ olarak betimleyen yazar, siyasal kurumlaşmayı ise, "örgütlerle usullerin itibar ve istikrar kazanmaları süreci" (Huntington, 1965-1966:65) olarak tanımlamaktadır. Burada kurum kavramı, daha çok biçimsel bir yapı, kurumsallaşma ise, bir çeşit sosyalleşme anlamında ele alınmaktadır. Huntington 1960'larda, özellikle, gelişmekte olan ülkelerde siyasal gelişme ve demokrasi için siyasal kurumlaşmayı anahtar kavram olarak kullanır.

Huntington, siyasal gelişimle meşgul olan düşünürlerin bir kısmının, siyasal gelişmeyi, rasyonelleşme², ulusal bütünleşme ve demokratlaşma olarak algıladığını,³ bir kısmının da, modernleşme süreçlerine bağlı olarak sosyal mobilizasyon (artan kentleşme, okur yazarlık, kişi başına düşen milli gelir, kitle iletişim araçları kullanım oranları gibi) ve artan siyasal katılma kavramları üzerinde odaklandıklarını, oysa ki, Asya, Afrika ve Latin Amerika gibi, gelişmekte olan ülkelerinin siyasal sistemleri konusunda örgüt kurma ve siyasal kurumların gelişimine daha çok önem verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu ülkelerde hızlı modernleşmenin (yüksek mobilizasyon ve artan siyasal katılma) siyasal kurumları zayıf düşürdüğünü ve siyasal gelişim yerine siyasal bozulmaya yol açtığını vurgulamıştır (Huntington, 1965-1966: 55-64, 78-85).

Siyasal gelişmeyi, mobilizasyon ve katılma olarak incelemek yerine, modernleşmeden ayırarak, siyasal örgüt ve usullerin kurumlaşması biçiminde tanımlayan düşünür, siyasal gelişmişlik için her zaman yüksek bir modernleşme oranının gerekmediğini de belirtmiştir. Hindistan'ın, oldukça düşük olan modernleşme düzeyine (kişi başına düşen gelir, kentleşme oranı, okur yazarlık, sanayileşme) rağmen siyasal bakımdan gelişmiş,

¹ Kurumlar, gelenek ve tecrübelerin ürünü olarak tarihi süreçte toplumsal bir ihtiyacı karşılamak üzere ortaya çıkan ve istikrarlı sosyal ilişkiler düzeni kuran, sürekli ve formal yapılardır. Bu yapıları Fichter, kültür normlarının yerleşmiş, belli ve sürekli tatmin yolları, ihtiyaçları karşılama biçim ve metotları olarak değerlendirmektedir (Fichter, 1992: 111). Douglass C. North ise, kurumları bir toplumda oynanan oyunun kuralları olarak tanımlamakta ve bu kuralların insanlar arasındaki etkileşimi biçimlendirdiğini vurgulamaktadır (North, 2002: 9). Kısaca, kurumları, istikrarlı sosyal ilişkiler düzeni kuran usul ve yöntemler ya da toplumda oynanan oyunun kuralları şeklinde tanımlayabiliriz.

² "Rasyonelleşme, grupçuluktan evrenselliğe, yaygınlıktan özgüllüğe, doğum esasından başarı esasına ve duygusalıktan duygusal tarafsızlığa yönelme demektir" (Huntington, 1965-1966:57).

³ Fakat, modernleşme sürecindeki bir çok ülkede, "demokrasinin aşınması, otokratik askeri rejimler ve tek parti rejimleri yönünde bir eğilim göze çarpıyor. İstikrar yerine, birbirini izleyen hükümet darbeleri ve isyanlar müşahade ediliyor. Birleştirici bir milliyetçilik ve millet-kurma yerine, tekrarlı etnik çatışmalara ve iç savaflara tesadüf olunuyor. Kurumsal rasyonelleşme ve farklılaşma yerine, çoğu zaman sömürge döneminden miras kalan yönetim örgütlerinin bozulması ve bağımsızlık mücadelesi sırasında gelişmiş siyasal örgütlerin zayıflayıp parçalanması olaylarına rastlanıyor... Buna karşılık, rasyonelleşme, yarışmacılık ve millet-kurma, gerçekle pek ilgili görünmüyor" (Huntington, 1965-1966: 62-63).

istikrarlı, etkin ve demokratik bir düzen kurabildiğini ifade etmiştir (Huntington, 1965-1966: 56, 82). Fakat ilginç olan Hindistan dışında bu biçimde demokrasinin kurulabildiği başka bir örnek de verilememektedir.

Kısaca, siyasal kurumlaşma; siyasal istikrar, etkinlik ve siyasal gelişim için hayati bir önem taşımaktadır. Demokrasinin kurumsallaşması için sosyal modernleşme hızı, siyasal katılma oranı ve siyasal kurumlaşma arasında bir denge kurulması gerekmektedir. Siyasal gelişmişlik ve demokrasi, güçlü, etkin ve saygın siyasal kurumlar geliştirmeye bağlıdır. “Etkin siyasal kurumların varlığı, istikrarlı ve netice itibarıyla demokratik bir hükümetin gelişmesi için gerekli ve aynı zamanda kendini besler bir ekonomik gelişmenin ön şartıdır” (Huntington, 1965-1966: 93).

Bununla birlikte, “siyasal kurumsallaşma demokratik pekişmenin yalnızca önemli bir bileşeni olarak görülmelidir.” Bu da, “kurumsallaşmış davranış kalıpları gerçek anlamda demokratik olduğu oranda doğrudur.” Şayet böyle değilse, seçilmemiş görevliler geniş bir vesayet yetkisine sahip ya da “halkın bir kısmının temel haklarına saygı etkin bir şekilde gösterilmiyorsa, kurumsallaşma olumsuz bir karakter taşıyabilir... demokratik pekişmeye değil, tersine ondan uzaklaşmaya neden” olabilir (Özbudun, 2003:9).

Öte yandan, Huntington, kurumların gelişip olgunlaşmaları kadar, bozulup parçalanmalarının da mümkünlüğü üzerinde durmuştur. Burada, geleneksel, geçiş halinde ya da modern olarak algıladığımız toplumlardaki sosyal modernleşme süreçleriyle siyasi yapıların kuvvet, istikrar ve zayıflıkları arasındaki ilişki önemli rol oynamaktadır. Huntington’a göre, “siyasal örgüt ve usullerin kuvveti, bunların destekleniş alanlarına ve kurumlaşma düzeylerine göre değişir.” Destekleniş alanından kasıt, siyasal örgüt ve usullerin toplum faaliyetlerini ne ölçüde etkiledikleri veya kapsadıklarıdır. Küçük “bir üst sınıf, siyasal örgütleri tekeli altında bulunduruyor(sa)... bu alan dar demektir. Tersine, halkın büyük kısmı siyasal bakımdan örgütlenmiş olup, siyasal usuller uyarınca hareket ediyorsa alan geniştir” (Huntington, 1965-66: 65).

Huntington için, “bir siyasal sistemin kurumlaşma düzeyi, o sistemdeki örgüt ve usullerin uyarlanabilirliği, karmaşıksığı, özerkliği, ve tutarlılığı ile ölçülebilir. Aynı şekilde belli bir örgüt veya usulün kurumlaşma düzeyi de, onun uyarlanabilirliği, karmaşıklığı, özerkliği ve tutarlılığı ile ölçülebilir. Bu kriterleri belirtip ölçebilirsek, siyasal sistemleri kurumlaşma düzeyleri açısından mukayese edebiliriz” (Huntington, 1965-1966:65).

Bir siyasal sistemdeki örgüt ve kurumlar ne kadar uyarlanabilirse sistem o kadar kurumsallaşmış demektir. Siyasal sistemdeki örgüt ve usullerin çevrelerindeki değişmelere uyum sağlayarak olgunlaşmaları ve temel fonksiyonlarını bir kaç defa değiştirebilmeleri kurumsallaştıklarının göstergeleridir. Diğer bir ifadeyle, örgütler veya usuller tarihi süreçte kaç farklı kuşağa ve fonksiyona adapte olmuşlar ve de problemler karşısında kendilerini dönüştürerek çözüm bulma kapasitelerini sürdürmüşlerse o kadar kurumsallaşmışlardır. Örneğin, “bir örgüt kendi içinde iktidarın barışçı yoldan intikali problemini kaç kere çözmüş ve bir liderler takımı yerine bir başkasını geçirebilmişse kurumsallaşma düzeyi o kadar yüksektir” (Huntington, 1965-1966: 67).

Yine, dayandığı seçim çevresini genişletebilen ve muhalefetten iktidara geçebilen bir parti, bu süreçleri yaşamayan bir partiye göre daha fazla kurumsallaşmıştır. “Değişen fonksiyonlara başarıyla uyarlanabilen bir hükümet organının” (Huntington, 1965-1966: 70-71) durumu da, aynı şekilde değerlendirilebilir. Siyasal sistemin karmaşıklığı ise, örgütsel ve fonksiyonel anlamda gelişmeyi, genişlemeyi ve farklılaşmayı ifade etmektedir. Huntington, en istikrarsız ve en çabuk yozlaşan sistemleri, basit ve tek kişiye dayanan hükümet sistemleri, en istikrarlı olanları ise, ABD’de olduğu gibi, karmaşık, gelişmiş ve sorunların çözümünde pek çok farklı alternatif kuruma sahip olan sistemler şeklinde tanımlamaktadır (Huntington, 1965-1966: 71-73).

Özerklik ise, belli sosyal grupların menfaatlerini ifade etme araçlarından ibaret olmayan siyasal örgüt ve usullerin gelişmesi anlamında kullanılmaktadır.¹ Öte yandan, siyasal sistemin ve siyasal kurumların otorite ve tutarlılığı da siyasal kurumlaşmanın bir diğer boyutudur. Tutarlılık, siyasal örgütlerin ve kurumların belli bir disipline, konsensusa, kolektif ruha ve asgari müştereklere sahip olmasını ifade etmektedir. Bu kriterler ne kadar yüksekse, siyasal sistemlerin kurumlaşma düzeyleri de o kadar yüksektir. Bu ölçütlerin yüksekliği siyasal sistemlere etkinlik, saygınlık, güç ve prestij kazandırmaktadır (Huntington, 1965-1966: 66-76).

Öte yandan, Huntington daha sonra meşhur “Üçüncü Dalga” adlı çalışmasında ise, demokrasinin gelişme ve kurumlaşmasının temelini, siyasal kurumlaşma yanında, meşruiyet, performans, belli düzeyde ekonomik gelişme, güçlü bir orta sınıf, adil bir gelir

¹ Huntington’a göre, eğer “bir ülkede siyasal iktidar sahipleri birkaç asker tarafından devrilebiliyor veya birkaç dolarla satın alınabiliyorsa, örgüt ve usuller özerklikten yoksundur” ve soysuzlaşmıştır (Huntington, 1965-1966:74).

dağılımı, kültürel ve dinsel faktörler gibi unsurlarda görmüştür. Sonuç olarak, etkin ve güçlü siyasal kurumlar en azından minimal ya da biçimsel demokrasinin pekişmesi için hayati bir rol oynamaktadırlar. Özellikle de ulusal parlamentolar, yerel meclisler, seçimler, siyasal partiler ve yürütme organları demokrasinin pekişmesinde temel siyasal kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.2.2.2. Demokrasinin Kurumsallaşması ve Siyasal Kültür

Demokrasinin kurumlaşmasında ikinci temel yaklaşımı, siyasi kültür olgusu, diğer bir ifadeyle, bireylerin tutum ve davranışları, kültürel değerler, siyasi inanç ve gelenekler oluşturmaktadır. Siyasal kültür¹, genellikle, bir toplumun siyasal hayatıyla ilgili o toplum üyelerinin, tutum, inanç ve duygularının bir bütünü olarak değerlendirilmektedir.

Siyasi kültürün demokrasinin yerleşiklik kazanmasındaki rolünü vurgulayan yaklaşımlar yeni değildir. Tocqueville, “Amerika’da Demokrasi” adlı çalışmasında demokratik toplumdaki düzen ve istikrarla ilgili olarak siyasal kültüre, özellikle de, şehir ve kasabalarda, yerel yönetimlerde sosyal eşitlik anlayışına paralel gelişen siyasal eşitlik, hukukun egemenliği ve adem-i merkeziyetçilik olgularına büyük önem vermiştir. Tocqueville, “demokrasinin sürekliliğini sağlayan şartlar(ı) yasalar ve ülkenin kendi töreleri” şeklinde belirtmiş, fakat demokrasinin devamlılığında insanların tavrını kanunlardan daha önemli görmüştür (Tocqueville, 1994:114).

Robert Dahl da, bir ülkede istikrarlı demokrasinin mevcudluğunu, demokrasi düşüncesinin, değerlerinin ve uygulamalarının vatandaşlar ve liderler tarafından desteklenmesinde görmüştür. Ona göre, demokratik sisteme “en güvenli destek, bu inançlar ve eğilimler bir ülkenin kültürüne yerleşmiş olursa ve çoğunluğu bir nesilden diğerine aktarılırsa varolur. Başka bir deyişle, ülkede demokratik siyasi kültür mevcutsa olur” (Dahl, 2001:159). Bununla birlikte, siyasal kültür konusundaki en etkili araştırma Gabriel A. Almond ve Sidney Verba tarafından yapılmıştır.

Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra faşizmin ve komünizmin gelişimi, İkinci dünya Savaşı sonrasında ise, sömürgecilikten kurtuluş ve ulusal bağımsızlık hareketlerini neticesinde doğan yeni-ulus devletlerin başarısız demokrasi girişimleri, demokrasinin sürekliliği

¹ Siyasal kültür, bireylerin siyasal olgu ve olaylarla ilgili değerleri, yönelimleri ve inançlarıdır. Yine, “bir siyasal sistemin kolektif tarihi ile belli bir anda sistemi oluşturan bireylerin hayat tarihçelerinin ürünüdür” (Huntington, 1975:20).

konusunda kaygı duyanların sayısını arttırmıştır. Bu kaygılardan hareketle Almond ve Verba, “The Civic Culture” (Almond and Verba, 1963) adlı çalışmalarında, demokrasiyi yaşatan sosyal yapıların ve süreçlerin siyasal kültürünü beş örnek ülke seçerek ayrıntılı olarak incelemişlerdir. Onlara göre, siyasal kültürün sadece belli bir tipi, yurttaşlık kültürü (civic cultura), demokrasiye uygun düşmektedir. Bu kültür, siyasal kültürle siyasal yapının uyumlu olduğu katılımcı bir siyasal kültürdür (Almond and Verba, 1963: 31).

Bu yazarlara göre, tüm dünyada hızlı bir modernleşme süreci yaşanmakta, bu da evrensel bir dünya kültürü oluşturmaktadır. Bu kültür, katılımcı bir siyasal kültürdür. Bu dönemde, bütün dünyada en büyük siyasal devrim, siyasal katılım patlamasıdır. Daha önce dünyadan izole yaşayan ve sömürülen Afrika ve Asya toplumları, siyasal sürece giderek daha fazla katılmakta ve siyasal sistemden daha fazla talepte bulunmaktadır. Sonuç olarak, yeni dünya kültürünün katılımcı olacağı hemen hemen kesin olmakla birlikte, ne tür katılım olacağı belli değildir. Çünkü, yeni kurulan uluslarda iki tür modern katılımcı devlet tipi oluşmaktadır. Bunlardan biri, demokratik katılımcı devlet, diğeri ise totaliter katılımcı devlettir.

Demokratik devlet, sıradan insana siyasal karar alma sürecine aktif vatandaş olarak katılma olanağını sunarken, totaliter devlet ona, “katılımcı kul” rolünü vermektedir. Şayet, bu yeni uluslarda katılımcı demokratik devlet modeli gelişirse, bu kez de başka bir problem ortaya çıkmaktadır. Bu da, demokratik bir yapının siyasal partiler, seçme-seçilme hakkı, seçilmiş bir yasama kurumu gibi, demokrasinin formel kurumlarından daha fazlasını gerektirmesidir. Bu ise, demokratik siyasal kültürdür. Çünkü, yukarıda sayılan kurumların işlevsel hale gelmesi için demokratik bir siyasal kültüre ihtiyaç vardır. Bu kültür de, (civic cultura) vatandaşlık kültürüdür (Almond and Verba, 1963:3-6). Vatandaşlık kültürü, istikrarlı bir demokratik sistem için en uygun siyasal kültürdür (Almond and Verba, 1963:498).

Siyasal kültürün¹ “cemaat” (yöresel), “kul” ve “katılımcı” olmak üzere üç ana tipi² üzerinde duran Almond ve Verba, demokrasinin yerleşmesi için gerekli olan siyasal kültürü, katılımcı siyasal kültür olarak belirlemişlerdir. Siyasal kültürün cemaat ve kul tiplerini, bireylerin siyasal süreçleri algılaması ve yönelimleri itibarıyla eksik bulan düşünürlere göre, katılımcı siyasal kültürde, toplum üyeleri sistemin tümüne, hem siyasal, hem de idari yapılarına ve

¹ Bu düşünürlere göre, siyasal kültür, siyasal sisteme ve sistemin çeşitli kısımlarına yönelik davranışlarla sistem içinde bireyin rolüne yönelik tutumlar olarak siyasal yönelimleri ifade etmektedir (Almond and Verba: 1963, 13).

² Bunlar saf kültürel biçimlerdir. Bu saf tiplerin yanı sıra, cemaat-kul kültürü, kul-katılımcı kültürü ve cemaat-katılımcı kültürü gibi, karma kültürler de vardır (Almond and Verba, 1963: 17).

süreçlerine yönelmişlerdir. Diğer bir ifadeyle, siyasal sistemin hem girdi, hem de çıktı yönleriyle ilgilidirler. Bireyler bu siyasi kültürün hakim olduğu yerlerde siyasal sisteme aktif bir biçimde katılırlar (Almond and Verba, 1963: 17-19). Öte yandan, siyasal kültürler her zaman hakim olan siyasal sistemin yapılarıyla uyumlu olmayabilirler. Ancak, her siyasal kültürün uyum içinde olabileceği siyasal yapılar vardır. Genel olarak, cemaat kültürü geleneksel bir siyasal yapıyla, kul kültürü merkezi bir otoriter yapıyla, katılımcı kültür ise, demokratik bir siyasal yapıyla uyumludur (Almond and Verba, 1963: 23).

Demokrasinin sürekliliğinde siyasal kültüre büyük önem veren Alain Touraine'ye göre de, demokrasi sadece yasal bir konuma değil, daha çok bir siyasal kültür zeminine dayanır. Demokratik kültür çoğu kez eşitlikle birlikte ele alınmaktadır. Eşitlik ise, demokratik anlamda, herkesin kendi öz varlığını seçme ve yönetme hakkıdır. Bütün baskılara karşı bireyleşme hakkıdır. Yine, demokrasinin temelini devlet erkinin sınırlandırılması konusu oluşturmaktadır. Fakat, bu erki sadece yasal düzlemde sınırlamak mümkün değildir. Ancak "siyasal bir karar (kültür) ve ahlak düşüncesi bu erki sınırlayabilir." Çünkü modern demokrasiyi büyük ölçüde siyasal kültür şekillendirmiştir (Touraine, 2000: 26-27, 59).

Nihayetinde, demokrasinin kurumlaşması için güçlü siyasal kurumlar yanında demokratik bir siyasal kültürün gelişmesine de büyük gereksinim olduğu açıktır. Örneğin, ülkemizde demokratik siyasal sistemin kurumsallaşması için gerekli olan bütün temel kurum ve örgütlerin inşa edilmiş olduğu söylenebilir. Fakat buna karşın, ülkemizin demokrasi tarihinde demokratik sürecin sık sık krizlerle karşılaşması ve kesintiye uğraması büyük ölçüde demokratik bir siyasal kültürün tam olarak yerleşmemesinden kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ülkemizde özgürlüklerin ve hukuk devleti ilkesinin ciddi ve kapsamlı bir şekilde işlemesi için gereken kurumsal önlemler büyük ölçüde alınmıştır.

Başta anayasa olmak üzere biçimsel olarak seçimler, temel haklar, özgürlükler ve hukuk devleti ilkesi kabul edilmiştir. Buna karşın, uygulamada temel hak ve özgürlüklerle ilgili ciddi sorunlar ve sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu da, siyasal kültürden, otoriter zihniyetten kaynaklanmaktadır. Huntington'un da vurguladığı gibi (Huntington, 1993: 292), demokrasinin önündeki belki de en büyük engel, temelde, anti-demokratik olan kültürün, toplumda demokratik değerlerin yayılmasını engellemesi ve demokratik kurumların bir türlü demokratik meşruluk kazanamamasıdır. Dolayısıyla, bir ülkede siyasal kültür

demokratik değerler içermiyorsa, demokrasinin kurum ve kurallarının tam olarak yerleşmesi de mümkün gözükmemektedir.

Bununla birlikte, demokratik olamayan bir siyasal kültürün sürekli aynı kalacağı, değişmeyeceği de söylenemez. Bunun için de, özellikle, yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine büyük görev düşmektedir. Özellikle, Tocqueville, Mill, Pirenne ve Duverger gibi düşünürlerin önemle üzerinde durduğu, kasaba ve şehirlerin demokrasi adacıkları şeklinde yerel yönetim uygulamaları ve sivil toplum örgütleriyle tabanda güçlenmesi, demokrasinin pekişmesi için büyük bir değer taşımaktadır.

1.2.2.3. Toplumsal Ortam ve Yerel Yönetim

Demokrasinin kurumsallaşmasını, onun mikro kaynaklarında ve toplumun sosyal değerlerinde gören bu yaklaşım, sosyolojik kurumsallaşma yaklaşımı olarak da adlandırılmaktadır. Sartori'nin, sosyal demokrasi, “siyasal üstyapının altyapısını meydana getiren topluma yayılmış-topluluk ve birlikler-ilk asıl demokrasiler ağı” (Sartori, 1996:10), biçimde değerlendirdiği bu yaklaşıma göre, demokrasi aşağıdan yukarıya doğru oluşmakta ve adeta bir yaşam biçimine dönüşmektedir. Diğer bir ifadeyle, demokrasinin kurumsallaşması, mikrodan makroya, yerelden-ulusala bir süreç izlemektedir.

Sosyolojik bakış; demokrasinin kurumsallaşmasını, bir sosyal süreçte demokratik adet ve usullerin alışkanlık haline gelmesini, içselleştirilmesini, diğer bir ifadeyle, sosyal yapının, sosyal etkileşimin düzenli pratikleri haline gelmesini anlatmaktadır (Shedler, 1997:18-19). Kısaca; bu yaklaşım, demokrasinin kökleşmesinde sivil topluma ve yerel yönetimlere hayati bir rol yüklemektedir. Bu bakış açısının en önemli düşünürü Tocqueville'dir. Tocqueville, Amerika'da demokrasinin yerleşmesini, esas olarak eşitlik anlayışına, yerel yönetimlere ve sivil topluma dayandırmıştır.

Tocqueville, Amerikan siyasi kültürü ve demokratik toplum yapısının kökenlerinde özgürlük ve eşitlik idealleriyle birlikte, özellikle, “New England¹”ın şehir ve kasabalarının, diğer bir ifadeyle, yerel yönetimlerin önemli bir yeri olduğunu belirtir. Amerikalıların özgürlük, eşitlik ve hukukun egemenliği ilkeleri etrafında birleşerek, öncelikle, yerel düzeyde ve toplumsal ortamda, sosyal bir içerikle başlayan sonra tedricen siyasal içeriğe ve ulusal düzeye aktarılan bir kültür, uygulamalar ve kurumlar bütünü oluşturduklarını ve

¹ Amerika'nın ilk göç alan yerlerinden kuzey-doğu bölgesine verilen ad.

böylece “mutlak gücün egemenliğinden sıyrılmayı” bildiklerini, yerel kurumları, sosyal eşitlik anlayışları, “kökleri, zekaları, koşulları ve özellikle de manevi değerleri sayesinde halkın egemenliğini kurabildiklerini” ifade etmiştir (Tocqueville, 1994:31-49).

Ayrıca, Tocqueville, Avrupa’nın demokrasi tarihinde, “mahalli birliklerin teşekkülü(nün), feodal monarşinin bağrında demokrasiye yer açtı”ğını belirtirken, Amerika’da, “henüz göçün ilk dönemlerinde, hür müesseselerin özünü teşkil eden mahalli idare anlayışı”nın özgürlüklerin ve halk egemenliğinin temel alt yapısını oluşturduğunu vurgular (Tocqueville, 1994: 20, 33). Duverger ise, Ortaçağ Avrupa’sının komünlerini “aristomonarşik” bir evrede demokrasi adacıkları olarak değerlendirir. Pirenne ise “yeni kenti”, özgürlüğün, katılımın, ticaretin ve kendi kendini yönetmenin merkezleri olarak analiz eder. Öte yandan, milli iradenin her dönemde genellikle düzenbaz ve zorbalar tarafından sömürülüğünü ve bunu, kimi zaman satın alınan oylarla, bazen çekingen veya çıkarıcı azınlıklarla, kimi zaman da, “insanların suskunluğunda boyun eğmenin yönetme hakkını verdiğini” (Tocqueville, 1994: 49) keşfederek yaptıklarını vurgulayan Tocqueville’e göre;

“Amerika’da halkın egemenliği ilkesi diğer ülkelerde olduğu gibi gizli ya da kısır değildir. Geleneklerce benimsenmiş ve yasalar tarafından açıklanmıştır. Özgürce yaygınlaşmış ve hiçbir engelle karşılaşmadan en uç noktalara ulaşmıştır. Dünyada halk egemenliği ilkesinin takdir edildiği, toplum yaşamına uygulanışının incelenebilirliği, tehlike ve yararlarının tartışılabilirdiği bir ülke varsa, bu sözkonusu ülke Amerika’dır” (Tocqueville, 1994:49).

“Anglo-Amerikan politik düzeninin tümünü halkın egemenliği ilkesi”nin yönettiğini belirten Tocqueville, “yerel yönetimlerin bağımsızlığı(nı) halkın egemenliği kuramının doğal bir sonucu” olarak görür. Amerika’da yerel yönetimlerin kent bilinciyle desteklenip yaşatıldığını belirten yazar, yerel yönetimlere “güç ve bağımsızlık verilmeksizin bir kentin katılımcı yuttaşları” olamayacağını ve bu durumda da halkın egemen kılınamayacağını ifade eder (Tocqueville, 1994:50-52).

Tocqueville’e göre, yerel yönetimlerin gelişmesi Amerikan hürriyetlerinin can damarını ve kaynağını oluşturmuştu. İdari açıdan özerk şehir birimleri, “yerel menfaatlerin, ihtirasların, hakların ve görevlerin etrafında döndüğü” merkezi meydana getirmiş ve “bu ortam, tam demokratik ve cumhuriyetçi bir hayata imkan” sağlamıştı (Tocqueville, 1994:39). Tocqueville için hür yerel yönetimler, geniş kapsamlı bir eşitlik, özgürlük ve hukuk anlayışıyla “Amerikalıların toplum ortamı, açık bir demokrasidir” Bu toplumsal

demokrasinin siyasi sonuçları da, siyasi eşitlik, siyasal haklar ve halk egemenliği ilkesi olmuştur. (Tocqueville, 1994:31-49).

Kısaca, Tocqueville özellikle, demokrasinin sosyal ve kültürel temeline önem vermiş, demokrasinin yerleşmesinde vatandaşların sosyal organizasyonlarının ve yerel yönetimlerin oynadığı role dikkat çekmiştir. Ayrıca, sivil toplumu ve yerel yönetimleri, demokrasinin ve Amerikan yönetim geleneğinin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirmiştir. Günümüzde, Robert Putnam gibi, yeni Tokyovelciler (neo-Tocquevillean) de, Tocqueville'in izinden giderek demokrasinin kurumsallaşmasında sosyal kurumlara, vatandaş organizasyonlarına, güçlü ve aktif bir sivil topluma ve kendi kendini yönetime hayati bir önem vermekte ve bu değerleri “sosyal sermaye” (social capital) bağlamında değerlendirmektedirler. Putnam, kamu hayatının kalitesinde sosyal kurumların, normların ve yurttaş birlikleri (civic engagement) ağının güçlü bir etkisi olduğunu belirtmektedir. (Putnam, 1995:65-67, 77).

Sonuç olarak, demokrasinin kurumsallaşmasında vatandaş birlikleri, mikro gruplar, sivil organizasyonlar ve yerel kurumlar çok önemli bir role sahip bulunmaktadır. Ulus devlet, demokrasiye makro düzeyde bir çerçeve sağlamakla birlikte, bunun içi çoğulcu biçimde, birlikler, dernekler, yerel yönetimler ve farklı sivil toplum örgütleri gibi, kurum ve uygulamalarla yerel düzeyde mikro demokrasi pratikleriyle doldurulmalıdır. Bu sağlanmadığı takdirde, demokrasi kurumsallaşmamaktadır. Çünkü, demokratik tutum ve davranışlar, demokratik siyasal kültür gelişmemekte ve formel ulusal siyasal kurumlar demokrasinin kurumsallaşmasında yetersiz kalmaktadır.

1.2.2.4. Ekonomik Gelişme ve Demokrasi

Bir kısım düşünürler ise, demokrasinin kurumsallaşmasında ekonomik gelişmenin oynadığı rol üzerine odaklanmışlardır. S. Martin Lipset, “Siyasal İnsan” (Lipset, 1986) adlı çalışmasında, modern dünyada demokrasinin hangi koşullarda işlediğinin ve istikrar kazandığının analizini yaparken ulaştığı önemli sonuçlardan bir tanesini de, bir siyasal sistem olarak demokrasinin belli bir milli gelir düzeyine dayandığı hususu olmuştur.

Ekonomik gelişmenin gelir, sanayileşme, eğitim ve şehirleşme gibi çeşitli yönlerini Anglo-Sakson, Avrupa ve Latin Amerika ülke örneklerinden aldığı istatistiklerle karşılaştıran Lipset, istikrarlı ve gelişmiş demokrasiyle yüksek ekonomik gelişme düzeyleri arasında

karşılıklı bir bağlantı olduğunu ortaya koymuştur (Lipset, 1986:29-34). Adam Przeworski ise, iktisadi ve siyasi şartların etkileşimine dikkat çekerek, özellikle yeni demokrasilerin uzun dönemde varlıklarını sürdürebilmelerini büyük ölçüde ekonomik başarılarına bağlamıştır (Przeworski, 1995:93). Yazar’a göre,

“Herhangi bir yıl içinde artı işaretli iktisadi büyüme oranları gerçekleştiren rejimlerin gelecek on iki ayda varlıklarını devam ettirme oranı yüzde 91,6 iken, bir yıl içinde eksi işaretli iktisadi büyümeyle yetinmek zorunda kalan rejimlerin süregelme şansı yüzde 81,8’dir. Gelirlerin iki yıl üst üste düşme gösterdiği bir rejimin devam etme olasılığı ise yüzde 67’ye düşmektedir”(Przeworski, 1995:31).

Kısaca Przeworski, demokratik siyasal sistemin devamlılığında sistemin “tatmin edici iktisadi sonuçlar” doğurması gerektiğini vurgular. Fukuyama ise, “dünyaya çepeçevre bir bakıldığında, sosyo-ekonomik modernleşmenin ilerlemesi ile demokratikleşme arasında karşılıklı bir bağlantı olduğu”nun göze çarptığını belirtir. O’na göre, “geleneksel olarak ekonomik bakımdan önde gelen bölgeler olan Batı Avrupa ve Kuzey Amerika dünyanın en eski demokrasilerine sahiptir. Onları Güney Avrupa izlemiştir”(Fukuyama, 1999:121).

Fukuyama, ekonomik gelişme düzeyiyle demokrasi arasındaki yakın ilişkinin özellikle, Güney Avrupa (İspanya, Portekiz, Yunanistan) ile Japonya, Tayvan, Güney Kore gibi Uzak Doğu ülkelerinde belirgin olduğunu ve bunu, Doğu Avrupa’nın Macaristan, Doğu Almanya, Çekoslovakya ve Polonya gibi, ekonomik bakımdan güçlü ülkelerinin izlediğini belirtir. Bu ülkelerdeki liberal ekonomik gelişim, sanayileşme ve kişi başına düşen gelirin yüksekliği gerçek demokrasiye ulaşmayı kolaylaştırmıştır (Fukuyama, 1999: 119-122).

Gerçekten de, ekonomik gelişme, siyasal kurumların güçlenmesine ve demokratik hükümetlerin istikrarına katkıda bulunurken, ekonomik krizler siyasi kurumları zayıflatmakta, demokratik yönetimlerin istikrarını, dolayısıyla, demokratik istikrarı ve kurumsallaşmayı önlemektedir. Bu konuda, O’Donnell, başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere, demokrasiye sonradan geçen pek çok toplumda ortaya çıkan derin sosyal ve ekonomik krizlerin demokrasinin kurumsallaşmasını önleyen engellerin başında geldiğini vurgulamaktadır. (O’Donnell, 1993:3-4).

Öte yandan, çoğu zengin ülkenin demokratik, çoğu demokrasinin de zengin olduğunu belirten Huntington’a göre, “yoksulluk demokratik gelişmenin temel-muhtemelen en temel- bir engelidir. Demokrasinin geleceği ekonomik gelişmenin geleceğine bağlıdır. Ekonomik gelişmeye olan engeller demokrasinin yayılmasına olan engellerdir” (Huntington, 1992:17-18). Bununla birlikte, Fukuyama, ekonomik gelişmenin niçin

demokrasiye yol açtığına ilişkin üç farklı yaklaşım üzerinde durur. Bunlardan ilki; modern bir ekonominin farklı çıkar ve grupların gelişmesini ve bunların siyasal sisteme etkin bir şekilde katılımını içerir. Kısaca, ekonomik gelişme sivil toplumu genişletmekte ve siyasal katılımı arttırmaktadır. Bu da, demokrasiyi geliştirmektedir.

İkincisi; “diktatörlüklerin ve tek parti sistemlerinin kural olarak zaman içinde yozlaştığı ve ileri teknolojik bir toplumu” yönetemedikleri ve sonuçta bir şekilde demokrasinin hayatiyet kazandığı hususudur. Üçüncüsünü ise, ekonomik gelişmenin ve sanayileşmenin orta sınıf toplumlar üretmesi ve bu tip toplumların da “er ya da geç politik katılım ve yasa önünde eşitlik talep” etmeleri neticesinde demokratik sistemin hayatiyet kazanmasıdır (Fukuyama, 1999:122-125).

Sonuçta, Fukuyama’nın ve Huntington’un da vurguladığı gibi, dünyanın en gelişmiş demokrasilerinin aynı zamanda en başarılı ekonomiler olduğu doğrudur. Bununla birlikte, ekonomik gelişme tek başına demokrasiyi mümkün kılmadığı gibi, ekonomik olarak gelişmiş, fakat demokratik olmayan ya da demokrasiyi kurumsallaştıramamış pek çok ülke örneğinin varlığı da bir gerçektir. Fakat, Hindistan dışında ekonomisi zayıf demokrasisi güçlü bir ülke örneği de mevcut değildir. Dolayısıyla, gerek yerleşik, gerekse yeni demokrasilerde rejimin istikrarı için belli düzeyde bir ekonomik gelişme düzeyi ve toplumsal taleplerin belli ölçüde karşılanması gerekmektedir.

Halkın demokratik siyasal sistemlerde egemen olması, hak ve özgürlüklerini kullanabilmesi, katılım ve denetim fonksiyonunu yerine getirebilmesi için devletten özerk belli bir ekonomik güce sahip olmasını gerektirmektedir. Buraya kadar üzerinde durduğumuz dört yaklaşımdan hiçbirisi tek başına demokrasinin kurumsallaşmasını açıklayamamaktadır. Kısaca, bu yaklaşımların ortaya çıkardığı faktörlerin bir bütünü, belli tarzdaki etkileşimleri demokrasiyi kurumsallaştırmaktadır. Bunu, yeni demokrasilerin deneylerinden de açıkça görmekteyiz.

1.2.3. Yeni Demokrasiler: Demokrasiye Geçiş ve Pekişme

1970 sonrası süreçte demokrasiye üçüncü dalgada geçiş yapan, Güney Avrupa, Latin Amerika, Orta ve Doğu Avrupa ve geçmiş Sovyetler Birliği’nin yeni ülkeleriyle birlikte, demokrasi literatüründe otoriter ve totaliter rejimlerden demokrasiye geçiş ve demokrasinin kurumsallaşması konuları yeniden ön plana çıkmıştır.

Huntington, “Üçüncü Demokrasi Dalgası” (Huntington, 1993: 81) adlı çalışmasında, üçüncü demokrasi dalgasını ortaya çıkaran beş temel faktör üzerinde durur. Bunlar; (a) otoriter rejimlerin gerileyen performans ve meşruiyetlerine karşın, demokratik değerlerin kitleler tarafından geniş ölçüde kabulü, (b) hayat standardını ve eğitim düzeyini yükselten, şehirli orta sınıfı genişleten global ekonomik büyüme, (c) Katolik kilisesinin demokrasi yanlısı tavrı, (d) dış aktörlerin; Avrupa Topluluğu, Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyetler Birliği’nin demokrasi yönünde değişen politikaları ve (e) “çığ etkisi”, yani, demokrasiye ilk geçişlerin diğer toplumları da cesaretlendirmesi ve örnek oluşturması gibi hususlardır.

Öte yandan, üçüncü demokrasi dalgasıyla dünya çapında ve geniş ölçekte demokrasiye geçişler yaşanmış olmakla birlikte, pek az ülkede demokrasi kurumsallaşabilmiştir. Çünkü, Przeworski’nin de belirttiği gibi, demokrasiye geçiş sonuçta ulaşılabilecek tek netice değildir. Otoriter rejimler geriye çevrilebileceği gibi, yeni diktatörlükler de kurulabilmektedir. Yine, demokrasi kurulsay bile, her zaman varlığını koruyamamaktadır (Przeworski, 1996:36, 49). Dolayısıyla, geçiş sonrası demokrasinin kurumsallaşması ihtimali, olası sonuçlardan sadece biridir. Bazen de, bu seçeneklerden hiçbirisi gerçekleşmemekte ve demokrasiyle diktatörlük arasında bir rejim de oluşabilmektedir.

Kısaca, her zaman otoriter rejimlerden demokrasiye geçişlerin başarıyla tamamlanması ve demokrasinin kurumsallaşması mümkün olmamaktadır. Ortaya, karma (mixed) ya da melez (hybrid) rejimler gibi yeni rejim tipleri de çıkabilmektedir. Bu yarı-demokratik (semi-democracy), karma ya da melez rejimler, liberal demokrasinin belirleyici nitelikteki bazı ilkelerine sahip olamamakta, bu yüzden de demokrasiyle otoriterizm arasında bir yerde kalabilmektedirler (Shedler, 1997:6-8).

Bu açıdan, O’Donnell, kurumsallaşmamış bazı Latin Amerika demokrasilerini “delegasyoncu demokrasiler” olarak adlandırmıştır. O’Donnell’e göre (O’Donnell, 1993:3), delegasyoncu demokrasiler, kurumsallaşmamış demokrasilerdir. Bu tür demokrasilerde, uzun süre ne otoriter tehditin tamamen giderilmesi, ne de gelişmiş temsili demokrasinin kurumsallaşması söz konusudur. Bu toplumlarda ulusla ilgili yönetim faaliyeti tamamen başkanın şahsında cisimleşmiştir. Seçimlerde başkanlığı kazanan kişi, yıllarca ülkenin yüksek çıkarlarının temsilcisi olmaktadır. Ülke, mevcut iktidar ilişkilerinin izin verdiği ölçüde ve başkanın uygun gördüğü politikalarla yönetilmektedir (O’Donnell, 1993:8-9).

Bu toplumlarda, başkan adayları bütün siyasal partilerin ve çıkar örgütlerinin üzerindedir. Parlamento ve yargı gibi kurumlar başkanlar için gereksiz ve başağrısı engellerdir. Zaten çoğu zaman, bu kurumlara aldırış bile edilmez, varlıkları görmezden gelinir. Başkan ve ekibi politikaya tamamen hakimdir. Başkan kendisini mevcut siyasal kurumlar ve çıkar organizasyonlarından izole etmiştir. Başarı ve başarısızlıktaki tek sorumluluk onun politikalarına bağlıdır. Bu demokrasilerde karşılaşılan en ciddi sorunlarda ve karar alım noktalarında bile, siyasal partiler ve parlamentolar etkin değildir, çünkü marjinalleşmişlerdir (O'Donnell, 1993:8-9, 15).

Sonuç olarak, delegasyoncu demokrasilerde gücün tek elde toplanması, görüşme, uzlaşma ve farklı çıkarların biraraya getirilmesi olanağı ortadan kaldırdığı gibi, demokratik süreci de zayıflamıştır. Sorumlu yönetim ve siyasi partilerin sorumlu davranışlarıyla karşılaşmamaktadır. Özellikle, parlamento ve siyasal partiler gibi, siyasal kurumlar zayıf kalmış, kurumsallaşmamıştır. Bu da, demokrasinin kurumsallaşmasını engellemiştir. Bir kısım yazarlar ise (Shedler, 1997:8), kurumsallaşmamış demokrasileri “seçimli demokrasi” sıfatıyla tasvir etmişlerdir. Bu tip toplumlarda, siyasal gücün farklı alternatifler arasında barışçıl bir şekilde değişimi başarılmış olmakla birlikte, temel özgürlükler ve hukuk devleti gibi diğer bazı demokratik kriterler açısından demokrasi, bir bütün olarak kurumsallaşmamıştır.

Sonuç olarak, liberal demokrasinin yeni uluslara transferinde ciddi sorunlarla karşılaşmıştır. Bunun dört temel nedeni vardır. Bunlardan ilki, siyasal kurumsallaşmayla ilgilidir. Bir ülkede seçim, siyasal partiler, parlamento, yerel meclisler, yürütme organı gibi temel siyasal kurumlar zayıf ve etkinlikten uzaksa, demokratik rejimin istikrarı ve meşruiyeti tehlikeye düşmekte ve demokrasi kurumsallaşamamaktadır. İkinci husus, demokratik siyasal kültürle ilgilidir. Demokrasi, sadece biçimsel siyasal kurumlarla yerleşiklik kazanamamaktadır. Demokratik sistemin istikrarlı ve etkili bir biçimde işlemesini sağlayacak, siyasal kültürün hem halk düzeyinde, hem de elitler düzeyinde gelişmesi ve yerleşmesi gerekmektedir. Bu da uzun bir süreç almakta ve bu kültürü ortaya çıkaracak yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri gibi kurumların güçlendirilmesini gerektirmektedir.

Demokrasiye geçişten sonra kurumsallaşma yolunda karşılaşılan üçüncü sorun, otoriter dönemin sosyal yapı mirasıdır. Modern, katılımcı ve demokratik bir toplum yapısının ve toplum ortamının oluşumu her zaman mümkün olmamaktadır. Eski merkezîyetçi yapı,

otoriter bürokrasi ve toplum mühendisliği anlayışının etkisiyle bu toplumlar yeni dönemde, bürokratik/teknokratik bir siyasal yapıya kolayca adapte olabilmektedirler. Demokrasiden, demokratik kurumlardan ziyade, kısa dönemli çıkarların tatmini önemli hale gelmektedir. Bu da, otoriter liderlerin işini kolaylaştırmakta, siyasi ve idari güç bir merkezde toplanmakta, yerel yönetimler ve sivil toplum gelişmemekte, dolayısıyla da demokratik kültürün gelişmesi, demokratik sistemin yerleşmesi mümkün olmamaktadır.

Yeni demokrasilerin dördüncü temel sorunu ise, ekonomik gelişme düzeyi ve kişi başına düşen gelirin düşüklüğüyle birlikte yaygın işsizlik ve fakirliktir. Zamanımızda, başta Przeworski, Huntington ve O'Donnell olmak üzere bir çok düşünürün de işaret ettiği gibi, Latin Amerika ve diğer geçiş ülkelerinin bir çoğunda demokrasinin istikrar ve itibar kazanamamasının nedeni, bu ülkelerde demokratik hükümetlerin derin sosyo-ekonomik krizler karşısında başarısız olmalarıdır.

Özetle; otoriter rejimlerden demokrasiye geçişler ve pekişme için hem demokratik kurumların inşası, hem de siyasal kültürün değişimi gerekmektedir. Siyasal kültürün değişimi; toplumsal ortamın, tabanın, kısacası, sıradan halkın demokrasi pratikleriyle yakından tanışmasına ve katılımına bağlıdır. İnsanların öncelikle yerel düzeyde, özgürlüklerle, haklarla, katılımla, kendi kendilerini yönetim pratikleriyle tanışması gerekmektedir. Bu süreçte sivil toplum da güçlenmekte ve genişlemektedir. Demokrasi, bu biçimde kökleşebilmektedir. Yoksa, ulusal düzeydeki seçimler, demokratik anayasalar, formel kurumlar ve elitlerle ancak bir yere kadar gidilebilmekte, demokrasi kurumsallaşamamaktadır.

Kısacası, demokrasinin pekişmesi ya da kurumsallaşması süreci çok boyutlu bir durum arz etmektedir. Hem siyasal kurumların ve kültürel değerlerin dönüşümü, hem de sosyo-ekonomik unsurların, yerel yönetimin ve sivil toplumun gelişimi ve bu sürece katkısı gerekmektedir. Şimdi, demokrasinin kurumsallaşmasına katkı sağlayan ve yukarıda analiz ettiğimiz dört temel unsura bağlı olarak daha spesifik bazı kurumsal, sosyo-ekonomik ve kültürel unsurlar üzerinde durulacaktır.

1.3. Demokrasinin Kurumsal Temelleri

Modern temsili demokrasiler arasında farklılıklar olmakla birlikte hepsinin sahip oldukları ortak bazı kurumlar vardır. İster başkanlık, ister yarı-başkanlık isterse de, parlamenter sistem

olsun liberal demokrasiye sahip ülkelerin tümünde ortak olan bir takım siyasi kurumlar mevcuttur. Robert Dahl, modern temsili demokrasinin siyasi kurumlarını, seçilmiş temsili hükümet, özgür ve belli aralıklarla yapılan seçimler, ifade özgürlüğü, alternatif bilgi kaynakları, siyasi partiler ve baskı grupları, genel oy ve siyasal sürece geniş halk katılımı gibi altı farklı kurum olarak tespit etmiştir (Dahl, 2001:89).

Bu çalışmada ise, modern temsili demokrasilerin sahip olduğu temel kurumsal güvenceler bütünü; açık ve özgür seçimler, temel hak ve özgürlükler, hukukun egemenliği, siyasal partiler ve siyasal rekabet, güçlü ve etkin bir sivil toplum, özerk yerel yönetimler, alternatif kitle iletişim araçları, temsili hükümet sistemi ve bürokrasi olmak üzere sekiz grupta incelenecektir. Bu kurumların siyasal sistem içindeki rollerine göre demokrasinin kurumsallaşmasına katkıları da ele alınacaktır.

1.3.1. Açık ve Özgür Seçimler

Serbest seçimler, demokrasinin varlığı için zorunlu olan ilk kurumsal unsuru teşkil eder. Seçim kurumunun demokratik rejimlerdeki en temel fonksiyonu, halk adına egemenliği kullanacak temsilcilerin özgürce belirlenmesini sağlamasıdır. Bunu tamamlayan bir başka hayati fonksiyonu da, siyasal iktidarın barış ortamında yarışmaya dayalı ve kansasız bir şekilde el değıştirmesine imkan tanımasıdır. Seçim kurumunun bu iki temel niteliğı, demokratik sistemin işlerliğı ve istikrarı için hayati olduğu gibi, meşruiyeti ve halk desteğı için de aynı derecede önemlidir. Yine, seçim ve genel oy hakkı, demokrasinin yönetebilirliğinin başlangıcını, temelini oluşturur. Siyasal çoğulculuk ve serbest seçimler olmadan demokrasinin de olmayacağı açıktır.

Duverger'in de belirttiğı gibi, siyasal rejim türleri arasındaki en temel fark, öncelikle, "yönetenlerin genel ve dürüst seçimlerle iş başına gelip gelmedikleri olgusuna" dayanır. Seçim, iktidarı sınırlandırmak ve liberal değerleri geçerli kılma konusunda bugüne kadar elde edilen en etkili yöntemlerden biridir (Duverger, 1986:12). Öte yandan, bir demokraside seçim yarışını kazananlar sınırsız ve süresiz bir iktidara sahip olamazlar. Şayet, seçimi kazananların iktidarı sınırlı ve süreli olmazsa "demokrasi daha başında bir demokrasi olmaktan çıkar." Demokrasinin geleceğı, "çoğunlukların azınlıklara ve...azınlıkların (da) çoğunluklara dönüşebilmesine bağlıdır" (Sartori, 1996:26). Ayrıca seçim, demokrasinin tek koşulu olmadığı gibi, seçimsiz bir demokrasi de düşünülemez. Seçim, demokrasinin ilk ve vazgeçilmez koşuludur (Kışlalı, 1988: 301).

Bununla birlikte, temsili demokrasilerde seçim, siyasete en yaygın ve temel katılım yöntemidir. Ayrıca, belli aralıklarla yöneticilerin değiştirilebilmesine imkan vermesiyle de en temel denetim ve kontrol aracıdır. “Siyasi gücün halktan kaynaklandığını ve siyasetçilerin hareketlerinin hesabını halka vermeleri gereğini seçimler gösterir. Son tahlilde, görevden halk tarafından alınma ihtimali, seçilmişlerin güvene layık olmalarını, kamu görevinin standartlarına sadık olmalarını sağlar” (Beetham ve Boyle, 1998: 37-38). Ayrıca, seçimler “değişen şartların gerektirdiği hükümet politikalarının ve personelin(in) değişimini (de) garanti eder” (Beetham ve Boyle, 1998: 38).

Huntington’a göre, bir toplum, siyasal “iktidarın barışçı yoldan intikali problemini kaç kere çözmüş ve bir liderler takımı yerine bir başkasını geçirebilmişse” demokrasinin kurumlaşma düzeyi o kadar yüksektir (Huntington, 1965-66:67). North ise, demokrasilerde seçimlerin, bireylere görüş ve ideolojilerine uygun alternatifleri belirleme, bunları vekillere ifade etme ve sonuçlar üzerinde etkili olma imkanı sağladığını belirtir (North, 2002: 63,145). Bazı yazarlara göre (Beetham ve Boyle, 1998: 33) de, “hem kamu makamlarına gelebilme, hem de oyların değeri açısından seçimler, vatandaşların siyasi eşitliğini sağlamanın önemli bir alanını oluştururlar.” Touraine ise, demokrasinin temel değeri olan özgürlüğü, öncelikle yönetenlerin serbest seçimlerle belirlenmesinde görür (Touraine, 2000:36).

Sonuç olarak, demokratik siyasal sistemler asgari biçimde, ister yerel, isterse ulusal düzeyde, yöneticilerin halk tarafından genel oya dayanan serbest ve dürüst seçimlerle seçilmesini ve halkın egemenliğini bu araçla kullanmasını ifade eder. Bu nedenle, seçme hakkı ve seçilme hürriyeti demokrasinin temelini oluşturur. Seçimler sadece siyasal iktidarın tayin yöntemi değil, aynı zamanda onu meşrulaştırma yoludur. Dolayısıyla, siyasal sistemin karakterini belirleme ve siyasal iktidarı tayin mekanizması olarak serbest seçimler, demokratik siyasal sistemlerin kurumsallaşmasında hayati bir öneme sahiptirler. Diğer bir ifadeyle seçim, halkın egemenliğinin ve temsilinin aracıdır. Demokratik olmak iddiasını taşıyan her siyasal sistem, öncelikle bu ilkeyle tam bir uyum içinde olmak durumundadır.

1.3.2. İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler

Bir ülkede demokratik siyasal sistemin esasını, temel hak ve özgürlükler¹ oluşturur. Temel hak ve özgürlüklerin saygı görmediği ve korunmadığı bir toplumda demokrasinin

¹ Özgürlüğü, “bir diğerrinin haklarını ihlal etmeyen herhangi birşeyi yapmakta sınırlanmamış olmak” şeklinde tanımlayabiliriz (Cranston, 1990:41).

kurumsallaşması mümkün değildir. Serbest ve rekabetçi seçimler demokratik siyasal sistemlerin öncül kurumu olmakla birlikte, demokrasinin kurumsallaşması için yeter koşul değildir. Bugün, evrensel anlamda insan haklarına saygı, demokrasinin en temel değeri olarak kabul edilmektedir. Yine bugün, demokrasinin bir toplumda belli düzeyde kurumsallaştığının en önemli göstergesini, temel hak ve özgürlüklerin yaygın şekilde kullanılması ve korunması hususu oluşturmaktadır.

Freedom House'un (Freedom House, 2006) dünya genelinde ve ülke bazında yıllık olarak sunduğu özgürlük raporları, pek çok düşünür için bu ülkelerde demokrasinin kurumsallaşma düzeyini gösteren bir test niteliğindedir. Özgür, yarı-özgür ve özgür olmayan şeklinde yapılan değerlendirmelere baktığımızda özgür ulusların aynı zamanda, demokrasiyi en iyi şekilde kurumsallaştıran ülkeler olduğunu, yarı özgürlerin demokrasiye geçmiş olmakla birlikte, demokrasiyi bütün kurum ve kurallarıyla yaşatmada yetersiz kaldıklarını, özgür olmayanların ise, ya sözde demokrasi ya da demokratik rejimi zaten benimsememiş ülkeler olduklarını görmekteyiz.

Öte yandan, genel olarak, demokrasi tarihine baktığımızda demokrasinin bir özgürlük mücadelesi tarihini yansıttığına şahit olmaktayız. J. Stuart Mill'in ifadesiyle, "hürriyet ile otorite arasındaki mücadele, tarihin bizlerce bilinen en eski devirlerinde, bilhassa, Eski Yunan, Roma ve İngiltere tarihlerinde, en göze çarpan hususiyettir" (Mill, 1956: 1). Bu mücadeleyi kazanan toplumlar, demokrasiyi kurabilmişlerdir. Böylece demokrasi, özgür bireylerin ve toplumların siyasal sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ayrıca, temel hak ve özgürlükler bütün demokrasilerde bireyin dokunulmazlık alanını oluşturduğu gibi, siyasal iktidarın sınırını da belirler. Friedrich A. Hayek, "The Constitution of Liberty" (Hayek, 1972:11-12) adlı çalışmasında, bireysel, sivil ve siyasal özgürlükleri, bir toplumda insanlar üzerindeki baskıları mümkün olduğu kadar geniş ölçekte azaltmanın gerekleri olarak görür. Yazar, ayrıca siyasal sistem ve özgürlükler arasındaki ilişkiye değinerek, sivil ve siyasal haklarla bağlantılı olarak "kamu gücüne ve kamu hukukunun yapım sürecine" katılımın önemini vurgular (Hayek, 1972:14). Gerçekten de demokrasiler, öncelikle sivil ve siyasi özgürlükler temelinde kurulur ve kurumsallaşır. Sivil özgürlükler, bireylerin inanç, ifade, örgütlenme ve serbest dolaşım gibi, temel bireysel özgürlüklerini kapsar.

Bazılarına göre (Erdoğan, 1995:8), sivil özgürlükler toplumda çoğulculuğun ve barış içinde birlikte yaşamının temelini oluşturduğu gibi, onlara siyasal otorite karşısında korunmuş bir alan da sağlar. Siyasal özgürlükler ise, yasa yapımına, hükümet seçimlerine veya yönetimin kontrol edilmesine katılım olarak tanımlanabilir (Hayek, 1972:13). Diğer bir ifadeyle, seçme ve seçilme, parti kurma, dernek kurma ve aday olma gibi, yönetime katılmayı içeren bireysel ve kollektif haklardır. Bu haklar, yurttaşların siyasi süreçlere katılımını ve bu süreçleri etkilemelerini mümkün kılar.

Sonuç olarak, “insan haklarının tanınması ve korunması, anayasal demokratik siyasal sistemin esasıdır.” Bu hakların temel işlevi ise, devletin sınırlandırılmasıdır (Erdoğan, 1999:161,165). Ayrıca, bu haklar insan onurunun temelini oluşturur. İnsan onurunun korunmadığı yerde demokrasinin kurumsallaşması mümkün değildir. Demokrasi, bireylerin tartışılacakları ve fikirlerini sunabilecekleri özgür bir toplumsal ortam gerektirir. Dolayısıyla, sivil özgürlükler, yönetime özgürce katılan bireyler ve özgür toplumsal ortam olmaksızın demokrasinin kurumlaşması düşünülemez. Bir anlamda, demokrasinin kurumsallaşması, bireylerin düşüncelerini özgürce ifade etme hakkının kurumlaşmış biçimde korunması ve saygı görmesidir.

Öte yandan, yerel yönetimlerle insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve kullanımı arasında yakın bir ilişki vardır. Çünkü demokrasi, etkin ve katılımcı yurttaş tipine dayanır. Özgür ve temel hakları güvende olmayan yurttaşların ise, etkin ve katılımcı olması beklenemez. Bu anlamda, Alan Duben’e göre (Duben, 1994:23), katılımcı demokratik yerel yönetimler, “insan haklarının geliştirilmesinin ve korunmasının... temelidir. Bu temel, kendilerini özgürce yöneten ve insan haklarının gerektirdiği özgürlükleri yaşama geçiren aktif yurttaşlarca oluşturulur.”

“Kendi kendini yöneten belde anlamında yerel yönetim, yönetim yapısının günlük işleyişinde bireyin haklarının, yetkilerinin ve sorumluluklarının en temel anlatımını temsil eder. Yönetimin başka hiçbir kademesinde, yurttaşlar, kamu yaşamını yönetme sürecine bu ölçüde doğrudan katılmazlar ve yönetimin başka hiçbir kademesinde, yönetimin bireylerle toplulukların gereksinimlerine böylesine duyarlı olma olanağı yoktur...Yerel düzeyde, bir kültürün içindeki farklı öğeler arasında gerçekleşen iç diyalog sonucunda insan haklarının evrensel ilkelerine gerçekten etkinlik kazandırılabilir” (Duben, 1994:23).

J.S. Mill’e göre de, “mahalli idareler ve belediyeler gibi hür halk müesseseleri” fertlerin kendi kendilerini geliştirmeleri ve yönetmeleri için daha elverişlidir....“Siyasi hürriyetin, mahalli hürriyetlerden mürekkep kafi bir temel üzerine dayanmadığı memleketlerde

mahiyeti(nin) pek çok defa geçici” (Mill, 1956: 190-191) oluşu, bu kurumların yeteri kadar gelişmemesiyle ilgilidir. “Belediye teşekkülleri ve mahalli idareler, bugün kucakladıkları bütün iş kolları ile beraber merkezi idarenin birer dairesi halini alsaydı,... bütün matbuat hürriyetine ve teşri meclisinin halktan kurulmuş olmasına rağmen... her hangi bir memleket hür olmazdı, sadece adı hür olurdu” (Mill, 1956: 192).

1.3.3. Siyasal Partiler ve Yarışma

Siyasal partiler, demokratik siyasal sistemlere karakterini veren, en temel kurumlardan biridir. Bugün, “birden çok siyasal partinin varlığı nasıl modern demokrasinin vazgeçilmez şartı ise, tek parti de modern totaliter rejimlerin ayrılmaz bir parçası”dır. (Özbudun, 1979: 1). Çoğulcu demokratik sistemlerde siyasal partiler, belli çıkar, düşünce ve eğilimlerini birleştirmek, halk ile iktidar arasında aracı olmak, siyasal sosyalleşmeyi sağlamak, temsil, katılım, siyasal iktidar ve muhalefet olma gibi çok önemli işlevleri yerine getirirler. Yine, fikirleri toplama, gruplaştırma, organize etme, kamuoyu oluşturma, siyasal katılımı artırma ve bireyleri ülkenin yönetimine katılmaya yöneltme gibi önemli fonksiyonları icra ederler.

Siyasal partilerin bu işlevleri, demokratik sistemin işleyişini ve kurumsallaşmasını yakından etkiler. Bazı yazarlara göre, siyasal katılmanın başlıca kanalları (Kapani, 1997: 166) olan siyasal partiler¹, demokrasilerde halk kitleleri ile iktidar arasında bir köprü görevi görürler. Bu görev, siyasal partileri, siyasi kültürün yayılması veya değiştirilmesinde etkili bir kuruluş haline getirir. Bazı yazarlar için partisiz bir demokrasi hayali veya partileri ortadan kaldırma düşüncesi demokratik düzeni yıkmakla eşdeğerdir (Tunaya, 1975:279).

Duverger içinse, “belli bir maddi uygarlık derecesine... erişmiş olan ülkelerde (Avrupa, K. Amerika, İngiltere), partiler rejimiyle özgürlük arasında bir” paralellik vardır. “Yaşama düzeyinin ve halk eğitiminin çok daha düşük olduğu ülkelerde (Asya, Afrika, G.Amerika)” ise, böyle bir paralellik yoktur. Burada, partiler biçimsel bir karakter kazanırlar. (Duverger, 1974:539-540). Öte yandan, partisiz rejimlerde, doğum, servet ve statü açısından yönetici elitlerin sürekliliği söz konusudur. Halktan birilerinin bu sınıfa katılması oldukça güçtür. Oysa, siyasal partilerin en önemli yönlerinden biri, yeni elitlerin

¹ Duverger, siyasal partileri, amacı “siyasal iktidarı ele geçirmek ve kullanmak” olan ve “modern demokrasilerde kamuoyuna biçim veren geniş halk örgütleri” şeklinde ele alır (Duverger, 1974: 15); Weber ise, modern demokrasinin oy verme olanağına kavuşturduğu büyük halk yığınlarını etkilemek ve örgütlendirmek amacıyla girişilen çabaların sonucu olarak algılar (Weber, 1986: 243).

doğmasına imkan ve zemin hazırlamasıdır. Ayrıca, partisiz bir rejimde oy hakkının sınırlılığı ve rejimin tutuculuğu da bir gerçektir ve bu yapı demokrasiye çok uzaktır (Duverger, 1974:540-541).

Alain Touraine de, partisiz, çoğunlukların durmadan değişen düşünceleriyle yönetilecek bir demokrasinin bugün için imkansızlığı üzerinde durur (Touraine, 2000:139-140). Bu nedenle, çoğulcu demokrasilerde siyasal partiler, yöneten ve yönetilen arasındaki en önemli aracı kurumlar olarak görülür. Öte yandan, siyasal partiler, bir ülkedeki siyasal rekabet ortamında iktidar ve muhalefet yarışının kurumlarıdır. Yarışmacı bir sistemde birden çok partinin varlığı, özgürlüğün ve çoğulculuğun gereğidir. Bir ülkede demokratik siyasal kültürün oluşumunda da siyasal partilerin büyük rolü vardır. Fakat bunun bir ön koşulu da, öncelikle siyasal partilerin uygulamalarında ve kendi içinde demokratik olmasıdır.

Öte yandan, bazı yazarlar için (Roskin, 1994:62), aşırı uçlarda konumlanmamış ılımlı rekabet anlayışına sahip parti sistemleriyle istikrarlı demokrasiler arasında pozitif bir ilişki vardır. Bazı yazarlara göre de, demokrasinin pekişmesiyle kurumsallaşmış kitle partilerinin varlığı arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Örneğin Huntington, çok parti sistemlerinde partilerin iyi kurumsallaşmamalarının sistemi son derece dayanaksız kıldığı ve çok partiden partisiz rejime geçişi kolaylaştırdığını vurgular (Huntington, 1965-1966:104-105). Yine, modernleşme halindeki ülkelerde siyasal sistemin meşruluk ve istikrarı açısından siyasal partilerin taşıdığı öneme değinen Huntington, geleneksel siyasal kurumların çökmüş olduğu, bulunmadığı, ya da zayıf olduğu ülkelerde, “bir otorite kaynağı olabilecek ve etkin bir kurum haline gelebilecek tek modern örgüt(ü) siyasal parti” olarak görür (Huntington, 1965-1966:101-102).

Ayrıca, Huntington haklı olarak, pek çok ülkede parti örgütlerinin bozulmasıyla, siyasal iktidarın kişiselleştirilmesi ve bu iktidarı sınırlandıracak kurumları zayıflatan karizmatik liderlerin ortaya çıkışına dikkati çeker (Huntington, 1965-1966: 82). Bunun yanında Huntington, İkinci Dünya Savaşı sonrası Pakistan ve Sudan ile Guatemala, El Salvador, Peru ve Arjantin gibi Latin Amerika ülkelerinde siyasal kurumların dengesiz bir gelişim sergilediğini, sivil ve askeri bürokrasilerin siyasal partilerden daha iyi kurumsallaştıklarını bunun da demokrasinin kurumsallaşmasını engellediğini vurgular (Huntington, 1965-1966:85).

A. Shedler ise, demokrasiye yeni geçmiş ülkelerle, yarı demokrasilerdeki hegemonik parti sistemlerinin demokrasinin kurumsallaşmasını engellediğini belirtir. Burada otoriteryen hegemonik partilerin demokrasiye geçişle birlikte, dominant partilere dönüşmesi ve bu partilerin seçim kaybetmek istememesi, böylece de devlet patronajı, medya kontrolü, baskı ve en sonunda da seçim hilelerine baş vurarak demokratik rejimin kurumsallaşmasını önlemesi söz konusu olur (Shedler, 1997:22-23). Adam Przeworski (Przeworski, 1995:93), “aynı partinin iki seçim üst üste oyların yüzde 60’ını aldığı hiçbir ülke demokrasi değildir”, der. Kısaca, özellikle yeni demokrasilerde, demokrasinin kendisini ıspatlaması için dominant partilerin seçim kaybetmeyi gerçekten kabullenmeleri, alternatiflerin olması ve siyasi gücün el değiştirmesi gerekir.

Burada son olarak, siyasal partilerle yerel yönetimler arasındaki ilişkiye bakmamız gerekir. Yerel yönetimlerin halkın temsiline ve katılımına olanak sağlayan demokrasi kurumları olarak tarihinin, siyasal partilerden çok daha eski olduğu açıktır. Kent ve kasaba ölçeğinde ilk demokrasiler yerel düzeyde kurulmuştur. Fakat, 19. yüzyılla birlikte gelişen siyasal partiler kısa sürede ulus düzeyinde demokrasinin işleminde anahtar konuma yükselmişlerdir. Bu dönemden itibaren yerel yönetimler de önemini kaybetmemiş özellikle siyasal partilerin yerel tabanını oluşturmuşlardır. Bazı yazarlara göre (Beetham ve Boyle, 1998: 95) de, “ülke genelinde mağlup edilen partiler için siyasi sığınak oluştur”muşlardır. Siyasal partilerin yerel düzeyde kendi teşkilatları olmakla birlikte, özellikle belediye örneklerinde olduğu gibi, yerel siyasetin temel aktörleri olarak yerel yönetimler ve siyasal parti bağı önem taşımaktadır.

Çünkü siyasal partiler yerel düzeydeki güçleri ve dayanakları ölçüsünde ulusal siyasette başarılı olmaktadır. Bunun istisnaları olmakla birlikte, genel eğilimi değiştirmemektedir. Örneğin ülkemizde, Anap, Refah ve Ak Parti örnekleri yerelde, yerel yönetimlerde halkla çok iyi bir bağ ve diyalog kurmaları neticesinde yüksek oy oranlarıyla iktidar olabilmişlerdir. Genel olarak, yerel yönetimlerde güçlü olmayan, yerel ihtiyaçlara ve taleplere kayıtsız olan siyasal partilerin demokratik toplumlarda taban bulması ve ulusal düzeyde başarılı olması mümkün değildir.

1.3.4. Hukukun Egemenliği

Demokrasinin bir diğer temel kurumu, hukuk devleti ilkesidir. Hukukun egemen olmadığı bir ülkede ne eşitlik, ne temel hak ve özgürlükler, ne de tam anlamıyla serbest seçimler söz konusu olabilir. Dolayısıyla, böyle bir ülkede demokrasinin kurumsallaşması da

mümkün değildir. Hukuk sisteminin demokratik şekilde işlemesi, demokratik sistemin hem meşruiyet, hem de istikrarıyla ilgili temel bir göstergedir. Hukuk devleti, adaletin, eşitliğin özgürlüğün ve hakların kullanımının temel güvencesidir. Konuyla ilgili, anayasal demokrasi kavramı da, bireyin hak ve özgürlüklerinin korunmasını, hukukun egemenliğini ve yönetenlerin hukuk kurallarla sınırlanmasını içerir.

Demokrasilerde vatandaşlarla birlikte, siyasal otorite de hukukla bağlıdır. “Devlet hukukun üstünde olamaz.” Devlette görevli olmak veya devlet yetkisi kullanıyor olmak bir üstünlük veya ayrıcalık nedeni sayılamaz. “Çeşitli türden bürokratik ayrıcalıklar, demokratik devlet anlayışına aykırıdır” (Erdoğan, 1995: 4-5). “Hukuk devleti, hukuku olan devlet değil, hukukun egemen olduğu devlet demektir” (Erdoğan, 1999: 84). Başka bir ifadeyle, yönetilenler üzerinde kişilerin değil, hukukun egemen olduğu, “kişilerin yönetiminin değil, kuralların yönetiminin” (Yayla, 1998: 109) geçerli olduğu devlet demektir. Demokratik sistemin polis devletinden farkını da, hukuka bağlılığı ve haklarla sınırlılığı oluşturur. Belki de, kurumsallaşmış demokrasilerle otoriter eğilimli yarı-demokrasiler arasındaki en önemli farkı da bu bağlılık düzeyi oluşturmaktadır.

Kısaca demokrasi, ancak bireysel özgürlüklerin ve eşitliğin hukuki düzeyde tanınıp güvence altına alındığı bir ülkede kurulabilir. Bu da, hukuk devletini gerekli kılar. Hukuk devleti ise, baskının ve keyfiliğin olmadığı, rızaya ve hukuka dayalı bir rejimi, kanun önünde eşitliği, eşit yargılamayı, haklara saygıyı ve güvenceyi, hak eşitliğini, tarafsızlığı, kuralların genelliğini ve insan haklarına uygunluğunu gerektirir. Hukuk devleti, demokratik toplum düzeninin ve barışın, dolayısıyla da siyasal istikrarın vazgeçilmez bir unsurudur. Öte yandan, demokratik siyasal sistemlerin kurumsallaşması için sadece devletin veya siyasal iktidarların sınırlanmış olması da yetmez. Halkın genelinde hukuka uyma ve saygıyla ilgili bir hukuk kültürünün ve bilincinin de oluşması gerekir. Demokratik hukuk kurallarının toplumda içselleştirilmesi gerekir.

Çünkü hukuk, hak ve özgürlük kavramlarından ayrı düşünülemez. Şayet bir ülkede hukuk kurallarına yaygın şekilde uyulmuyorsa orada gerçek anlamda hak, özgürlük, eşitlik ve demokrasi olamaz. Vatandaşlarda hukuk kültürünün gelişmesi için, özellikle yerel yönetimlere önemli görevler düşer. Vatandaşların öncelikle yerel düzeyde hak, özgürlük, hukuk, seçimler ve daha başka katılım imkanlarıyla tanışması ve bir takım imkanları kullanması, yasal çerçevede ihtiyaçlarına cevap bulması önemlidir. Hak ve

özgürlüklerinin farkına varan ve bunlardan yararlanabilen vatandaşlarda hukuk kurallarına uymayla ilgili bir bilincin gelişmesi daha muhtemeldir.

1.3.5. Özerk Sivil Toplum

Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinde demokrasiye geçişle birlikte, Robert Putnam'ın da belirttiği gibi, sivil toplum faktörü, demokrasinin kurumsallaşması tartışmalarında yeniden merkezi bir rol üstlenmiştir (Putnam, 1995: 77). Çünkü, demokrasinin yerleşik bir geleneğe dönüşmesinde ve kurumsallaşmasında özerk ve güçlü bir sivil toplumun hayati bir rolü vardır. Sivil toplum örgütleri, bir yandan siyasal iktidarın sınırlandırılması işlevi görürken, öbür taraftan da yerine getirdikleri bazı hizmetlerle hükümetlerin performansına pozitif yönde katkıda bulunurlar.

Devletten özerk bütün sosyal organizasyonları kapsayan etkin bir sivil topluma tüm demokratik siyasal sistemlerin ihtiyacı vardır. “Ancak bu yolla devletin gücü sınırlandırılabilir, halkın görüşleri yukarıdan belirlenmek yerine aşağıdan oluşturulabilir, keyfi yönetime direnme hususunda toplum kendine güvenini kazanabilir” (Beetham ve Boyle, 1998: 35). Kısaca, halkın çeşitli biçimlerde özellikle de, örgütlü olarak siyasal sistemde yerini alması gerekir ki, devleti veya siyasal iktidarı sınırlayabilsin ya da otorite ile özgürlük arasında bir denge kurulabilsin. Devletten özerk, organize grupların, hareketlerin, sendikaların, derneklerin, vakıfların, meslek kuruluşlarının ve sivil girişimlerin varlığı demokrasi için önemli olmakla birlikte, bunların iç işleyişlerinin demokratik olması da önemlidir. Aksi takdirde, sadece biçimsel düzeyde kalan, topluma yansımayan otoriter ve zayıf bir demokrasi söz konusu olur. Bazı düşünürlere göre;

“Eğer insanlar ailede, okulda, kilisede otoriterizme şartlandırılmışsa, kendi kendilerini organize etme, işyerinde, komşulukta, gönüllü kuruluşlarda ortak karar verme tecrübesine sahip değilse, düşük bir ihtimalle aktif vatandaş olabilirler veya toplumun genel olarak durumu için herhangi bir sorumluluk hissedebilirler” (Beetham ve Boyle, 1998: 35).

Öte yandan, E. Durkheim da demokratik bir siyasi düzenin hayata geçirilmesinin koşullarını, devletle birey arasına giren ikincil grupların güçlü bir biçimde gelişmesinde görmüştür. Durkheim'e göre, modern toplumda bu gruplar meslek örgütleridir. Şayet bu gruplar gelişmemişse devlet mutlaklaşmaktadır. Devletin bireyi ezmesi istenmiyorsa bu gruplara önem verilmelidir (Giddens, 2000: 111-112). Dolayısıyla, sivil toplum, “bireyi devletin müdahalesinden ve baskısından korumak için” (Dursun, 1999: 93) hayati bir önem taşır. Kısaca, “demokratik sistemlerin kurumlaşması ve iyi işleyebilmesi için hem

özgür ve temel hakları garanti altına alınmış bireye, hem de devletten bağımsız sivil topluma ihtiyaç” vardır (Dursun, 1999: 123).

Gerçekten de, demokrasinin derinleşmesi ve kurumlaşmasında onu destekleyen güçlü bir sivil toplum alanının varlığı hayati bir önem taşımaktadır. Sivil toplum örgütleri, devletin sınırlandırılmasında, kamuoyu oluşturulmasında, bireylerin taleplerinin dile getirilmesinde ve çoğulcu bir toplumsal yapının ve siyasal kültürün yerleşmesinde etkin bir işleve sahiptirler. Yine, bireyler modern toplumlarda devlet gücü karşısında zayıf kaldığı için sivil toplum örgütleri devletle birey arasında aracı kurumlar olarak önemli bir fonksiyon icra ederler. En nihayetinde, sivil toplum örgütleri, hem devlet tarafından bütün toplumsal alanının kontrol edilmesinin önlemi, hem de halkın istek ve düşüncelerinin siyasal iktidara ulaştırılmasının kanalıdır.

Sonuç olarak, Touraine’nin de ifade ettiği gibi, demokrasi, farklılıkların birlikte yaşama idealidir. Demokrasi, inançların, kökenlerin, düşüncelerin ve tasarıların çeşitliliği olmadan varolmaz (Touraine, 2000: 26). Dolayısıyla, demokrasinin kurumsallaşması ve iyi işlemesi için devlet gücü karşısında çoğulcu, özerk ve örgütlü bir sivil toplumun varlığı kaçınılmazdır. Öte yandan, yerel yönetimlerle sivil toplumun gelişimi çoğu zaman birlikte ele alınmaktadır. Çünkü, sivil toplumun gelişmesinde ve güçlenmesinde özerk yerel yönetimlerin önemli bir rolü vardır. Bunu, özellikle Tocqueville, H. Pirenne ve J.S. Mill’in düşüncelerinde görmekteyiz. Bu konu üzerinde daha önce durulmuş olduğu için burada tekrarlanmayacak, fakat ikinci bölümde konu yeniden ele alınacaktır.

1.3.6. Alternatif Kitle İletişim Araçları

Günümüzde, bir ülkede gerçek anlamda basın ve haberleşme özgürlüğünün varlığı, o ülke demokrasisinin önemli bir göstergesidir. Çünkü demokrasi, bireylerin hak ve özgürlüklerini kullanıp koruyabilmeleri için, alternatif bilgi kaynaklarına sahip olmayı gerektirmektedir. Ayrıca, demokrasilerde farklı kitle iletişim araçlarının, siyasal iktidardan bağımsız ve özerk işlemesi gerektiği gibi, bunun da ötesinde, belli grupların elinde toplanmamış olması ve çok geniş bir yelpazeye yayılmış olması önem arz etmektedir.

Kamuoyu oluşturmada önemli bir araç olan tarafsız kitle iletişim araçları, demokrasinin temel unsurlarından bir tanesidir. Demokratik niteliğe sahip olan medya organları, demokrasiye aykırı bütün karar ve eylemleri eleştirerek, halkı bilgilendirerek, kısacası, kamuoyu oluşturarak demokratik bir refleks ve duyarlılığın oluşmasını sağlarlar. Böylece, baskı

grupları, kamuoyu ve medyanın demokratik işlevlerini yerine getirdiklerinde, yönetenlerin (siyasiler ve bürokrasi) de demokrasiye daha uygun hareket edeceklerini belirtebiliriz.

Bazı hallerde ise, baskı grupları medya aracılığıyla kamuoyunu yanlış yönlendirerek siyasi iktidarlara demokratik olmayan baskılar yapabilirler. Demokratik toplum, baskı grupları ve medyanın kararlara etkisini gerektirmekle birlikte, toplum ve parti iradesini tamamen belirleyecek bir monopolleşmeye ve baskıya da imkan tanınmamalıdır. Doğısıyla, hukukun bu alanlarda daha hızlı işlemesi, bireyin ve toplumun aleyhine olan gelişmeleri önlemesi gerekir. Kısaca, medyanın da, baskı gruplarının da demokrasiye katkıları, demokratik hukuk devleti çerçevesinde işlemelerine bağlıdır.

1.3.7. Hükümet Sistemleri ve Bürokrasi

Genel olarak, yerleşik demokrasilerde devletlerin farklı hükümet sistemlerine, parlamenter yarı-başkanlık veya başkanlık sistemine sahip olması, onların demokratik niteliklerini büyük ölçüde etkilememektedir. Öte yandan, ABD ve bir ölçüde Fransa dışındaki gelişmiş bütün Batı demokrasileri parlamenter sistemle yönetilmektedir. Dolayısıyla, parlamenter sistemin demokrasilerde daha fazla uygulama alanı bulduğunu söyleyebiliriz. Bunun yanında, “başkanlık sisteminin gelişmekte olan ülkelere (Arjantin, Brezilya, Mısır, Meksika gibi) uygun bir şekil” (Eryılmaz, tarihsiz:115) olduğu da, söylenebilmekte ve özellikle ülkemizde, başkanlık sisteminin daha etkin ve istikrarlı bir yönetim olduğu dile getirilmektedir.

Fakat, G. O'Donnell ve Juan Linz gibi yazarlar, otoriter mirasa sahip, gelişmekte olan yeni demokrasilerde, özellikle de, bazı Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sisteminin, siyasal iktidarı kişiselleştirdiği, siyasal kurumları zayıflatığı ve siyasal kurumsallaşmayı engellediği, gücü tek merkezde topladığı, parlamento, yargı, baskı grupları ve sivil toplumu zayıflatığı, siyasal kutuplaşmayı artırdığı, siyasal uzlaşma kültürüne hizmet etmediği, çoğulculuğu engellediği ve dolayısıyla demokrasinin kurumsallaşmasını önlediği görüşündedirler (Linz, 1996: 117-134; O'Donnell, 1993:8-15). O'Donnell ve Linz'in bu tezlerini, Sovyet sonrası Orta Asya ve Kafkas ülkelerindeki başkanlık uygulamaları da fazlasıyla desteklemektedir. Bu ülkelerde, belki, siyasal istikrar kurulabilmekte, fakat demokrasi tesis edilememektedir.

Öte yandan, Linz ve Stepan gibi bazı düşünürler (Linz and Stepan, 1996:7), seçilmiş demokratik hükümetlere ve demokrasiye tabi ve yardımcı bir bürokrasinin, demokrasinin pekişmesinde önemli bir faktör olduğu üzerinde durmaktadırlar. Huntington ise, bir

ülkedeki bürokratik kurumların siyasal kurumlardan daha çok kurumsallaşmasını demokrasi için negatif bir durum olarak ele alır (Huntington, 1965-1966:85). Robert Dahl ise, özellikle asker ve polis üzerinde seçilmiş sivil idarenin denetim kuramadığı durumlarda demokratik siyasi kurumların tesis edilmesini ve korunmasını mümkün görmez (Dahl, 2001:150-151). Kısaca, bütün ülke bürokrasileri demokrasinin kurumsallaşmasına katkıda bulunmadığı gibi, otoriter geleneği temsil ederek demokrasinin yerleşmesini de engelleyebilmektedir.

Bununla birlikte, modern devletin ve toplumun önemli bir ögesi olan bürokrasi, gelişmiş toplumların siyasal sistemleri ve örgütlenme ihtiyaçlarıyla yakından ilişkilidir. Bazılarına göre (Oktay, 1998: 245), “bürokratik otorite ve bürokratik örgütlenme, keyfiliği, olağanüstülüğü, süprizi asgariye çeken bir toplumsal anlayıştır. Özellikle, kişiler üstü niteliği, demokrasinin geliştirdiği eşitlik anlayışını tamamlar.” Bununla birlikte, bugün, karar alma sürecinin gittikçe daha bürokratik ve teknik bir hal alması nedeniyle, demokrasinin aşıldığı ve halkın siyasal katılım ve denetim imkanının gittikçe kısıtlandığı görülmektedir. Przeworski’ye göre (Przeworski, 1995: 96), demokrasiler, “vatandaşların bürokrasiyi doğrudan denetlemelerine olanak veren hemen hiçbir kurumsal mekanizmaya sahip” değildir. Bu da, demokrasiyi zayıflatmaktadır.

Modern demokrasilerde bilindiği gibi, siyasal ve yönetsel gücü, seçilmişler (başkan, parlamento, yerel meclisler, hükümet gibi) ve bürokrasi kullanır. Bu iktidarı kullanan kişi, grup ve örgütlerin ise, bir meşruiyet temeline sahip olması gerekir. Weber’e göre, bu meşruiyetin kaynağını, ya gelenekler, ya karizmatik kişilik ya da yasallık/rasyonellik oluşturur (Weber, 1986:81). Weber için bürokrasi, uzmanlaşmış bir işlevi, iş bölümü halinde yerine getiren rasyonel bir örgüttür ve çağdaş siyasal hayatta çok önemli rolü vardır. Devletin sürekliliği, verimliliği ve kişisellikten uzaklaşması ona bağlıdır.

Oysa, bugün, halk nazarında bürokrasi, kırtasiyeciliğin, hantallığın, verimsizliğin, siyasallaşma ve yozlaşmanın ve katılımı engellemenin odağında yer almaktadır. Hatta, siyasal iktidarlara “sorunlu ilişkileri, genel olarak hükümetin, özel olarak da rejimin meşruluğunu zayıflatma potansiyeli taşımaktadır” (Eryılmaz, 2002: 92). Fakat, herşeye rağmen siyasal hayat için vazgeçilmez bir unsur olarak da kalmaktadır. Öte yandan, Weber de, demokratik yönetimin geliştirilmesini, zorunlu olarak bürokratik örgütlenmenin arttırılmasına bağlamakla birlikte, demokrasi ile bürokrasi arasındaki

ilişkinin, modern toplum düzenindeki en derin gerilim kaynaklarından birini oluşturduğunu da belirtir (Giddens, 2000:30).

Modern demokrasi, örgütlü bir kurumlaşmaya dayanmaktadır. Bu da, doğal olarak bürokrasiyi ortaya çıkarmaktadır. Bazılarına göre (Oktay, 1998: 243), “bürokrasi çağdaşlık gereği talep edilen demokrasinin bir anlamda öteki yüzü olarak karşımıza” çıkmaktadır. Her ne kadar, genelde, daha çok demokrasi talep edilse, bürokrasi istenmese de, o her zaman demokrasinin yanbaşıdır. “Açıkçası, demokrasi ve bürokrasi çağdaşlığın yazı ve tuğrası gibidir” (Oktay, 1998: 243). Dolayısıyla, bütün toplumlarda demokrasinin hayata geçirilmesinde bürokrasi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 1997: 211-214).

Fakat aynı zamanda, bürokrasi, bilgi ve uzmanlık, karar verme gücü, istikrarlı bir statü ve profesyonellik gibi nitelikleriyle siyasal iktidar ve toplum karşısında önemli bir güç haline de gelmektedir (Eryılmaz, 1994: 81; 2002: 92-105). Öte yandan, demokrasi ile bürokrasi arasında yaşanan otorite mücadelesi, demokrasinin iyi kurumlaşmadığı ülkelerde demokrasiyi tehdit edebilmektedir (Eryılmaz, 1993:55). Halka karşı sorumluluk taşımayan, bu nedenle ulusal iradenin ve siyasal katılımın kanalı olmayan bürokrasi, karar alma sürecinde halkın siyasal katılım olanaklarını ve alanlarını daraltabilmekte, hatta yok edebilmektedir (Eryılmaz, 1993:55; 1997:208-209; Giddens, 2000:30).

Siyasal sistemin bir alt sistemi olarak temelde karar uygulayıcı bir fonksiyona sahip olan bürokrasinin günümüzde yüksek teknik bilgi ve uzmanlık monopolüyle belli ölçüde özerkleşmesi ve temel karar süreçlerinde etkin hale gelmesi “teknokrasi” kavramıyla izah edilmektedir. “Devlet iktidarının paylaşılması ve kullanılması üzerinde etkili olan uzman grupları anlatan teknokrasi” (Dursun, 1998: 21) olgusu, seçilmişleri, halkı ve dolayısıyla demokrasiyi olumsuz yönde etkilemektedir.

M. Duverger de, Batılı demokrasilerdeki “yeni oligarşi” tanımlamasıyla teknokrasi gerçeğine dikkat çeker. Duverger, “Batı’nın İki Yüzü” (Duverger, 1977) adlı eserinde, demokrasiyi bir “Batı sistemi” biçiminde ele alarak onu, liberal demokrasi (1870-1939) ve teknodemokrasi (1945 ve sonrası) şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutar. Duverger’e göre (Duverger, 1977: 5), “Batılı sistemlerde siyasal iktidarın sahibi, yalnız yurttaşlar ve onların örgütleri değildir; bunlar siyasal iktidarı... sermaye sahipleriyle paylaşmak zorundadır... Batı sistemleri ancak bir ölçüde demokratiktir... İktidar, hem halka (demos) hem de zenginliğe (plutos) dayanmaktadır.” Bu sistemi, “plutodemokrasi” olarak

niteleyen Duverger, plutodemokrasinin ilk biçimine liberal demokrasi, ikinci biçimine ise, teknomokrasî adını verir (Duverger, 1977: 46, 50).

Liberal demokrasîde, “iktisadî oligarşî” adını verdiği zenginler yani kapitalistler, sistemde dominant faktörken, teknomokrasîde gerek ekonomide, gerekse siyasette örgütler ve uzmanlar ön plana çıkar. Böylece, iktisadî oligarşî nitelik değiştirerek yerini yeni oligarşîye bırakır. Yeni oligarşî, sadece “üretim araçlarının sahiplerinden ve bunların mirasçılarından meydana gelmez. Onlarla birlikte, teknisyenleri, idarecileri, teşkilatçıları, kadroları içeren daha geniş bir toplum kümesini bağrında” toplar (Duverger, 1977: 77-87, 122-125). Kısaca Duverger, teknomokrasîde sermaye sahipleri kadar teknokrasinin de söz sahibi olduğunu belirtir.

Öte yandan, bürokrasinin demokrasi açısından günümüzde taşıdığı sakıncalar, devleti küçültme ve yönetimi halka yakınlaştırma düşüncesini tetiklemiştir. Bu noktada çözüm yolu olarak halka, onun katılımına ve denetimine yakın ve daha az bürokratik olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hususu ön plana çıkmıştır. Bu konuda bazı düşünürler (Oktay, 1998: 247), bürokrasinin demokrasi ve üretim sürecine ayak bağı olmaya başlamasıyla “yurttaş daha yakın, yurttaş daha fazla sorumluluk ve yetki yükleyen yeni örgütlenmeler(in), ruhsuzlaşan ve katılaşan bürokratik-merkezci örgüt anlayışını giderek arka plana” ittiğine dikkati çekmektedirler. Bütün bu anlatılanlarla birlikte, sonuçta, Batılı toplumlar genelde adem-i merkezîyetçiliği esas alarak ve özerk yerel yönetimleri güçlendirerek demokrasiyi kurumsallaştırmışlardır. Bürokrasi aracılığıyla modernleşmeyi ve ekonomik gelişmeyi esas alan ülkeler ise, merkezîyetçiliği kurumsallaştırmışlar, demokrasileri zayıf tabanlı kalmış, kurumsallaşmamıştır.

1.3.8. Özerk Yerel Yönetimler

Demokrasinin kökü, yerel yönetimlere dayanır. Bu, ister Eski Yunan ve Roma örneğinde olsun, isterse geç ortaçağ komünleri ve yeni kent modelinde olsun böyledir. Kendi kendini yönetim pratikleri öncelikle kasaba ve kent ölçeğinde yerel yönetimlerde gerçekleşmiştir. Bugün de, yerel temsili ve demokrasiyi içermeyen sadece merkezi düzeyde bir temsile dayanan kurumsallaşmış bir demokrasi örneği yoktur. Herşeyi, bütün yetkiyi merkeze toplayan, yerel meclislere, mikro demokrasilere yer vermeyen siyasal rejimler ya otoriter ya da totaliter sistemlerdir.

Dolayısıyla yerel yönetimler, demokrasinin hem doğum yeri, hem de büyük ölçüde onu geliştiren, kurumsallaştıran ve ayakta tutan merkezlerdir. Demokrasi eğitiminin, demokratik siyasal kültürün, demokrat liderlerin, aktif katılımcı yurttaşın oluşum ve gelişim kurumlarıdır. Kısaca, özerk yerel yönetim kurumları, çağdaş demokrasilerin temel kurumlarından bir tanesidir. Ayrıca yerel yönetimler, kent ve kasabaların dolayısıyla, ülkenin sosyal ve ekonomik gelişiminde de etkili olan temel kurumlardır. Yerel yönetim-demokrasi ilişkisi, ikinci bölümde daha geniş biçimde ele alınacaktır.

1.4. Demokrasinin Sosyo-Ekonomik Temelleri

Demokrasinin bir toplumda kurumlaşması için demokratik değerlerin ve uygulamaların sosyo-ekonomik yapı tarafından desteklenmesi ve bu alanlarda gelenek ve kültür haline gelmesi önemlidir. Duverger, demokrasiyi, “siyasi kurumların, iktisadi yapıların, gelişim düzeyinin, dini ve ahlaki inançların, kültürel geleneklerin çeşitli unsurlarla birbirine bağlandığı bir bütün” olarak ifade eder (Duverger, 1977: 1). Yazara göre (Duverger, 1974:539), gerçek demokrasi herkes için, “halkın her kesimi için” özgürlük demektir. “Bu da, belli bir yaşama düzeyini, belli bir temel eğitimi, belli bir sosyal eşitliği ve belli bir siyasal dengeyi gerekli kılar.”

Gerçekten de, sanayileşmenin, kentleşmenin, fakirlik kültüründen kurtulmanın, belli bir eğitim, kültür ve gelir düzeyine ulaşmanın, kısacası, sosyo-ekonomik gelişmişliğin bir ülkede demokrasinin yerleşmesine büyük tesiri vardır. Konuyla ilgili Huntington (Huntington, 1992: 9-10) da, demokratik değerlerin geniş kitleler tarafından kabulü, “hayat standardını yükselten, eğitimi arttıran ve bir çok ülkede şehirli orta sınıfı” genişleten ekonomik büyüme ve kilisenin otoriterizme cephe alması gibi, üçüncü dalga demokrasilerini ortaya çıkaran sosyo-ekonomik ve kültürel faktörlerin önemine değinir. Kısaca, demokrasinin kurumlaşması için halkın büyük bir çoğunluğunun demokratik değerleri benimsemesi, demokrasiye uygun sosyal ve kültürel ortamın varlığı, sosyal eşitlik, serbest piyasa sistemi, belli düzeyde ekonomik gelişme düzeyi, belli bir toplumsal bütünleşmenin varlığı, belli bir eğitim ve kültür düzeyi ile güçlü bir orta sınıfın varlığı hayati bir önem taşır.

1.4.1. Ekonomik Yapı ve Demokrasi

Karl Marks'ın alt yapının üst yapıyı belirlediği tezi, en azından analitik bakımdan büyük bir değer taşır. Ona göre, üretim ilişkileri ve ekonomi, kısaca, iktisadi sistem siyasal sistemi belirlemektedir. Gerçekte ise, her iki yapı etkileşim içindedir. Siyasal kurumlar ve siyasal istikrar nasıl ekonomi üzerinde etkili ise, ekonomik gelişmişlik ve ekonomik istikrar da siyasi rejimin niteliği üzerinde etkilidir. Öte yandan, Robert Dahl, eksiklikleri ne olursa olsun dominant bir piyasa ekonomisini demokratik ülkeler için tek seçenek olarak görür"¹ (Dahl, 2001: 187). Çünkü, "merkezden idare edilmeyen bir ekonomi, demokratik kurumların gelişmesi ve sürdürülmesi için" şarttır (Dahl, 2001:174).

Demokratik özgürlüklerle, ekonomik özgürlüklerin örtüştüğü serbest piyasa ortamında demokratik sistemin daha iyi tesis edildiği bir gerçektir. Mousseau da, gelişmiş bir piyasa ekonomisinin büyük ölçüde demokratik değerleri güçlendirdiği ve demokratik kurumları desteklediği düşüncesindedir (Mousseau, 2000:1). Dahl'a göre, serbest piyasa uzun dönemde, genel olarak, ekonomik büyüme sağlamak; bu da yaşam standardının iyileşmesini, fakirliğin, sosyal ve politik ayrılıkların azaltılmasını, eğitim düzeyi ve okur-yazarlık oranlarının yükselmesini ve dolayısıyla demokrasiye elverişli bir zemin sağlamaktadır (Dahl, 2001: 170-171). Bazılarına göre de (Beetham ve Boyle, 1998:19), demokrasi gibi, serbest piyasa da bireye baskıcı muamele etmemekte ve sivil toplumu devlet karşısında güçlendirmektedir. Przeworski ise, demokrasinin kurumsallaşmasını sosyo-ekonomik şartlarla siyasal şartların bileşiminde görmektedir (Przeworski, 1995).

Ayrıca, piyasa sistemi, "demokratik fikirlere ve kurumlara olumlu yaklaşan geniş ve etkili bir orta sınıf" oluşturarak toplumları temelden değiştirmektedir (Dahl, 2001:166). Kısaca, demokrasiyle piyasa sisteminin her ikisinin de, hürriyeti, rekabeti, istikrarı ve güveni gerektirmeleri yönüyle, aralarında yakın bir bağ vardır. Nitekim, demokrasinin kurumlaştığı ülkelerde serbest piyasanın hakim olduğu açıktır. Ayrıca, serbest piyasa, demokrasinin rekabet ilkesiyle de uyumludur. Siyasal süreçteki siyasal rekabeti, piyasa sistemindeki ekonomik rekabet tamamlamaktadır. Yine, serbest piyasa nispeten siyasi ve

¹ Dahl'a göre, "poliarşik demokrasi sadece baskın kapitalist piyasa ekonomisine sahip ülkelerde ayakta kalmıştır; piyasa ekonomisi olmayan bir ekonominin hakim olduğu ülkelerde ise varlığını sürdürememiştir" (Dahl, 2001:169).

iktisadi gücün aynı ellerde toplanmasını önleyerek devlet gücünü sınırlayacak özerk bir sivil alanın gelişimini de desteklemektedir.

1.4.2. Ekonomik Gelişme Düzeyi ve Demokrasi

Sosyo-ekonomik gelişme düzeyinin göstergeleri, genellikle, fert başına düşen milli gelir, eğitim, sağlık, iletişim ve ulaşım imkanlarından yararlanma oranı, enerji tüketim miktarı gibi unsurlarla değerlendirilmektedir. Bu unsurlar içinde öncelikle belirleyici olan faktör ekonomik gelişmişlik düzeyidir. Belirli bir ekonomik gelişme düzeyine ulaşmış bulunan Batı toplumlarında II. Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar demokrasinin bir süreklilik arzettiği, kesintiye ve kırılmalara uğramadığı görülür. Duverger'e göre de, demokrasi, iktisadi ve toplumsal gelişme düzeyi ilerlemiş olan ülkelerde iyi işleyen bir sistemdir (Duverger, 1977:3).

Oysa, genellikle yeterli ekonomik gelişme düzeyini yakalayamamış toplumlarda demokrasi kesintilere ve kırılmalara uğrayabilmekte ve zaman zaman geri dönüşler de yaşayabilmektedir. Günümüzde demokratik siyasal sistemlerin genelde, ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmiş, sanayileşmiş ve kişi başına düşen gelir seviyesi yüksek toplumlarda kurumsallaşmış olduğunu görülmektedir. Yine, pek çok yazar da ekonomik gelişme düzeyiyle demokrasi arasında yakın bir ilişki kurmaktadır. Nitekim, S. Martin Lipset, demokrasi ile ekonomik gelişme düzeyleri arasında yakın bir ilişkinin varlığını istatistiklerle tespit etmiştir (Lipset, 1986; 28-34). Fakat, gerek ekonomik yapının mahiyeti, gerekse ekonomik gelişmişlik düzeyinin yüksekliği, demokrasinin kurumsallaşmasını kolaylaştıran unsurlardan sadece birisidir. Yoksa, ekonomik gelişme, tek başına demokrasiyi kurumsallaştıran bir faktör değildir.

Bununla birlikte, Duverger, Huntington ve daha bir çok düşünür için demokrasi, “zengin ulusların siyasal sistemidir” (Duverger, 1977:3; Huntington, 1992:18). Huntington'a göre (Huntington, 1992:18-19), fakirlik demokrasinin en temel engelidir. “Demokrasinin geleceği ekonomik gelişmenin geleceğine bağlıdır,... ekonomik gelişme demokrasiyi mümkün” kılmaktadır. Bir kısım yazarlar için (Turan, 1987: 25) de, iktisadi gelişme, ülke içinde iletişimin yoğunlaşması yoluyla ortak kültürün, duyguların ve çıkarların oluşmasını güçlendirmekte ve böylece ulusal düzeyde siyasal yaşam ve siyasal toplumun oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Bazılarına göre de, ekonomik gelişme, değerleri ve tercihleri beslemekte, gelişmelerine yardım etmekte, dolayısıyla da hem demokrasinin güçlendirilmesine, hem de demokratik barışa yol açmaktadır (Mousseau, 2000: 13).

Öte yandan, demokrasiyi temelde haklar, özgürlükler ve katılım rejimi olarak ele aldığımızda, ekonomik gelişmenin ve refahın demokrasinin kurumsallaşmasıyla bağlantısını da, hak ve özgürlükleri kullanabilmeyeyle ilgili bireylerin bir kapasiteye sahip kılınması noktasında bulabiliriz. Özetle, belli bir ekonomik gelişme düzeyi tek başına yeterli olmamakla birlikte, demokrasilerin sağlam temellere oturması için vazgeçilmez bir alt yapı oluşturmaktadır. Kuzey Amerika, Batı Avrupa, Avustralya ve Japonya gibi, demokrasinin kurumlaştığı toplumlarda kişi başına düşen ortalama gelir seviyesinin, genelde 30 bin doların üzerinde olduğunu, buna karşın Afrika, Asya ve G. Amerika ülkeleri gibi, genelde iktisaden az gelişmiş ve kişi başına düşen gelirin bin doların altına dahi düşebildiği toplumlarda ise, demokrasinin kurumlaşmadığını ve daha çok otoriter rejimlerin mevcut olduğunu görmekteyiz.

Ayrıca, sosyo-ekonomik gelişme, çoğu zaman özellikle de gelişmekte olan ülkelerde katılımı yükseltmekle birlikte, sosyal tabakalaşmanın yapısını da değiştirmektedir. Sosyo- ekonomik gelişme, eğitim imkanlarının kullanımını ve yüksek sosyo-ekonomik statüdeki bireylerin oranını arttırmaktadır (Eryılmaz, tarihsiz: 94). Bu da, genel olarak siyasal katılımı (burada sadece seçimlere katılım kastedilmiyor) arttırmaktadır. Öte yandan, demokratik toplumlarda, belli bir ekonomik gelişme seviyesine ulaşmak önemli olmakla birlikte, ulaşılan bu seviyeden bütün halk kesimlerinin yararlanması ve bu kesimler arasında belli ölçüde bir gelir dağılımı adaletinin sağlanması da, toplumsal barış, istikrar ve demokrasi açısından önem taşımaktadır.

1.4.3. Sosyal Yapı ve Kültür

Her siyasal sistem belli bir toplumsal temele dayanır ve toplumsal yapının siyasete, siyasal kurumlara ve siyasal değişime değişen oranlarda etkisi olur. Yine çoğu zaman, siyasal sistemler toplumsal yapının bir ürünü olarak doğarlar. Dolayısıyla, demokratik siyasal sistemler de, toplumsal şartlara göre biçim alırlar. Burada, sosyal yapı ve kültürden kastımız, toplum ortamının şartları ve özellikleridir. Sosyal yapı, “bir toplumu oluşturan aile, grup, örgütler, ortak değer, davranış modelleri ve normlardan meydana gelen bir bütündür.” Kültür ise, “sosyal yapıyı meydana getiren temel unsurlardan biri,... bir toplumun düşünüş ve yaşayış biçimidir” (Eryılmaz, 1997b: 37).

Sosyal yapıdaki sınıfsal, kültürel, etnik, dini, ideolojik, mesleki bütün farklılıklarla, işsizlik, eşitsizlik vb. bütün temel sorunlar genel olarak, siyasal sistemin çevre koşullarını, özelde ise, siyasal partilerin, baskı gruplarının ve diğer bütün örgütlenmelerin doğal alt

yapısını oluşturur. Dolayısıyla, sosyal yapının nitelikleriyle demokrasinin kurumsallaşma düzeyi arasında yakın bir ilişki kurulur. Ayrıca geleneksel, modern veya geçiş dönemi toplum özellikleri demokrasinin kurumsallaşmasını olumlu veya olumsuz yönde etkiler. Yine kentleşme, sanayileşme, yüksek örgütlenme düzeyi ve eğitim düzeyinin yüksekliğiyle demokrasinin kurumsallaşması arasında yakın ilişkiler söz konusudur.

Çağdaş demokrasilerin temelinde, geleneksel toplumdan modern topluma doğru sosyo-ekonomik ve kültürel bir dönüşüm yatar. Bazı sosyo-ekonomik ve kültürel faktörler, genel olarak demokrasiye uygun bir zemin hazırlayarak katkıda bulunurlar. Bazı sosyo-ekonomik ve kültürel faktörler de demokrasinin kurumsallaşmasını engelleyebilir. Örneğin, G. O'Donnell, bazı Latin Amerika ülkelerindeki sosyo-ekonomik faktörlerin demokrasinin kurumsallaşmasını engellediğini tespit etmiştir. Bazılarına göre (Turan, 1987: 26) de, Batı'daki sosyo-ekonomik gelişme, temelde üç ayrı yönden demokrasinin kurumsallaşmasına katkı sağlamıştır. İlk, ekonomik açıdan gelişmiş olan bu toplumlarda, büyük ölçüde bu sürecin ürünü ve sonucu olan yeni toplumsal gruplar oluşmuştur. Sanayiciler, beyaz yakalılar, tüccarlar, işçi sınıfı “iktisadi gelişmenin yarattığı ya da güçlendirdiği toplumsal tabakalardır.” Geleneksel toplumdan farklı olarak bu tabakalar daha çok iktisadi çıkarlarla ayrılmışlardır. Nihayetinde, toplumdaki iktisadi iş bölümünün yol açtığı gelişmeler demokrasinin temelini oluşturmuştur.

İkinci olarak, bu toplumsal tabakaların herbiri, siyasal süreci kendi lehine etkileme çabasına girişmiş, dolayısıyla “demokrasinin çatısını oluşturan siyasi partiler, evrensel oy hakkı” ve parlamantolar, yeni toplum kesimlerinin mücadelesi sonucu oluşup gelişmişlerdir. Üçüncü olarak, iktisadi gelişme, toplumsal yaşamın birbirinden özerk olarak algılanabilen faaliyet alanlarına dönüşmesinde (siyasal alan, sivil alan, ekonomik alan) ve özellikle Batı toplumlarının laikleşmesinde önemli bir rol oynamıştır. Sonuç olarak, Batı'nın tarihi sürecinde, “siyasi sistemler, iktisadi ve sosyal gelişme sonucu demokratikleşme baskıları altında kalıp, bu baskılar karşısında uyum sağlayamayan sistemler ihtilaller ve iç savaşlar sonucu” (İngiltere, Fransa ve ABD'de olduğu gibi) yıkılıp demokrasiler kurulmuştur (Turan, 1987: 26-27).

Diğer bir kısım düşünürlere göre de, çoğulcu demokrasi ile rekabetçi piyasa sisteminin arkasında çoğulculuğu sağlayan sosyal ve kültürel unsurlar bulunur (Erkan, 1990: 85-87). Kısaca, sosyal ilişkilerde uzlaşma, hoşgörü, sosyal barış, adalet, eşitlik, bireysel özgürlükler,

güvenlik ve refah gibi unsurlar, modern toplumlar da birbirini tamamlayan ve çoğulcu demokrasiye zemin oluşturan uygun değerler olarak karşımıza çıkar. Bu unsurların gelişmediği toplumlar da çatışma, kavga, kaba kuvvet, eşitsizlik, adaletsizlik, yoksulluk ve otoriterizm hakim olur ve demokrasi yerleşemez.

1.4.3.1. Eğitim ve Kültür Düzeyi

Toplumlar da genel sosyal eğilimler, hakim duygu ve düşünceler, farklı grup ve kesimlerin dünya görüşleri, zihniyetleri¹, ideolojik yönelimleri, eğitim düzeyleri, sosyal eşitlik anlayışları, uzlaşmaya, değişime ve rasyonelliğe açık olup olmamaları gibi hususlar ilgili toplumda demokrasinin kurumsallaşma düzeyiyle yakından ilgilidir. Bugün modern demokrasiler, yüksek düzeyde sanayileşmiş, kentleşmiş ve kişi başına düşen milli gelirin, eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu bir toplumla özdeşleşmiş durumdadırlar. Bu niteliklere sahip olmayan toplumlar da demokrasiyi kurmak ve işletmek pek mümkün gözükmemektedir.

Çünkü, bireylerin, hak ve özgürlüklerini kullanabilmeleri, katılımcı yurttaş olabilmeleri, kamu haberleşme sisteminden gereği gibi istifade edebilmeleri, örgütlenebilmeleri ve yönetenleri denetleyebilmeleri belli bir eğitim ve kültür düzeyi gerektirmektedir. Eğitimle (en azından okur-yazarlık) birlikte, sosyal ve ekonomik bir düzey, belli bir statü için olduğu kadar siyasal alanla ilgili algılama ve davranışta bulunabilmede de temel önemdedir. Bazı yazarlar (Roskin, 1994:62), Batı toplumlarının, sosyo-ekonomik ve eğitim düzeylerinde görülen gelişmelerin ılımlı parti rekabeti ve istikrarlı demokrasiyle sonuçlandığını vurgulamışlardır.

Duverger'e göre (Duverger, 1977:3) de, "serbest seçimler, çoğulculuk ve yurttaş özgürlükleri, ancak sınıf savaşları ve toplumsal gerilimler azaldığı ve bütün halk yığınları, haklarını yurttaş olarak etkin bir biçimde kullanabilmelerini sağlayacak bir kültür düzeyine ulaştıkları takdirde gelişebilir." Diğer bazı yazarlara göre (Arslan, 1990:76-77; Aybars, 1990: 8) de, demokrasi, sosyal, ekonomik, kültürel ve felsefi bir temele dayanmaktadır. Batı'da, hümanizm, Rönesans, Reform, bilimsel devrim, aydınlanma ve pozitivizm zihinsel bir devrim yaratmış ve demokrasi bu kültürel temeller üzerine kurulmuştur. Erich From da, toplumlar a hakim olan temel düşüncelerin ve kültürün sosyo-ekonomik ve siyasal yapıyı belirlediğini vurgular

¹ Montesquieu için, insanları ve toplumları, yöneten etkenlerin sayısı çoktur. "İklim, din, kanunlar, idare tarzı, geçmişten alınan dersler, ahlak ve davranışlar; bütün bunlardan da genel anlamda kafa düzeni meydana çıkar" (Montesquieu, 1998: 419-420) ve bu zihniyet onları idare eder.

(From, 1984:103). From'a göre, insana kendisini özgürce gerçekleştirme olanağının sağlanması ile yeni bir çağ yeni bir toplum meydana gelmiştir (From, 1984: 21).

Bununla birlikte, eğitim ve kültür düzeyinin yüksekliği, tek başına demokrasinin kurumlaşması için bir ölçü değildir. Nitekim Eski Sovyet Bloku ülkelerinde okur-yazarlık oranı yüzde doksanların üzerindedir. Elbette, burada eğitimin içeriği, metodu, hangi kültür ve ideoloji ortamında ve ne yönde programlandığı gibi hususlar da önem arz etmektedir. Fakat, az gelişmiş ülkelerdeki eğitim düzeyinin düşüklüğü ile otoriter yönelimler arasında yakın bir ilişkinin bulunduğunu da belirtmek gerekir.

1.4.3.2. Sosyal Bütünleşme ve Kültürel Uyum

Demokrasi, çoğulculuğun, çeşitliliğin ve farklılıkların bir arada yaşamasını mümkün kılan bir rejimdir. Bunu başaran ülkeler yok da değildir. Kanada, İsviçre ve Belçika gibi ülkelerin toplum yapıları, özellikle, dil, mezhep ve ırk farklılığı türünden kültürel bir çeşitlilik göstermesine rağmen, büyük ölçüde farklılıkların tolere edilebildiği ve demokrasinin kurumlaştığı ülkelerdir. Bu demokrasilerde, çeşitlilik içinde bütünlüğün, önemli ölçüde sağlandığını görülür.

Fakat, özellikle, uzlaşma, hoşgörü, karşılıklı saygı ve tolerans kültürünün yeteri kadar gelişmediği, kültürel ayrışmanın, kutuplaşmanın ve gruplaşmanın yüksek olduğu toplumlarda, güven, huzur ve siyasal istikrar sağlanamadığı için demokratik değerler ve kurumlar kendilerine uygun zemin ve ortam bulamazlar. Genellikle, dil, din, ırk, mezhep ve bölge farklılıklarıyla bağlantılı olarak ortaya çıkan kültürel bölünme, anayasal sistemin ve siyasi kurumlarının işleyişini etkileyebildiği gibi, bazı ülkelerde iç karışıklıkların, terör olaylarının ve hatta iç savaşların da (Kuzey İrlanda, İspanya, Lübnan, Bosna-Hersek, Güney Afrika gibi) nedeni haline gelmektedir.

Huntington, ulusal bütünleşmeyi siyasal gelişmenin önemli bir ölçütü olarak görür (Huntington, 1965-1966: 57-63). Buradan hareketle, ulusal bütünleşme için sivil ve siyasal kültür uyumunun da, önemli bir etken olduğunu ve bu uyumun var olduğu toplumlarda demokrasinin kurumlaşabildiğini ifade edebiliriz. R. Dahl'a göre (Dahl, 2001: 152), "demokratik siyasi kurumların, kültürel açıdan yeterli derecede homojen olan bir ülkede gelişmesi ve varlığını sürdürmesi, keskin farklılıklar gösteren ve çatışan altkültürlerin olduğu bir ülkede olduğundan daha büyük bir ihtimaldir." Bir toplumda,

“ülke içinde ülke”, “ulus içinde ulus” ya da “biz ve onlar” gibi, bir durum ve söylem gelişmişse kutuplaşma artmakta ve uzlaşma mümkün olmamaktadır (Dahl, 2001: 152).

Sonuçta, toplumlarda kültürel bütünleşmenin aşınmasıyla sosyal ilişkiler sisteminin bütünlüğü kaybolmakta, sosyal çözülme meydana gelmekte ve siyasal kurumlar işleyemez duruma düşmektedir. Özetle, demokrasilerde çeşitlilik içinde ulusal sosyal bütünleşmenin önemli bir yeri vardır. Bir ülkede dil, din ve ırk farklılığına dayanan bir toplum yapısı ve buna bağlı yüksek düzeyde kültürel parçalanma ve siyasi kutuplaşma varsa, orada demokrasinin kurumsallaşması mümkün gözükmemektedir.

Öte yandan, kültürel farklılıkların bol olduğu ülkelerde ulusal bütünleşmeyi sağlamak ve kutuplaşmayı azaltmak için özerk yerel yönetimler önemli bir işlev görebilirler. Zaten bazı ülkelerde bu işlevi yerine getirmektedirler. Yerelde alt kültürlerin barınabileceği daha özgür, daha çoğulcu bir yapı kurulabilir. Böylece, demokratik yerel yönetimler farklılıkları yerel düzeyde birleştirerek ulusal düzeyde vatandaşlık bağına dayanan bir üst kültüre daha kolay eklemleyebilirler. Bu, alt kültürleri geliştireceği gibi, ulus devleti de rahatlatacaktır.

1.4.3.3. Orta Sınıf ve Demokrasi

Aristo, Erich From, Huntington ve Dahl gibi pek çok düşünür, toplumlarda geniş ve güçlü bir orta sınıfın varlığıyla demokratik siyasal sistemlerin yerleşmesi ve istikrarı arasında ilişki kurmuştur. Aristo’ya göre (Aristoteles, 1993: 127-128), en iyi siyasal birlik orta sınıf tarafından kurulduğu gibi, orta sınıfı geniş olan devletlerin daha iyi yönetilmeleri de çok daha ihtimal dairesindedir. Orta sınıfın güçlü olmadığı, toplumun büyük ölçüde zengin ve fakirlerden oluştuğu bir yerde, “özgür insanlardan değil, kölelerden ve efendilerden oluşan bir devlet olur.”

Düşünüre göre, demokrasiler oligarşilerden daha güvenli ve daha sürekli. Çünkü bunların daha geniş ve yönetimde daha büyük payı olan bir orta sınıfı vardır. Orta sınıfı olmayan, geniş bir yoksul kesimle küçük bir zengin sınıfın olduğu yerlerde ılımlılık, eşitlik ve denge kurulamaz. Aşırılıklar, çatışmalar ve bölünmeler ortaya çıkar, çok geçmeden de devletin sonu gelir. Öte yandan Erich From, Batı toplumlarında özellikle, 19. yüzyıl sermaye birikimini, demokrasi yönündeki özgürlük mücadelesini ve Fransız Devrimi’ni orta sınıfa dayandırır (From, 1984: 96, 99, 102).

Huntington da, bir çok düşünür gibi, üçüncü dalga demokrasilerini ortaya çıkaran faktörler arasında, ekonomik gelişme ve eğitimdeki yükselmenin yanında şehirli orta sınıfların genişlemesinin önemine değinir (Huntington, 1992: 9-10). Robert Dahl ise, piyasa sisteminin, “demokratik fikirlere ve kurumlara olumlu yaklaşan geniş ve etkili bir orta sınıf” oluşturarak toplumları temelden değiştirdiğini vurgular (Dahl, 2001:166). Dahl’a göre serbest piyasa, “genel olarak eğitim, özerklik, bireysel özgürlük, mülkiyet hakkı, hukukun üstünlüğü ve hükümete katılım isteyen (ve) mal sahiplerinden meydana gelen geniş bir orta tabaka yaratır” (Dahl, 2001:171). Bu da, demokrasinin kurumsallaşmasına toplumsal bir temel oluşturur.

Gerçekten de, bugün demokrasinin kurumlaştığı ülkelere baktığımızda, iktisaden gelişmişliğin yanında, geniş bir orta sınıfın mevcudiyetini de görürüz. Geniş halk kesimlerinin yoksul olduğu ve bütün zenginliğin küçük bir grubun elinde toplandığı ülkelerde ise genelde otoriter rejimlerin hakim olduğunu veya en iyi ihtimalle bir yarı-demokrasinin varlığını görürüz. Dolayısıyla, dengeli bir toplum ve kurumsallaşmış bir demokrasi için geniş ve etkin bir orta sınıfın varlığı hayati önemdedir. Çünkü, orta sınıflar demokratik ilke ve değerlerle daha uyumlu olan sınıflardır. Orta sınıfın geniş ve güçlü olduğu toplumlarda gelir dağılımıda daha dengeli bir seyir izlemektedir.

Orta sınıfın geniş olduğu ülkelerde farklı sosyal sınıflar arasında anlaşmazlık ve çatışma oranları düşerken bütünleşme ve kaynaşma oranları yükselmektedir (Eryılmaz, tarihsiz: 99). Orta sınıflarda genelde, benzer rasyonel, pragmatik bir hayat tarzı ve kültür oluşturmakta, bu da, demokrasinin istikrarını ve kurumsallaşmasını kolaylaştırmaktadır. Öte yandan, bir toplumda orta tabakanın gelişmesi, siyasi faaliyetlere katılmayı da arttırmaktadır. Orta sınıfın, eğitime ve siyasi faaliyetlere katılmak için diğer sınıflara göre, daha istekli ve daha çok zamana ve imkana sahip olduğu da kabul gören bir düşüncedir.

Belirtilmesi gereken bir diğer hususta, orta sınıfın yanında burjuva ve işçi sınıfları gibi, üst ve alt sınıfların da demokrasinin kurumlaşmasında önemli işlevlere sahip olduğudur. Özellikle, Batı toplumlarına baktığımızda, ekonomik gelişme ve demokrasinin kurumsallaşmasında burjuvazinin öncü bir rol oynadığını görmekteyiz. Sanayileşme, kentleşme ve ekonomik gelişmede öncü olan bu sınıf modern ulus devletinin oluşumunda ve devletin sınırlanmasında da öncüdür. Modern demokrasiye son şeklini ise, daha geç gelişen ve örgütlenen işçi sınıfının hak, özgürlük, hukuk ve refah arayışı vermiştir. Bu iki

sınıf arasındaki çatışma ve uzlaşma süreçleri, orta sınıfın genişlemesinde, refahın dağılımında ve gelir dağılımı adaletinde de kendisini göstermiştir.

Öte yandan, demokrasinin kurumsallaşmasına alt yapı oluşturan sosyo-ekonomik ve kültürel unsurlarla bağlantılı olarak, yerel yönetimlerin oynadığı role de değinmek gerekir. Yerel yönetimlerin, belediyelerin, idaresini ve temsilini üstlendiği kasaba ve şehirler, özellikle de, büyük şehirler toplumların, siyasetinin, sanatının, kültürünün, ekonomisinin, kısaca, medeniyetlerin üretildiği merkezlerdir. Yerel yönetimler, bireysel ve toplumsal kimliğin oluşmasında, vatandaşlık bilincinin ve özgürlüklerin geliştirilmesinde, halkla ilişkilerde, halkın siyasal katılım ve siyasal eğitiminde, ulusal bütünleşmede, girişimciliğin geliştirilmesinde ve orta sınıfın güçlendirilmesinde, sosyo-ekonomik gelişme ve kalkınmada, demokratik kültürün ve sivil toplumun oluşumunda temel kurumlardır.

Son tahlilde, çalışmanın bu bölümüyle ilgili şunları söyleyebiliriz: Modern demokrasi, uzunca bir geçmişi olmasına rağmen, özellikle, İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurumsallaşmıştır. Öte yandan, çağdaş demokrasinin kurumsallaşmasında, en başından beri, ortaçağın sonlarından itibaren “yeni kent” ve belediyelerin oluşmasıyla birlikte, yerel yönetimlerin çok önemli katkıları olmuştur. Tarihi süreçte yönetime katılma pratikleri ve demokrasinin ilk örnekleri ister kasaba ister şehir düzeyinde olsun öncelikle yerel yönetimlerde ortaya çıkmıştır. Demokrasi daha sonra ulusal düzeye aktarılmıştır. Bugün, ulusal düzeydeki siyasal kurumların yanında bölgesel ve yerel yönetimlerin de demokrasinin kurumsallaşmasına önemli katkıları vardır.

Ayrıca, demokrasiye yeni geçen veya halihazırdaki demokrasilerini güçlendirmeye, kurumsallaştırmaya çaba gösteren toplumlarda da, yerel yönetimler gerek bir demokrasi kurumu, gerekse demokratik kültürünün oluşum ve gelişim merkezleri olarak demokrasinin kurumlaşmasına büyük katkılar sağlayabilecektir. Kısaca, çağdaş, çoğulcu, özgür, demokratik ve halkın katılımını esas alan bir ülke özlemi, güçlü ve özerk yerel yönetim kurumlarıyla doğrudan ilgilidir. İkinci bölümde, demokrasi yerel yönetim ilişkisi daha ayrıntılı incelenecektir.

BÖLÜM 2: DEMOKRASİNİN KURUMSALLAŞMASI VE YEREL YÖNETİM

Yerel yönetimler, tarihi süreçte halkın kendi kendini yönetme ideali yolunda önemli konumu olan kurumlardır. Özellikle, Ortaçağ sonrası Batı dünyasında demokrasi adacıkları olarak beliren ve özerk şehirlerle kasabaların yönetim örgütü biçiminde gelişen yerel yönetimler, günümüz modern demokrasilerinin temel yapı taşlarından birini oluşturmaktadır. Bu temel demokrasi kurumları, son dönem, küresel eğilimlerin de ilgi odağı haline gelmiş bulunmaktadır. Bu süreçte, özellikle, demokrasi ve katılım olgusu çerçevesinde yerel yönetimler üzerine yoğunlaşan ilgi, çalışmamızın bu bölümünün de özünü teşkil etmektedir.

Demokrasinin mikro ölçekten makro ölçeğe, yerel düzeyden ulusal düzeye kurumsallaşmasında yerel yönetimler hayati bir rol oynamaktadır. Küresel süreçte yerel yönetimler, özellikle, halkın katılımına, denetimine yakın ve açık olan, dolayısıyla da, demokrasiyi geliştiren ve hayata geçiren temel birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde temel amaç; yerel yönetim-demokrasi ilişkisinin analizi ve demokrasinin kurumsallaşmasında yerel yönetimlerin oynadığı rolün incelenmesidir.

2.1. Yerel Yönetimlerle İlgili Temel Çerçeve

Bu genel başlık altında, yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin gelişimi, yerel yönetimlerin önemi, temel değerleri, merkezi yönetimle olan ilişkileri, yerel özerklik olgusu ve yerel yönetimlere ilişkin temel yaklaşımlar analiz edilecektir. Daha sonraki kısımda ise, konumuzun esasını teşkil eden yerel yönetim-demokrasi ilişkisi ele alınacaktır.

2.1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler¹, bir çeşit halkın kendi kendini yönetim modeli olan ve yerel düzeyde seçilmiş temsilciler vasıtasıyla önemli işlevler yerine getiren kurumlardır (Byrne, 2000: 1). Bu kurumlar, bütün ülkelerde, hem genel yönetim ve anayasal düzeninin bir parçası olan, hem de mahalli düzeyde belli bir ülke coğrafyasının yönetimini ve temsilini gerçekleştiren ve hizmet sunan birimlerdir. Diğer bir ifadeyle bu kurumlar, bütün

¹ 1985 yılında Rio de Janeiro’da 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi’nde kabul edilen Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi’ne göre, “yerel yönetim... kamuyla ilgili yerel işleri kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkını, ödevini dile getirir” (Uğur, 1994: 118).

lkelerde idarenin bütünlüğü çerçevesinde genel yönetimin altında yer alan, yetki ve sorumlulukları kent, kasaba ve köy gibi belli coğrafi alanlarla sınırlı olan temsili yapılardır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerle ilgili literatürde bu kavramın yanısıra, bu kavrama eş ve yakın anlamlarda yerinden yönetim, ademi merkeziet ve mahalli idare gibi çeşitli kavramlar da yoğun biçimde kullanılmaktadır.

Bazı yazarlara göre (Keleş ve Yavuz, 1989:17; Eryılmaz, 1997b: 61), “yerinden ynetim¹ ya da yerel yönetim”, yönetim biliminde ademi merkeziet olarak da bilinen siyasal bir kavramdır. Yönetimde ademi merkeziet iki biçimde gerçekleşmektedir. Birincisi; “yetki genişliği” ilkesi gereği merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde bazı birimlerin özellikle taşrada daha geniş yetkilerle işlevlerini yerine getirmesini ifade ederken, ikincisi; “yerinden yönetim” ilkesi gereği tüzel, siyasal, idari ve mali yetkilerin bir bölümünün merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılmasını ifade etmektedir.

Bunun yanında, yerinden yönetimin, siyasal ve idari yerinden yönetim olmak üzere iki farklı türü olduğu, siyasal yerinden yönetim uygulamasının federal devletleri, idari yerinden yönetimlerin ise, hem gerçek anlamda yerel yönetimleri, hem de temsil niteliği olmayan bazı özerk hizmet kurumlarını ortaya çıkardığı söylenebilir. Böylece, “yerinden yönetim” ve “yerel yönetim” kavramları genel olarak aynı anlamda kullanılmakla birlikte, yerinden yönetim kavramının, yerel yönetim kavramını da içine alan daha kapsayıcı bir terim olduğu görülür.

Öte yandan, bazı yazarlar (Keleş, 1998: 18) yerel yönetim kavramını daha çok yerel yönetim birimlerini anlatmak için kullanırken, yerinden yönetim kavramını ise yönetim dizgesini ve eylemini, kısaca, sistemi anlatmak için kullanmaktadırlar. Sonuç olarak, “yerinden yönetim diye de bilinen yerel yönetim (local self-government), yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini” anlatan bir kavramdır (Keleş ve Yavuz, 1989:17). Bununla birlikte, bazı yazarlarda yerel yönetim kavramı yerine “mahalli idare” kavramını tercih etmektedirler. Onlara göre (Nadaroğlu, 1982:VII) “yerel”, “mahalli”nin anlamdaşı değildir. Çünkü “mahalli” kavramında coğrafi bir sınırlama ve kısıtlama söz konusudur.

¹ “Yerinden yönetim (ademi merkeziet); yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin, merkezin dışında, seçimle işbaşına gelen, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerce kamu gücü kullanılarak yürütülmesidir” (DDK, 1996: 2).

İlhan Özay ise (Özay, 1996: 180), yerel yönetim kavramını mahalli idare kavramına göre daha kapsamlı bulmakla birlikte, bunun Anglo-Sakson “local government” kavramı karşısında zayıf kaldığını, fakat “yönetim” olgusunun “idare” gibi salt teknik olmayan, aynı zamanda “siyasal”ı da içeren bir kavram olduğundan “yerel yönetim” teriminin mahalli idare kavramına tercih edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bilal Eryılmaz (Eryılmaz, 1997a: 116) da, ülkemizde idari birimleri anlatmak için kullanılan “yerel yönetim” kavramının, Anglo-Sakson ülkelerinde, siyasi ve idari anlamda “yerel hükümet” (local government) biçiminde kullanıldığını hatırlatmaktadır.

Bu çalışmada, yerel yönetim kavramıyla, coğrafi anlamda, belli bir belde de halkın seçim ve temsiline dayanan ve yerel nitelikli kamu hizmetlerini sunan kuruluşlar ifade edilmektedir. Daha somut bir ifadeyle, Fransa’daki komünler ve departmanlar ile ülkemizdeki belediyeler ve il özel idareleri gibi kuruluşlar yerel yönetim olarak ele alınmaktadır. ABD, Almanya ve İsviçre gibi federal devletlerdeki eyalet yönetimleri ise, siyasi anlamda yerel yönetimler ya da yerel hükümetler şeklinde değerlendirilmektedir. Bu tip ülkelerin üniter devletlerden daha çoğulcu ve ademi merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğu görülmektedir.

Bununla birlikte, ülkelerin gerek devlet örgütlenmeleri, gerekse siyasi rejimleri ne olursa olsun bütün ülkelerin belli ölçüde bir yerel yönetim yapılanmasına sahip olduğu bilinmektedir. Fakat otoriter ve totaliter sistemlerde yerel yönetimlere gerçek anlamda özerklik ve temsil yetkisi verilmediği için bu kurumların demokratik pratikler geliştirmesi, özgürlüğün, demokrasinin ve halk egemenliğinin kurumları olması mümkün değildir. Dolayısıyla, bazı ülkelerde yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir uzantısı, hatta taşra kuruluşu gibi algılanmakta ve yapılanmakta iken, demokratik siyasal sistemlerde çok geniş siyasi, idari ve mali özerkliğe sahip bulunmaktadır.

2.1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Yerel yönetimlerin tarihi gelişimi Alan Norton’a göre (Norton, 1994: 3), orjin itibarıyla 11. ve 12. yüzyıl Avrupa’sına kadar uzanmaktadır. Henri Pirenne ve Max Weber gibi yazarlar ise (Pirenne, 1990: 109-119; Weber, 2000a: 116-121; Weber, 2000b: 154-158) çağdaş yerel yönetimlerin kökenini, Ortaçağın sonlarına, özellikle de, 12. yüzyıldan itibaren gelişen komünlere, “yeni kent”e ya da özerk şehirlere dayandırmaktadır. Gerçekten de, bu dönemden itibaren Avrupa’nın farklı bölgelerinde bazı kent ve kasabaların krallardan elde

edilen beratlarla idari ve mali anlamda özerklik ve zamanla da tüzel kişilik kazanmaları bugün tüm dünyada yerel yönetimlerin özünü oluşturan belediye kurumlarını ortaya çıkarmıştır.

Bu süreçte Almanya, Hollanda, Belçika, Fransa, İngiltere ve İsviçre gibi ülkelerde yerel toplulukların girişimleriyle kendi kendini yöneten “özerk kentlerin” ve belediyelerin ortaya çıkması özerk yerel yönetimler adına önemli bir temel oluşturmuştur (Weber, 2000b: 135-163). Dolayısıyla İlber Ortaylı’nın da belirttiği gibi (Ortaylı, 1985: 9), yerel yönetimler “siyasal, hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç Ortaçağlar Avrupa’sının” bir ürünüdür. Diğer bir ifadeyle, “Rönesans ve geç Ortaçağlar Avrupasının medeni dünyaya katkısı” olan yerel yönetimler, esasen Kuzey-Batı Avrupa toplumlarının mahalli idare geleneğinin bir ürünüdür (Ortaylı, 1998: 143-144). Max Weber de “Batı Şehri” (Weber, 2000b: 131-136) adlı çalışmasında özerk kentlerin ve yerel yönetimlerin Ortaçağ’dan itibaren öncelikle Kuzey Avrupa’da geliştiğini vurgulamaktadır.

Ortaylı’ya göre, “modern devletin güçlenen erki karşısında, tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır. Nihayet yeni çağların hukuki devrimi, bir yerde bu tip idarelerin hukuki varlığının tanınmasını, yani tüzel kişilik kazanmasını sağlamıştır” (Ortaylı, 1985: 9).

Dolayısıyla, yerel yönetimler, Batı toplumlarında özellikle 12. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar uzanan tarihi gelişmenin bir ürünüdür. Bu gelişmede Davut Dursun’a göre (Dursun, 1998b: 93), özellikle komün yönetimlerinin ortaya çıkması, yaygınlaşması ve özerklik kazanmasıyla, merkezi otoritenin zayıflığı ve şehirlerin erken dönemde ekonomik açıdan gelişip refaha kavuşmasının önemli etkisi vardır. Öte yandan bu süreçte, merkezi yönetim karşısında özerklik kazanan ve özgürleşen yerel yönetimler, yönetsel çoğulculukla ilgili olduğu kadar yerel muhalefetle hatta genel anlamda muhalefet kavramıyla da yakından ilişkili olagelmışlerdir (Eryılmaz, 1997a:163).

Bununla birlikte, 16. yüzyıldan itibaren merkezi otoritenin güçlenmesiyle yerel yönetimlerin özerkliklerinde gerilemeler olmuş, 17. ve 19. yüzyıllar arasında ise, bu birimler özerkliklerini kaybetmelerine rağmen merkezi yönetimle halk arasında aracı kurumlar olarak işlevlerini sürdürmüşlerdir. 19. yüzyılın demokratikleşme hamlesiyle yeniden canlanan yerel yönetimler, iki dünya savaşı arasında tekrar gerilemişse de, savaş sonrası demokratikleşme dalgasıyla birlikte, demokrasinin temel kurumları olarak

demokratik siyasal sistemlerin kurumsallaşmasına büyük katkı sağlamışlardır (Görmez, 1997: 12-13; Dursun, 1998b: 93-94; Keleş, 1998: 31-35).

Robert J. Bennett ise, “European Local Government Systems” (Bennett, 1993:28) adlı çalışmada, Avrupa’da yerel yönetimlerin gelişimini, orjin itibariyle hükümetin ve devletin oluşumu, demokratikleşme ve temsili sisteme geçiş sürecinde bu yapıya yeni güçlerin adapte edilmesiyle ilgili olarak ele alır. Yazara göre (Bennett, 1993: 30-31), Avrupa’nın siyasal ve ekonomik tarihi içinde oldukça uzun bir dönemde gelişen yerel yönetimlerin kökü, 13. yüzyıla dayanan, fakat özellikle 16. yüzyıldan 18. yüzyıla uzanan zaman diliminde başlıca şehirlerdeki otonom gelişmeler, yerel ve kişisel haklar için bir temel oluşturmuştur. Bu gelişimde, Fransız İhtilali ve Napolyon’un geniş ölçüde Batı Avrupa’yı etkileyen başarılı yönetsel reformlarıyla Alman federalizminin ve diğer gelişmelerin de önemli bir rolü vardır.

Nihayetinde, Ortaçağ’dan bu yana yerel yönetimler, özellikle de, komünler, Batı’da yönetim yapısının ve demokrasinin en önemli unsurları olagelmışlerdir. ABD, İngiltere, Almanya, Fransa, Belçika, İsviçre ve Hollanda başta olmak üzere, birçok ülkede yerel kurumlar demokrasinin, katılımın, muhalefetin, çoğulculuğun, sivil toplumun, kaliteli kamu hizmetinin ve sosyo-ekonomik gelişmenin temelini oluşturmuşlardır.

2.1.3. Yerel Yönetimlerin Önemi

Bugün yerel yönetim kavramından, genellikle, yerel düzeyde insanların ortak gereksinimlerini karşılayan, kamusal mal ve hizmetler sunan, yerel halkın seçimine dayanan kurumlar anlaşılmaktadır. Kuşkusuz yerel yönetimler, yerel toplulukların kamu hizmetlerini görmede önemli kuruluşlardır. Ancak yerel yönetim olgusu, sadece teknik düzeyde bir hizmet sunumu sorunu olarak kavranamaz. Yerel yönetimlerle gerçekleştirilmek istenen temel bir amaç da, demokrasinin geliştirilmesi ve kurumsallaştırılması hususudur. Gerçekten de, yerel yönetimler, halkın kendi kendini yönetmesine olanak vermesinden dolayı, bugün, hemen bütün toplumlarda demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak görülmektedir.

Yerel yönetimler, bir taraftan topluma sunulması gereken kamusal hizmetlerin bütünüünün merkezi idarece tek elden yapılmasını önleyen, özellikle de yerel hizmetlerin merkezin hiyerarşisi dışında farklı kamu tüzel kişiliğine ve temsile dayalı kurumlarca

yerine getirilmesini ifade ederken, diğer taraftan özgürlük, etkinlik ve katılım gibi demokratik değerleri hayata geçirirler. Zaten tarihsel olarak da yerel yönetimler bu değerlere dayanır. Yine, bu birimleri bir toplumda önemli hale getiren diğer bir husus da, toplumun sosyo-ekonomik gelişmesinde üstlendikleri işlevler ve rollerdir.

Dolayısıyla yerel yönetimler, ilgili oldukları toplumlarda, demokratik katılımın özendirilmesi, yönetimde etkinlik, toplumsal ve ekonomik gelişmenin sağlanması gibi bazı temel işlevlere sahiptir. Bu kurumlar, konumuz açısından özellikle, demokratik değerlerin içselleştirilmesi ve güçlendirilmesinde, halkın siyasal katılım ve denetim olanaklarının artışında, aktif ve katılımcı bir siyasal kültür oluşumunda büyük bir öneme sahiptir. Ayrıca bazı yazarların da ifade ettiği gibi (Eryılmaz, 1997a: 63, 115; Kalabalık, 1988: 203-205), yerel yönetimler, “aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel ihtiyaçlarla mahalli hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerindeki verimi ya da etkinliği arttırmak” ve demokratik gelişim için önem arz ederler.

Gerçekten de, yerel yönetimleri, halkın yönetime katılması ve iyi hizmet alması, kısaca, hizmette etkinlik ve demokrasi düşüncesi ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetimlerin güçlü olmadığı toplumlarda kamu hizmetleri merkezde yoğunlaşmakta ve aksamakta, dolayısıyla da halkın kamu hizmetlerine ilgisi azalmakta ve demokratik değerler gelişmemektedir. Buna karşın, halkın günlük yaşamıyla ilgili kararların alınıp uygulanmasında etkin olabileceği, bilgi, deneyim ve yeteneklerini harekete geçirebileceği (DDK, 1996: 2-3) en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlerin güçlü olduğu ülkelerde hem kamu hizmetlerinin kalitesi ve hızı, hem de demokratik değerler ön plana çıkmaktadır.

Ayrıca yerel yönetimler, yerel sorunları daha iyi tespit imkanına sahip olduğu için merkezi yönetime göre, yerel hizmetlerin sunulmasında daha etkin ve verimli olmaktadır. Yine, ülkelerde kamu hizmetlerinin bir kısmını yükledikleri için, merkezi yönetimin hizmet yükünü de hafifletmektedirler. Bu nedenle, Sylvia Bergh’in de vurguladığı üzere (Bergh, 2004:788), yerel yönetimler, güçlü bir kamu yönetiminin oluşumunda, sorumluluk kültürünün gelişiminde ve ulusal düzeydeki hükümetin performansının yükselmesinde çok önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çünkü, yerel yönetimler iktisadi, siyasi ve coğrafi koşullara uyabilme esnekliğine, halka dönük hizmet sunabilme imkanına ve halkın yerel gereksinimlerini daha gerçekçi ele alma

şansına sahiptirler. Ayrıca, halkın hesap sorma ve yönetici kurumların hesap verme sorumluluğunu geliştirirler. Yerel temsili, yönetime katılımı, hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesini sağlarlar. Yerel topluluk üyelerinin taleplerini dikkate alır, birliktelik ve dayanışma duygularını geliştirirler (DDK, 1996: 3; Yıldırım, 1993: 33-36). Yine, demokratik pratiklerin gelişmesinde, bireysel ve toplumsal kimliğin oluşmasında, demokratik meşruiyete kaynak teşkil etmede, sivil toplumun ve demokratik kültürün oluşumunda, geniş siyasal katılım olanakları sunmada, yurttaşlığın geliştirilmesinde, yerel hizmetlerde, farklı toplumsal kesimlerin temsilinde ve böylece siyasal istikrar ve toplumsal barışın korunmasında önemi yadsınamaz olan kurumlardır (Smith, 1996:173-175; Yıldırım, 1993: 34).

Sonuçta, yerel yönetimler toplumların ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmesinde önemli katkıları olan, hizmetlerde verimlilik, etkinlik, özgürlük, özerklik, yönetime katılma, halkın siyasal eğitimi ve çoğulculuk gibi değerlere dayanan kurumlardır. Kısaca, yerel hizmetlerde verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasında olduğu kadar, demokrasinin kurumsallaşmasında ve sosyo-ekonomik gelişmede de büyük rolü olan kurumlardır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerde demokratik bir yaklaşımın benimsenmesi, demokrasinin hizmet üretmesinde olduğu kadar, demokratik sistemin ülke çapında kurumsallaşması için de büyük bir değer taşımaktadır.

2.1.4. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisi

Bütün ülkelerde kamu yönetimlerini, merkezi ve yerel yönetimlerin oluşturduğu ve kamu hizmetlerinin büyük ölçüde bu birimlerce sunulduğu bilinmektedir. Yine, Fransa ve Türkiye gibi ülkelerde daha merkeziyetçi bir yapı benimsenirken, Anglo-Sakson ve İskandinav toplumlarında yerel yönetimlerin daha etkin olduğu, bazı ülkelerde ise merkezle yerel arasında bir denge kurulmaya çalışıldığı görülmektedir.

Bununla birlikte, tüm demokratik siyasal sistemlerde özerk ve geniş bir yerel yönetim ağının varlığı gözlemlenirken, otoriter ve merkeziyetçi geleneğe sahip olan ülkelerde yerel yönetimlerin zayıf kaldığı müşahade edilmektedir. Yine, bir ülkede merkezi yönetimle yerel yönetimlerin siyasal sistem içindeki konumları, rolleri ve kendi aralarındaki ilişkilerin oluşturduğu modeller, yerel yönetimlerin gücüyle demokrasinin kurumsallaşmasını yakından ilgilendirmektedir. Genelde siyasi, idari ve iktisadi gücün, dolayısıyla da karar alma yetkisinin merkezde yoğunlaşması, devleti, halkın katılım ve denetiminden uzaklaştırmakta, bu da, demokrasinin bütün kurum ve kurallarıyla

işlemesini engellemektedir. Bundan dolayı, bir toplumda yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkileriyle, sistem içindeki konumları büyük önem taşımaktadır.

Genellikle, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında siyasi, idari ve mali olmak üzere üç tür ilişki söz konusudur. Bu ilişkilerin niteliğine göre, tüm ülkelerde temelde üç tür yerel yönetim modelinin oluştuğu görülmektedir. Bunlar; temsilcilik (agent), partnerlik (ortak) ve denge (güç-bağımlılık) modelleridir (Bilgiç, 1998:28; Eryılmaz, 1997b: 161; Öztürk, 1997: 44). Birinci modelde yerel yönetimler, merkezin temsilcisi olarak yerel hizmetlerde sınırlı takdir yetkisine sahip ve daha çok merkezi yönetimin karar ve politikalarının uygulayıcısı ve adeta hiyerarşik astı konumundadır. (Eryılmaz, 1997: 161; Öztürk, 1997: 44). “Demokratik ve iktisadi gelişmenin alt ve orta düzeylerinde bulunan ülkelerdeki yerel yönetimler, bu modele uymaktadır. Bu ülkelerde güçlü idari ve mali merkeziyetçilik.... siyasi, idari ve mali konularda, yerel yönetimlerin gelişmesini zayıflatmıştır” (Eryılmaz, 1997b: 161).

Kısaca, merkeziyetçi ülkelerde genelde, yerel yönetimlerin temsilcilik modeline uyduğu söylenebilir. Partnerlik modelinde ise, genel olarak, yerel yönetimler merkezle aynı konumda ve eşit olarak görülür, hizmetlerde genelde bir ortaklık söz konusudur (Bilgiç, 1998: 28-33; Öztürk, 1997: 44). Bu modelde, yerel yönetimler temsilcilik modeline göre daha geniş bir hizmet ağına ve takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, yine de yerel kurumlar üzerinde ve yerel politikaların belirlenmesinde merkezin bir hakim bir rolü vardır. Denge modelinde ise merkezi ve yerel yönetimler, karşılıklı olarak birbirlerine bağımlıdır. İkisinin de güçlü ve zayıf olduğu noktalar vardır. Dolayısıyla, bu modelde karşılıklı rekabet, pazarlık ve rızaya dayanan bir ilişki söz konusudur (Bilgiç, 1998: 33-36). Bu modelde yerel yönetimler idari, mali ve siyasi açıdan önemli bir konuma sahiptirler.

Robert J. Bennett de, genel olarak yukarıda ele aldığımız modellere uygun biçimde, Avrupa’nın yerel yönetim tarihindeki gelişmelerin ve yerel yönetimlerle ilgili ortak mirasın, bağımlı (fused), ikili (dual) ve karma (split-hierarchy) model olmak üzere üç sistemi ortaya çıkardığını ifade eder. Yazara göre birinci model, Fransız ya da Napolyon, ikincisi, Anglo-Sakson, üçüncüsü ise İskandinav kökenlidir. Dolayısıyla birinci model, Fransa’dan başlayarak Türkiye’ye kadar Kara Avrupa’sında ve Akdeniz ülkelerinde, ikincisi; ABD ve İngiltere başta olmak üzere İngilizce konuşulan ülkelerde, üçüncüsü ise, daha çok İskandinav ülkelerinde hakimdir (Bennett, 1993: 36-45; Norton, 1994: 7-13). Ayrıca Bennett, Merkezi

ve Doğu Avrupa'nın yeni yerel yönetimlerinin ise, temel olarak bağımlı ya da temsilci modele uygun düştüğünü ifade eder (Bennett, 1993: 31).

Bununla birlikte, pratikte bu üç modelin her zaman saf halini görmek mümkün değildir. Çoğu zaman, ülkelerde bu üç modelin farklı karışımları geçerli olabilmektedir. Fakat bu üç model içinde temsilci ya da bağımlı modelin geçerli olduğu ülkelerde merkeziyetçiliğin hakim olduğunu ve yerel demokrasinin diğer iki modele göre daha zayıf kaldığını belirtmek gerekir. Öte yandan, Alan Norton ise (Norton, 1994: 13), merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin niteliğine göre oluşan bu üç modelin dışında, yerel yönetim geleneği açısından dünyada esasen, Güney Avrupa, Kuzey Avrupa, İngiliz, Kuzey Amerika ve Japon yerel yönetimleri olmak üzere beş farklı yerel yönetim sisteminin varlığını belirtir. Yazar, bu ayrımı, yerel kurumların, anayasal statüleri, özerklik ve temsil düzeyleri, tarihleri, sistem içindeki yerleri ve ekonomik güçleri gibi, birçok kritere göre yapar.

Kısaca, demokrasilerde merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin oluşturduğu modellerle, mevcut yerel yönetim geleneği özel bir önem taşır. Çünkü günlük yaşamımızı etkileyen pek çok kararın yerel yönetimler düzeyinde alınması gerekmektedir. Bu kararlara halk katılımının sağlanması demokrasi için temel bir koşuldur. Şayet insanlar, yerelde kendilerini yakından ilgilendiren konularda karar alım sürecine katılamıyorsa, ülkede halkın kendi kendini yönetim sisteminden söz edilemez. Yerelde insanların bahsedilen katılımı sergileyebilmeleri de, öncelikle merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliğine, yerel yönetimlerin mevcut sistem içindeki konumlarına, özerklik düzeylerine ve gerekli yetkilerle donatılmalarına bağlıdır.

2.1.5. Yerel Özerklik ve Demokrasi

Tocqueville'e göre, "yerel yönetimlerin özerkliği halkın egemenliği kuramının doğal bir sonucudur" (Tocqueville, 1994: 51). Çünkü, demokrasi, halkın kendi kendini, diğer bir ifadeyle de öz yönetimini gerektirir. Öz yönetim ise, Giovanni Sartori'nin deyişiyle (Sartori, 1996: 71), merkezden yönetim yerine halka daha yakın bir yönetimi, gerçekte ise, özerk yerel yönetimleri ifade eder. Gerçekten de, yerel yönetimlerin gerek hizmet, gerekse demokrasi anlamında olsun, üzerlerine düşen rolleri gereği gibi yapabilmeleri, öncelikle bu kurumların özerk olmasını gerektirir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin en temel niteliğini özerklikleri oluşturur. John Curtice'ün de ifade ettiği gibi (Curtice, 1999:3), yerel yönetimler, ancak

işlevlerini yerine getirebilecek ve fonksiyonlarıyla orantılı ölçüde pratikler yapabilecek biçimde özerk kılındığı zaman demokratik bir kurum olma imkanına sahip olabilirler.

Özerklik, kimi yazarlara göre (Tortop, 1991: 18), kurumlara kendi öz sorumlulukları dahilinde ve ülke çıkarları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme hakkı verilmesidir. Özerk yerel yönetim¹ ise, yerel topluluğu ilgilendiren tüm işleri yasalar çerçevesinde kendi sorumluluğu altında, öz kaynaklarıyla ve demokratik yöntemle seçilmiş temsili organlar aracılığıyla düzenleyebilme hakkını ifade etmektedir (TBD ve KAF, 1994: 153). John Curtice'e göre (Curtice, 1999:3), yerel yönetimlere özerklik verilmesinde, yerel topluluğun yerelle ilgili farklılık arz eden, değişik ihtiyaç ve isteklerinin daha iyi karşılanacağı inancı bulunmaktadır. Curtice'ün bu tespiti yerinde olmakla birlikte, Batı'daki tarihsel gelişime baktığımızda kent ve kasabaların özerklik elde etmeleri, daha çok, kent ve kasaba sakinlerinin kendi kendilerini yönetme ve özgürlük idealleriyle ilgili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yerel özerklikle demokrasi arasında tarihi bakımından da yakın bir ilişki söz konusudur.

Kısaca, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, “kendi işlerini kendi organlarıyla dışardan karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği” kazandırmaktadır (Keleş, 1998:47). Böylece, yerel özerklik; yerel yönetimlerin yerel temsili ve yerel hizmetleri idari ve mali yeterlilik içinde kendi organları eliyle gerçekleştirmesini ifade eder. Yerel yönetimlerin demokrasinin bir kurumu olması ya da demokrasinin kurumsallaşmasında etkin olması öncelikle özerk hareket edebilmelerine bağlıdır. Zaten çağdaş yerel yönetimlerin ve demokrasinin kökeni de büyük ölçüde, Ortaçağ'dan itibaren Batı'da bazı komünlerin ve şehirlerin özerklik elde edip gelişmelerine dayanmaktadır.

Onun içindir ki Avrupa Konseyi, kuruluşundan günümüze kadar özerk yerel yönetimleri demokrasinin ve Avrupa Birliği'nin temel yapı taşlarından biri olarak ele almıştır. Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” adlı belgede bu durum açıkça ifade edilmiştir. Bu belgede, gerek hizmetlerde etkinlik, gerekse halkın demokratik katılımı için halka en yakın kurumlar olarak yerel kurumların görevleriyle uyumlu şekilde özellikle idari ve mali anlamda yeterli hale getirilmeleri, kısaca, özerk kılınmaları gereği vurgulanmıştır (Özer, 1994b: 131-137; Keleş, 1998: 50-54; Tortop, 1991: 28-31).

¹ Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesine göre “özerk yerel yönetim, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme hakkı ve imkanı anlamını taşır” ve bu görevler seçilmiş, temsil niteliği olan organlarca yerine getirilir (Özer, 1994b: 132).

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin özerk olup olmaması merkezi yönetimle aralarında kurulan ilişkilerin ve modelin niteliğine bağlıdır. Yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasında hiyerarşik bir alt üst ilişkisi olmamasına ve bu birimler temsili kurumlar olmasına karşın, çoğu zaman merkezi yönetimler yerel yönetimlerin üzerinde ve onları denetleyen bir konumdadır. Ülkemizde merkezin yerel üzerindeki denetim yetkisi “idari vesayet” kavramıyla tanımlanmıştır. İdarenin bütünlüğü, kamu yararı ya da kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması gibi nedenlerle farklı ülkelerde de söz konusu olan bu denetim yöntemi, yerel yönetimlerin organları, kararları ve personelleri üzerinde uygulanabilmektedir. Yine, hukuka uygunluk gibi dar anlamda veya hizmetlerin yerindeliği gibi geniş anlamda düzenlenebilmektedir.

Bu denetimin özellikle, hizmetlerin yerindeliği biçiminde geniş anlamda düzenlenmesi, yerel yönetimlerin özerkliğini yok etmekte ve merkezin, yerel yönetimler üzerinde baskı kurmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla bu durum, anti-demokratik bir uygulamayı gündeme getirmekte ve yerel demokrasiyi engellemektedir. Uygulamaya bakıldığı zaman, yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşmayan, idari vesayeti de aşan ve adeta hiyerarşik bir denetime dönüşen durum ve uygulamalar da söz konusu olabilmektedir. Avrupa Konseyi “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi yerine halk denetiminin ve mahkemelerin ikame edilmesini öngörmektedir. 1985 yılında, 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi’nde kabul edilen Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi’nin 3. maddesi b. bendine göre de, “yerel yönetim birimlerinin denetlenmesi, kural olarak, sadece hukuka uygunluğu sağlamayı” amaçlamalıdır (Uğur, 1994:118).

Konuyla ilgili olarak Bilal Eryılmaz’ın da ifade ettiği gibi (Eryılmaz, 1997b: 159), en azından “üniter devlet sistemi, idari vesayet ile özerklik ve demokrasi arasında iyi bir dengenin kurulması” gereklidir. Çünkü idari vesayetin geniş tutulması ve katı uygulaması yerel yönetimlerin özerkliğini ortadan kaldırmakta ve mahalli demokrasi anlamını yitirmektedir. Tocqueville bu durumu, diğer bir ifadeyle, demokrasilerde yerel özerkliğin olmamasını, “özgür ve güçlü bir başı köle bir gövdeye takmak” biçiminde ifade etmiştir (Keleş, 1998: 44). Dolayısıyla yerel özerklik, özgürlük ve demokrasi için büyük bir önem taşımaktadır. Sonuçta, yerel yönetimlerin kendilerine yüklenen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmeleri, yerel taleplere cevap verebilmeleri, ülkenin temel demokrasi adacıkları olabilmeleri ve yerel sorunlara gerçek çözümler bulabilmeleri özerkliklerine bağlıdır. Bu kurumların merkezin

baskısı altında sınırlı özerklik, sınırlı kaynak ve kısıtlı yetkilerle halka etkin ve verimli hizmet sunmaları ve demokratik bir ortam kurmaları mümkün değildir.

2.1.6. Yerel Yönetimlere İlişkin Temel Yaklaşımlar

Siyaset bilimi literatüründe yerel yönetimler, merkezi devletle yerel halk arasında bir ara kurum, merkezi yönetimin bir alt birimi, bir hizmet kurumu ve kendi kendini yöneten demokratik ve özerk bir birim gibi farklı yaklaşımlarla değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, bu konuda liberal, neo-klasik ve marksist yaklaşım olmak üzere, geleneksel olarak, üç temel düşünce söz konusudur (Yıldırım, 1993: 51-52). Liberal gelenek içinde yerel yönetimlere ilişkin günümüze kadar farklı bakış açıları geliştirilmiş olmakla birlikte, genel olarak özgürlük, demokrasi, katılım, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik ilkeleri ön plana çıkmıştır (Güler, 1998: 12-18). Kimilerine göre de (Keleş, 1998: 33) özerk yerel yönetim, merkezin gücüne karşı dengeler oluşturmaya çalışan liberal düşünürlerin sahiplendiği bir inanç olmuştur.

Gerçekten de, özellikle J. Stuart Mill ve Montesquieu gibi düşünürler yerel yönetimleri merkezi yönetim ve bürokrasiye karşı bir denge unsuru olarak görmüşlerdir. Bununla birlikte, bu gelenek içinde yerel yönetimler, bazen bir sivil toplum kurumu, bazen bir işletme, bazen merkezi yönetime bağlı bir yerel birim, J. S. Mill, Tocqueville ve F. Hayek’de olduğu gibi, çoğu zaman da özgürlüğün, siyasetin ve demokrasinin beşiği olarak görülmüştür. Kısaca, liberal yaklaşım’ın yerel yönetimlere bakışını daha çok özgürlük, katılım, verimlilik ve demokrasi gibi değerler oluşturmuştur. Günümüzde liberal demokrasilerin yanı sıra sosyalist olmayan diğer birçok ülkenin yerel yönetim anlayış ve yapıları da büyük ölçüde, liberal geleneğin etkisi altında gelişmiştir. Kimilerine göre (Güler, 1998: 8-12) bu durum, liberal kuramın yerel yönetimler üzerinde kurduğu ipotekten kaynaklanmaktadır.

Bunun yanında, neo-klasik yaklaşım ise, demokrasi ve katılımdan ziyade, öz olarak pragmatizm, kaynak kullanımında rasyonellik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmıştır. Marksizm’in yerel yönetimlere bakışı da liberal yaklaşımda olduğu gibi çeşitlilik arz etmekle birlikte, yerel yönetime ilişkin Marksist yaklaşımlar, özellikle 1970’li yılların ikinci yarısında gündeme gelmeye başlamıştır. Esasen İngiliz sol düşüncesi tarafından formüle edilen Klasik Marksist gelenek içinde yerel yönetimler, genellikle “local state” ve “dual state” kavramları çerçevesinde değerlendirilmiş,

özerklik atfedilmediği gibi (Güler, 1998: 123-126) devletin bir taşra uzantısı olarak görülmüştür. Geçmiş Sovyetler Birliği örneği de zaten bu düşüncüyü yansıtmıştır.

Sovyetler Birliği uygulamasında yerel yönetimlere (yerel sovyetlere) “demokratik merkezîyetçilik” anlayışı, diğer bir ifadeyle, merkezîyetçi parti ve bürokratik yönetim anlayışı hakim olmuş ve her ne kadar yerel kurumlar bazı konularda yetkili kılınmışlarsa da (Nadaroğlu, 1986: 215-226; Yıldırım, 1993: 72-73), bu birimler daha çok sosyalizmi gerçekleştirmenin ve rejimi korumanın bir aracı olarak kullanılmıştır. Ülkede yerel yönetim birimi olan “yerel sovyetlerin” özerkliği minimum düzeyde kalmıştır. Bu meclisler seçilmiş olmakla birlikte, seçimler sadece tek parti bünyesinde söz konusu olmuş ve “yerel sovyetler” gerçekte parti tarafından total olarak denetlenmişlerdir. Ayrıca bu kurumlar, parti ve devlet örgütlenmesine paralel biçimde yapılandırılmışlardır (Bennett, 1993: 43-44).

Ülkede gerçek anlamda bir merkez-yerel ayrımı olmadığı için yerel yönetim-taşra yönetimi ayrımı da olmamıştır. “Yerel sovyetler”, hem yerel meclis işlevi, hem de merkezin taşra örgütü işlevi görmüştür. Gerçekte ise bu kurumlar, parti ve devlet politikalarının yürütülmesini güvence altına alan kurumlar olmuştur. Öte yandan, günümüzde özellikle neo-liberal ve neo-marksistlerle, alternatif model arayışında olanlar, yerel yönetimlere ilişkin farklı yaklaşımlar geliştirmişlerdir. Bu çağdaş yaklaşımların özünü ve ortak noktasını ise, halka en yakın yönetim birimleri olarak yerel yönetimlerin siyasal katılım, demokrasi ve toplumsal gelişme konusundaki önemleri oluşturmaktadır. Klasik liberal geleneğin özgürlük, katılım ve verimlilik gibi değerler atfettiği yerel yönetimler, F. A. Hayek ve Robert Nozick gibi neo-liberal düşünürlerce de önem arz etmektedir.

Bu düşünürler, bireysel özgürlüklerin arttırılması ve devletin sınırlandırılması konusuna yaptıkları vurgularla ademi merkezîyetçi bir yaklaşımı öngörmektedirler. F. A. Hayek’e göre, yerel yönetimlerin güçlü olmadığı bir yerde demokrasinin kurumsallaşması mümkün değildir. Kısaca, neo-liberal yaklaşımın, yerel yönetimlere daha fazla özerklik verilmesi taraftarı olduğunu belirtebiliriz. Fakat bazı düşünürlere göre (Güler, 1998: 110-111; Doğan, 2002: 81-94; DDK, 1996: 4), günümüz yeni liberalizminin yerel yönetimlere bakışı, özgürlük, katılım ve demokrasiden ziyade ekonomik öncelikli etkin kaynak kullanımını ve verimlilikle ilgili özel sektör benzeri uygulamaları ön plana çıkarmış bulunmaktadır. Bunu en iyi İngiltere ve Almanya’nın son dönem yerel yönetim uygulamaları göstermektedir.

Neo-marksistlerin yaklaşımı ise, katı merkeziyetçilikten uzak, yerel katılımı, toplumsal duyarlılığı, demokratikleşmeyi, kültürel girişimleri, kent ölçeğinde sivil toplum kuruluşlarıyla yakın iş birliğini, diyalogu ve yeniliği ön görmektedir. Kısaca, Avrupalı neo-marksistler yerel yönetimleri katılımcı demokrasinin merkezleri olarak görmektedirler (Yıldırım, 1993: 74-76). 1970’li yıllarla birlikte netleşmeye başlayan alternatif yerel yönetim hareketi ise, farklı toplumsal kesimlere hitabeden, farklı düşünce okullarına ve felsefelere açık olan, kategorik ve ideolojik (sağ-sol ayrımı gütmeyen) olmayan bir yaklaşımı ifade etmektedir.

Alternatif hareket; çevre, kadın, barış, yeşiller ve yerel komünler gibi alanlarda özellikle ABD, Batı Avrupa ve İskandinav ülkelerinde büyük bir çıkış yapmış ve bürokratik hiyerarşik yapılanmaya karşı ademi merkeziyetçi ve doğrudan katılımcı; taban demokrasisini, özerkliği ve yerelliği savunan; çevre koruma, kent planlaması, trafik, sağlık vb. yerel ve kentsel sorunlara yönelik yurttaş girişimlerini, özgür ve katılımcı kenti, mahalleyi savunan bir akım olarak karşımıza çıkmaktadır (Yıldırım, 1993: 84-85).

2.2. Yerel Yönetim ve Demokrasi

Bugün, hemen hemen bütün dünyada, yerel yönetimler, demokrasinin temel ve vazgeçilmez kurumlarından biri olarak görülmektedir. Bunun nedeni, halka en yakın yönetimler olarak bu kurumların halkın temsil ve katılımına diğer bir ifadeyle kendi kendini yönetmesine imkan sağlaması, demokrasinin okulu olma işlevi görmesi ve dolayısıyla da demokrasinin kurumsallaşmasına önemli katkılar sağlamasıdır. Bu nedenle pek çok düşünürce göre (Stoker, 2004: 120; Eryılmaz, 2002b: 6-7; Yıldırım, 1993: 33-34), yerel yönetimler, katılıma ve demokrasiye en uygun birimlerdir.

Bu yönde, Avrupa Konseyi “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, “Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Evrensel Bildirgesi” ve “Avrupa Kentsel Şartı” gibi uluslararası metinlerde de yerel yönetimlerin demokratik rejimin temellerinden biri olarak ele alındığı görülmektedir. Yine, Avrupa Birliği’nin gelişmesinde, birlik içindeki yeni demokrasilerin kurumsallaşmasında ve genel olarak Avrupa’da demokrasinin güçlenmesinde yerel yönetimlere hayati bir rol yüklenmektedir (Batley and Campwell, 1992: 308; Bennett, 1993: 42). Kısaca, Avrupa Konseyi Çevre ve Yerel Yönetimler Direktör Vekili Tarcisio Bassi’nin de ifade ettiği gibi (SAV, 1994: 50), Avrupa Konseyi’nin bakışıyla yerel ve bölgesel demokrasinin varlığı modern demokratik toplumun temelini oluşturmaktadır.

Çünkü yerel yönetimler, halkın yerel düzeyde seçmiş olduğu organlar eliyle temsilini gerçekleştiren ve sorunlarının çözümüne bizzat çareler arama ve kararlara katılma imkanı sunan yapılardır. Böylece yerel yönetimler, halkı, kendilerini yakından ya da doğrudan ilgilendiren kararlara katarak yerel düzeyde demokrasiye hayatîyet kazandırmaktadırlar. Kimi yazarların da belirttiği gibi (Kalabalık, 1998:201; Eryılmaz, 2002b: 7), “bu bakımdan yerel yönetimler, demokratik hayatın zorunlu ve tabii bir halkası... (ulusal) düzeydeki temsili demokrasinin idari ve mahalli düzeydeki uzantısıdır.”

2.2.1. Yerel Yönetim Demokrasi İlişisine Dair Farklı Yaklaşımlar

Bugün demokratik yaşamın önemli bir ögesi olan yerel yönetimler, daha önce de ifade edildiği gibi, tarihi gelişimleri ve dayandığı değerler açısından demokrasi idealiyle yakından ilişkili olan ve demokrasinin kurumsallaşmasına pek çok açıdan katkıda bulunan kurumlardır. Fakat buna rağmen bu konuda farklı görüşler ve yaklaşımlar da mevcuttur. Dolayısıyla, demokrasiyle yerel yönetimler arasındaki ilişkiye dair genel olarak üç farklı yaklaşım söz konusudur. Bunlardan birincisini; demokrasiyle yerel yönetimleri doğrudan ya da yakından ilişkili gören yaklaşım, ikincisini; yerel yönetimleri demokrasiden ziyade daha çok bir hizmet kurumu olarak değerlendiren yaklaşım ve sonuncusunu da yerel yönetimleri, demokrasiyle ilgili görmeyen bakış açısı oluşturmaktadır.

Birinci yaklaşımı savunanlar, özellikle, liberal demokrasinin öncüleri olmuştur. Bunlar, özgürlükleri korumak, merkezi idareyi sınırlandırmak ve demokrasiyi pekiştirmek için temsil, anayasa, kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti gibi mekanizmaların yanında, yerel yönetim kurumlarına da büyük önem vermişlerdir. Geçmişte, John S. Mill ve Tocqueville gibi düşünürler, yerel yönetimleri, demokrasi, özgürlük, çoğulculuk, katılım, ekonomik ve toplumsal gelişme konularıyla doğrudan bağlantılı görmüşlerdir. Günümüzde de pek çok düşünür, demokrasiyle yerel yönetimleri yakın bir ilişki içerisinde görür. Buna, Robert J. Bennet, Alan Norton ve Leslie Lipson gibi pek çok düşünür örnek gösterilebilir. Robert J. Bennet, Batı Avrupa’da liberal demokrasinin geniş bir yerel yönetim yapılanmasıyla birlikte, oldukça uzun bir süreçte geliştiğini belirtir (Bennett, 1993: 28).

Alan Norton ise, tarihi olarak yerel yönetimlerin gelişimi ve özerklik elde etmeleriyle, yurttaşlık kültürünün, hak ve özgürlüklerin gelişmesi, temsil ve katılımın genişlemesi arasında yakın bir ilişki olduğunu vurgular (Norton, 1994:3-5). Leslie Lipson ise, yerel yönetimlerin otoritenin dağıtılması ve gücün merkezde temerküzünün önlenmesi için

özerk kılındığı ve böylece demokrasiye katkıda bulunduğunu vurgular (Lipson, 1978: 367-368). Öte yandan, bu yaklaşımı savunan ve yerel yönetimleri bir demokrasi kurumu olarak görenlerin çoğu, bu birimleri, bir siyasal kurum olarak görmelerinin yanı sıra, aynı zamanda, onu bir sivil toplum kurumu gibi görme eğiliminde olmuşlardır. Yerel yönetimleri genel olarak bir sivil toplum kurumu olarak ele alan bu yaklaşıma göre, yerel yönetimler, devletle halk, merkezle yerel gruplar arasında bağ kuran bir ara kurumdur. Örneğin Fransız siyaset bilimcisi Jean Bodin kentleri, kitlelerle devlet arasında bir ara kurum olarak değerlendirmiştir (Norton, 1994: 6).

İkinci yaklaşım, yerel yönetimleri bir demokrasi kurumu ya da siyasal kurum olarak görmekten ziyade onu bir hizmet kurumu olarak ele alan yaklaşımdır. Örneğin bu yaklaşımı savunan düşünürlerden Hugh Whalen, her ne kadar siyasal bir geleneği temsil etse de, yerel yönetimleri bir kamu hizmet birimi olarak görmüştür (Keleş ve Yavuz, 1989: 25). Gerçekte bu yaklaşımın esas önderleri İngiliz Faydacı Ekolü'nün savunucuları olmuştur. Turgot ve Jeremy Bentham gibi Faydacı düşünürler, yerel yönetimlere esasen kamu hizmetlerinin etkin sunumu için önem vermiş ve güçlendirilmeleri gereği üzerinde durmuşlardır. Faydacılar, yerel yönetimleri, ülkenin genel çıkarlarıyla bireysel çıkarlar arasında işlev görecektir alt birimler olarak değerlendirmişlerdir (Keleş, 1998: 31-33). Hatta geçmişte bu yaklaşımı savunan düşünürlerden Turgot, üç düzeyli hiyerarşik bir belediye modeli geliştirmiş ve bu modelin hizmetlerde etkinlik ve verimlilikle birlikte, pratikte yurttaş eğitimi sağlayacağını da öne sürmüştür (Norton, 1994: 6-7).

Üçüncü yaklaşım ise, yerel yönetimleri demokrasiyle ilgili görmeyen bir geleneği temsil etmektedir. Bu yaklaşıma göre, yerel yönetimler, demokrasiye tamamen ters düşen ve gücünü sadece geleneklerden ve feodal ayrıcalıklardan alan bir kurumdur. Geçmişte Tolman Smith ve Georges Langrod gibi düşünürlerin savundukları bu yaklaşımda yerel yönetimler, demokrasinin çoğunluk, eşitlik ve özgürlük gibi ilkeleriyle uyuşmayan oligarşik eğilimli, hatta bazılarınca “küçük oligarşiler”olarak da adlandırılan yapılardır. Bu düşünürler yerel yönetimleri, genellikle, demokrasinin düşmanı olarak ele almışlardır (Keleş ve Yavuz, 1989: 24-25; Görmez, 1997: 31-32, 62).

Bunlara göre yerel yönetimler, demokrasi, özgürlük ve siyasal eğitim sağlamaktan ziyade kısır yerel çıkar çatışmalarının yaşandığı yerlerdir. Dolayısıyla, demokrasiyi güçlendirmekten ziyade negatif yönleri ön planda olan birimlerdir (Keleş, 1998: 56-57).

Bu yaklaşımı savunan düşünürlerin bir kısmı ise, yerel yönetimleri demokrasinin düşmanı olarak görmemekle birlikte, yerel yönetimlerle demokrasi arasında doğrudan bir ilişkinin bulunmadığı değerlendirmesini yaparlar.

Bu yaklaşımı ülkemizde benimseyen bazı yazarlara göre de (Güler, 1998: 2), “demokrasinin temeli olarak yerel yönetim savı yalnızca iyi niyetli bir beklentidir.” Liberal yaklaşımın dünya ölçeğinde ipoteğine bağlı olarak yerel yönetimleri demokrasi ve sivil toplum kurumu olarak görmek yanlıştır. Yerel yönetimler, bir sivil oluşum ürünü olmadığı gibi, bu kurumlarla özgürlük, katılım ve demokrasi arasında da doğrudan bir ilişki de yoktur. Aslında yerel yönetimler feodal aristokratik kurumlardır. Batı’da böyle geliştiği gibi, Doğu’da, Osmanlı ve Sovyetler’de de bu biçimde gelişmiştir. Rusya’daki “zemstvo” kurumlarıyla Osmanlı’nın “yerel meclisleri” özgürlük, demokrasi ve katılım yerine yerel aristokratları, feodalleri ve ayrıcalıkları güçlendiren bir nitelik göstermiştir (Güler, 1998: 1-74, 100, 118-128).

Buna karşın, John S. Mill, Tocqueville, Max Weber, Henri Pirenne, F. Von Hayek ve çağdaş pek çok düşünürün konuya bakış açıları tamamen farklıdır ve bu düşünürlere göre yerel yönetimler demokrasinin kurumsallaşmasına önemli katkılar sağlayan kurumların başında gelmektedir. Gerçekten de yerel yönetimler, tarihi süreçte Batı’da olduğu gibi ülkemizde de demokrasi, temsil ve katılım pratiklerinin ilk geliştiği kurumlardır. Dolayısıyla, yerel yönetimleri, demokrasinin karşısında ve demokrasiye katkısı olmayan kurumlar olarak değerlendirmek mümkün değildir.

Bir çok düşünüre göre (Yıldırım, 1993: 34), bugün artık demokrasinin kurumsallaşmasında yerel yönetimlerin oynadığı rol, sadece tarihsel bir tespit değil, her zaman geçerliliğini koruyan bir durum olarak kabul edilmektedir. Özetle, yerel yönetimlerin “demokrasinin okulu” olduğu düşüncesi, artık yadsınamayacak bir gerçektir. Yerel yönetimleri bugün demokrasiye katkısı olmayan hatta zarar veren kurumlar olarak görmek gerçeğe aykırı bir durumdur. İddia edildiği gibi yerel yönetimlerin oligarşik bir yapıya bürünebilmesi ve bozulması hususu, merkezi idare için de geçerlidir. Bununla birlikte, elbette, adı yerel yönetim olan her yapılanmanın demokratik olduğunu ya da demokrasinin kurumsallaşmasına katkı sağladığını mutlak anlamda kabul etmek de mümkün değildir. Farklı ülke örneklerinde, özellikle de, anti-demokratik sistemlerde ve üçüncü dünya ülkelerinde göstermelik temsil

organı olan, fakat özerkliğe sahip olmayan, halka mal olmamış, ulusal düzeydeki otoriter yönetimin güdümünde ve ona bağlı yerel birimlerin varlığı da bir gerçektir.

2.2.2. Yerel Yönetim Demokrasi İlişkisine Bakış

Yukarıda yerel yönetimlerin demokrasiyle ilişkisi konusunda farklı yaklaşımlar bulunduğu ifade edildi. Fakat bugün genel kabul gören yaklaşım, Mill ve Tocqueville geleneğini takip eden ve yerel yönetimleri, özgürlük ve demokrasi okulu olarak ele alan düşüncedir. Nitekim, Batı’da, özellikle de Avrupa Konseyi bünyesinde, ortaklaşa paylaşılan ve titizlikle sahip çıkılan demokratik değerlerin ve kurumların başında özerk yerel yönetimler gelmektedir. Öte yandan, mahalli ihtiyaç ve isteklerin yeterli şekilde ifade edilmesine ve yönetimi etkilemeye elverişli demokratik bir mekanizmayı ifade eden (Curtice, 1999: 3) yerel yönetimlerle ilgili demokrasi literatürü incelendiğinde bu kurumların, özgürlük, katılımcı demokrasi ve hizmetlerde etkinlik olmak üzere üç temel değer açısından ele alındıkları görülmektedir.

J. Stuart Mill, Tocqueville, F. Von Hayek ve Robert J. Bennett gibi pek çok düşünürü göre, yerel yönetimler, bütün toplumlar için en başta özgürlük ve demokrasi okulu olarak kabul edilmektedir. Özerk yerel kurumların varlığı ve gelişimiyle demokrasinin kurumsallaşmasını doğrudan ilgili gören J.Stuart Mill, “mahalli idareler ve belediyeler gibi hür halk müesseseleri”ni özgür bir toplumun temel kurumları olarak ele almış ve halkın yeteneklerinin gelişiminde merkezi bir konumda görmüştür. Mill, ayrıca mahalli kurumların bulunmadığı toplumlarda siyasi hürriyetlerin temelsiz kaldığını ve geçici bir nitelik taşıdığını vurgulamıştır (Mill, 1956:190-191). Alman düşünürlerden R. Gneist ise, pek çok düşünür gibi, yerel yönetimleri, bir ulusun kendi kendini yönetmesinin ön koşulu olarak değerlendirmiştir (Keleş, 1998: 41).

Tocqueville de, Mill ve Gneist gibi yerel yönetimleri, özgürlük ve halk egemenliği düşüncesinin temel kurumları olarak ele almıştır. Yazar, “Amerika’da Demokrasi” (Tocqueville, 1994:39, 50-51) adlı ünlü çalışmasında yerel yönetimleri, özgürlüğün ve siyasi şuurun gelişmesinde ve demokrasinin tabandan tavana, kasaba ve şehirlerden ulusal düzeye, kurumsallaşmasında temel kurumlar olarak görmüştür. Kısaca Tocqueville, ABD’de yerel yönetimlerin ulusal düzeydeki demokrasi için temel bir alt yapı oluşturduğunu ve genel olarak demokrasinin kurumsallaşmasında hayati bir rol üstlendiğini vurgulamıştır.

Montesquieu ise, belediyeleri ve diğer yerel yapıları hükümdarın yetkilerini sınırlandıran birimler olarak ele almıştır (Norton, 1994: 6). Ayrıca J. S. Mill de Montesquieu gibi, yerel yönetimleri, devlet bürokrasisinin sınırlandırılması ve halk karşısında gereksiz yere gücünün artırılmasının bir önlemi olarak görmüştür. Düşünürüne göre, bir ülkedeki birçok özerk yapı, özellikle de, “belediye teşekkülleri ve mahalli idareler” şayet “merkezi idarenin birer dairesi halini” alır ve herşey için hükümetin eline bakarsa özgür bir basın ve seçilmiş bir halk meclisi bile olsa, bu tip ülkelerin gerçekten hür olması mümkün değildir (Mill, 1956: 192-194). F. Hayek ise, “yerel yönetimin yaygın ve güçlü olmadığı hiçbir yerde demokrasinin iyi işlediği görülmemiştir” (Yıldırım, 1993:87), ifadesiyle demokrasinin yerleşik bir geleneğe dönüşmesinde yerel yönetimlerin ne denli önemli bir role sahip olduğunu ifade etmiştir.

Öte yandan, 19. ve 20. yüzyıllarda İngiltere’de Fabian Sosyalistlerle Sidney ve Beatrice Webb’in öncülük ettikleri “Belediye Sosyalizmi” hareketi, 1930’lu yıllarda ABD’deki “Özerk Belediyecilik Akımı”, 1970’li yıllarla birlikte Batı’nın liberal demokrasilerinde gündeme gelen ve belli ölçüde Londra, Barselona, Madrid, Amsterdam, Bremen, Viyana ve Stockholm gibi belli başlı kentlerde uygulama alanı bulan “Yerel Sosyalizm Hareketi”, 1980’ler sonrasında gündeme gelen “Yeni Yerellik” (new localism) akımı ve yine 1980 sonrası küresel süreçte neo-liberal politikalar eşliğinde ulus devletin yeniden yapılandırılması kapsamında özellikle Avrupa Konseyi’nin çalışmalarıyla güçlü ve özerk yerel yönetimlerin özendirilmesi hareketleri demokrasinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi yolunda yerel yönetimleri demokrasiyle bağlantılı olarak gündeme getiren önemli gelişmelerdir.

Bütün bu hareketler, yerel yönetimleri, özgürlük, demokrasi, çoğulculuk, eşitlik, siyasal eğitimin okulu, katılımın merkezleri, yönetimin olabildiğince halka yakın olması, şeffaflık, halkın refahı, ekonomik etkinlik ve yerel hizmetlerin yerelde görülmesini gibi değerlerle ele alan ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve özerk kılınmasını ifade eden yaklaşımları ve gelişmeleri içermektedir (Yıldırım, 1993: 63-71; Keleş, 1998: 35-37; Doğan, 2002: 38, 100-101). Örneğin bu konuda, “yeni yerellik” (new localism) hareketi, yerel yönetimleri toplumlarda güveni, empatiyi, katılımı ve sivil girişimleri geliştiren, modern yönetim olgusuna ve 21. yüzyıl demokrasisine uygun yapılar olarak değerlendirmektedir (Stoker, 2004: 117-118).

Özetle, bu akımlar yerel kurumları, yönetimde halk inisiyatifinin sağlanması ve demokrasinin kökleşmesinde temel birimler olarak ele almışlardır. Sonuç olarak, bugün, farklı siyasal anlayış ve görüşler arasında bile, bir ülkede demokrasinin sağlıklı işlemesi için güçlü yerel

yönetimlere sahip olunması gereği, bütün dünya kamuoyu ve siyaset bilimcileri arasında yaygın bir kabule dönüşmüş bulunmaktadır. Elbette, bu kabulün altında, özellikle, güçlü yerel yönetim geleneğine ve kurumlarına sahip olan ülkelerde yerel yönetimlerin demokrasinin gelişmesine ve kurumsallaşmasına yapmış oldukları tarihi katkılar yatmaktadır.

2.2.3. Yerel Demokrasi: Demokratik Yerel Yönetim

Yerel düzeydeki demokratik yaşamı ve demokrasi pratiklerini ifade eden bir kavram olarak yerel demokrasi terimi, bugün ABD ve Avrupa ülkeleri başta olmak üzere pek çok ülkenin akademik literatüründe yaygın bir kullanıma sahip bulunmaktadır. Gerçi, bu kavramın kullanımına itiraz eden ve yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim kavramının kullanılmasını tercih eden düşünürler de olmakla birlikte, literatürde kavram kendisine geniş bir yer edinmiş bulunmaktadır. Bu çalışmada her iki kavram eş anlamlı olarak kullanılmakta ve yerel demokrasiyle ulusal demokrasiden bağımsız bir yapı değil, yerel düzeyde bütünün bir parçası ifade edilmektedir.

Konuyla ilgili olarak Dilly Hill gibi bazı yazarlar da, ulusal ve yerel demokrasilerden ayrı ayrı şeylermiş gibi bahsetmenin yapay olduğunu ve her ikisinin de bir bütünün parçaları olduğunu belirtirler (Görmez, 1997: 69; Tekeli vd., 1999: 9). Yerel demokrasiyi, “demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınmasından öte bir şey” olmadığını belirten Kemal Görmez’e göre de, “yerel yönetimlerin katılma, etkinlik, demokrasi, özgürlük gibi pek çok değerle birlikte anılması ve... toplumun demokratikleştirilmesindeki tartışmasız etkileri onlara yerel demokrasi denilmesini haklı kılmıştır” (Görmez, 1997: 68-70). Kimilerine göre (Yıldırım, 1993: 90) de, “yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayatında önemli bir yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karar bağlandığı ve uygulamaya konulduğu bir küçük ölçekli dünyadır.”

Bu nedenlerle, yerel düzeydeki demokrasi, ülkenin genel yönetim yapısıyla da yakından ilgilidir. Yerel demokrasi geleneği güçlü bir şekilde kökleşmiş ve ülke çapında bir ağ oluşturmuşsa bunun ülke çapındaki demokratik sistemin kurumsallaşmasına katkısının ne derece büyük olduğunu Batı tecrübesi göstermiştir. Dolayısıyla, yerel demokrasinin önemi ve güçlendirilmesi yolundaki arayışlar bugün de sürmektedir. Özellikle, temsili demokrasiyi katılımcı demokrasi yönünde geliştirme tartışmaları yerel yönetimler üzerinde odaklanmış bulunmaktadır. Çünkü, kimi yazarların da belirttiği gibi (TBD ve

KAF, 1994: 202) “yerel demokrasi, yerel yönetimin ön koşuludur. Bu gelenek ve kültür olmadan, halkın katılımcılık anlayışını benimseyip kazanmasına, sorunlarına sahip çıkmasına olanak yoktur.” Bunun için, demokrasinin öncelikle, “güçlü bir yerel boyuta sahip olması gerekmektedir (Stoker, 2004: 120).

Nihayetinde, yerel ölçekte, daha demokratik ve etkin bir yapı kurulamazsa, ulusal ölçekte demokratikleşme yolunda pek bir mesafe alınamamaktadır. Ülke ölçeğinde, demokrasinin kurumsallaşmamasının temelinde büyük ölçüde yerel demokrasi kültürünün ve geleneğinin geliştirilmemiş olması yatmaktadır (Aykaç, 1999:2; TBD ve KAF, 1994: 203). Bu nedenle, bir ülkede yerel demokrasinin gelişmesi, öncelikle yerel yönetimlere verilen öneme bağlıdır. Bundan dolayı, yerel yönetimlerin, toplumların gelişmesine ve demokratikleşmesine katkıda bulunacak şekilde açık ve katılımcı biçimde düzenlenmesi hayati bir önem taşımaktadır.

Bu konuda, B. C. Smith (Smith, 1996:163-166), yerel demokrasinin gelişip güçlenmesini, esasen, liberal demokratik bir yerel yönetim modeliyle, genel anlamda demokratik istikrar, ekonomik gelişme, eşitlik, siyasal kültür ve sivil toplumun gelişmişliği arasındaki kombinasyonda görür. J. Curtice ise (Curtice, 1999:3), yerel yönetimlerde demokrasiyi mümkün kılmanın anahtarını öncelikle yerel seçimleri kurumsallaştırma ve vatandaşları etkin konuma getirmede görür. Bu yönde, kimi yazarlar (Kalabalık, 1988: 220) da, demokratik yerel yönetimi belirleyen temel unsuru, bu birimlerin üstlendikleri hizmetlerle ilgili kararların, seçilmiş organları vasıtasıyla almasına dayandırır.

Gerry Stoker ise, demokratik yerel yönetimin iki temel görevi olduğuna dikkati çeker. Bunlardan birincisi; globalleşen dünyada halk denetimine dayalı, sürekli ve canlı bir demokratik yerel ortam hazırlamak ve kaliteli hizmet sunmaktır. İkincisi ise, sivil toplumun özerkliği ve sivil inisiyatiflerin toplumda söz sahibi olacak biçimde, hem siyasette, hem de bazı hizmetlerin sunumunda alternatif bir temel oluşturmasıdır. Yerel yönetimlerin buradaki rolü ise, devlet ve sivil toplum arasında bir uzlaşma alanı oluşturmasıdır (Stoker, 2005: 29). Neville Duncan’a göre (Duncan, 2001: 36) de, yerel demokrasinin kurumsallaşması sürecinde, başarının özünü, yerel düzeyde halka geniş bir söz hakkı tanımak ve yeni kurumları pekiştirme teşkil etmektedir.

Öte yandan, yerel yönetim kurumlarının temelinde özgürlük, katılım, eşitlik ve etkinlik gibi yerel demokrasi değerleri yer alır ve “bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerini özgürce ve demokratik yol ve

yöntemlerle yönetmelerini” öngörür (TÜSİAD, 1992: 21). Şayet, yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşmasına katkıda bulunması isteniyor ise, öncelikle, bu değerlerin geliştirilmesi ve demokratik bir yerel yönetim çerçevesinin oluşturulması gereklidir. Bu da, öncelikle halkın dahil olduğu katılımcı, açık ve sorumlu bir karar alma sürecini gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla, yerel demokrasi, yerel yönetimlerde temsilin, katılımcılığın ve şeffaflığın sağlanmasını, özerklik, kentlilik, hemşehrilik, hak ve özgürlük bilincinin geliştirilmesini, sivil alanın örgütlülüğü ve idari vesayetin mümkün olduğu kadar kısıtlanması gibi bazı kriterlerin varlığını gerektirir.

Özetle, yerel demokrasi, özerkliği, hizmet sunumunda etkinliği, yönetimde katılımcı demokrasiyi, dolayısıyla, halkın geniş ölçüde yönetime katılımını, saydamlığı ve halka dönüklüğü ifade eden bir kavramdır. Yerel demokrasinin başarısı, yerel yönetimlerin sivil toplumu, yerel düzeydeki bütün kesimleri ve kaynakları harekete geçirmesine, etkinliğine, açıklığına ve katılım kanalları oluşturmaya bağlıdır. Ayrıca, “bir ülkedeki demokratik yapının ve geleneğin sağlamlığı ve gücü”, bir ölçüde bu kurumlara sağlanacak imkanlara bağlıdır. Örneğin, demokratik uygulamaların ve katılımın en somut biçimde gerçekleşme imkanı ve ortamı bulduğu belediyeler (TBD ve KAF, 1994: 3), ancak yönetsel özerkliğe ve etkili yönetsel araçlara sahip oldukları zaman demokratik işlevlerini yerine getirebilirler. Buna Hollanda belediyeleri örnek verilebilir. Çünkü bu ülkede yerel meclisler, pek çok yönetsel araçtan yararlanmakta, yerel yasama organı gibi hareket edebilmekte ve belli kent bölgeleri için yönetmelikler hazırlayarak genel, imar ve vergi gibi konularda emirler yayınlayabilmektedir (TBD ve KAF, 1994: 76).

Öte yandan, burada belirtilmesi gereken bir hususu da, yerel yönetimlerin, farklı toplumsal, kültürel ve etnik farklılıklar nedeniyle dar görüşlülüğün, hoşgörüsüzlüğün, bölünmüşlüğün, gruplaşmanın, radikalizmin ve toplum içinde “kabileleşmenin” mekanları olmamaları konusu oluşturmaktadır. Bu tür sorunların olduğu yerlerde çözüm evrensel ve demokratik bir yerel yönetime yöneliş ve sağlıklı bir yeniden yapılanmadır. Yerel yönetimler bir taraftan yerel kimlikleri ve tarihsel kökleri koruyup geliştirirken, bir taraftan da toplumun bütün kesimleriyle sağlıklı ilişki ve iletişim içinde olmalı, bütüne zarar vermemelidirler (Yıldırım, 1993: 47-48). Çünkü demokratik yerel yönetim anlayışı, hizmetlerin sunumunda açıklıklığı, şeffaflığı, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini uygulama çabaları kadar, yerel topluluğun bireyleri arasında hiçbir ayrım gözetilmemesini ve toplumsal dayanışmayı da içerir (DDK, 1996: 4). Yerel yönetimler, ancak bu haliyle demokrasiye katkıda bulunabilirler.

Sonuçta, yerel demokrasi ya da demokratik yerel yönetim, ulusal düzeydeki demokrasiye gelişmiş ve sağlam bir altyapı, zemin teşkil eder. Açık, etkin, sorumlu, katılımcı ve denetlenebilir bir yönetim sistemi oluşturmasıyla, demokratik yerel yönetimler, ülke çapında demokrasinin örgütlenmesini ve pekişmesini sağlarlar. Yerel demokrasi üzerine yapılan bu değerlendirmelerden sonra, şimdi, genelde demokrasinin kurumsallaşmasına, özelde ise yerel demokrasinin pekişmesine katkıda bulunan, başka bir ifadeyle, gerek ulusal, gerekse yerel düzeyde demokrasiyi güçlendirmeleri bakımından “desantralizasyon”, “subsidiarite” ve “yönetişim” kavramları üzerinde durulması faydalı olacaktır. Çünkü, halka, her düzeyde güçlü bir söz hakkı vermek, katılımı arttırmak ve demokrasiyi pekiştirmek için, hem iyi bir yönetim sistemi kurmak, hem kararları halka yaklaştırmak (subsidiarite), hem de otorite ve gücü desantralize etmek hayati bir önem taşımaktadır.

Öte yandan, bu üç kavram (yönetişim, subsidiarite ve desantralizasyon) da, gerçekte, yönetimde “yerelleşmeyi” öngörmektedir. Yerelleşme kavramını burada daha çok, Cevat Geray’ın ifadesiyle (Geray, 1997: 84), yönetimin aşırı merkeziyetçilikten kurtulması, bölgesel ve yerel işlerin yerinden yönetilmesi ve toplumların özerk, demokratik, verimli ve saydam bir yönetime sahip olmaları şeklinde ele almaktayız. Özellikle de, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerk kılınmasını ifade etmekteyiz. Kısaca, yönetimde yerelleşmeyi, hizmetlerde etkinlik, katılım ve demokrasiyi pekiştirme düşüncesi olarak değerlendirebiliriz.

2.2.3.1. Yönetimde Desantralizasyon ya da Ademi Merkeziyetçilik

Demokrasiyi kurumsallaştırmanın önemli bir aracı olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi tartışmalarında “desantralizasyon” olgusu da önemli bir yer tutar. Geçmişte, “ademi merkeziyetçilik” ya da “yerinden yönetimleştirme” biçiminde de ifade edilen bu kavram, günümüzde demokratikleşme ve yerelleşme politikalarının önemli araçlarından birini teşkil etmektedir. Yönetim gücünün belli bir merkezde toplanmamasını ve alt düzeylere aktarılmasını anlatan desantralizasyon kavramı, dar anlamda; merkezi idareden yerel yönetimlere kaynak ve yetki aktarımını ifade ederken, geniş anlamda; merkeziliğin azaltılmasını, merkezin elindeki otoritenin, başta yerel yönetimler olmak üzere, taşra kuruluşlarına ve sivil toplum örgütlerine devrini ifade eder.

Bilal Eryılmaz, bu kavramı, klasik ve modern anlamda olmak üzere iki biçimde ele alır. Yazara göre (Eryılmaz, 1995: 90; 2002: 225), “klasik anlamda desantralizasyon, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru, yetki, görev ve kaynak transferi” iken,

modern anlamda; merkezi yönetimin elinde bulunan “planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi bir takım idari yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki örgütlere (vakıf ve dernek gibi) aktarılmasıdır.” Öte yandan, Elizabeth Spehar da (Spehar, 2001: 6), desantralizasyon kavramıyla, yerel düzeye etkili bir güç (power) transferi yapılmasının anlaşılması gerektiğini belirtir.

Spehar’a göre (Spehar, 2001: 6), desantralizasyon, ülke çapında devlet fonksiyonlarını daha iyi dağıtarak ilgili kurumların faaliyetlerini geliştirdiği gibi, ayrıca, halkın güçlenmesine ve yurttaşlık kültürünün gelişmesine katkıda bulunarak, hem ulusal, hem de yerel düzeyde daha iyi bir yönetim alt yapısının kurulmasını sağlar. Bu demek değildir ki, desantralizasyon, demokrasinin her derdine devadır. Fakat, eğer, etkin kullanılırsa, sosyo-ekonomik ve siyasal gelişmenin sağlanmasında güçlü bir araçtır. Diğer bir ifadeyle, desantralizasyon, kamu politikalarının oluşumunu daha geniş bir alana yaydığı ve halka açtığı için, halkın güçlenmesini, dolayısıyla da, demokrasinin pekişmesini ya da demokrasinin tabanda, kökten (grassroots) inşa edilmesini sağlar.

Neville Duncan’a göre de (Duncan, 2001: 40), iyi planlanmış bir desantralizasyon, geniş ölçekte bir katılımı ve demokrasi pratiklerini garanti altına alır. Sylvia Bergh ise (Bergh, 2004: 780-782), desantralizasyon ve demokrasi ilişkisini incelediği makalesinde, demokratik desantralizasyonun sivil toplumu geliştirdiğini, yerel yönetimleri güçlendirdiğini ve yerel düzeyde katılımı arttırdığını vurgulamaktadır. Konuyla ilgili olarak Carlos H. Molina ise (Molina, 2001: 23-24), küreselleşme sürecinin moda kavramlarından biri olan desantralizasyon olgusuyla ilgili tartışmaların, genelde, merkezi yönetim aygıtının ve bürokrasinin gücünün azaltılması, yolsuzlukların ve yönetimde bozulmanın önlenmesi, yönetim sisteminin demokratikleştirilmesi ve rasyonelleştirilmesi, kısaca, sistemin yeniden reorganize edilmesi konularına odaklandığını hatırlatır.

Fakat, burada konumuz açısından önemli olan esas nokta, desantralizasyonun, yerel yönetimleri güçlendirme ve demokrasiyi kurumsallaştırma anlamındaki etkisidir. Tocqueville’in deyiimiyle (Tocqueville, 1994: 54) “yetkileri değişik ellere vermenin” yöneldiği temel amaçtır. Bu da, toplumlarda otorite ve güç temerküzünü, iktidarın tekelleşmesini, bürokratik tahakkümü, kırtasiyeciliği önleyerek yönetimi sorumlu ve denetlenebilir kılmak ve böylece özgürlükleri ve demokrasiyi korumaktır. Burada,

desantralizasyonla sağlanacak güçlü ve yaygın bir yerel yönetim ağı, önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Tocqueville'in izlenimlerine göre (Tocqueville, 1994: 54) vaktiyle;

“Amerika’da makamı güçlü fakat memuru önemsiz kılmak için yetkiler bölünmüştür. Bu yöntemle toplum yönetilir ve özgür kılınır. Amerika’da olduğu kadar hiç bir ülkede yasaların uygulanması bu kadar çok ve çeşitli ellere teslim edilmemiştir. Birleşik Devletlerde idari gücün yapısı ne hiyerarşik ne de merkeziyetçidir... Güç vardır ama onu simgeleyenler ortada gözükmezler.”

Ayrıca yazar (Tocqueville, 1994: 55), başarılı bir sistem kuran İngiltere’nin de yönetim sistemini hiç bir zaman merkeziyetçi yapmadığını, çünkü merkeziyetçi yönetim uygulamasının toplumlarda bireyi yıldırıp şevkini kırdığı belirtir. Öte yandan, kendi deyimiyle Tocqueville’i Amerika’da hayran bırakan, esasen ademi merkeziyetçiliğin siyasi etkileridir. Çünkü ülkedeki ademi merkeziyet uygulaması sayesinde, yurttaşlık ve hemşehrilik kültürü oluşmuştur. İnsanlar ülkeleriyle gurur duymaktadır. Bu uygulama, toplum üyelerinin kendine güvenini, yurttaşlığı, yasalara saygıyı, herşeyi devletten beklememeyi ve kendiliğinden inisiyatif almayı, sivil girişimleri ve halkın yönetime yardımını ve katkısını sağlar (Tocqueville, 1994: 61-62). Kısaca, ABD’deki ademi merkeziyetçilik, Tocqueville’e göre bu ülkede demokrasinin kökleşmesini sağlamıştır.

Öte yandan, Carlos H. Molina (Molina, 2001: 23-27) ise, günümüzde bazı ülkelerin desantralizasyonu öncelikle demokrasinin restorasyonu ve güçlendirilmesi açısından değerlendirdiklerini ancak desantralizasyonun kendiliğinden demokrasiyi pekiştirmenin bir garantisi olmadığını, fakat bilinçli düzenlemelerle demokrasiyi tamamlama, destekleme ve empirik olarak kurmada önemli bir rolü bulunduğunu ifade eder. Yazar, desantralizasyon sürecinde özellikle belediyelerin ve sivil toplum organizasyonlarının desteklenmesinin yurttaşı güçlendirip katılımı arttırdığını ve katılımcı demokrasiyi geliştirdiğini vurgular. Yazar ayrıca, Bolivya örneğine vurgu yaparak vatandaş katılımını, yerel yönetimleri ve sivil toplumu harekete geçiren desantralizasyon sürecinin sonuçta siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeye büyük katkılar sağladığını belirtir.

Bunun yanında, Samuel P. Huntington ve Jorge I. Dominguez ise, “Siyasal Gelişme” (Huntington ve Dominguez, 1975: 62) adlı ortak eserlerinde, demokratik bir siyasal sistemin hem yüksek düzeyde bir siyasal katılma düzeyine sahip olması gerektiğini, hem de sistemde iktidarın belli bir merkezde toplanmış değil, dağıtılmış olması gerektiğini belirtirler. Gerçekten de, örneğin, ABD ve Almanya gibi yönetimde ademi merkeziyetçiliğin esas alındığı demokratik toplumlarda iktidarın yüksek düzeyde dağılım

sergilediği ve geniş bir yerel yönetim ağına yer verildiği görülmektedir. Otoriter ve merkeziyetçi yönetim sistemlerinin ise, yüksek düzeyde iktidar toplanmasına neden olduğu görülmektedir. Oysa ki, demokrasilerde iktidarın bir merkezde toplanmasına ve tek merkezden yönetime değil, otoritenin paylaşımına, çok merkezliliğe ve yerel yönetimler gibi çağdaş katılımcı kurumların gelişmesine ve genişlemesine ihtiyaç vardır.

Bu yönde, geçmiş valilerimizden Recep Yazıcıoğlu (Yazıcıoğlu, 1992: 15-26), yüzyıllarca katı bir mutlakiyet rejimiyle yönetilen Japonya'nın İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Batı'nın yönetim modelini alırken “gelenekçi yönetim yapısını desantralize ederek demokratikleştirdiğini”, ülkemizde ise bunun başaramadığını, sonuçta da, ülkede katılımcı ve inisiyatif alan iyi bir yurttaş tipinin oluşmadığını, bunun yerine, herşeyi devletten bekleyen ve sürekli şikayet eden “duyarsız bir insan tipi” oluştuğuna dikkati çekmiştir. Gerçekten de, Recep Yazıcıoğlu'nun dikkat çektiği bu husus, ülkemizde demokrasinin bir türlü kökleşmemesinin temel nedenleri arasındadır.

Dolayısıyla, demokrasilerde “aslolan siyasi gücün bir merkezde toplanması değil, çeşitli gruplar ve yönetim birimleri arasında paylaşımıdır.” Yerel yönetimlerin geniş ve etkin bir ağ oluşturmadığı toplumlarda “merkezi yönetimi ele geçirenler, bütün ülke yönetimine de kolayca hakim olabilmektedirler” (Eryılmaz, 1997b:117). Bu bakımdan, Tocqueville'in de deyimiyle (Tocqueville, 1994: 63), güçlü yerel yönetimlere sahip olmayan demokrasilerin sağlam güvenceleri bulunmamaktadır. Bu da, sistem içinde halkın söz ve inisiyatif sahibi olmasını ve demokrasinin gelişip kurumsallaşmasını engellemektedir. Bu nedenle, bütün toplumlarda geniş bir yerel yönetim ağıyla desantralize olmuş bir yapının varlığı demokrasinin en büyük güvencelerinden biridir. Sonuç olarak, bugün özellikle, merkeziyetçi toplumların, hizmetlerde etkinlik, yerel şartlara uygunluk ve demokrasinin geliştirilmesi gibi nedenlerle desantralize edilmesi gerekmektedir.

2.2.3.2. Subsidiarite İlkesi: Hizmette Yerellik ve Yönetimin Halka Yakınlaştırılması

“Hizmette yerellik” ve “yönetimin halka yakınlaştırılması” olarak da adlandırılan subsidiarite ilkesi, karar alma mekanizmalarını mümkün olduğu kadar vatandaşlara yakınlaştırmayı ifade eden ve küresel süreçteki yerelleşme eğilimlerini ortaya koyan ikinci bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilal Eryılmaz'a göre (Eryılmaz, 2002a: 230) subsidiarite ilkesi, “bireyi toplumun odağına yerleştirmekte (ve) öz itibarıyla bir hizmeti ona en yakın birim yürütsün anlayışına dayanmaktadır.” Ruşen Keleş ise (Keleş,

1999: 30-31) kavramı, “yerellik ya da hizmette halka yakınlık” biçiminde ele almakta ve hizmetlerin “yerinde” ve “yerinden” görülmesi biçiminde değerlendirmektedir. Ayrıca, yerelleşmenin demokratik gelişme açısından taşıdığı öneme vurgu yapan yazar, bu ilkenin hem kamu hizmetlerinin sunulması ve kaynakların rasyonel kullanılmasında, hem de halkın demokratik katılım ve eğitimindeki rolüne dikkati çekmektedir.

Öte yandan, bu ilke, “1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer almış, daha sonra Maastricht Antlaşması (1992) ile Avrupa hukukunun önemli bir unsuru haline gelmiştir” (Keleş, 1999; 33-37). Böylece bir taraftan, üye ülkeler kendi içlerinde birlik karşısında daha yetkili kılınırken, diğer taraftan da, bu ülkelerin kendi içlerinde yerellik ilkesi gereğince örgütlenmeleri ve yerel ve bölgesel yönetimlerini güçlendirmeleri gerekmiştir (Eryılmaz, 2002a: 230-231; Keleş, 1999; 33-37; Güler, 2000: 26-27). Bunun nedeni, Avrupa Birliği’nin genişlemesi ve bütünleşmesi sürecinde ulus devlet yapılarını da aşan daha üst karar organlarının oluşumuna karşı, demokratik çoğulculuğu ve meşruiyeti korumaktır. Ulus üstü yapılar vatandaşların katılım ve denetimine uzak düştüğü için bu ilke, öncelikle halkı yakından ilgilendiren kararların ve hizmetlerin bölgesel ve yerel yönetimler gibi kendisine yakın kurumlarca verilmesini ön görmüştür.

Özetle, subsidiarite ilkesi, hizmetlerin ve idarenin halka yakınlaştırılmasını ve ona en yakın düzeylerde örgütlenmesini ve böylece vatandaşların kararlara katılımını kolaylaştırmayı ve yönetimde yerelleşmeyi ön görmektedir. Ruşen Keleş’in ifadesiyle bu ilke (Keleş, 1999: 35), “genel olarak demokrasinin, özel olarak da yerel demokrasinin bir güvencesi olarak, Maastricht Anlaşması’nın 3/B maddesinde” tanımlanmıştır. Bu da, öncelikle, yerel yönetimlerin özerk ve güçlü kılınması gereğini ortaya koymaktadır. Özellikle Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önemle üzerinde durdukları bu kavram, demokrasinin güçlendirilmesi yolunda özerk ve güçlü yerel yönetimleri halka en yakın birimler olarak ön plana çıkarmış bulunmaktadır.

2.2.3.3. Yönetişim (Governance): Çok Aktörlü Yönetim

Son dönem küreleşme sürecinde, demokratikleşme, “yerelleşme” ve “yeni yönetim anlayışı” çerçevesinde üzerinde odaklanılan bir başka kavram da, “yönetişim” olgusudur. Klasik yönetim anlayışına yeni bir bakış açısı kazandıran governance (yönetişim) kavramı, yerel ve ulusal düzeyde bütün yönetsel birimlerin vatandaşlar, girişimciler ve sivil toplum örgütleriyle birlikte hareket etmesini ve yönetim faaliyetini

ortaklaşa gerçekleştirmesini ön görmektedir. Bu anlamda, Tocqueville'in deyiimiyle, "kamu yetkileriyle kişisel çabaların birleşmesi en faal merkeziyetçi yönetimlerin gerçekleştiremediklerini" (Tocqueville, 1994: 62) gerçekleştirebilmektedir.

Bu anlayış, yönetimde merkeziyetçi ve hiyerarşik bir model yerine, daha yatay, esnek, iş birliğine ve konsensusa dayalı bir yöntemi içermektedir. Bazı yazarların da belirttiği gibi (Şengül, 1999: 12), yönetim kavramı, çok sayıda aktörün rol aldığı ve hiyerarşi yerine karşılıklı etkileşimin belirleyici olduğu bir yönetim sürecini ifade eder. Diğer bir ifadeyle, governance modeli, tek öznel, merkezi ve hiyerarşik yönetim anlayışı yerine çok öznel ve ağlar yoluyla bütünleşmiş aktörlerin karşılıklı etkileşimi üzerine kurulu bir paradigma önerir (Kooiman, 1993: 2). Ayrıca bu model, merkezi idarenin güç ve yetkiyi elinde toplama eğilimi karşısında, desantralizasyonu ve yeni aktörlerin karar alma mekanizmalarına ortak hale gelmesini de öngörür.

Jan Kooiman'a göre (Kooiman, 1993: 3), bu anlamda yönetim kavramı yalnızca yeni bir yönetim paradigması değil, ayrıca yeni bir demokrasi paradigması olarak da gündeme gelir. İlhan Tekeli ise (Tekeli vd, 1999: 16) yönetim kavramını, küreselleşmenin ulusötesileşme evresinde ulus devlet kavramına dönük dikey ilişkiler zincirini ve odaksal devlet anlayışını çözen yeni bir kültür olarak değerlendirerek, "yönetim olgusunu belirleyen süreç(in), postmodernitenin zemin hazırladığı yerellik kavramıyla bütünleştiğini" ifade eder. Gerçekten de, yönetim modeli, ülkelerde yatay örgütlenmeler, yatay ilişkiler ağı ve sistemin desantralize edilmesiyle devletin çekildiği alanlara yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri gibi çoğul aktörleri yerleştirmeyi amaçlar.

Ayrıca yönetim paradigması, merkezle yerel arasında doğal olarak hiyerarşik bir bağ kurmadığı için, ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de bir yönetim modeli öngörür ve "yerel siyasetin de giderek çoklu aktör modeline kayması" (Şengül, 1999: 12) önerilir. Bu bağlamda, yönetim modeli, evvelkinden daha özerk bir yerellik anlayışına geçişi kurgularken, aynı zamanda, yereli, üretim ve büyüme merkezli bir birim haline getirmek ister. Yerel düzeyde bu yönetimin, diğer bir ifadeyle, literatürdeki adıyla yerel yönetimin aktörleri, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve girişimcilerdir. "Devletin bu süreçteki işlevi ise, büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin birbirini bastırmadan iletişimde bulunabilmelerinin şartlarını hazırlamaktır" (Şengül, 1999: 12). Gerçekte, modern anlamda demokrasi olgusu da, zaten böyle bir yönetim modelini amaçlar.

Öte yandan, Gerry Stoker ise, yönetim olgusunu, 21. yüzyılın bir ihtiyacı olarak devlet otoritesinin gücünü sınırlama, canlı ve geniş çaplı bir sivil toplum alanı oluşturma hedefi olarak ele alır. Yazar, demokratik yönetişimin hayatiyet kazanması için, bu süreçte, etkili hizmet sunumu, ekonomik gelişme, çevrenin korunması ya da aktif sivil toplum girişimleri ve talepleri gibi toplum için hayati önemdeki konularda yerel yönetim kurumlarının kapasitelerinin geliştirilmesine, imkanlarının arttırılmasına ve cesaretlendirilmelerine ihtiyaç olduğunu vurgular. Yazar ayrıca, yerel siyasetin, sivil toplumla devlet arasında yeni bir siyasal uzlaş alanı oluşturmaları için uygun ve etkili bir forum olmayı başarması gerektiğinin altını çizer. Stoker, burada, yerel yönetişimin bu uzlaşmayı başarması için de, yerel yönetimlerin çalışma usulleriyle, siyasal ve bürokratik yöneticilerin düşüncelerinin değişmesine ihtiyaç olduğunu belirtir (Stoker, 2005: 32).

Gerry Stoker, iyi bir yerel yönetim sisteminin temel niteliklerini ise, açıklık, katılımcılık ve etkin bir faaliyet kapasitesi olarak ifade eder (Stoker, 2005: 29). Bunlar, aynı zamanda demokratik sistemin iyi işleminin de temel unsurlarıdır. Bu bağlamda, yazar, yeni yerellik (new localism) anlayışının yönetim kavramıyla yakından ilişkili olan üç boyutuna da dikkat çeker. İlk olarak, modern yönetim olgusunun kompleks bir durum arzettiğine, ikinci olarak, yönetim faktörünün 21. yüzyıl demokrasisine daha uygun bir form oluşturduğuna ve son olarak, yerel yönetimlerin ilk iki unsura katkılarının yanında, toplumlarda öz güveni, empatiyi, sosyal sermayeyi (social capital) ve diğer vatandaş girişimlerini olanaklı kılmak gibi bir ödevi olduğuna vurgu yapar (Stoker, 2004: 118).

Bütün bu anlatılanlardan sonra, kısaca, yerel yönetimleri, giderek karmaşılaşan, ciddi değişim ve dönüşümler sergileyen toplumsal ilişkiler sistemi içinde bir yönetim ağı olarak görmemiz gerekir. Burada, elbette yerel yönetimlerin merkezi yönetim ve sivil toplumla ilişkileri de hayati bir önem taşımaktadır. Dolayısıyla yönetim kavramı, gerek ulusal, gerekse de yerel düzeyde hem “katılım”, hem “yönetebilirlik”, hem de “meşruiyet” ve “demokrasi” sorunuyla doğrudan ilişkili olan bir olgudur. Bu açıdan üzerinde önemle durulması gerekmektedir. Çünkü, yönetim modeliyle, sistem içinde yatay örgütlenmenin, yatay ilişkiler ağının, katılımcı ve çok aktörlü bir yönetim sürecinin demokratik yaşamı güçlendireceği ve demokrasiye gelişmiş bir alt yapı hazırlayacağı kuşkusuzdur. Özellikle de, güçlü ve demokratik bir yerel yönetim ağının tesisi, ülke çapında demokrasinin derinleşmesini ve pekişmesini sağlayacaktır.

Sonuç olarak, bugün demokrasinin beşiği olarak kabul edilen yerel yönetimlerin ya da yerel demokrasinin değişik mekanizmalarla geliştirilip güçlendirilmesi, demokrasinin kurumsallaştırılmasına katkı sağlamaları bakımından büyük bir önem taşımaktadır. Zaten, küreselleşme süreciyle klasik temsili demokrasiyi yetersiz bulan ve katılımcı demokrasiyi ön plana çıkaran arayışlar, buna paralel olarak yönetim anlayışında da yeni arayışları gündeme getirmiştir. “Yönetişim”, “desantralizasyon”, “yerelleşme” ve “subsidiarite” gibi kavramlar, hem karar alma süreçlerini halka yaklaştıracak ve katılımı arttıracak, hem de yerel yönetimleri güçlendirecek mekanizmalar olarak gündeme gelmiştir. Böylece, bütün bu yerelleşme araçları, karar alma süreçlerini topluma yaklaştırmak demokrasinin güçlenmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

2.2.4. Demokrasinin Pekişmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü

Bir ülkede yukarıda ifade edildiği üzere açık, katılımcı ve etkin bir yerel yönetim ağının varlığı ya da tesisi, kuşkusuz o toplumda demokrasinin kurumsallaşmasına, diğer bir ifadeyle de, pekişmesine pek çok açıdan katkıda bulunur. Bilal Eryılmaz’ın belirttiği gibi, demokrasinin büyük birimlerde sağlıklı işlemesi öncelikle küçük ölçekli demokrasilerin kurulup geliştirilmesine bağlıdır. Çünkü, “demokrasi, esas itibarıyla uçlarda (çevrede) daha iyi tatbik edilir. Uçlarda gelişen demokrasi, merkezdeki siyasi hayatın olgunlaşmasına ve istikrarına önemli katkılar sağlar” (Eryılmaz, 1997a: 11, 102). Bunu, Batı toplumlarının demokrasi tecrübesi açıkça göstermiştir. Kemal Görmez’e göre (Görmez, 1997: 63), “gerek ABD’de olduğu gibi demokratik rejimin oluşum sürecinde, gerekse varolan sistemlerin demokratikleşmesinde yerel yönetimlerin büyük katkıları olmuştur.

Yine, pek çok düşünürün de belirttiği gibi, “gerçek demokrasi ancak yerel malzemelerle ve aşağıdan yukarıya doğru, tabanın demokratik yönetime bağlılığına ve katılımına dayalı bir biçimde” oluşmakta ve kurumsallaşabilmektedir (Tocqueville, 1994; Yıldırım, 1993: 89-90; Eryılmaz, 1997a: 12). Tocqueville, Amerika’da demokrasinin bu biçimde, tabandan (yerel düzeyden) tavana (ulusal düzeye) doğru kurumsallaştığını ve bu gelişimde yerel yönetimlerle sivil girişimlerin hayati bir rol oynadıklarını ifade eder (Tocqueville, 1994: 39). Demokrasinin Avrupa toplumlarında kurumsallaşması da büyük ölçüde bu biçimde, tabandan tavana, yerelden ulusala doğru ülke çapında geniş ve özerk bir yerel yönetim ağıyla birlikte mümkün olmuştur. Bu bakımdan, İlber Ortaylı’nın deyimiyle,

“Avrupa demokrasisinin çekirdeği, güçlü mahalli idare geleneğidir.... Avrupa ulusları yeni çağlarda hükümdarların mutlak otoritesini kırıp yerine parlamentoya dayalı anayasal monarşiler veya cumhuriyetler kurdukları vakit, birkaç yüzyıldan beri kendi kendilerini idareye ve temsilcilik sistemine alışmışlardı” (Ortaylı, 2005:60-61).

Konuyla ilgili olarak, Heinrich Hoffschulte ve Karl Christian Zahn gibi Alman yazarlar da, Alman tarihinde özerk kentlerin demokrasinin kurumsallaşmasında oynadığı önemli role dikkati çekerler. Bu yazarlara göre, Almanya’da bugünkü özerk yerel yönetim anlayışının da temelini oluşturan “imparatora karşı bağımsız kent” geleneğiyle, günümüze kadar süren ve “Prusya geleneklerine dayanan öz yönetim sisteminin” varlığı ülkede demokrasinin kökleşmesine büyük katkı sağlamıştır (TBD ve KAF, 1994: 133-140, 170).

Öte yandan, siyasal modernleşmesini Batı’nın liberal demokrasi kurumlarını örnek alarak gerçekleştiren Japonya’da da demokrasi, geniş bir yerel yönetim ağı üzerinde kurumsallaşmıştır. Buna karşın, ülkemizde olduğu gibi, demokrasiye uzunca bir süre önce geçmiş olmasına rağmen, demokratik sistemi tam anlamıyla, bütün kurum ve kurallarıyla kurumsallaştıramayan toplumlarda ise, sistemin desantralize edilemediği, aşırı merkeziyetçiliğin azaltılamadığı, dolayısıyla da, özerk ve güçlü bir yerel yönetim geleneğinin oluşturulamadığı görülmektedir. Bu durumda, devletin yeterince denetlenmesi ve sınırlanması mümkün olmadığı gibi, halkın sistemde egemen olması, hak ve özgürlüklerin kökleşmesi, sivil toplumun güçlenmesi ve inisiyatif alması, katılım kanallarının genişlemesi ve yönetime halk katılımının artması, demokratik bir siyasal kültürün gelişmesi ve müteşebbis bir toplumun oluşması mümkün olmamıştır. Oysa ki, İlber Ortaylı’nın da belirttiği gibi,

“Modern anlamdaki yerel yönetim, merkezi idareyle birlikte ve ona rağmen vardır... Altı yüzyıldan beri Avrupa’da yerel yönetimler, krallıklara, cumhuriyetlere, ihtilallere rağmen bünyelerini korumuş ve geliştirerek yaşamışlardır. Bu kendi kendini yönetim sisteminin devamlılığı, kuşkusuz 20. yüzyıl Avrupa demokrasisinin varlığını sağlayan en büyük etkenlerden biridir” (Ortaylı, 1985: 10).

Zaten çağdaş anlamda yerel yönetimlerin ve demokrasinin gelişimi de el ele olmuştur. Bu gelişimin kökeninde, Avrupa’da özellikle 12. yüzyıldan itibaren oluşmaya başlayan “yeni kent”in ve “yeni sınıf”ın önemli bir rolü vardır. Henri Pirenne ve Max Weber gibi düşünürlerin de üzerinde durduğu üzere, bu “yeni sınıfla”, “yeni” ya da “özerk kentlerin” doğuşu, Batı Avrupa tarihinde yeni bir dönemin başlangıcını, sonuçta da ekonomik refahı ve demokrasiyi getirmiştir. Gerçekten de, kökeninde yerel yönetim (kent devleti) bulunan demokrasi olgusu, hemen hemen 19. yüzyıla kadar bu birimlerle özdeşleşerek varlığını

sürdürmüş ve daha sonra bu birimler, ulusal ölçekli temsili demokrasinin alt yapısını oluşturmuştur. Dolayısıyla, demokrasinin ulusal ölçekte, büyük birimlerde sağlıklı işlemesi, genellikle, küçük ölçekli demokrasilerin kurulup geliştirilmesine bağlı kalmıştır. Onun içindir ki, özellikle Avrupa, ABD’de, Japonya ve İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlere büyük bir önem, yetki ve özerklik verilmektedir.

Bu nedenle, günümüzde de pek çok düşünürün fikrinde, halkın kendi kendisini yönetmesine ve geliştirmesine olanak veren bir yönetim şekli olarak demokrasinin en iyi deneyimleri ya da pratikleri, daha çok yerel düzeyde ve mikro ölçekte mümkün olmakta ve yerel düzeydeki demokrasi pratikleri ulusal düzeyde demokratik siyasal sisteme yurttaş eğitimi, aktif yurttaş, katılımcı siyaset, bilgilenme, kamuoyu oluşturma, denetleme, yeni lider adayları yetiştirme, sivil toplumu ve demokratik siyasal kültürü geliştirme yönünde büyük katkılar sağlamaktadır. Dolayısıyla, bazı düşünürlerin de ifade ettiği gibi (Keleş, 1994: 10, 18; Görmez, 1997: 51-57), bir ülkede demokrasinin bütün kurum ve kurallarıyla yerleşmesi için (o kurumlardan biri de zaten yerel yönetimlerdir) yerel kurumlar önemli bir konuma sahiptir. Çünkü, yerel düzeydeki demokrasi pratikleri ulusal düzeyde demokratik siyasal sistemin kurumsallaşmasında büyük bir önem taşımaktadır.

Özellikle de, bir ülke idaresinde ve siyasetinde adem-i merkeziyetçi zihniyet ve yerel yapılar güçlü bir şekilde yerini aldığında demokrasinin özünü oluşturan vatandaşlar ve sivil toplum güçlenmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetim gibi hiyerarşik olmayan daha yatay otorite yapılarına sahiptir. Bu açıdan, vatandaşa daha yakın, temsilin yanında onun etkisine, katılıma ve denetimine daha açık kuruluşlardır. Bu durum, vatandaş yönetim karşısında güçlendirerek, halk egemenliği ilkesini daha anlamlı hale getirecek uygulamaları, süreçleri, müzakereleri ve karar alma mekanizmalarını geliştirmekte ve demokrasiyi pekiştirmektedir. Bu nedenle, bir toplum, yerel düzeyde mahalleden kentlere ve metropollere kadar bu mekanizmayı oluşturup işletebildiğinde ulusal düzeyde demokratik siyasal sistemin büyük oranda güç kazanacağını ve demokrasinin bu süreçte daha iyi kurumsallaşacağını açıklıkla belirtebiliriz. Küresel süreçteki genel eğilim de bu yöndedir.

Sonuç olarak, çağdaş toplumlarda çoğulcu ve katılımcı demokrasinin kurumsallaştırılmasında yerel yönetimler önemli roller oynamaktadır. Bununla birlikte, bir ülkede demokrasinin kurumsallaşması sadece yerel yönetimlere bağlı olmadığı gibi, demokratik yerel yönetim kuruluşlarının kendilerinin kurumsallaşmadığı ve özerk olmadıkları bir ortamda demokrasinin

kurumsallaşmasına katkıda bulunmalarını beklemek de mümkün değildir. Ayrıca, ulusal düzeyde gerçek anlamda demokratik bir sistem bulunmadığı vakit, güçlü ve demokratik bir yerel yönetim yapılanması da pek mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla, burada, demokrasinin ulusal ve yerel düzeyde birbirine olan bağı da gözden kaçmamalıdır.

Bu değerlendirmelerden sonra, bu kısımda, demokrasinin kurumsallaşmasına ya da pekişmesine yerel yönetimlerin yaptığı katkılar, birinci bölümde, demokrasinin kurumsallaşması bahsinde olduğu gibi dört temel yaklaşımla ele alınacaktır. Böylece, demokrasinin kurumsallaşmasında yerel yönetimlerin oynadığı roller, daha açık ve sistemli bir biçimde sunulmuş olacaktır. Bu dört temel bakış açısıyla esasen; yerel yönetimlerin, bir siyasal kurum olarak demokrasinin kurumsallaşmasına, demokratik siyasal kültür oluşumuna, sivil toplumun güçlenmesine ve sosyo-ekonomik gelişmeye yapmış olduğu katkılar incelenecektir. Daha sonra, yerel yönetim ve katılım konusu, demokrasinin kurumsallaşmasıyla bağlantılı olarak geniş şekilde ele alınacak ve tezin bu bölümü sonuçlandırılacaktır.

2.2.4.1. Siyasal Bir Kurum Olarak Yerel Yönetim ve Demokrasinin Kurumsallaşması

Çağdaş demokrasilerin temel kurumlarından olan yerel yönetimler, tarihi gelişimleri itibariyle öncelikle sivil toplumun bir ürünüdür. Batı’da çoğunun tarihi, merkezi devletlerden daha eskidir. Tarihi süreçte toplumsal, idari ve siyasi bir çok rol yüklenmişlerdir. Bugün, bazılarının onları idari kurumlar, bazılarının sivil kurumlar, bazılarının da, siyasal kurumlar olarak değerlendirmesi bundandır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin seçim ve temsil ilkelerine dayanmaları, yerel siyasetin temel kurumları olmaları ve yerel politikaları tespit edip uygulamalarına rağmen sivil toplum kurumu gibi görülmeleri tarihi gelişimleri ve halka malolmalarıyla ilgilidir.

Ülkemizde de olduğu gibi, bazı yazarların, bu kurumları sadece idari birimler olarak görmeleri ise, daha çok siyasi kültürün bakış açısıyla ilgili bir konudur. Çünkü, yerel yönetimler, çağdaş demokrasilerde sadece idari kurumlar değildir. Hatta, çoğu gelişmiş demokrasi de bu kurumlar, “yerel hükümet” (local government) diye adlandırılmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimler, tarihi gelişimleri itibariyle sivil toplumun ürünü olmakla birlikte, günümüzde Kemal Görmez’in de vurguladığı gibi, demokratik sistemin temel siyasal kurumlarıdır (Görmez, 1997: 70). Diğer bir ifadeyle, halk egemenliği düşüncesinin ilk ve temel kurumlarıdır. Bilal Eryılmaz’ın da ifade ettiği gibi,

“Yerel yönetimler, hükümetler gibi demokratik sistemin temel siyasi kurumlarından. Hükümetler, ülke geneline yayılmış kamu hizmetleriyle ilgilendikleri halde, yerel yönetimler belirli bir yerleşim alanı ile ilgili” kamu hizmetlerini yürütürler. “Yerel yönetimlerin faaliyet alanı, halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olduğu için, her zaman kamu politikasının yoğun tartışma ortamında yer alırlar. Yerel yönetimler, kendi karar organlarına sahip oldukları için, hükümetin izlediği genel politikadan farklı siyaset izleyebilirler. Bu farklılık ülkede siyasi çoğulculuğun da önemli unsurlarını meydana getirir.” (Eryılmaz, 1997b: 160).

Bununla birlikte, demokrasinin ulusal düzeyde ve makro ölçekte sağlıklı işleyebilmesi için de, yerel yönetimler¹ gibi halk egemenliği kurumlarının ülke çapında ve mikro ölçekte kurulması ve geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü yerel yönetimler, ulusal düzeydeki temsili demokrasinin alt yapısını oluşturan ve halka geniş katılım kanalları sunan birimlerdir. Bu nedendir ki, 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın önsözünde, yerel yönetimlerin demokratik rejimin temeli olduğu belirtilmiş ve bu yönetimlerin halka yakınlıklarıyla etkin bir yönetim modeli oluşturdukları hususu vurgulanmıştır (DDK, 1996: 4; Özer, 1994b:125-126). Gerçekten de, yerel yönetimler, bütün ülkelerde gerek demokratik rejimin temsil ve katılım yönüyle sağlıklı işlemesi, gerekse etkin bir kamu hizmeti sunumu için hayati önemde olan kurumlardır.

Öte yandan, yerel yönetimlerce, kamu hizmetlerinin daha etkin bir biçimde görülmesi, bir yandan ekonomik ve toplumsal gelişmeye katkı sağlarken (Keleş, 1998: 47), bir taraftan da, demokratik siyasal sistemin istikrar ve meşruiyetini güçlendirmekte ve sisteme halk desteğini artırmaktadır (Smith, 1996: 163-166). Yine, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 21. maddesinde de belirtildiği üzere, hükümet otoritelerinin temeli halkın iradesidir. Dolayısıyla, halk iradesini temsil eden siyasi kurumlar olarak yerel yönetimler büyük bir önem taşımaktadır. Bilal Eryılmaz’a göre (Eryılmaz, 1997b: 70, 115) de, günümüzde bir ülkede, “demokrasinin performansı, bir bakıma, mahalli idarelerin gücüyle ölçülmekte” ya da “yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasi düzeyini” yakından etkilemektedir. İşte, bu nedenlerle, demokratik sistemin güçlendirilmesi ve demokrasinin kurumsallaştırılması için yerel yönetimlere daha çok yetki ve inisiyatif verilmesi ve bu kurumların özerk kılınması gerekmektedir.

¹ “Bilindiği gibi Batı demokrasilerinin tarihi kökeninde “kent devleti” vardır. Siyaset, Avrupa’da önce kentte ortaya çıkmıştır. Kentsel bir olgu olan yerel yönetimler de demokratik sistemin temelini meydana getirir” (Eryılmaz, 1997a: 12).

Çünkü, demokratik bir siyasal kurum olarak yerel yönetimler, “bir toplumda demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi için gerekli olan özgürlük, eşitlik, temsil ve katılma gibi koşulların oluşmasında önemli rol oynamaktadırlar” (Görmez, 1997: 51). Demokrasinin, özgürlük, katılım, çoğulculuk, açıklık ve yönetenlerin sorumlu tutulması gibi ilkeleriyle özerk ve demokratik yerel yönetim kurumlarının tarihi gelişimi de, zaten birebir örtüşmektedir. Sabahattin Yıldırım’ın da ifade ettiği gibi (Yıldırım, 1993: 19), demokrasi ya da kendi kendini yönetim ideali, tarihi boyunca değişik köklerden beslenerek gelişmekle birlikte, uzunca bir süre, özellikle, kent devletleri demokrasisi ve halkın yönetime doğrudan katılımını sağlayan bir çeşit yerel siyasal düzen olarak gelişmiştir.

Sonuçta, demokratik bir siyasal kurum olarak yerel yönetimler, yerel düzeyde öncelikle halk egemenliğini temsil eden kurumlardır. Bu temsil, açık ve özgür seçimlerle gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimler, temsilin yanında, aynı zamanda, çeşitli yollarla halkın katılımına ve denetimine açık olan, özgürlükleri geliştiren, demokrasinin okulu olma işlevi gören, alternatif hizmet birimi olan ve merkezi iktidarla bürokrasinin gücünü sınırlayan kurumlar olarak karşımıza çıkar ve demokrasinin kurumsallaşmasına katkıda bulunur. Bu hususları, kısaca, alt başlıklar halinde ele almamız daha faydalı olacaktır.

Demokrasi Okulu Olarak Yerel Yönetimler

Mill ve Tocqueville, yerel yönetimleri özgürlüğün, halk egemenliğinin ve katılımın ilkokuluna benzetir. Çünkü insanların yönetim ve siyasetle ilgili bilgi ve tecrübelerinin oluşumunda yerel yönetimler ilk basamağı oluşturur. Bu kurumlar, halkın siyasal eğitimi ve gelişimi yanında, ulusal düzeye siyasetçi ve lider kazandırma bakımından da önemli görevler ifa ederler. Türkiye’de, Recep Tayyip Erdoğan, Murat Karayalçın ve Ali Talip Özdemir, Fransa’da Jacques Chirac, ABD’de Ronald Reagan, Almanya’da Willy Brandt ve Richard von Weizsacker bunlardan bazılarıdır. Bu nedenle, “yerel yönetimler, hemşehrilik duygularının ve demokratik değerlerin gelişmesinde etkili” (Eryılmaz, 1997b:117; Kalabalık, 1998:204) olan siyasi eğitim kurumları olduğu gibi, aynı zamanda, yerel politikacıları ulusal siyasete hazırlayan siyaset okulları olarak da kabul edilmektedir (Keleş, 1994:10-11; Eryılmaz, 1997b:117). Bundan dolayı hemen hemen bütün ülkelerde, yerel yönetimler, demokrasinin beşiği olarak görülürler.

Gerçekten de, yaşadıkları beldenin yönetiminde söz sahibi olan ve tecrübe kazanan vatandaşlar, ulusal düzeydeki siyasal hayatı ve sorunları daha iyi kavrayabildiği ve daha

isabetli tercihler yapabildiği gibi, yerel organlarda tecrübe kazanan liderlerin ve siyasi kadroların ulusal düzeye çıkabilmeleri ve elde ettikleri birikimleri bu düzeyde değerlendirmeleri de mümkün olmaktadır. Siyasi eğitimini yerel yönetimlerde elde etmiş politikacıların ve liderlerin toplumu daha iyi tanımaları ve toplumla daha iyi iletişim kurmaları, onların taleplerine uygun çözümler üretmeleri de gerçeğe daha yakındır ve bunun pek çok örnekleri de bulunmaktadır. Bu bağlamda, geçmiş cumhurbaşkanlarından Süleyman Demirel (SAV, 1994: 12) de, demokrasinin okulu olarak yerel düzeyde yöneticilerin halkı tanımasını ve halkla kucaklaşmasını büyük bir değer olarak görür.

Diğer taraftan, bazı yazarların da belirttiği gibi (Keleş, 1994:10-11; DDK, 1996: 2-3), yerel yönetimlerin önemi ve varolma nedeni iki hususu içerir. Bunlardan ilki, yereldeki birtakım hizmetlerin halka sunulması iken, ikincisi ve belki de daha önemlisi, “yerel yönetimin bir siyasal kurum olması”dır. Dolayısıyla, yerel yönetimler, halkın katılımı vasıtasıyla vatandaşların terbiyelerini ve demokratik eğitimlerini sağlayan, aynı zamanda, siyasi önderler yetiştirilmesi için imkanlar sunan, “fidanlık” vazifesi gören kurumlardır. Ulusal siyasetçiler için de bir tür atlama tahtasıdır. Ülkemizde de olduğu gibi çoğu kez siyasetçiler, belediye başkanlığı ya da yerel meclis üyeliği gibi yerlerde, belediyelerde stajlarını tamamladıktan sonra ülke çapındaki politik vazifelere geçmektedirler.

Öte yandan G. Sartori ise, haklı olarak “bir demokratik sistemin yaşayabilmesi için temel koşul(u) onun anlaşılabilir olması”nda görür. Şayet, “orta yurttaş” demokrasinin ilke ve mekanizmalarını kavrayamamışsa o demokrasi yaşamaz, der (Sartori, 1996: 15). Yurttaşların demokrasiyi, demokrasi oyununu öğrenmeleri ise, demokratik mekanizma içerisinde yeterince yer almalarına bağlıdır. Aksi taktirde, demokrasiyi anlayamaz ve demokrasi oyununu öğrenemezler. Demokrasinin anlaşılabilir ve kavranabilir olması ise, öncelikle, halka yakın yönetim ve katılım kurumlarını gerektirir. Onun için de, yerel yönetimler, eşi bulunmaz bir demokrasi okuludur. Çünkü yerel yönetim kurumları, halka en yakın yönetim ve hizmet birimleridir. İnsanlar demokratik değerleri ve davranışları öncelikle yerel yönetimler sayesinde kazanır, toplumsal sorunları tartışmayı ve farklı düşüncelere saygı duymayı büyük ölçüde bu birimler aracılığıyla öğrenirler. Ayrıca, yerel düzeyde rasyonel yönetici ya da lider tercihleri yapmayı öğrenen halk, bunu ulusal düzeydeki tercihlerine de yansıtabilmektedir. Bu bakımdan,

“Özellikle gelişmiş batı ülkelerinin hepsinde yerel yönetimler çağdaş demokrasinin beşiği ve kalesi olarak son derece etkin görevler yürütmektedirler. Ülkenin yönetici

kadroları ve önderleri her bölgenin yerel yönetim basamağında ortaya çıkmakta ve oralarındaki başarılarına göre de yükselme şansına sahip olabilmektedirler. Bu yönü ile yerel yönetimler ülkede demokrasinin hem okulu hem de kalesi olma niteliğini kazanmaktadır” (Çeçen, 1994: 21-22).

Dolayısıyla, yerel yönetimlerin demokrasiye temel katkılarından biri, bu kurumların halkın demokrasi eğitimindeki rolleridir. Bu eğitim sonucunda yerel ve ulusal kültür ve kurumlar arasında sağlıklı bir bağ kurulması, halkın karar alma sürecinde etkinliği, idarenin ise, sorumluluk ve duyarlılığı büyük ölçüde gelişmektedir. Böylece, halkın inisiyatif ve sorumluluk alma bilinci de gelişmekte, herşeyi devletten bekleme alışkanlığı aşılabilmektedir. Yine, halkın yurttaşlık eğitimini, tartışma kültürünü, katılma ve denetim kültürünü bu düzeyde elde etmesi, ulusal düzeydeki girişimleri için çok önemli bir tecrübe oluşturmaktadır.

Sonuçta, Bilal Eryılmaz’ın da ifade ettiği gibi, “siyasetin mektebi olarak görev yapmaları ve demokrasiyi geliştirici işlevi, yerel yönetimlerin en önemli siyasi yönünü meydana getirir” (Eryılmaz, 1997a: 101). Bu nedenle, günümüzde, demokrasinin ilkokulunun yerel yönetimler olduğu düşüncesi güçlü bir şekilde kabul görmektedir. Kısaca, çağdaş anlamda siyasal bir kurum ve demokrasinin ilk kademedeki uygulama alanı olarak yerel yönetimler, demokrasinin en temel eğitim merkezleri ve okullarıdır. Çünkü bu kurumların sistemdeki rolleri, yerel düzeyde olduğu kadar ülke düzeyinde de demokrasinin kurumsallaşmasına pek çok açıdan katkıda bulunmaktadır.

Özgürlükleri Geliştiren Kurumlar Olarak Yerel Yönetimler

Tocqueville, yerel yönetimleri, “Amerikan hürriyetlerinin can damarı ve kaynağı” olarak ele alır (Tocqueville, 1994: 39). Gerçekten de, Avrupa’da da tarihi gelişimleri itibariyle komünler, demokratik özgürlüklerin temellerinin atıldığı birimler olmuşlardır. Bundan dolayı daha Ortaçağ’da, özellikle de Orta ve Kuzey Avrupa’nın temsili yerel yönetim kurumlarını geliştirmiş şehirlerinde, “şehrin havası insanı özgürleştirir” (Weber, 2000b: 134) söylemi, temel ilke haline gelmiştir. Bu açıdan bakıldığında Batı’nın demokrasi geleneği ile komün geleneği arasında bir paralellik bulunmaktadır. Çünkü özgürlük, halk egemenliği ve kendi kendini yönetme geleneğini günümüze taşıyan komünler çağdaş demokrasinin temelini oluşturmuşlardır.

Max Weber, “Batı Şehri” (Weber, 2000b: 131-166) adlı çalışmasında, Ortaçağ “Batı Şehri”ni Asyalı çağdaşlarıyla karşılaştırırken, “Batı Şehri”nin siyasi birlik, tüzel kişilik sahibi olma, özerklik, seçim ve temsil gibi nitelikleri yanında, eşit yasal vatandaşlık

statüsü, mülkiyet hakkı, katılım ve bazı kişisel hak ve özgürlükleri geliştirmiş olmasına dikkati çeker. Yazar, Ortaçağ'da özellikle Avrupa'nın kuzey kesimlerindeki yeni kent oluşumlarında, kentlilerin yuttaşlığa bağımsız bireyler olarak dahil olduklarını ve yuttaşlık yemininin bireyler tarafından yapıldığını, burada bireyin bir kentli olarak kişisel yasal konumunu teminat altına alan faktörün akraba grupları ya da kabileler değil, bireyin üyeliği olduğunu belirtir. Weber, yurttaşlığın ve yönetime katılmanın bu birimlerde bireysel bir hak olarak geliştiğini ifade eder.

Dolayısıyla, Batı'da kent, kasaba ve yerel yönetim kurumlarıyla demokrasi, özgürlük, yurttaşlık, insan hakları ve eşitlik gibi kavramların ortaya çıkması, gelişmesi ve insanların zihninde yerleşip toplumsal bir nitelik kazanması arasında tarihi açıdan yakın bir ilişki vardır. Aleksis de Tocqueville ve J.S. Mill başta olmak üzere pek çok düşünürün de belirttiği gibi yerel yönetimler, demokratik hürriyetlerin en iyi biçimde gerçekleştirilebildiği birimlerdir. Yerel yönetimler, özellikle, Batı toplumlarında yönetime katılmanın önemli bir aracı olmuşlardır. Bugün ise yönetime halk katılımı öncelikle mahalle, kasaba ve kent düzeyinde gerçekleşmektedir. Ayrıca, “yerel yönetimler, tarihsel gelişimi içinde, merkezi otorite ile birey arasında, kişinin özgürlüğünü artırıcı bir ara kademe oluşturmuşlardır” (Gülöksüz, 1994: 58). Günümüzde de, bu işlevlerini çeşitli biçimlerde sürdürerek özgürlükleri koruyucu bir şemsiye görevi görmektedirler.

Bu bağlamda, Alain Touraine demokrasiyi, çeşitliliği ve özgürlüğü birleştirmeyi sağlayan kurumsal güvenceler bütünü olarak tanımlar (Touraine, 2000: 12). Bu kurumsal güvenceler bütünü içinde yerel kurumların da önemli bir yeri vardır. Çünkü, yerel yönetimler, toplumlarda hemşehrilik bilincini geliştiren, çeşitliliği, çoğulculuğu, uzlaşmayı ve birlikte yaşamayı kolaylaştıran yapılar olmalarının yanı sıra, özgürlüğü geliştiren ve koruyan kurumlardır. Bu açıdan, Alan Duben de (Duben, 1994: 23), demokratik yerel yönetimleri, insan haklarının geliştirilip korunmasının temeli olarak ele alır. Çünkü, yazara göre; “kendisini yöneten belde anlamında yerel yönetim, yönetim yapısının günlük işleyişinde bireyin haklarının, yetkilerinin ve sorumluluklarının en temel anlatımını temsil eder.”

Don Martindale'ye göre (Martindale, 2000: 77) de, “özgürlük mücadelesi, iktidarı tek bir kişinin ya da azınlığın tekelinden çıkarıp onu çoğunluk arasında paylaşırma yani yönetimi merkezilikten uzaklaştırma mücadelesi şeklinde gerçekleşmiştir.” İşte yerel yönetimler, en

azından Batı’da bu mücadelenin ürünüdürler. Onun içindir ki, Tocqueville, Mill, Montesquieu, Hayek ve daha pek çok ünlü düşünürce yerel yönetimler, esasen özgürlükleri geliştiren kurumlar olarak değerlendirilmişlerdir. Yine, bundan dolayıdır ki, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi kurumlar, yerel yönetimler ve özerklik konusunda bu kadar hassastır.

Tocqueville’e göre (Tocqueville, 1994: 63-64), “yerel kurumlar tüm ülkelerde gereklidir ama demokratik ülkelerde daha da gereklidir.” Çünkü, özgür bir ortam ve mümkün olduğunca baskı rejiminden korunmak için bu kurumlar büyük önem taşırlar. Yazara göre, “önemsiz konularda özgürlüğe alışmamış bir halk, bunu önemli konularda etkili olarak” kullanamaz. Yine, “bireyin zayıf, yurttaşların ortak çıkarlarda birleşemedikleri bir toplumda zorbaya karşı” konulması mümkün değildir. Dolayısıyla, ayak takımının yetkisinden ve de baskı rejiminden korkanlar yerel yönetimlerini geliştirmelidir. Yazar, ayrıca yerel özgürlüklerin bilinçle kurulduğu iki ülkeyi, İngiltere ve ABD’yi, dolaştığını ve bu ülkelerde insanların yerel özgürlüklerin nimetlerini kullandıklarını ve bunun ülkelerin refah ve zenginliğine büyük bir katkı sağladığını belirtir.

Sonuçta, insan hak ve özgürlüklerinin tanınması ve saygı görmesinin temelini oluşturan demokratik toplumun gerçekleşmesi kuşkusuz çok yönlü bir mücadeleyi ve çabayı gerektirmektedir. Bu yönde, halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin rolü de hayati bir önem taşımaktadır. Bazı yazarların da belirttiği gibi (Yıldırım, 1993: 44-45), “tanımı gereği evrensel insan hakları ilkelerine dayalı bulunan demokratik yerel yönetim, insan haklarına saygının, bunların geliştirme ve genişletilmesinin temel bir ön koşuludur.” Bu kurumlar insanlara en yakın yönetim kademeleri olarak çeşitli mekanizma ve uygulamalarla insan haklarının korunup güçlendirilmesinde en uygun birimlerdir. Özellikle, güçsüz kesimlerin hak ve özgürlüklerinin korunmasında büyük bir öneme sahip bulunmaktadır.

Alternatif Hizmet Kurumları Olarak Yerel Yönetimler

Demokrasiler sınırlı iktidar ve etkin devletin gereği olarak, siyasi ve idari otoritenin dağıtılmasını gerektirir. Bu sınırlama ve devlet gücünü farklı ellere ve kurumlara dağıtma işi bilindiği gibi öncelikle kuvvetler ayrılığı ilkesiyle gerçekleşir. Daha sonra da otoritenin merkezi ve yerel düzeyde paylaşılması gündeme gelir. Otoritenin, merkezi ve yerel düzeyde paylaşılması ve örgütlenmesi, demokrasinin bir gereği olduğu kadar, hizmetlerde etkinliğin de bir gereğidir. İlhan Tekeli’ye göre (Tekeli vd., 1999: 50) de, “bir aktör ve değerler sistemi olarak yerel yönetimler, gerçek güçlerini verdikleri hizmetlerden ve bu

bağlamda elde ettikleri başarılarından alırlar.” Kısaca, güçlü, özerk ve demokratik yerel kurumların demokratik siyasal sistemlerde önemli pek çok işlevi vardır. Bunlardan bir tanesi de, hizmet sunumunda merkezi idareye alternatif oluşturmalarıdır.

Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi idareye bir alternatif oluşturması, bir yandan merkezi idarenin yükünü hafifletip, yerinde ve halkın taleplerine daha uygun kamu hizmeti sunumu sağlarken, bir taraftan da gereksiz yere merkezi bürokrasinin genişlemesini ve güç toplamasını önlemektedir. Öte yandan, yerel yönetimler, hizmetlerde daha hızlı, daha verimli ve daha etkin olma imkanına sahiptirler. Böylece, halka daha yakın, dolayısıyla da, onun taleplerine, isteklerine, katılımına ve denetimine daha açık birimler olarak sundukları hizmetlerle toplumun yaşam kalitesini arttırabilmektedirler. Bu da, ülkede demokratik siyasal sistemin istikrar ve meşruiyetini güçlendirmekte ve demokrasinin kurumsallaşmasına önemli bir katkı sağlamaktadır.

Yine, bazı yazarların da ifade ettiği gibi, kamu hizmetleri ne kadar küçük birimlerde sunulursa, halkın ihtiyaçlarını belirlemek kolaylaşmakta ve halkın yönetimde etkinliği artmaktadır. Çünkü halkın yerelde görülen işlerin uygunluğunu daha etkin biçimde denetleyebilme imkanı vardır. Bu da, demokrasinin özüne uygun bir usuldür (Nadaroğlu, 1989; 38). Sonuçta, demokrasilerde, yerel sorunların tabanda demokratik olarak çözümü temel ilkelerden bir tanesidir. Bu husus, Avrupa Yerel, Bölgesel ve Kentsel şartlarında vurgulanmıştır. 7 Şubat 1992’de Maastricht’de yapılan Avrupa Birliği Anlaşmasıyla (madde 3/B) hizmette halka yakınlık (yerellik-subsidiarite) ilkesi kabul edilmiştir (TBD ve KAF, 1994: 27-28).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yerel yönetimler; doğrudan doğruya halka dayanmaları ve özgürlükçü demokrasinin gerçek dayanağını oluşturmaları nedeniyle, halkın kamu yönetiminde karar sahibi olmasının da başlıca aracı olarak değerlendirilmişlerdir (Pıtırılı, 1989: 61-63). Öte yandan, yerel yönetimler, gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi sistemi içinde zaten eğitim, sağlık, ulaşım, trafik, çevre, kültür ve nüfus işlemleri gibi kamusal hizmetlerde ve görevlerde yetkilidir. Önemli olan, gelişmekte olan ülkelerle yeni demokrasilerde de, bu kurumların güç kazanması, kaliteli hizmet sunması ve demokrasinin pekişmesine yardımcı olmalarıdır.

Mutlak İktidarın Sınırlandırılması ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin demokratik sistemin pekişmesi sürecinde demokrasiye yaptığı katkılardan bir tanesi de, merkezi yönetimlerin güç temerküzüne karşı fren ve denge unsuru olarak da ortaya çıkmalarıdır. Bu yönde, Tocqueville, ABD’de yerel yönetimlerin etkinliği sayesinde toplumun “mutlak gücün egemenliğinden” sıyrılabildiğini ve yerel yönetimlerin “çoğunluğun baskısını yavaşlatan bir tür dalgakıran görevini üstlendiklerini” ifade eder (Tocqueville, 1994: 48, 106). Bu konuyla ilgili daha önce J. S. Mill, Tocqueville ve Montesquieu gibi ünlü düşünürlerin görüşlerine yeterince yer verildiği için bunları bu başlık altında yeniden tekrarlamak istemiyorum.

Bununla birlikte, hemen hemen bütün ülkeler değişen ölçeklerde, merkezi yönetim ve yerel yönetim düzeyinde örgütlenmiş ve otoriteyi paylaşmışlardır. Fakat, demokratik ülkelerde yerel yönetimler, otoriter ülkelere göre çok daha geniş bir işlev alanına ve özerkliğe sahip bulunmaktadır. Özellikle, batılı toplumlar büyük ölçüde, geniş bir yerel yönetim yapılanmasıyla demokrasilerini kurumlaştırmışlardır. Bu nedenle, Bilal Eryılmaz’ın da ifade ettiği gibi (Eryılmaz, 2002b: 7), “yerel yönetimler, Batı’nın siyasi ve idari kurumlaşmasında ve demokratik hayatının gelişmesinde merkezi bir role sahip olagelmışlerdir.” Dolayısıyla, Batı’da, siyasal kültürün önemli bir dayanağını oluşturan, otoritenin tek bir merkezde yoğunlaştırılmaması gerektiği yönündeki anlayış, bu toplumlarda merkezi yönetim karşısında geniş bir yerel yönetim alanını ortaya çıkarmıştır.

Çünkü, bu demokrasilerde temel bazı özgürlüklerin tespiti ve güvence altına alınması, doğal olarak bu özgürlükleri koruyacak kurumsal bir yapılanmayı da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, hukuk devleti ilkesi ile kuvvetler ayrılığı prensibi yanında, merkezi iktidarı dengeleyecek, sivil inisiyatifleri harekete geçirecek ve demokrasi kültürünün oluşumuna katkı sağlayacak güçlü bir yerel yönetim yapılanmasının oluşturulmasına da büyük önem verilmiştir. Böylece, kurumlararası rekabet ve birinin diğerini denetlemesi ya da dengelemesi suretiyle özgürlüklerin güvence altına alınması sağlanmaktadır. Bu anlamda, demokrasilerde devletin sınırlandırılması, etkili, saydam ve hesap verir bir duruma getirilmesi önemlidir. Bunun için, modern demokrasi, klasik kuvvetler ayrılığı ilkesinin yanı sıra güçlü bir sivil toplum ve geniş bir yerel yönetim ağı üzerinde kurumsallaşmıştır.

M. Duverger konuyla ilgili olarak, demokrasilerde belli aralıklarla yapılan seçimler, yürütmenin yasamadan ayrılması, “bağımsız mahkemelerin varlığı, yasallık ilkesi, (ve)

tüm siyasal işlemlerin anayasaya uygunluğunun denetimi” yanında yerinden yönetim kurumlarının da önemine dikkati çeker (Duverger, 1977:2). Bilal Eryılmaz’a göre (Eryılmaz, 1997b: 70) de “demokrasi, siyasi ve idari gücün çeşitli birimler arasında paylaşımını ve halkın yönetime katılmasını gerektirmektedir. Mahalli idareler siyasi ve idari gücün paylaşıldığı ve halkın yönetime katıldığı merkezlerdir.” Yine yazara göre, demokrasilerde “aslanan siyasi gücün bir merkezde toplanması değil, çeşitli gruplar ve yönetim birimleri arasında paylaşımıdır.” Yerel yönetimlerin geniş ve etkin bir ağ oluşturmadığı toplumlarda “merkezi yönetimi ele geçirenler, bütün ülke yönetimine de kolayca hakim olabilmektedirler” (Eryılmaz, 1997b:117).

Kimi yazarlara göre (Yıldırım, 1993: 35, 55-58) de, “yerel yönetim, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayarak” ya da “iktidar ve yetkinin mekansal düzeyde bölüşümünü sağlayarak” iktidarı sınırlamakta, özgürlüğü geliştirmekte, keyfi yönetime karşı bireyi ve toplumsal kesimleri korumakta, çoğulculuk sağlayarak siyasal ve ekonomik gücün yoğunlaşıp tekelleşmesini önlemektedir. Bu düşünürlere göre, özgürlük, eşitlik, yurttaşların kamu politikalarının oluşturulmasına yaygın katılımı ve refah ilkeleri açısından iktidarın bölüşümü demokratik toplumun temelini oluşturmaktadır. Kısaca, yerel yönetimler merkezi yönetimlerin güç temerküzüne karşı bir fren ve denge unsuru olarak da ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, çağdaş bir demokrasiye ulaşmanın yolu diğer pek çok unsurla birlikte, merkezde yoğunlaşmış olan aşırı gücün özellikle geniş ve özerk bir yerel yönetim ağına dağıtılmasına ve yerel demokrasinin kurulmasına bağlıdır. Yine, günümüz gerçeğinde demokrasinin, sivil toplum alanının ve yerel yönetimlerin yaygın olduğu ve merkezi iktidarla dengede olduğu toplumlarda daha iyi işlediği görülmektedir.

Halkın Yönetime Katılım Kanalı Olarak Yerel Yönetimler

Halkın karar alma süreçlerine katılımı demokrasinin özünü oluşturur. Bu açıdan bakıldığında belki de, yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşmasındaki en önemli rolleri ülke düzeyinde halkın yönetime katılım kanalları oluşturmalarıdır. Kemal Görmez’e göre (Görmez, 1997: 54) de, “yerel yönetimleri siyasal açıdan önemli ve demokratik toplumun oluşmasında vazgeçilmez kılan işlev, yerel yönetimlerin katılmayı arttırıcı etkileridir.” Çünkü, yerel kurumlar halka yakınlıkları nedeniyle, siyasal katılıma daha elverişli yapılardır. Bilal Eryılmaz’ın da ifade ettiği gibi (Eryılmaz, 2002b: 6),

tarihi bakımından da, “siyasi hakların gelişmesi ve yönetime katılma pratikleri”, öncelikle yerel yönetimler düzeyinde gerçekleşmiştir.

Alan Norton’a göre (Norton, 1994: 3-5) de, Batı toplumlarının tarihi gelişiminde yerel yönetimlerin gelişimiyle, temsil ve katılımın genişlemesi arasında bir paralellik vardır. Gerçekten de, yerel yönetimler, bütün Batı ülkelerinde yönetime katılmanın önemli bir aracı olmuşlardır. Avrupa’da ve Amerika’da bugün de yönetime halk katılımı öncelikle mahalle, kasaba ve kent düzeyinde gerçekleşmektedir. Öte yandan, modern demokrasilerde bugün temsili sistemin açıklarını kapatmak için temel amaç halk katılımını en çoğa çıkarmaktır. Çünkü, Oya Çiftçi’nin de belirttiği gibi (SAV, 1994: 98-99), “bugün, siyasal rejimlerin demokratikliği, halka tanındıkları katılım olanaklarının yaygınlığı ile ölçülmektedir.” Dolayısıyla bütün toplumlarda ülke çapında katılımı artırıcı güçlü bir yerel yapılanması büyük önem taşımaktadır.

Böyle bir yapılanma saydamlık, etkinlik ve katılım için olduğu kadar demokrasinin kökleşmesi için de hayati bir değer taşımaktadır. Bu nedenle, kimilerine göre, “demokratik rejimler, ancak yerel yönetimlerden başlayarak sağlıklı bir biçimde işleyebilir. Yerel yönetimlerde ne kadar başarılı olursa demokratik rejim... ulusal düzeyde de demokrasi o kadar başarılı olur” (TBD ve KAF, 1994: 195; Eryılmaz, 1997a: 11-12). Öte yandan, yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, bu birimlerin demokrasinin kurumsallaşmasına katkıda bulunmaları için yeterli değildir.

Dolayısıyla, yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşmasına katkıda bulunması öncelikle, bu kurumların daha geniş biçimde halkın katılım ve denetimine açık olmasını gerekli kılar. Bugün gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimler, halkı, kendi kaderini tayin etmede etkin kılan, önemli katılım kanallarına sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşmasına katkıda bulunmaları önemli ölçüde bu katılım kanallarının inşasına bağlıdır. Çünkü, halkı yönetimde söz sahibi kılan bu kanallar olmaktadır. Bu katılım kanalları, geri çağırma, yerel referandum, geri çağırma, halk toplantıları, mahalle ve kent meclisleri gibi mekanizmaları içermektedir.

Kısaca, demokratik ülkelerde yerel yönetimler, gerek yüksek hizmet standartlarının sağlanmasında gerekse, halkın siyasal katılım imkanlarının genişlemesinde, dolayısıyla da, demokrasinin kurumsallaşmasında temel kurumlardır. Daha önce de ifade edildiği gibi, yerel yönetimler, topluma en yakın yönetim birimi olmaları nedeniyle bireylerin

yönetime katılma imkan ve fırsatını ülke düzeyinde arttırmaktadır. “Yönetime katılma fırsatının yerel yönetimlerde daha fazla olması, aynı zamanda katılımcı demokrasinin demokratik denetleme mekanizmasını da birlikte getirmektedir” (Gülöksüz, 1994: 60). Son olarak katılım konusu, yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşmasına yapmış olduğu katkılarının özünü oluşturduğu ya da merkezi bir rol oynadığı için bu konu üzerinde üçüncü kısımda daha geniş şekilde durulacaktır.

2.2.4.2. Demokratik Siyasal Kültür Oluşumu ve Yerel Yönetimler

Bir toplumda demokrasinin kurumsallaşmasına etki eden temel faktörlerden bir tanesinin siyasal kültür olduğunu biliyoruz. G. Almond ve S. Verba’nın ifadesiyle (Almond and Verba, 1963: 5), “demokratik bir siyasal birimin istikrarlı ve etkili bir biçimde işlemesini sağlayan” demokratik bir siyasal kültüre ya da vatandaşlık kültürüne (civic cultura) ihtiyaç vardır. Dolayısıyla, demokrasiye sonradan geçen toplumlarda ya da yeni demorasilerde demokratik sistemin kurumsallaşması için demokratik bir siyasal kültür oluşumunun şart olduğunu ifade edebiliriz. Fakat, demokratik kültürün oluşumu, siyasal kurumların transferi ya da inşası kadar kolay olmamakta, uzun bir süreç gerektirmektedir. İşte burada temel sorunu, demokrasiye sonradan geçen toplumlarda demokratik bir siyasal kültürün nasıl gelişeceği ya da oluşacağı hususu oluşturmaktadır.

Batı toplumlarına baktığımızda, temel demokrasi pratiklerinin ve demokrasi kültürünün öncelikle tabanda, yerel yönetimler düzeyinde geliştiğini görmekteyiz. G. Sartori ve M. Duverger gibi düşünürlerin bir Batı sistemi olarak ele aldıkları demokrasinin kültürel kökleri, Tocqueville, H. Pirenne, J. S. Mill, M. Weber ve daha pek çok düşünürün vurguladığı üzere gerek ABD’de, gerekse Avrupa’da yerel yönetimlere dayanmaktadır. Çünkü, “Avrupalıların siyasal ve kültürel kimliklerinin kökeni, esas olarak kentlerde, kasabalarda ve bölgelerde” şekillenmiştir (TBD ve KAF, 1994: 26). Bazı yazarlara göre (Kalabalık, 1998:201) de, yerel yönetimler, “demokratik hayat tarzının devamlı ve geçerli bir şekilde kurulmasına, kişisel menfaatlerden ziyade toplumun menfaatlerini düşünmeye alıştırmak suretiyle halkın ahlak ve seviyesinin teşekkül ve gelişmesine katkıda bulunabilir.” Dolayısıyla demokrasiye sonradan geçen toplumlarda da demokratik kültürün halk tabanında oluşumunda yerel yönetimler hayati bir rol üstlenebilir.

Bu nedenle, yerel yönetimler demokratik siyasal kültürün gelişmesi ve demokratik anlayışın benimsenmesi yönünde temel kuruluşlardır. Bu konu, TÜSİAD’ın yaptırmış

olduğu bir çalışmada şu şekilde ifade edilmiştir: “Bir ülkede yerel yönetimler, özellikle şehir yönetimleri gerek demokrasi ve gerekse piyasa ekonomisi kültürünün oluşması ve kalıcı biçimde kök salması bakımından son derece önemlidirler. Demokratik davranışların ilk eğitimi yerel planda yaşar, ilçe ve köy sakinleri karşılıklı fikirlere saygı ve toleransı yerel düzeyde öğrenirler” (TÜSİAD, 1992: 1). Bu birimlerde sağlanacak başarı, demokratik ve katılımcı kültürün ülke düzeyinde gelimesine yardımcı olmaktadır. Kemal Görmez’in de vurguladığı gibi (Görmez, 1997: 54), tarihi süreçte, “yerel yönetimlerin, demokratik geleneğin oluşmasında demokratik iklimin yaratılışında ve bir bütün olarak bir ülkede demokrasinin yerleşmesinde önemli katkıları olmuştur.”

Öte yandan, demokrasinin kurumlaşmasında siyasal kurumlar hayati bir rol oynamakla birlikte, bu süreçte siyasal kültürün daha etkin bir konumda olduğunu söyleyebiliriz. Fakat, bazılarının göre (Şaylan, 1988:102), “demokrasi kültür ve geleneği gelişmemiş toplumlarda siyasal kültürün demokratikleşmesi, bu sürecin kapsamı ve hızı yine kurumsal çerçeve tarafından belirlenecek; kurumsal çerçevenin etkinliği siyasal kültürün demokratikleşmesini belirleyecektir.” Bu düşünceden hareketle, demokratik kültürü geliştirecek en etkin kurumların başında, halka yakın ve özerk yerel yönetimlerin geldiğini ifade edebiliriz.

Özetle; günümüzde, çağdaş demokrasilerin ayrılmaz bir parçası olan özerk yerel yönetimler, küresel dönemde daha fazla önem kazanmıştır. Bu dönemde, yerel yönetimler özellikle, temsili sistemin temsil krizinin aşılması, katılımcılığın sağlanması, etkin hizmet üretimi ve özellikle demokratik kurumsallaşma ve demokratik kültürün oluşması noktasında temel bir değere sahip gözükmetedirler. Kısaca, yerel yönetimler, demokratik siyasetin, aktif ve katılımcı yurttaşın eğitim merkezleridir. Bu bakımdan, çoğulcu, katılımcı ve demokratik siyasal kültürün oluşumunda hayati bir rol oynarlar.

Yurttaşlık, Katılım Kültürü ve Yerel Yönetimler

Demokrasinin bir toplumda kurumsallaşması için G. Almond ve S. Verba’nın ifadesiyle (Almond and Verba, 1963: 13, 18-19, 31), toplum üyelerinin sistemin tamamına, hem siyasal, hem de idari yapılarına ve süreçlerine yönelmelerini sağlayan katılımcı bir siyasal kültüre ihtiyaç vardır. Diğer bir ifadeyle, siyasal sistemin hem girdi, hem de çıktı yönleriyle ilgili katılımcı ve aktif yurttaşlar gereklidir. Bu yazarlara göre, demokratik kültür, vatandaşların yönetim ve siyasette aktif olduğu katılımcı bir kültürdür. Yurttaşların pasif olduğu “kul” ve “cemaat” kültür modellerinde demokrasinin kurumsallaşması mümkün değildir.

Bununla birlikte, yurttaşların aktif ve katılımcı olduğu bir siyasal kültür ise, öncelikle insanların çevrelerinde yerel yönetimler gibi, kendilerine en yakın kurumlarda kazandıkları deneyimlerle gelişebilir. Almond ve Verba'ya göre (Almond and Verba, 1963: 499), vatandaşlık kültürünü öğretimden ziyade daha çok yaşanan deneyimler belirler. Burada aile, arkadaş grubu, okul, iş yeri ve siyasal sistemin kendisi gibi çok sayıda sosyal ve siyasal kurum içinde eğitimi içeren karmaşık bir süreç söz konusudur. Bu süreçte elde edilen deneyimler nesilden nesile aktarılır. Dolayısıyla, vatandaşlık kültürünün edinilmesi, diğer toplumlardan ithal edilerek değil, bu kültürün unsurları ile çocukluk çağından itibaren dolaysız olarak tanışmakla mümkündür. Bu tanışmayı ise, en uygun biçimde yerel kurumlar sağlayabilir. Böylece, her yeni nesil, bir önceki nesilin siyasal tutum ve davranışlarını görerek vatandaşlık kültürünü içseleştirir.

Kimilerine göre (Demirtaş, 1994: 12) de, bir toplumun demokrasiyi kurumsallaştırabilmesi öncelikle, “demokrasi kavramının o toplumun toplumsal mentalitesine yerleştirilmesini gerektirmektedir. Yani demokrasi için önce toplumun demokratikleştirilmesi zorunludur... Bu aşamada da, yerel yönetimlere büyük sorumluluklar ve görevler düşmektedir.” Çünkü, halkın yönetimle doğrudan diyalog kurmasında yerel yönetimlerin önemli bir rolü bulunmaktadır. Toplumların demokratikleşmesi ancak yurttaşlarının aktif ve bilinçli katılımlarıyla mümkündür.

Bu açıdan bakıldığında, Avrupa ülkelerinde köklü bir yerel yönetim geleneğinin varlığıyla demokrasinin kurumsallaşması arasında güçlü bir bağ görülmektedir. İlber Ortaylı'nın da belirttiği gibi, örneğin; İngiltere demokrasisinin ihtişamının kökeninde, 11. yüzyıldan bu yana yerel yönetimlerin özerk ve kesintisiz gelişiminin büyük bir rolü bulunmaktadır (Ortaylı, 1985: 11). Yine, bazı yazarlara göre (Kalabalık, 1998:204), yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk yönüyle güçlenmesi, o belde de yaşayan halkın siyasi bilinç ve sorumluluk duygularıyla hemşehrilik hislerini geliştirmektedir. İlber Ortaylı'ya göre de,

“Yerel yönetim geleneği, demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı tek kelimeyle yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir. Güçlü bir yerel yönetim sadece kentlerin ve köylerin bayındırlığını ve sağlıklı yaşamını sağlayan bir örgüt demek değildir; ön planda sağlam bir demokratik terbiyenin yerleşmesini hazırlayan bir toplumsal süreçtir” (Ortaylı, 1985: 11).

Ayrıca, yerel yönetimler, tartışma ve uzlaşma kültürünü geliştiren birimlerdir. “Bu düzeyde kazanılacak siyasi olgunluk ulusal düzeydeki organların oluşturulmasına ve işleyişine de yansiyarak demokrasinin ülke çapında kökleşmesi sonucunu verir” (DDK,

1996: 3-4). Çünkü, yerel yönetimler ülke çapında geniş bir katılım ağı oluştururlar. “Bu bakımdan gerçek demokrasi; tabanda oluşturulan demokratik yönetim ve bireylerin katılımı sayesinde aşağıdan yukarıya doğru gelişen bir sürecin ürünü olarak ortaya çıkar” (DDK, 1996: 3-4). Öte yandan, geçmiş cumhurbaşkanlarından Süleyman Demirel’in deyimiyle de, “demokrasi, seçimden seçime giyilen bayramlık bir elbise değildir.” Demokrasinin en büyük kurumu hak ve sorumluluklarını bilen bireydir. Ülke ve belde sorunlarına sahip çıkan “nemelazımcı” olmayan, haklarını kullanan, ülkenin nimetlerine ve külfetlerine katlanan, hemşehrilik bilincine sahip yurttaşlardır.

Demirel’e göre ülkemizde “nemelazımcılık” ve “üstüne farz olmayana karışma” olgusu bir kurumdur. Oysa, çağdaş toplumun ve demokrasinin kökünde özgür düşünce, vatandaşlık gerekleri ve katılım yatmaktadır. Yönetim, sadece siyasi partilerin veya bir grup zümrenin işi değildir (SAV, 1994: 4-10). Yine, demokrasinin en büyük karakteristik özelliklerinden biri, yurttaşların demokratik refleksidir. Demokrasiyi işleten bu refleks ve halkın kendisidir. Süleyman Demirel’e göre (SAV, 1994: 5, 7-8), “eğer halk demokrasiye sahip çıkmazsa, o, şekilden ibaret kalır. Demokrasi yaşayan bir şeydir, bir şekil değildir, hergün yaşayan, günlük hayatı olan bir şeydir... Kamuoyu refleksi yoksa, o ülkede rejimi işletmek mümkün değildir.”

Dolayısıyla, vatandaşların hak ve sorumluluklarına sahip çıkması, hem vatandaşlık gereği, hem de demokrasinin var olma şartıdır. Bu yönde İlhan Tekeli’ye göre (SAV, 1994: 61), Türkiye’de demokrasinin merkezi sorunlarından bir tanesi, ülkenin yurttaş oluşmadan demokrasiye geçmesidir. Yurttaşın oluşmadığı patronajın hakim olduğu bir ortamda birey gelişmemekte, hak ve sorumluluklarını, katılım ve denetimi, yerel ve ulusal düzeyde yerine getirememektedir. Yazara göre (SAV, 1994: 62), bireyin teşekkül etmemesi başka bir sorun daha ortaya çıkarmaktadır: “Devamlı isteyen” ve “hiç bir görev bilinci olmayan” insanlardan meydana gelen bir topluluk oluşmakta ve böyle bir topluluk karşısında sağlıklı bir yönetim ve siyaset yapmak da mümkün olmamaktadır.

Sonuçta, Bilal Eryılmaz’ın da ifade ettiği gibi, yurttaşlık hak ve sorumluluğu öncelikle vatandaşların yaşadığı yörede başlamaktadır. Bunun içindir ki, “Anglo-Sakson ülkelerinde “vatandaş” kelimesi karşılığında “şehir sakini” (citizen) kavramı kullanılmaktadır” (Eryılmaz, 1997b: 116). Yine, yurttaşlık ve katılım kültürünün oluşumu için yönetimin halka yakınlaştırılması büyük bir önem taşımaktadır. Yerel yönetimler de, yönetimi halka yaklaştırmaktadır. Üst kademe yönetimleri, çok

demokratik eğilimli olsalarda, yurttaşların kararlar üzerindeki etkisi zayıf kalmaktadır. Oysa, yerel yönetimlerde sağlanacak geniş ölçekli bir katılımı bu etki, çok daha güçlü biçimde yapılabilir. İşte bu nedenlerle, yerel yönetimlerin, aktif ve katılımcı yurttaş tipinin gelişiminde önemli bir yeri vardır.

Aktif Yurttaş ve Katılımcı Demokrasi

Katılımcı demokrasinin hayatiyet kazanması için, öncelikle, aktif yurttaş ve katılım kültürünün toplumlarda belli bir düzeye ulaşması gerekmektedir. Çünkü Robert Putnam'ın Amerikan örneğinden hareketle vurguladığı gibi, aktif ve katılımcı yurttaş girişimlerinin oluşturduğu altyapı, demokrasinin performansına güçlü bir katkı sağlamaktadır (Putnam, 1995: 65-66). Bunun için de, hemen her yerde yurttaşlara hem siyasal eğitim ortamı sağlayacak, hem de geniş katılım kanalları sunacak özerk yerel birimlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Çünkü demokrasi, bir anlamda, “sıradan insana siyasal karar alma sürecine aktif vatandaş olarak katılma olanağı” sunulması demektir (Almond and Verba, 1963: 6).

Öte yandan, yerel yönetimler, demokrasi kültürünün ve katılımın yerleşmesinde belirgin rolü olan kurumlardır. Avrupa Konseyi “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nda da belirtildiği gibi, yerel yönetimler, Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin tümünün paylaştığı, bütün Avrupalıların ortak mirasını oluşturan ve demokratik ilkelerden biri olan vatandaşların kamunun sevk ve idaresine katılma hakkını mümkün kılan birimlerdir (Özer, 1994b: 131; TBD ve KAF, 1994: 30). Bununla birlikte, çoğulcu ve demokratik ülkelerde iyi yönetimin temel kriteri, sorgulayan, denetleyen, tepkisini ortaya koyan, katılımcı ve aktif yurttaşdır. “Eğer bu yoksa, alınacak tüm kurumsal ve yasal önlemler havada kalmaya mahkum” (TBD ve KAF, 1994: 122) olduğu gibi, katılımcı demokrasinin kurumsallaşması da mümkün değildir.

Çünkü, Sartori'nin dediği gibi, katılımcı demokrasi, iktidarın halk eliyle kullanılmasını içerir. En azından “halkın (gerçek) iktidarını en çoğa çıkarmanın yol ve araçları”nı sunar (Sartori, 1996:33). Buradan hareketle, yerel yönetimleri, aktif yurttaşın teşekkülü ve halk katılımını, dolayısıyla da halkın sistemdeki rolünü en çoğa çıkarmanın araçları olarak değerlendirebiliriz. Öte yandan, Neville Duncan'ın da ifade ettiği gibi (Duncan, 2001: 34-36, 40), katılımcı demokrasinin oluşmasında yerel yönetimler ve sivil kuruluşlar düzeyinde, hatta bütün siyaset pratiklerinde maksimum düzeyde bir yurttaş katılımı hayati önemdedir.

Diğer bazı yazarlara göre (Okutan, 1995:13) de, “çağdaş demokrasilerin başarısını belirleyen en önemli ölçüt, tüm yurttaşların siyasal yaşamda işlevlerinin pozitif yönde

olması, yani kentlilik kültürünün o toplumda egemenliğidir.” Çünkü, yurttaşlık bilincinin somut göstergesi siyasal katılımın derecesidir. Öte yandan, “yurttaş olmanın getirdiği siyasal iktidarın kullanımına katılma kurumunun somutlaştığı en üst düzey, parlamento veya yerel yönetim meclisleridir...Katılımcı siyasal kültürün bireyi, yurttaş olma bilincini kazanmış”, sistemde söz sahibi olabilen, sorgulayıcı ve taleplerinin takibini yapabilen üretici bir insan tipidir (Okutan, 1995:13).

Ayrıca günümüzde, yerel yönetimler, “temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin temel referansını” oluşturmaktadır (Tekeli vd., 1999: 55). Çünkü bireylerin yönetimle doğrudan ilişki kurdukları yerel yönetimler, aynı zamanda, toplumsal bilincin de öncelikle gelişmeye ve yeşermeye başladığı yerlerdir. “Toplumsal değişimler önce buralarda yaşanmaktadır. Bu nedenle, yurttaşların yerel yönetim birimi olan belediyelerde söz ve katılım haklarının arttırılması, demokratik yaşama (ve) demokrasinin gelişmesine doğrudan katkı sağlamaktadır” (Karakaş, 1994:82-83). Yine, “yerel yönetimlerde yurttaşların kararların oluşumuna etkin olarak katılmasının sağlanması, toplumun demokratikleştirilmesi yolundaki dönüşümleri de” hızlandırmaktadır (Karakaş, 1994: 83). Kimi yazarlara göre de (Tekeli vd., 1999: 59),

“Bu bağlamda, yerel yönetimlerin katılımcı demokratik bir yapıda örgütlenmeleri ve sorgulama/diyalog süreçlerine açık bir kamusal alan olarak hareket etmeleri ancak aktif, katılımcı, toplumsal sorunlara duyarlı, erdemli ve demokratik bir vatandaşlık ve bu vatandaşlık ekseninde kurulmuş kentlilik anlayışıyla olasıdır... Katılımcı demokrasinin vatandaşları, ister bireysel temelde olsun, ister yeni toplumsal hareketler içinde örgütsel ve kolektif olsun... katılımcı bir nitelikte hareket eden, kendi çevresinde oluşan olaylardan haberdar ve sorumlu, erdemli ve aktif vatandaşlardır.”

Neticede, demokrasinin kurumsallaştırılması stratejisinde siyasal katılımın yaygınlaştırılıp derinleştirilmesi başlıca bir önem arzederken, bu süreçte yerel yönetimler vasıtasıyla halkın karar alma süreçlerine katılımının geniş bir biçimde sağlanması büyük değer taşımaktadır. Kısaca, katılımcı demokrasinin işlerliği, demokratik ve katılımcı bir siyasal kültüre, aktif yurttaş, etkin yerel yapılanmaya ve geniş katılım kanallarının oluşturulabilmesine bağlıdır.

2.2.4.3. Yerel Yönetim ve Sivil Toplum İlişkisi

Güçlü ve etkin bir sivil toplum, demokrasinin kurumsallaşmasında temel unsurlardan bir tanesi olduğunu biliyoruz. Robert Putnam’ın da ifade ettiği gibi (Putnam, 1995: 65), son dönemde, yeni demokrasiler üzerine yapılan çalışmalara bakıldığında da bu gerçek ortaya çıkmakta ve demokrasinin pekişmesinde güçlü ve etkin bir sivil toplum gereği

sık sık vurgulanmaktadır. Onun için, bu konu üzerinde birinci bölümde yeterince duruldu. Burada kısaca, sivil toplum kavramının Montesquieu, Mill ve Durkheim gibi düşünürlerce “ara kurumlar” ve “ikincil yapılar” olarak da ifade edilen devlet yapılanması dışındaki tüm alanı, özel alanı, ilişkileri ve kuruluşları ifade ettiğini söyleyebiliriz. Yine, bugün, pek çok düşünürün de vurguladığı gibi (Yıldırım, 1993: 40), gelişmiş bir sivil toplum olmadan özgürlükten ve demokrasiden söz etmenin mümkün olmadığını da belirtebiliriz. Çünkü, vatandaşların dayanışmayla, sivil inisiyatiflerle, geliştirdikleri organizasyonlarla ve kurdukları derneklerle seslerini birlikte duyurmaları demokrasi adına büyük bir gelişmedir.

Sivil toplum, kamu bilincinin, vatandaşlık sorumluluğunun ve dayanışmanın geliştiği, katılıma ve iletişime açık olan, özellikle, çevre, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi sahalarda devlet kurumlarının kapatamadığı boşlukları dolduran geniş bir alandır. John Hopkins Üniversitesi öğretim üyelerinden Lester Salamon’un “üçüncü sektör” (third sector) olarak adlandırdığı bu geniş alan; bir taraftan, temel insan haklarının ve ifade özgürlüğünün korunmasında ve devletin sorumlu tutulmasında, diğer taraftan da, devlete ve piyasaya kaynak teşkil etmede, ayrıca, iletişim devriminde ve sosyo-ekonomik gelişmede katalizatör bir rol oynamaktadır (Salamon, 2001: 11-12).

Solomon’a göre (Salamon, 2001: 17), sivil toplumun dört temel işlevi bulunmaktadır: İlk aşamada, bu alan halk için temel bir bilgi kaynağıdır. İkinci aşamada, kamu eğitimi alanıdır. Üçüncü aşamada, sivil kuruluşlar için meşru, legal bir formdur. Son olarak da, bu alan, yönetimin sorumlu tutulmasıyla ilgili bir organizasyonlar sahasıdır. Öte yandan, Neville C. Duncan’a göre (Duncan, 2001: 40), sivil toplum kuruluşları, makro düzeydeki çalışmalarla merkezi hükümete katkı sağlarken, mikro düzeydeki çalışmalarla da yerel yönetimlere katkıda bulunurlar. Yerel yönetimler ise, bulundukları konum itibarıyla, toplulukla ulus arasında iyi bir mevkide yer aldıkları için sivil toplumla merkezi yönetim arasında verimli bir ilişkinin kurulmasına katkı sağlarlar. İşte, bahsedilen bütün bu nedenlerle, demokrasilerde, yerel yönetim-sivil toplum iş birliğinin hayati bir önemi söz konusudur.

Duncan’ın da belirttiği gibi, 21. yüzyılın açık ve temel gereklerinden olan iyi yönetim, liberal demokrasi ya da katılımcı demokrasinin başarılması için sivil toplumun koordine ettiği organizasyonlara, ayrıca sivil toplum, yerel yönetim ve devlet iş birliğiyle bir sinerji yaratılmasına büyük bir ihtiyaç vardır. Esasen, burada, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi

ve sivil toplumun genişletilmesine dayanan yeni bir yönetim sistemine ihtiyaç vardır. Zaten, sivil toplum genişlerken, sivil toplum kuruluşlarının hem sayıları, hem de talepleri artmakta ve bir çok gelişme yaşanmaktadır. Bu durumda, bu talepleri karşılayacak biçimde yerel kurumların da güçlendirilmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir (Duncan, 2001: 34-36).

Bununla birlikte, Bilal Eryılmaz'a göre, çoğulcu toplumlarda "mahalli güç ve otorite merkezleri bir baskı grubu niteliğinde" de görülebilmektedir (Eryılmaz, 1997b: 70). Fakat, burada, konumuz açısından asıl önemli olan husus, yerel yönetimlerin bir baskı grubu ya da sivil toplum kurumu gibi görülüp görülmemesi değildir. Demokratik yerel yönetimlerin enerjilerini, güçlerini, sivil toplum içindeki grup ve örgütlerle birleştirmesi, birlikte hareket etmesi ya da en azından devletle sivil toplum arasında bir aracı konum elde etmesi ve böylece demokrasinin kurumsallaşmasına katkı sağlaması hususudur (Yıldırım, 1993: 42). Başka bir ifadeyle, önemli olan, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının aralarında oluşturacakları iş birliği ile çevrede biriken toplumsal enerji merkeze taşınmaları hususudur.

Öte yandan, sivil toplum, siyasi toplumdaki özerk olmakla birlikte, onun tabanını oluşturan geniş bir organizasyonlar dizisini içine alır. Bu organizasyonların büyük çoğunluğu yerel ölçeklidir. Dolayısıyla, özgürlüklerin korunmasında ve demokrasinin pekişmesinde yerel yönetim-sivil toplum iş birliğinin büyük bir önemi vardır. Çünkü, demokrasinin kökleşmesi, öncelikle kent, kasaba, mahalle gibi alanlarda kendi yaşadığı yerin sorunlarıyla ilgili olan yurttaşların varlığını ve mücadelesini gerektirir. Tabanda, mikro ölçekte ve yerel düzeyde başlayan sivil girişimler ve örgütlenmelerle özerk yerel yönetimler olmadıkça demokrasinin güçlenmesi ve ülke ölçeğinde kurumsallaşması mümkün değildir. Bu bakımdan, mikro ölçekte ve yerel düzeyde başlayan sivil girişimlerin ve kazanılan demokratik deneyimlerin büyük önemi vardır.

Dolayısıyla, sivil toplum-yerel yönetim iş birliğinin demokratik kültürün oluşumunda ve demokrasinin kurumsallaşmasında özel bir yeri bulunmaktadır. Yerel yönetimler¹, yerel topluluğu ve sivil inisiyatifleri harekete geçirmek için çok önemli bir kanal ve altyapı

¹ Kimilerine göre (Yıldırım, 1993: 37-38) de, yerel yönetimler, "çoğulcu toplum yapısı içinde istikrarı sağlamak için gereken sürekli düzeltmelerde önemli rol" oynayan, toplum ve devlet arasında iletişim işlevi gören, merkezin bürokratik gücünü dengeleyen, toplumsal örgütlenmenin karmaşıklığı ve gelişimi içinde yeni toplumsal taleplerin açığa çıkmasına, yeni değerlerin üretimine, çeşitliliğe, farklılığa ve çoğulculuğa imkan sağlayan birimlerdir. Bu bakımdan, sivil toplumun gelişmesinde ve demokrasinin kurumsallaşmasında önemli pek çok işlev görürler.

oluştururlar. Ayrıca, yerel kurumlar güçlendiği oranda sivil toplumda güç kazanmakta ve girişim olanakları artmaktadır. Bunu tarihi tecrübeler açıkça göstermiştir. Yine, yerel kurumlar, sivil toplum kuruluşlarının desteklerini alarak daha demokratik uygulamalara ve etkin hizmet sunma olanaklarına da kavuşabilmektedir. Bu da, demokrasinin kurumsallaşması sürecinde etkin, katılımcı ve çoğulcu bir yapıyı beslemektedir.

Tocqueville, “Amerika’da Demokrasi” (Tocqueville, 1994) adlı yapıtında bu ülkede demokrasinin kökleşmesinde sivil toplumun ve yerel yönetimlerin ne denli büyük bir rol oynadığını açıkça gözlemlemiştir. Alman düşünürlerden Lorenz von Stein de, özgür toplumun iki dayanağını yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri olarak görmüştür (Keleş, 1998: 42). B.C. Smith ise (Smith, 1996: 170), yerel yönetimlerin dernekleşme ve birlik ortamının gelişmesine yaptığı katkıyla, sorumlu hükümetin oluşumunu garantiye aldığını belirtir. Bunun yanında, yerel yönetimlerle sendika, oda, dernek, kooperatif ve vakıf gibi sivil örgütlerin iş birliği ve ortak karar üretmeleri katılımı arttırdığı gibi, demokrasinin kurumsallaşmasına da önemli bir katkı yapar.

Özetle, sivil toplum ve yerel yönetim ilişkisi ya da iş birliği, çağdaş demokrasinin temel gereklerinden olan vatandaş haklarının kullanımı, temsil, yönetime katılım, çoğulculuk, dayanışma ve sosyo-ekonomik gelişme gibi değerler açısından büyük bir önem taşımaktadır. Fakat sivil toplumun ve yerel yönetimin bu değerleri gerçekleştirebilmeleri, öncelikle, özerk, güçlü ve demokratik olmalarına bağlıdır. Kısaca, çağdaş demokrasinin iki temel kurumu olan yerel yönetimlerle sivil toplum kuruluşlarının iş birliği, demokrasinin kurumsallaşmasında önemli bir yer tutmaktadır.

Yerel Yönetim ve STK’lar

Sivil toplum kuruluşları (STK), toplumun bütününe ya da belli bir kesimini ilgilendiren sorunlarla ilgili faaliyet gösteren ve farklı toplumsal kesimlerin sesini duyuran organizasyonlardır. Bu kuruluşların en belirgin özelliklerini ise, merkezi otorite ile vatandaşlar arasında arabuluculuk yapmalarıdır. Ayrıca bu kuruluşlar, demokratik ve açık bir toplumun tesisi sürecinde farklı çıkar ve görüşlerin savunulması, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi kamu hizmetlerinin sunumu, yerel ekonomik gelişmenin desteklenmesi, sosyal ve ekonomik açıdan toplumdan dışlanan birey ve grupların toplumla bütünleşmesinin sağlanması gibi bir çok alanda önemli işler görürler.

Elizabeth Spehar, bugün, bütün dünyada “sivil toplum”, “sosyal kapital”, “vatandaş katılımı”, “üçüncü sektör” ve “sivil girişimler” gibi çeşitli terimlerle ifade edilen ve demokrasinin gelişmesiyle de yakından ilgili görülen bu farklı kavramların farklı refleksleri ve perspektifleri de içermekle birlikte, aslında genel bir fenomeni tanımladığını ve bunun da vatandaşları organize eden kuruluşların gelişmesini ifade ettiğini belirtir. Yazar, günümüzde, bu kuruluşların geliştirdikleri fikir ve stratejilerle Latin Amerika’da demokrasinin kalitesinin arttırılmasında bir laboratuvar görevi gördüklerini ve yaptıkları çalışmalarla bu ülkelerde yaşayan milyonlarca insanın pek çok sorununun çözümüne katkı sağladıklarını belirtir (Shepar, 2001:5).

Bu konuda, Lester Salamon da, Latin Amerika’da halk ve sivil organizasyonlar arasındaki bağlantıların ve çeşitli iş birliği türlerinin demokrasi için derin ve köklü (grassroots) bir alt yapının tesis edilmesine ve gelişmesine katkı sağladığını vurgular (Salamon, 2001: 11). Bununla birlikte, Elizabeth Spehar’a göre, Latin Amerika örneğinde olduğu gibi, demokrasinin pekişmesi ve derinleştirilmesiyle ilgili karşılaşılan sorunların çözümü için, genel olarak, etkili fonksiyon icra eden ve yüksek düzeyde meşruiyete sahip demokratik kurumlarla, güçlendirilmiş bir sivil toplum ve demokratik kültür düzeyinin geliştirilmesi gerekir. Bunun için de; siyasi süreçte, hükümetler, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler gibi aktörler arasında ilişkileri düzenleyen iyi bir yönetim altyapısının hazırlanması gerekir (Shepar, 2001: 5-8).

Öte yandan sendika, dernek ve vakıf gibi sivil toplum kuruluşları, beldelerindeki toplumsal birikimi ve enerjiyi temsil etmede ve halkın yönetime katılmasında önemli bir rol oynarlar. Bu nedenle, demokratik rejimin kurumsallaşması ve demokrasi kültürünün toplum tabanına yayılmasında, yerel yönetimlerin, halkla ve onun doğal temsilcileri olan sivil örgütlerle iş birliği içinde olması kaçınılmazdır. Yerel yönetimlerin yöre halkı ve sivil örgütlerle işbirliği ve dayanışma içinde olması, demokratik temsilin gerçekleşmesi ve halkın yönetime katılımı açısından büyük değer taşır. Başka bir ifadeyle, sivil alanın örgütlü kısmını ve bir anlamda da, esas gücünü oluşturan bu kuruluşların yerel yönetimlerle ortaklaşa hareketi sistemde halkın gücünü ve etkisini arttırmaktadır. Bu nedenle, bu ilişki ve ortaklık, demokrasinin kurumsallaşmasında stratejik bir önemdedir.

Bu nedenle, kimi yazarların da ifade ettiği gibi, halkın seçimle işbaşına getirdiği yerel yönetimlerle, yine, halkın doğrudan temsilcisi olan bu tür sivil kuruluşların işbirliği,

demokrasinin yerel düzeyde toplumsal tabana yayılmasında ve kökleşmesine önemli bir rol oynamaktadır (Çeçen, 1994: 28). Çünkü, halkın yaşadığı yerin yönetiminde etkin olabilmesi, daha çok bu örgütlerle mümkün olmaktadır. Yine, özellikle, kentlerde yaşayan halkın oluşturduğu sivil örgütlerle yerel yönetimlerin çeşitli ölçek ve biçimlerde gerçekleştireceği iş birliği, demokrasiye büyük bir derinlik kazandırmaktadır.

Bazılarına göre (Karayalçın, 1994:85) de, bu işbirliği, hem toplumsal kaynakların daha verimli kullanılmasına imkan vermekte, hem de “kamu kesimi bazı işlevlerini ve yetkilerini halkın kurmuş olduğu örgütlerle paylaşacağı için, bir ölçüde doğrudan yönetim aşamasına geçilmesine de fırsat” sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetimiyle halk kesimleri arasındaki iş birliği, hem daha etkin kaynak kullanımını, “hem de zaman içinde demokrasinin yaşamsal öğeleri olan katılımcılık ve öz yönetim gibi olguları” geliştirmektedir. Bu da zamanla demokrasinin daha iyi işlemesi için önemli bir deneyim ve birikim oluşturmaktadır (Karayalçın, 1994:85-86).

Sonuçta, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları kendi beldelerinin yönetimini ve sosyo-ekonomik kalkınmalarını, sıradan vatandaşları da bu sürece katarak gerçekleştirdiklerinde demokratik siyasal kültürün tabandan ulusal düzeye doğru gelişmesinde de büyük bir katkı sağlamaktadırlar. Çünkü, kent ve kasaba gibi beldelerin yönetiminde ve önemli kararların alınması sürecinde yerel yönetimlerle sivil toplum örgütlerinin farklı usul ve yöntemlerle gerçekleştirdikleri iş birliği, kaynak kullanımında etkinliğin yanı sıra, demokrasinin temel öğeleri olan katılımcılık ve aktif yurttaş olgularını da geliştirmektedir. Ayrıca bu iş birliği, yerel halkın “kendi kararını, gücünü ve mali desteğini katarak gerçekleştirdiği hizmetlere daha çok sahip çıkması” (Kalabalık, 1988: 207), herşeyi merkezden beklememesi, kendiliğinden inisiyatif ve sorumluluk alması sonucunu da beraberinde getirmektedir.

Grassroots Demokrasi: Demokrasinin Kökleşmesi ya da Tabana Yayılması

“Grassroots demokrasi” (çimen kökleri) kavramı, bir ülkede demokrasinin çimen kökleri gibi toplum tabanında yeşermesini, diğer bir ifadeyle de, demokrasinin derinleşmesini ve kökleşmesini ifade eder. “Grassroots demokrasi” projesinin odağında da, yerel yönetim ve sivil inisiyatifler yer alır. Başka bir deyişle, demokrasinin kurumsallaştırılmasında “grassroots” geleneği, sivil inisiyatifleri, sivil toplumun örgütlülüğünü, katılımı ve yerel yönetimlerle iş birliğini ön plana çıkarır. Bazı yazarların

(Wilson and Lowery, 2003: 49-50) “deep democracy” olarak da kavramlaştırdıkları bu gelenek, yerelde ve mikro düzeyde, öncelikle, bireyler ve gruplar düzeyinde bir süreç ve ilişkiler ağı inşa etmeyi, bireysel özerkliği ve topluluğu güçlendirmeyi ifade eder.

Ayrıca bu gelenek, vatandaşı eğiten, düşündüren, harekete geçiren ve sonuçta dönüştüren bir süreci anlatır. Yine, vatandaşlara, rasyonel tercihler yapmanın da ötesinde demokrasinin katılım sanatını pratiklerle öğretmeyi amaçlayan bir demokrasi projesini vurgular. Kısaca, demokrasinin kökten inşa edilmesi (grassroots democracy), katılımın, diyalogun, uzlaşmanın, problem çözmenin ve örgütlenmenin kökten bir sosyal öğrenme sürecinde oluşmasını ifade eder. Kimilerine göre de, bu proje, “vatandaşlığı yeniden kurmayı” anlatır ve bu süreçte anahtar rolü, bireylerin ve grupların güçlendirilmesi, dayanışması, bunların devlet ve yerel yönetimlerle yatay bir ilişki içerisine girebilmesi oynar (Wilson and Lowery, 2003: 50-51).

Böylece “grassroots” demokrasi anlayışı; esasını, mikro ölçekten, yerel düzeyden, sivil girişimlerden alan ve toplumda demokrasi adacıkları olarak beliren bilinçli sivil toplum organizasyonlarını ifade eder. Bu bakımdan, aslında, Tocqueville’in “Amerika’da Demokrasi” (Tocqueville, 1994) adlı çalışması da, bir grassroots demokrasi hikayesini yansıtır. Tocqueville, Amerika’da demokrasinin mikro ölçekte ve yerel düzeydeki sivil inisiyatifler ve yerel pratiklerle aşağıdan yukarıya doğru kurumsallaştığını vurgular. Öte yandan, bazı yazarların da ifade ettiği gibi, köken itibarıyla “İngiltere’de geliştirilen çimen kökleri (grassroots) geleneği, İngiliz uluslar topluluğu içinde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine geniş ölçüde katkıda bulunmuştur” (Keleş ve Yavuz, 1989: 27-28).

Demokrasinin kurumsallaştırılması sürecinde bugün de, özellikle, bazı Latin Amerika, Karayip Havzası ve Afrika ülkelerinde bu yönde bazı projeler yürütülmektedir. ABD’de gerçekleştirilen, “Demokrasinin Tabanda İnşa Edilmesi” (Building Democracy from the Grassroots) adlı forumda aynı isimde bir çalışmayla iştirak eden David Valenzuela, mesaj ve fikirleri evrensel nitelikli olmakla birlikte, esasen Latin Amerika ve Karayip havzası ülkeleri üzerine odaklanmak istediğini belirttiği makalesinde şunları ifade eder: Şayet demokrasi bir gerçeklik kazanacaksa, o halde toplumun bütün kesimleri her düzeyde fikir ve oy hakkıyla güçlü vatandaşlar haline getirilmelidir. Çünkü, devlet yönetimi bütün düzeylerde özellikle de yerel düzeyde insanların hayatı üzerinde büyük bir etkiye sahiptir. Dolayısıyla, yerel düzeyde demokrasi ve sorumluluk kökleşmeden, ulusal düzeyde demokrasinin bütün fonksiyonlarıyla işlemesi beklenemez (Valenzuela, 2001:3).

Valenzuela, “Inter-American Foundation” adlı kuruluşun 30 yıldır tabanda (grassroots) ya da yerel düzeyde küçük çiftçileri, kadınları, gençleri, şehir sakinlerini, kiracıları, sokak satıcılarını, küçük üreticileri, sanatkarları, yerel halkı, Afro-Latin Amerikanları ve genel olarak yoksulları desteklediğini ve bu süreçte inanılmaz başarı hikayeleri kadar başarısızlıkların da söz konusu olduğunu, fakat sonuçta, 32 Latin Amerika ve Karayip havzası ülkesinde 4.300 yerel organizasyonun bir grassroots zinciri oluşturduğunu belirtir ve bu tecrübeden edindiği gözlemlerini dört temel başlıkta toplar (Valenzuela, 2001: 3-4):

Bunlardan ilki; yoksul ve marjinalize olmuş insanlara şans ve imkan verildiği zaman, güçlü ve sürekli organizasyonlar inşa edebilmekte, büyük bir birlik ve dayanışma gösterebilmekte ve oluşturdukları birliklerle topluluklarının hayat kalitesini iyileştirme de inanılmaz derecede başarılı olabilmektedirler. Onlar, aynı zamanda, katılım ve sorumluluk mekanizmalarını oluşturarak demokratik yönetimi gerçekleştirme becerisini de gösterebilmektedirler. Ayrıca, bu organizasyonlar toplumda öz güvenin oluşumu ve toplumun diğer kesimleriyle iletişimde merkezi bir rol oynamaktadır. Öte yandan, Latin Amerika ve Karayip havzası ülkelerinde grassroots organizasyonların oluşumunda NGO’ların ve diğer sivil toplum kuruluşlarının hayati önemde bir yardımı olmuştur. Bu süreçte, bir çok ülkede ulusal hükümetin de pozitif katkısı söz konusudur.

İkincisi; grassroots organizasyonları, bütün olumsuzluklara karşı bir esnekliğe sahip olmakla birlikte, ancak kendilerine uygun bir çevrede hayat kazanmaktadırlar. Son on yılda Latin Amerika ve Karayip Denizi ölkelerinde başlayan desantralizasyon ve belediye otoritelerinin doğrudan seçimi sürecinde bir çok belde de etkileyici ve dinamik bir dönüşüm yaşanmıştır. Aynı zamanda bir çok durumda, özellikle de, yerel düzeyde güçlü grassroots ve sivil toplum organizasyonlarının altyapı sistemi sayesinde farklı biçimlerde organize olmuş vatandaşların yeni katılımcı yönetim (participatory governance) formlarına tanıklık edilmiştir.

Üçüncüsü, Latin Amerika ve Karayip Denizi ölkelerinde genelde toplumun farklı kesimleri arasındaki tarihi ayrımcılık bariyerleri kaldırıldığı zaman, bu toplumlarda büyük bir gelişme potansiyeli olduğu açığa çıkmıştır. Ayrıca, toplumun hayat kalitesindeki önemli gelişmeler, ancak yerel yönetimlerin, belde sakinlerinin, sivil toplum organizasyonlarının ve özel sektörün yerel sorunlarla ilgili birlikte faaliyet göstermesiyle sağlanabilmektedir. Yine, söz konusu ülkelerde farklı kesimler arasındaki güvensizlik ortamının düzeltilmesinde işbirliği, yardımlaşma ve ittifaklar anahtar bir rol oynamaktadır.

Dördüncüsü, yoksulluğun tedricen azaltılması ve katılımcı demokrasi çalışmaları el ele gitmektedir. Biri diğeri olmadan gerçekleşmemektedir. Onun için, Latin Amerika ve Karayip havzası ülkelerinin niçin yoksul oldukları sorusuna cevap bulmak için dikkatimizi esasen yönetim olgusu üzerinde toplamalıyız. Çünkü, biz, bütün düzeylerde etkili yönetişimi geliştirirken, iyi yönetim, yerel düzeyde halkın hayat kalitesine büyük bir etki yapabilmektedir. Ayrıca iyi bir yerel yönetim, iyi bir ulusal yönetişimin de temel taşıdır. Sonuçta, Valenzuela, demokrasi pratiklerinin temellerinin atılmasında vatandaşların ve sivil toplumun yönetim denklemindeki rolüyle desantralizasyon sürecinde yerel demokrasi pratiklerinin korunmasına dikkati çeker. Kısaca, grassroots organizasyonlarıyla demokrasi pratiklerinin gelişmesi arandaki ilişkiyi vurgular.

Ronald Maclean ise, “Bolivya’da Demokrasinin Tabanda İnşa Edilmesi” (Building Democracy From the Grassroots in Bolivia) adlı makalesinde, Bolivya’da yönetimin 1930 yılından itibaren merkezi, hiyerarşik, emir ve komuta düzeninde işlediğini, fakat 1994 yılından bu yana, devlet yapılanmasının desantralize edildiğini ve katılımcı bir formda inşa edildiğini belirtir. Diğer bir ifadeyle, Maclean, geçmişte Bolivya Devleti’nin otoriter bir karakter arzettiğini ve siyasal bozulmaya uğradığını, bu yüzden de karar alma mekanizmasının monopolleştirdiğini ve devlet otoritesinin denetlenip sorumlu tutulamadığını, yeni devlet yapılanmasının ise, halka büyük ölçekli bir katılım izni verdiğini, bunun da grassroots organizasyonları geliştirdiğini ve katılımı kurumsallaştırdığını, böylece diyalogun da genişlediğini vurgular. (Maclean, 2001: 73).

Özetle, Maclean, Bolivya’da monopol, baskı, sosyal kontrol ve gözetime dayanan polis devletinden, demokratik devlete, 1994 yılındaki reformlarla, halka geniş katılım kanallarının açılması, gerekli yetki ve kaynakların belediye yönetimlerine transfer edilerek devletin desantralize edilmesi ve sivil toplum organizasyonlarına belediye yönetimine katılım izninin verilmesiyle geçildiğini ifade eder. Ayrıca, yazar, şok bir metotla fakat tedricen otorite ve kaynaklar merkezden yerele transfer edilmeseydi Bolivya’da demokratik bir dönüşümün mümkün olmayacağını belirtir (Maclean, 2001: 73-74).

Bununla birlikte, Maclean, desantralizasyonun belediyeleri güçlendirdiğini ve belediyelerin de, ülkede konsensus ve yönetim alt yapısının tesisinde büyük bir rol oynadığını, yönetişime yeni bir boyut kazandırdığını, böylece, yatay ve katılımcı bir devlet-toplum ilişkisi geliştiğini ve sonuçta da, devlet üzerindeki sosyal kontrolün vatandaşların eline

geçtiğini tespit eder. Yazar ayrıca, bu süreçte, “grassroots demokrasi” projesinin, şehirleşme problemine de bir cevap olarak geliştiğini, fakat esasen vatandaşları kendi beldelerinde karar-alma sürecine katarak yönetimde etkinliğin ve demokrasiyi pekiştirmenin temel önemde olduğunu vurgular. Sonuç olarak, Maclean desantralizasyon ve grassroots organizasyonların temel önemini, bireyselliği, vatandaş katılımını ve demokraside güven mekanizmasını geliştirerek sürdürülebilir insani ve ekonomik gelişmenin, ayrıca da demokrasinin alt yapısını oluşturmalarında görür (Maclean, 2001: 74-76).

Patricia A. Wilson ve Cristina Lowery ise, “Demokrasinin Kökten İnşa Edilmesi” (Wilson and Lowery, 2001: 47) adlı çalışmalarında, siyahların çoğunluk teşkil ettiği Güney Afrika’nın dokuz yıllık yeni demokrasi deneyiminde “grassroots” organizasyonların oynadığı rolün önemine dikkati çekerler. Bu yazarlar, Güney Afrika’da örneğin, “Güney Afrika Evsiz Halkın Federasyonu” adlı birliğin “grassroots” bir organizasyon olarak ortaya çıkmasıyla şehir sakinleri, evsiz ve ihtiyaç içindeki halk için demokratik bir altyapı oluşturduğunu ve bir kaç yıl gibi kısa bir sürede, birliğin, binlerce konut inşa etmenin yanı sıra üyelerini de transforme ettiğini, onları eğitip güçlendirerek oy hakkına sahip özgür vatandaşlar haline getirdiğini belirtirler.

Onlara göre, bu başarıda iki temel faktör etkin rol oynamıştır. Birincisi; bilinçli katılım, öğrenme ve federasyon içindeki dönüşüm, ikincisi ise, çıkar amacı gütmeyen organizasyonlarla, profesyonel planlamacılar ve halk arasında yatay bir iş birliği ve diyalogun oluşmasıdır. Böylece, “grassroots” bir öğrenme organizasyonu, sadece evler inşa etmekle kalmamış, aynı zamanda, demokrasinin kökten inşa edilmesine de katkıda bulunmuştur. Bunun yanında, Wilson ve Lowery’e göre (Wilson and Lowery, 2001: 48-49), Güney Afrika’da ülke düzeyinde “demokrasinin kökten inşa edilmesinde” üç temel unsurun daha etkisi ve rolü söz konusudur:

Bunlardan birincisi; ulusal politikadaki değişimdir. Önceki hükümetler döneminde ülkede Afrikanların ve siyah nüfusun gıda, barınma ve işsizlik gibi temel ihtiyaçlarına gereken ilgi gösterilmemiş ve önemsenmemiştir. Yeni iktidar döneminde ise, kamu, özel sektör ve grassroots organizasyonları, evsiz ve yoksulların sübvansede edilmesiyle toplulukların kendileriyle ilgili kararlara katılımını özendirmişlerdir. İkincisi; yerel yönetim alanıyla ilgilidir. Önceden yerel yönetimler, yaptıkları planlama ve uygulamalarla ırkçılık ve ayrımcılığın en güçlü araçları iken, yeni dönemde, bir reform

arenasına dönüştürülmüşler, siyah ve beyazlara eşit haklar tanıyan, aralarındaki tansiyonu düşüren ve eşitsizlikleri azaltan bir rol oynamaya başlamışlardır. Güney Afrika’da demokrasinin derinleştirilmesinde önemli rol oynayan üçüncü unsur ise, grassroots organizasyonları, dayanışması ve fikirleriyle topluluğun bizzat kendisidir.

Bu konuda ABD’de bir sivil toplum yöneticisi olan Robert Heckman (SAV, 1994: 75-78, 82) da, ABD’deki sivil örgütlenmenin temelleri ve “sivil örgüt demokrasisine” yönelmenin ve kamu politikalarına katılmanın kökenine ve önemine vurgu yapar. Yazar, bu geleneğin ülkenin kuruluşundan günümüze kadar uzanan bir kültür olduğunu, ülke demokrasisinin kökleşmesinde büyük bir rolü olduğunu ve bu geleneğin oluşmasında yerel yönetimlerin ulusal yönetime tercih edilmesinin de önderlik ettiğini vurgular. Yine, bu geleneğin oluşumunda yerel sorunlarda hükümetin çözümü denenmeden bireysel ve sivil teşebbüslere öncelik verilmesinin de katkısını vurgular. Kısaca, Robert Heckman’a göre¹, ülkede “sivil örgütlenme demokrasisi” deneyimleri, yerel deneyimlerdir ve Amerikan demokrasi tarihinde özel bir yerleri vardır.

Heckman, ABD’nin İngiltere’den bağımsızlık kazanması da dahil olmak üzere, köleliğin sona erdirilmesi, kadınların oy hakkı kazanması, okulların özelleştirilmesi, okul seçimi, vergi oranlarının düzenlenmesi ve yönetimin denetlenmesi gibi hususlardaki önemli reformların da sivil örgüt hareketi olarak başladığını ifade eder. Diğer yandan yazar, Amerikan tarihinde halkın huzursuz olduğu zamanlarda sivil örgütlenmenin kuvvet bulup büyüdüğünü ve her çeyrek yüzyılda değişik nedenlerle yaşanan “sivil örgütlenme patlamasının” ulusal ve yerel yönetimlerin denetlenmesinde ve demokrasinin işlerliğinde önemli bir rol oynadığını belirtir (SAV, 1994:79-81). Bu anlatılanlar bir anlamda, Amerikan Halkı’nın temsili demokrasinin de ötesinde katılımcı demokrasiyi işlettiğini ve özümsemiğini göstermektedir.

2.2.4.4. Yerel Yönetim ve Sosyo-Ekonomik Gelişme İlişkisi

Birinci bölümde incelendiği üzere, bugün, demokrasinin kurumsallaşmasında temel faktörlerden bir tanesinin de toplumların ulaştıkları sosyo-ekonomik gelişme düzeyi olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, günümüzde bu durum, özellikle üçüncü dünya ülkeleriyle yeni

¹ “Sivil örgüt demokrasisi özgürlüğün ve hakkın özüdür. Sivil örgüt demokrasisine kuvvetli bir inanç ve kuvvetli bir gelenek oluşturmak özgürlük, hak, hürriyet ve bağımsız bir toplum gibi çok önem verdiğimiz Batı kavramlarının esasıdır” (SAV, 1994: 82).

demokrasilerde, demokrasinin kurumsallaşmasıyla ilgili olarak daha sık karşımıza çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle, hemen hemen bütün ülkelerde belli bir ekonomik gelişme düzeyinin elde edilmesiyle siyasal istikrar ve demokrasinin kurumsallaşması arasında önemli bir ilişki görülmektedir. Çünkü ekonomik gelişme, insanların ihtiyaçlarının karşılanması anlamında önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Örneğin, Latin Amerika ve eski Sovyet Bloku ülkelerinde de görüldüğü gibi, genellikle, gelişmekte olan ülkelerde ya da yeni demokrasilerde sokaktaki insan demokrasiden öncelikle kendi yaşamını iyileştirecek somut bazı gelişmeleri sağlamasını istemektedir. Bunu görmediği zaman onun için seçilmiş hükümetin ve diğer demokratik kurumların varlığı pek bir anlam ifade etmemektedir. Bu da, demokratik kurumlara yönelen desteği ve meşruiyeti azalttığı gibi, halkın memnuniyetsizliği siyasal istikrarsızlığa, kaosa, şiddet olaylarına ve anti-demokratik yönelimlere kadar gidebilmektedir. İşte, demokrasinin pekişmesinde böylesine önemli bir konumu olan sosyo-ekonomik gelişmenin başarılmasında geçmişte olduğu gibi, günümüzde de yerel yönetimler de önemli bir rol oynamaktadır.

Tarihi bakımdan, özellikle, Henri Pirenne (Pirenne, 1991) ve Max Weber'in (Weber, 2000a ve 2000b) anlatımlarında da ifade edildiği üzere, Batı'da, sosyo-ekonomik gelişmenin ve demokrasinin temellerinin ortaçağdan itibaren yerel yönetimlerin idaresindeki kentlerde atıldığını görmekteyiz. Öte yandan, günümüzde ise, Ruşen Keleş'in de ifade ettiği gibi, yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik gelişmeye katkıları konusu üzerinde pek durulmamaktadır. Oysa gerçekte, "toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyiyle yakından ilgilidir" (Keleş, 1998: 23). Başka bir ifadeyle, şehir ve kasabaların, dolayısıyla da, ülkelerin sosyo-ekonomik gelişiminde yerel yönetimlerin önemli bir yeri vardır. Çünkü, sosyo-ekonomik gelişmenin temelleri şehirlerde atılmaktadır. Yerel yönetimler, kasaba ve şehirlerin fiziki ve toplumsal alt yapısını kuran, onları yaşanabilir kılan ve belli bir yaşam kalitesi oluşturan yönetim birimleridir. Bu açıdan, kentlerin yönetimini üstlenen yerel yönetimlerin, özellikle de, belediyelerin ülkenin gelişimi için oluşturduğu alt yapının değeri çok büyüktür.

Bu bakımdan pek çok düşünür'e göre (Yıldırım, 1993: 35-38; Öztürk,1997: 44) de yerel yönetimler, halkın ihtiyaçlarını yerel koşullara uygun, etkin ve verimli biçimde üreterek refahı arttıran, girişimcilik, dinamizm, inisiyatif alma ve deneme imkanları sunan ve böylece ülkelerin sosyo-ekonomik, siyasal ve kültürel gelişmesinde önemli katkıları olan

kurumlardır. Neville Duncan'ın ifadesiyle de(Duncan, 2001: 40), yerel yönetimler, yerel ihtiyaçları karşılayacak düzeyde kaynak temin etme de, yoksulluğun azaltılmasında, yerel ihtiyaçlarla NGO'ları buluşturma da ve sosyo-ekonomik gelişme de büyük bir rol oynamaktadır. Konuyla ilgili olarak bazı yazarlar da (Tekeli vd., 1999: 51), yerel yönetimleri, “sermaye birikimini destekleyen ve birikimi yeniden üretim sürecine katan” birimler olarak görmektedirler.

Bu konuda, B. C. Smith ise, zengin ülkelerde yerel yönetimlerin, özellikle, sermaye yatırımları, imal olanakları ve sanayi tesislerinin mevcut olduğu beldelerde ekonomik gelişmeye büyük bir katkı sağladığını, bazı ülkelerde ise, bunun başaramadığını belirtir. Yazara göre, şayet yerel yönetimler, kendi sorumluluk sahalarında ekonomik gelişmeyi başarırlarsa bunun ülke düzeyindeki ekonomik gelişmeye de büyük bir yansıması olmaktadır (Smith, 1996: 170). Bilal Eryılmaz'a göre de, yerel yönetimler, özerk yapıları nedeniyle yeni hizmet türleri geliştirebilen müteşebbis yapılarıdır. “Her bir yerel yönetim kuruluşu, aynı zamanda farklı müteşebbis güç demektir. Bütün Anglo-Saksonların ve hatta Germanların gelişmesini sağlayan en önemli nitelik bu teşebbüs gücüdür” (Eryılmaz, 1997b:117).

Bununla birlikte, Michael Goldsmith'in de belirttiği gibi, İngiltere, Fransa, Almanya, İspanya, Hollanda, Belçika ve daha bir çok Avrupa ülkesinin Glasgow, Birmingham, Renne, Lille, Strazburg, Montpellier, Milan, Frankfurt, Lyon ve Barcelona gibi şehirlerinde, bugün, sosyo-ekonomik kalkınmayı ön plana alan “girişimci kentler” kavramı üzerinde durulmaktadır (TBD ve KAF, 1994: 47-50; Doğan, 2002). Yine, 1985 tarihli “Yerel Yönetimler Özerklik Evrensel Bildirisi”nde de, yerel yönetimler, ulus düzeyinde çağdaş demokrasi arayışına ve refahın artımına yarayan en uygun yönetim modeli olarak görülmektedir (Özer, 1994b: 126).

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin, ülke gelişmesindeki önemini, özellikle, Anglo-Sakson ve İskandinav ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerine katılım oranlarına bakarak da anlamak mümkündür. Söz konusu ülkelerde, GSMH yüzdesi olarak, yerel yönetimlerin kamu harcamalarına katılım oranı % 40'lara hatta %60'lara kadar çıkabilmektedir. Bu konuda, Ronald Maclean ise (Maclean, 2001: 73), Bolivya örneğini hatırlatır. Yazar, Bolivya'da 1994 reformlarından önce merkezi yapının kaynakları bir kaç şehir merkezinde topladığını, oysa yeni dönemde, politik ve ekonomik gücün belediyeler vasıtasıyla desantralize edildiğini ve bu

süreçte geçmişteki düzeylerine göre on kat daha büyüyen belediyelerin halihazırda kamu yatırımlarının %21’den daha fazlasını gerçekleştirdiklerini belirtir.

Öte yandan, bir ülkenin işsizlik, yoksulluk, hayat pahalılığı ve eşitsizlikler gibi sosyo-ekonomik sorunlarının çözümüyle demokrasi ve özgürlükler arasında da yakın bir ilişki söz konusudur. Toplumsal kalkınma, ancak demokrasi, özgürlükler ve insan haklarının geçerli kılınmasıyla başarılabilmektedir ve bunlar yalnızca merkezi yönetimlerin çözmesi gereken problemler de değildir. Aynı zamanda, yerel yönetimlerin de katkısını gerektirmektedir (Demirtaş, 1994: 11-12; Smith, 1996: 165). Sonuçta, pek çok düşünürün de vurguladığı gibi, demokratik siyasi rejimlerin başarısı, toplumsal ve ekonomik sorunları çözmedeki performanslarına bağlıdır (Przeworski, 1995: 93; O’Donnell, 1993: 3-4; Huntington, 1992: 17-18; Dursun, 2001b: 291).

Yine bugün, bir bakıma, demokratik sistemlerin bir ideal haline gelmesi ve “benimsenmesinin özünde (de) bu rejimin sorun çözme konusundaki başarısı yatmaktadır. Sorun çözmeyen bir demokrasi ve sistemin toplum nezdindeki meşruiyeti her zaman tartışmalı olmak durumundadır” (Dursun, 2001b: 291). İşte bu noktada, diğer bir ifadeyle, toplumsal sorunları çözme konusunda, yerel yönetimler, merkezi bürokrasilerden daha başarılıdırlar ve bu yönüyle de yerel yönetimler, demokratik siyasal sistemlerin istikrar ve kurumsallaşmasında temel bir rol oynarlar. Bilindiği gibi, Batı’nın sosyo-ekonomik gelişmesinde ve demokrasinin kökleşmesinde de yerel yönetimler önemli bir rol oynamışlardır.

2.3. Demokrasinin Kurumsallaşması ve Yerel Katılım Kanalları

Çağdaş dünyada, devlet yönetiminin insan hakları ve demokrasi temeline oturması için sürdürülen mücadele, bütün ülkelerde katılımcı bir yönetim anlayışını ve devletin yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmektedir. Bu süreçte, yeniden yapılandırmanın önemli bir ayağını da özerk, demokratik ve katılımcı yerel yönetimler oluşturmaktadır. Çünkü, iyi yönetilen, kararların halka yakınlaştığı, ademi merkeziyetçi, çoğulcu ve katılımcı bir yönetim talebi, ister istemez yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır. Kısaca, geçmişte olduğu gibi, günümüzde de, demokrasinin kurumsallaştırılmasında ve katılımcı demokrasi pratiklerinin hayata geçirilmesinde halka sunduğu farklı katılım kanallarıyla yerel yönetimler hayati bir rol oynamaktadır.

2.3.1. Yerel Yönetim ve Katılım

Demokratik sistemin özünü, bir bakıma, bireylerin temel hak ve özgürlükleriyle sahip oldukları katılım imkanları oluşturur. Bu nedenle, Robert Dahl'ın "Poliarşi" ve Benjamin Barber'ın "Güçlü Demokrasi" kavramsallaştırmalarında da olduğu gibi, daha pek çok düşünürün demokrasiyle ilgili analizlerinin odağında katılım konusu yer alır. Bu konuda, Francis Fukuyama, demokrasilerin katılımcı olmak durumunda olduğunu, çünkü demokratik hükümetlerin halkın tepkilerini hissetme olanağına sahip olması gerektiğini belirtir. Yazar ayrıca, siyasal sistemde katılımın evrensel ve açık ölçütler içinde oluşmuş olmasının önemini; yeni sosyal grup ve çıkarların kendilerini ifade etmesinde ve genel olarak siyasal mutabakata katılmayı olanaklı kılmasında görür (Fukuyama, 1999: 123-124).

Oya Çiftçi'ye göre de bugün, siyasal rejimlerin demokratikliği, halka tanıdıkları katılım olanaklarının yaygınlığı ile ölçülmektedir. Bu durum, yerel yönetimler için de geçerlidir. Bu kurumlar gerçekten halka katılım olanağı sağlıyorsa demokratik olma vasfını kazanabilirler. Sağlamıyorsa bu vasfı kazanamazlar ve demokrasiye de katkıları olmaz (SAV, 1994: 98-99). Alan Duben (Duben, 1994: 23) ise, genellikle katılımcı, demokratik yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği ve temeli olarak görüldüğünü belirterek, "yönetimin başka hiç bir kademesinde, yurttaşlar(ın), kamu yaşamını yönetme sürecine bu ölçüde doğrudan katılma(dıklarını) ve yönetimin başka hiç bir kademesinde, yönetimin bireylerle toplulukların gereksinimlerine böylesine duyarlı olma olanağı" bulunmadığını ifade eder.

Öte yandan, kimi yazarlara göre (Tekeli vd, 1999: 45) de, "temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin, globalleşme süreçleriyle bir zorunluluk haline geldiği bir durumda ve kentlilik duygusunun yeni bir tanımlamaya gerek duyduğu geç-modern toplumsal ilişkiler ağı içinde yerel yönetim sorusu önem kazanmaktadır." Özellikle de, karmaşıklaşan ve ciddi değişimler yaşayan toplumsal ilişkiler ağı içinde "yönetebilirlik", "meşruiyet krizleri" ve "katılım sorununa" çözüm olarak yerel yönetimler bir yönetim ağı olarak karşımıza çıkmaktadır (Tekeli vd, 1999: 52-53).

Ayrıca, "katılım sorunsalı içinde yerel yönetime yaklaşmak, yönetimle ve hizmetlerle ilgili karar alma süreçlerinin öznelerarası diyaloga açılmasını ve toplumsal sorunların çözümü için kamusal alanda gerçekleşecek tartışma, eleştiri ve sorgulama süreçlerini yönetim mentalitesinin içine yerleştirmeyi içermektedir. Bu da, yönetim kavramından yönetim kavramına, dolayısıyla merkez-çevre ekseninde yerel yönetimi düşünmekten, katılımcı demokrasi temelinde hareket eden, çok boyutlu ve çok aktörlü, karar alma süreçlerini farklı aktörlerin katılımına

açan, işlevsel ve etkili bir yönetim birimi olarak yerel yönetimi düşünmeye geçişi gerekli kılmaktadır” (Tekeli vd, 1999: 53).

Yukarıda belirtildiği ve daha önce, demokratikleşme ve yerelleşme bağlamında “desantralizasyon”, “yönetişim” ve “subsidiarite” gibi kavramlar incelenirken de ifade edildiği üzere, yerel yönetimler, bugün daha çok halka yakınlıkları, güçlü katılım kanalları oluşturmaları ve iyi yönetim birimleri olmaları yönüyle demokrasinin pekişmesinde ön plana çıkmaktadırlar. Bu konuda, örneğin; Neville Duncan, Sylvia Bergh, Elizabeth Spehar ve Glen Wright gibi, Asya, Afrika, Latin Amerika ve eski Sovyet Bloku ülke örneklerine bakarak demokrasiyle, yerel yönetim, desantralizasyon, sivil toplum ve yönetim ilişkisi üzerine çalışma yapan yazarlar da, yerel yönetimleri, daha çok katılım ve daha iyi yönetim birimleri olarak değerlendirmektedirler (Duncan, 2001: 33-40; Bergh, 2004: 780-788; Spehar, 2001; Wright, 2005: 376-399). Bununla birlikte diğer bazı yazarların da belirttiği gibi,

“Demokrasi, toplumla ilgili kararların alınmasında halkın katılımını gerektirir. Halkın yönetime katılabilmesi ve idareyi denetleyebilmesinin en kolay ve etkili yeri (ise), yerel yönetimlerdir... İdari ve siyasi düzeyde yönetime katılma, yerel yönetimlerde daha canlı ve daha etkilidir. Yerel yönetimlerde etkili siyasal katılım olmadan ülkede demokrasiden söz edilemez... Yerel yönetimler sayıca çok olduğu için yönetime katılma kanalları ve organları genişlemektedir” (MÜSİAD, 1994: 7).

“Yerel yönetimler, merkezi hükümet ve ulusal parlamento üzerinde yoğunlaşan siyasete katılma taleplerini, bir ölçüde yerel boyuta çekerek, siyasi hayatta tansiyonu azaltmakta ve böylece siyasi sistemin meşruluğuna önemli katkılar sağlamaktadırlar. Bazı siyasi partiler, ulusal parlamentoya hiç üye gönderemediği halde, yerel yönetimlere kendi üyelerinin seçilmesini sağlayabilmektedirler. Bu açıdan yerel yönetimler, siyasi partileri ve genel olarak siyaseti besleyen önemli kurumlardır” (Eryılmaz, 1997a: 101).

Gerçekten de, yukarıda da ifade edildiği gibi, yerel yönetimler, gerek yönetime ve siyasete katılma kanallarını genişletme de, gerekse ülkede siyasal azınlıkta bulunan grupların ve partilerin sisteme katılmasında ve söz sahibi olmasında ve böylece siyasi çoğulculuğun sağlanmasında önemli roller oynayan kurumlardır. Öte yandan, demokratik siyasal sistemlerde idari ve siyasi karar-alma ve uygulama süreçlerine halk katılımı, gerek halkın kendi kendini yönetme kabiliyetini ve pratiklerini geliştirmesi, gerekse yöneticileri denetleyebilmesi bakımından büyük önem taşır. Yerel yönetimler, bu açıdan bir okul işlevi görür ve toplumların daha iyi yönetilmesinde önemli bir rol oynarlar.

Çünkü, özgür toplumların kendi kendini yönetimi, öncelikle, içinde yaşadığı yerle başlamaktadır. İçinde yaşadığı köyün, kasabanın, kentin yönetimine, kararlarına katılamayan vatandaşların ulusal düzeyde siyasal sistem bazında demokrasiyi

kurumsallaştırmaları mümkün değildir. Dolayısıyla, “yerinden yönetim uygulaması, herşeyden önce kendini doğrudan ilgilendiren konularda halkın yönetime geniş ölçüde katılmasını sağlaması bakımından önem taşımaktadır” (Kalabalık, 1998:202). Öte yandan, yerel yönetimler, halkın yönetime katılmasını sağlamakla, ulusal birlik ve dayanışmaya da önemli bir katkıda bulunurlar (Öztürk, 1997: 45).

Ruşen Keleş’e göre de, yerel hizmetlerin daha etkin ve hızlı görülmesinin yanı sıra, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi gibi amaçlara ulaşma da, yerel düzeydeki katılım önemli bir araçtır (Keleş, 1993: 21). Oya Çiftçi’ye göre (SAV, 1994: 98-99) de, yerel yönetimlerin genellikle demokrasinin beşiği olarak nitelendirilmesinin nedeni; temsile dayanması, ulusal siyasete katılamayan ya da etkin olmayan kesimler için yönetime katılma olanakları sağlaması ve ayrıca da özgürlük, eşitlik ve dayanışma gibi değerleri yaşama geçirmeleridir. Fakat bu kurumların bu rollerini başarabilmeleri için öncelikleri kendilerinin de demokratik olmaları gerekmektedir.

Öte yandan, demokrasi, sadece belli aralıklarla ulusal düzeyde yapılan seçimlere indirgenemez. Demokrasilerde asıl önemli olan halkın karar alma sürecine sürekli katılımıdır. Çünkü, demokratik süreçlere halkın sürekli katılımı ve denetimi, yöneticileri ve kuruluşları etkilemesi bakımından önemlidir. Bunun da, en etkili yapılabildiği yerler, genelde, yerel yönetimlerdir. Bu nedenle, yerel yönetimler, halka demokrasi eğitimi ve deneyimi sağlayan ve siyasal katılımını harekete geçiren birimlerdir. 1985 yılında Rio de Janeiro’da toplanan 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi’nde kabul edilen Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi’ne göre de, yerel yönetimler, halka en yakın yönetim kademesi olarak, yurttaşların kendileriyle ilgili kararlara katılmalarını sağlayan ve daha demokratik kamu politikaları üreterek ulusal bütünlüğe katkıda bulunan birimler olarak değerlendirilmişlerdir (Uğur, 1994:117).

Dolayısıyla, demokratik değerlerin toplumların bütününe kapsayacak biçimde bir hayat tarzı haline gelmesi, uygulanması ve kökleşmesi, temsil ve katılım gibi demokratik prensiplerin mikro ölçekte ve yerel düzeyde tatbik edilmesine bağlıdır. Dolayısıyla, demokrasinin katılımcı hale gelmesi ve tabana yayılmasında özellikle yerel yönetimlere büyük sorumluluklar düşmektedir. Bu çerçevede, “grassroots demokrasinin” (demokrasinin tabana yayılmasında) gerçekleşmesinde yerel yönetimlerle ilgili üç temel ilke ortaya

çıkmaktadır (SAV, 1994: 2-3): Birinci ilke; halkın yaşamını yakından ilgilendiren konularda yerel yönetimlere doğrudan katılımı, ikinci ilke; toplumun bütün kesimlerinin kısıntı olmaksızın yerel yönetimlere katılım hakkının olmasını, sonuncusu ise; seçimlerin dışında vatandaşlara demokratik katılım mekanizmaları sunulmasını içermektedir.

Özetle, yerel yönetimler, halka yakınlıkları nedeniyle onun ekisine, denetimine ve katılımına açık olan kurumlardır. Bu nedenle, demokrasinin kurumsallaşmasında yerel yönetimlerin belki de en önemli işlevi, halka ülke çapında bir çok katılım kanalı sunmalarıdır. Bu nedenle, çağdaş toplumlarda çoğulcu ve katılımcı demokrasinin sağlıklı işlemesi ve kurumsallaştırılmasında yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Çünkü, yerel yönetimler, demokrasilerde temel temsil ve katılım kurumları olarak önemli işlevler görmektedirler. Bu işlevlerin başarılması ise, halkın ulusal kurumların yanında, belki daha fazla yerel yönetimlerde aktif ve girişimci olmasına bağlıdır. Diğer bir ifadeyle, burada başarı, aktif yurttaş, etkin yerel yapılanma ve geniş katılım kanallarının oluşturulmasına bağlıdır.

2.3.2. Yerel Yönetim ve Katılım Kanalları

Demokratik sistemin esasını, halkın siyasal sisteme katılımı ve denetimi oluşturur. Çünkü katılım, yurttaşlara yönetimi ve siyaseti etkileme imkanı verir (Çukurçayır, 2000: 13). Bu durum, hem ulusal, hem de yerel yönetim için geçerlidir. Dolayısıyla, demokrasinin kökleşmesi için onu, dört beş yıllık aralıklarla gerçekleşen bir oy verme işlemi olmaktan çıkarıp, demokratik katılım ve denetimin ağırlık kazandığı bir süreç haline getirmek gerekmektedir. Bugün, özellikle, temsili demokrasinin özünü oluşturan seçimlere katılım oranlarının farklı nedenlerle düşmesi, bu zarureti bir kat daha arttırmaktadır. Zira, bazı yazarların da ifade ettiği gibi (SAV, 1994: 3), “gerçek demokrasi, vatandaşın kendini güçlü hissettiği, yöneticilerinden doğru bilgi aldığı, doğrudan hesap sorabildiği ve yöresini sahiplenebildiği bir demokrasi(dir).”

Bu nedenle, halkın yönetime katılım kanallarını arttırmak ve çeşitlendirmek gerekmektedir. Yerel yönetimler ise, ülke çapında halkın yönetime katılım kanallarını arttıran ve çeşitlendiren kurumlardır. Böylece, temsili demokrasinin katılımcı pratiklerle güçlendirilmesi de sağlanmış olur. Bu konuda, günümüz demokrasilerinde yerel düzeyde pek çok katılım türü geliştirilmiş bulunmaktadır. Örneğin, doğrudan demokrasi idealinden kaynaklanan “kent toplantıları, referandumlar, halk inisiyatifleri, geri çağırma, semt ve mahalle meclisleri” gibi katılım biçimleri karar verme sürecinde

yönetici elitlerin yanında halkın da yer almasını sağlamayı öngörmektedir (SAV, 1994: 100-101). Bugün, ABD, Fransa, İtalya, Hollanda, Macaristan ve Polonya gibi çeşitli ülkelerde halkı güçlendiren ve katılımı arttıran bu tür yöntemler kullanılmaktadır.

Kısaca, demokrasilerde her düzeylerdeki siyaset pratiklerinde maksimum ölçüde katılım imkanı tanınması, iyi bir yönetim sistemi için hayati önemdedir (Duncan, 2001: 40). Bu nedenle, hem siyasal sistem bazında, hem de yerel yönetimler düzeyinde farklı katılım kanallarıyla katılımcı bir yapının inşa edilmesi ve çeşitli demokrasi deneyimleri kazanılması, demokrasinin pekişmesi adına büyük bir önem taşır. Aynı zamanda, yerel demokrasinin kurulması, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve ulusal düzeyde demokrasiye katkı sağlaması da halka tanıdığı katılım kanallarına bağlıdır. Yine, yerel yönetimlerle belde halkı arasında iletişim ve ilişki ağının merkezleri olarak oluşturulacak katılım mekanizmaları, hem yerel yönetimleri besleyecek, hem de, yöre halkının talep ve şikayetleriyle demokratik katılımının örgütlenmesini sağlayacaktır.

Batı’da, yerel yönetimlerce halkın katılımını özendirme yolunda bir çok uygulama ve deneyim söz konusudur. Bu deneyimlerin kazanılmasında Heckman’ın da vurguladığı gibi (SAV, 1994: 80-81), yerel yönetim düzeyinde “kişisel teşebbüs”, “referandum” ve “geri çağırma” gibi farklı katılım kurumlarının önemli bir yeri vardır. Bu yöntemler, yerel yönetimlerin halk nazarında başarısız olduğu inancı doğduğunda kullanılmakta ve temsili sistemin olumsuzluklarını gideren uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum ayrıca, yerel yönetimlerinin sivil kuruluşlar ve girişimlerle arasında köprüler kurması gerektiği inancını da göstermektedir.

Burada gerek iş çevreleri olsun, gerek sivil girişimler olsun, yerel yönetimlerin bu kesimlerle iletişim ve iş birliği içinde yakın çalışma kanalları kurması gerekmektedir. Tarihi tecrübenin de gösterdiği gibi, bu köprüleri kuramayan yerel yönetimlerin başarılı olması mümkün değildir. Şimdi, konuyu daha fazla uzatmadan yerel düzeydeki önemli bazı katılım yöntemleri ya da kanalları üzerinde durmamız konumuz açısından faydalı olacaktır.

2.3.2.1. Yerel Düzeyde Seçim ve Temsil

Demokratik bir siyasal kurum olarak yerel yönetimler, öncelikle, halk egemenliğini temsil eden kurumlardır. Bu temsil, ulusal düzeyde olduğu gibi, yerel düzeyde de öncelikle, özgür ve açık seçimlerle gerçekleşir. Dolayısıyla, bütün eleştirilere rağmen

“demokrasinin en önemli kurumu seçimlerdir” (Dursun, 2002: 171). Sartori’nin de belirttiği gibi, demokrasinin özü, yöneticilerin ya da temsilcilerin yarışmacı seçimlerle belirlenmesidir. Sartori’ye göre, burada kullanılan yöntemin kendisi demokrasi olmasa da, demokrasi, bu yarışmanın sonucunda ortaya çıkan siyasal rejimdir (Sartori, 1996:32). Çünkü, “seçimler olmadan siyasal iktidarın halka dayandırılması, halkın siyasal iktidar süreçlerine katılması, kendi kendini yönetmesi... pratikte imkansızdır” (Dursun, 2002: 171). Bu durum hem ulusal, hem de yerel yönetimler için geçerlidir.

Kısaca, çağdaş dünyada seçimler, gerek ulusal, gerekse yerel düzeyde temsili demokrasinin temel ve en yaygın halk katılımı yöntemidir. Bu nedenle, seçimlerin sağlıklı yapılması kadar, bu seçimlere geniş ve önemli bir halk kitlesinin katılması da çok önemlidir. İngiltere’de yerel demokrasi ve yerel seçimler konusunda araştırmalar yapan John Curtice’e göre (Curtice, 1999:3-4) de, yerel yönetimlerde demokrasiyi sağlamanın birinci koşulu, yerel seçimleri kurumsallaştırmak ve vatandaşları etkin konuma getirmektir. Yazara göre, her ne kadar literatürde çoğu kez seçimlerin demokrasiyi yerleşik kılmada yetersizliği vurgulansa da, burada ilk adım çok önemlidir. Şayet, seçimlerde yalnızca bir azınlık oy veriyor ise, bu seçimleri yerel topluluğun kolektif karar refleksi olarak değerlendirmek mümkün değildir. Onun için katılım oranı, yerel seçimlerin başarısında merkezi bir rol oynamaktadır.

Ayrıca, bazı yazarların da belirttiği gibi, “yerel toplulukların seçtikleri organlarca yönetimi, yerel yönetimlerin bir ön koşuludur. Bu ön koşul yerine getirilmezse, adı ne olursa olsun bu yönetim birimleri, yerel yönetim olmaktan çıkar, merkezi yönetimin bir parçası haline gelirler” (Gülöksüz, 1994: 59-60). Öte yandan, “halk mahalli idare seçimlerinde adayları tanıdıkları için daha rasyonel seçim yapma imkanına (da) sahiptir.” (Eryılmaz, 1997b: 116). Sonuçta, yerel düzeydeki seçimlerin kurumsallaşması ve geniş bir katılımı halkın rasyonel tercihler yapabilecek bir duruma gelmesi, ulusal seçimlerin kalitesini arttıracak gibi, genel olarak demokrasinin kurumsallaşmasına da büyük bir katkı yapacaktır. Bununla birlikte, çoğulcu ve katılımcı demokrasi sadece seçimlerle kurumsallaştırılamaz. Halka farklı katılım ve denetim kanalları da sunulması gerekir.

2.3.2.2. Geri Çağırma (Recall)

Geri çağırma (recall), seçilmiş temsilcilerin halkı hayal kırıklığına uğratması, yetersiz ve başarısız bir yönetim sergilemesi karşısında görev süreleri dolmadan referandumla halk tarafından görevlerinden alınabilmesi sistemidir. Alan Norton’un da belirttiği gibi, geri

çağırma sistemi, seçilmiş görevlileri yönetimden uzaklaştırmak için dilekçeyle özel bir seçim talebini dile getirdiği (Norton, 1994: 106) için, halk oylamasına gidilebilmesi, belde halkının belli bir oranda imza toplamasına bağlıdır. Gencay Şaylan'ın da ifade ettiği gibi, “halkın periyodik seçimler dışında, oy aldığı programa uymadığı gerekçesiyle temsilcilerini “geri çağırma” hakkına sahip olması, bugün bazı demokrasilerde, özellikle (de) yerel yönetimlerde uygulanmaktadır” (Şaylan, 1988:81).

Bununla birlikte, kamuoyuna duyarlılığı ve hesap vermeyi sürekli ve etkin kılıcı bir yöntem olarak halkın yeterli bulmadığı yöneticileri görev süresi dolmadan geri çağırması, halk denetiminin farklı bir aracıdır (DDK, 1996: 63-64; Yıldırım, 1993: 64, 104-105). Yine katılımcı demokrasi, karar alma sürecine halkın katkısını, yöneticilerin denetlenmesini ve gerektiğinde yöneticilerin görevden alınmasını da içerir. Dolayısıyla, geri çağırma kurumunu, katılımcı bir mekanizma oluşturması ve yöneticileri sorumlu kılması bakımından önemli bir demokratik mekanizma olarak görmek gerekir.

Fakat, kimi yazarlara göre de (Çukurçayır, 2000: 139), “bu yöntem, yaygın kullanımı olan bir yöntem değildir ve ABD'nin kimi eyaletleri dışında da uygulanmamaktadır.¹ Bu uygulama, görevini kötüye kullanan yöneticilerin görevden alınmasına olanak vermesi açısından olumlu kabul edilirse de;” istismar edilmesi ve halkı yanıltıcı propagandalarla mevcut yönetimlerin zor duruma düşülmesi de ihtimalini de taşımaktadır. Alan Norton da, aynı şekilde, bu endişeye dikkat çekerek karşıt düşünce ve çıkar gruplarının bu uygulamayı istismar edebileceğine dikkati çekmektedir (Norton, 1994: 106).

Dolayısıyla, Sebahattin Yıldırım'ın da belirttiği gibi (Yıldırım, 1993: 104-105), geri çağırma kurumu, şayet istismar edilmezse, yöneticilerin sorumluluk ve hesap vermesini sürekli kıldığı gibi, ortalama yuttaşın seçim dışı dönemlerde de yönetime katılmasını mümkün kılar. Gerçekten de, amacına uygun biçimde kullanılırsa, geri çağırma kurumu, yöneticilerin sorumluluğunu, denetimini daha etkin hale getirebilecek ve halkın yönetimde söz sahibi olmasını da mümkün kılacak önemli bir katılım yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.3.2.3. Yerel Referandum

Yerel düzeyde gerçekleştirilen referandumlar da, halkın yönetime katılım ve denetim yöntemlerinden bir tanesidir. “Referandum, halkın temsilcilerinin yaptıkları yasaların

¹ Alan Norton ise, bu uygulamanın Güney Almanya, İsviçre ve Danimarka'nın küçük bir kesiminde de var olduğunu belirtir (Norton, 1994: 106).

veya aldıkları kararların uygulanabilir hale gelmesi için son sözün halka bırakılması” uygulamasıdır (Dursun, 2002: 189). Bu uygulama, danışma niteliğindeki halk oylaması ve karar niteliğindeki halk oylaması şeklinde iki türden oluşur. Danışma niteliğindeki halk oylamasında sonuçların uygulanması zorunluluk arz etmezken, karar niteliğinde olan halk oylamalarında sonuçlara uyulması zorunludur. Örneğin; Hollanda da sadece birincisi uygulanmaktadır (TBD ve KAF, 1994: 74).

ABD’nin bazı eyaletlerinde ise, referandumlar, bazen vergi oranları, sınır değişiklikleri ve yerel yönetim kararlarının yerel seçmenin onayına sunulmasını içerirken, bazen de, kesinleşmiş yerel yönetim kararlarına yönelik halk tepkisini ölçen genel bir oylama mahiyetini taşımaktadır (Norton, 1994:106). Bununla birlikte, referandumlar, çoğu kez, temsili organlar tarafından çözümü güç ya da riskli bulunan sorunların halledilmesi için son derece faydalı araçlar olduklarını kanıtlamışlardır (Yıldırım, 1993:166). Öte yandan, kimi yazarların da vurguladığı gibi (SAV, 1994: 52-53), geleceği etkileyecek önemli konularda referanduma gitmek, hem halkı, yönetimin bir parçası olarak görmenin, hem de yerel düzeyde katılımcı demokrasiyi güçlendirmenin bir yöntemi olarak görülmektedir.

Sonuçta, tüm konularda olmasa bile, özellikle, kentlerin bütününe ilgilendiren önemli konularda ve yerel halkı ilgilendiren büyük projelerde referandum kurumunu, halkın kentine, yaşadığı yere sahip çıkmasında önemli bir katılım kanalı olarak görmek gerekir. Nihayetinde, hangi biçim ve konuda olursa olsun bu tip karar alma sürecine katılım yöntemleri, halkın sistemdeki egemenliğini ve etkisini arttırmaktadır. Dolayısıyla, günümüzde bazı ülkelerde uygulanmakta olan bu yöntemin de katılımcı demokrasinin kökleşmesinde önemli bir yeri vardır.

2.3.2.4. Halk Toplantıları

Halk toplantıları, kamuyu bilgilendiren, halkın duygu ve düşüncelerini açığa çıkaran geleneksel bir katılım yöntemidir. Bu konuda farklı ülkelerde yerel koşullara göre çeşitli uygulamalar yapılmaktadır. Özellikle, gelişmiş demokrasilerde yerel halkın veya belediyelerin isteği sonucunda halk toplantıları düzenlenmekte ve yerel yöneticiler halkın görüşlerine başvurumaktadırlar. Bu yönüyle, halk toplantıları, yurttaşlarla yönetim arasında sağlıklı bir diyalog ve iletişim sağlayan anlamlı bir katılım yöntemidir. Fakat, bu toplantılar yönetimi etkilemekle birlikte, kararlar üzerinde mutlak bir etki de

yapmamaktadır. Önemli olan, bu toplantıların daha da geliştirilerek halkın karar alma sürecinde etkinliğinin sağlanmasıdır.

Bu açıdan, dünyanın pek çok ülke ve beldesinde rastlanan “yurttaş danışma kurulları”, “kent meclisleri”, “kent toplantıları”, “halk kurultayları”, “mahalle ve semt kurulları” ve “danışma kurulları” gibi yıllık ya da yılın belli dönemlerinde yerel yönetimlerin katkısıyla düzenlenen halk toplantıları, halkı bilgilendiren, halkın istek ve taleplerini iletmesini sağlayan, beldedeki ortak sorunlar üzerine müzakere ortamı oluşturan önemli katılım kanallarıdır. Kimi yazarların da belirttiği gibi (Çukurçayır, 2000: 156), bu tür halk toplantıları, belde sorunlarının tartışılması ve halkın görüşlerinin de alınması suretiyle yerel demokrasi ve hizmette etkinliğe katkıda bulunan önemli girişimlerdir.

Kent Meclisleri

“Kent meclisi” ya da “kent toplantıları” yerel yönetimlerde özellikle de kentlerde tüm yetişkin yurttaşların katılımıyla oluşan ve genelde yılda bir defa toplanarak yerel yetkililerin seçimi, vergi, bütçe vb. düzenlemelerin görüşülüp tartışıldığı ve karara bağlandığı bir doğrudan demokrasi yöntemidir. Kaynağını klasik kent devleti demokrasisinden alan bu yöntem, bugün ABD, İngiltere, İsviçre, Hindistan ve Türkiye’nin bazı yerel birimlerinde (köy yönetiminde) varlığını sürdüren bir kurumdur (Yıldırım, 1993: 113). Ayrıca, ülkemizdeki “Yerel Gündem 21” çalışmaları da bu bağlamda değerlendirilebilir. Öte yandan, kent meclisleri, bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olmasa bile, yerel halkın tartışma, müzakere, bilgi alış verişi, siyasal eğitim, kentlinin birlikte hareket etmesi gibi hususlarda demokrasiye önemli katkılar da bulunmaktadır (Yıldırım, 1993: 114).

Ayrıca kent meclisleri, ilçelerden gelen talepleri çözüme kavuşturma, sorunlara çare arama ve mahalli kaynakların harekete geçirilmesinde de etkili olabilmektedir (SAV, 1994: 33). Öte yandan, kent meclisleri, yerel demokrasinin güçlendirilmesinde şehirdeki her kesim (öğretmen, mimar, mühendis, öğretim üyesi, sosyolog, çevre uzmanı, meslek odaları) ve kurumdan ve özellikle de, belediyecilik konusundaki uzmanları kapsayan bir yapının oluşmasını sağlayabildiği gibi, kent bütçesinin kullanımıyla ilgili olarak da halkın katılım ve denetimini geliştirebilmektedir (Özer, 1994:110, 112). Bu yöntemler yaygın olarak uygulanmasa da, varlıkları bile, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine, halka dönüklüğüne ve demokrasinin kökleşmesine önemli ölçüde etki etmektedir.

Mahalle Kurulları ve Danışma Meclisleri

Mahalle ve semt düzeyinde dünyanın bir çok ülke ve beldesinde rastlanan yurttaş danışma kurulları ve meclisleri, yerel topluluğu doğrudan etkileyen konularda onları bilgilendirmek, seslerini duyurabilmek, katılımlarını ve çıkarlarını savunabilmelerini sağlamak üzere topluluk düzeyinde uygun bir yapı geliştirme amacıyla ortaya çıkmıştır (Yıldırım, 1993: 161-162). Yerel sorunları tartışma, gündem oluşturma, anlaşmazlıkları çözme, halkla yüzyüze ilişki kurma, bilgi ve görüş alışverişini sürekli kılma, sorgulama ve hesap isteme imkanlarını arttırma, yerel gönüllü programları uygulama, yerel sorunları ve ihtiyaçları belirleme, yerel proje ve hizmetler konusunda etkili olma, danışma ve denetim fonksiyonlarını geliştirme gibi işlevlerle önemli bir forum işlevi gören mahalle kurullarının oluşturulması, ilk basamak yerel yönetim kanalı olarak halkın katılımında anlamlı bir araç niteliği taşımaktadır (DDK, 1996: 64; Yıldırım, 1993: 139, 161-162).

Bu bakımdan, örneğin, Almanya ve Hollanda da “halka yakın yönetim” kavramı çerçevesinde, özellikle, büyük belediyelerin bulunduğu şehirlerde mahalle kurullarının önerileri, belediye meclisince dikkate alınmakta ve hemşehrilere meclis komisyonlarının çalışmalarına katılım imkanı tanınmaktadır. İtalya’nın Bologna, Floransa, Milano ve Roma gibi kentlerinde de, mahalle ve semt kurulları etkili fonksiyonlar icra etmektedirler. “Fransa’da ise, 1992 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile, gönüllü kuruluşların temsilcileri ve seçilmiş kişilerce oluşturulan danışma meclisleri halkın yerel yönetime katılımını gerçekleştirmektedir” (DDK, 1996: 64-65).

Öte yandan, mahalle, bütün toplumlarda bireylerin, ailelerin, grupların en yakın çevresini ve yaşam alanını oluşturduğu için özel bir öneme sahiptir. Yine, mahalle, demokratik toplumlarda aidiyet duygusunun, hemşehrilik ve yurttaşlık bilincinin, sosyal sorumluluk anlayışının, hak ve özgürlüklerin, kısaca, demokrasi bilincinin ve kültürünün temel gelişim ve oluşum merkezleridir. Bu nedenle, demokrasilerde halkın yerel yönetime katılmasını sağlamak için, mahalle ve semt bazında örgütlenerek belediyeyle ilişkileri sağlayacak komite, komisyon ve kurulların oluşturulması büyük değer taşımaktadır.

Kimi yazarlara göre (Yıldırım, 1993: 118), genel olarak yerel yönetim ya da belediye meclisleri, özellikle büyük şehirlerde, siyasal istikrar ve demokratikleşme bakımından gerekli düzeyde bir yurttaş katılımı olanağı sağlamaktan uzaktır. Bu önemli sakıncayı giderebilmek ve sağlıklı bir demokratik katılımı gerçekleştirebilmek için, yerel düzeyde alternatif, küçük

ölçekli yapılar oluşturma gereği vardır. Bu yapıların başında da “mahalle kurulları” gelmektedir. Bu konuda John L. Kraus ise, ABD’de Indianapolis Belediyesi’nin halkın yönetime katılım ve sorumluluk alma usulleriyle ilgili olarak halk konseyleri ve gönüllü cemiyetlerin önemine vurgu yapar. Kraus’a göre, ilgili mahallede oluşan bir sorunla ilgili olarak halk, kendi bölgesinin konsey üyesinden bilgi alabilmekte, gönüllü cemiyetler de halk adına yerel düzeyde tartışmalara katılmakta, yerel temsilcilerle görüşmekte, sorunları iletmekte, çözümler sunmakta ve gerektiğinde de politik destek vermektedir (SAV, 1994: 57).

Sonuç olarak, mahalle kurulları ya da meclisleri, yönetimin vatandaşa daha çok yaklaşmasını, katılımın genişlemesini ve demokratik bilincin toplum tabanında geniş kesimlere yayılmasını mümkün kılar. Bu nedenle, yerel düzeyde demokrasiyi kurmak ve geliştirmek için öncelikle mahalle düzeyinde önemli katılım kurumlarının ya da kanallarının oluşturulması büyük bir zorunluluk arzemektedir.

2.3.2.5. Yurttaş Girişimleri ya da Halk Teşebbüsleri

ABD’de ve çoğu Avrupa ülkesinde demokrasinin kurumsallaşmasında hayati rolü olan diğer bir katılım türü de sivil girişimler ya da halk teşebbüsleridir. Davut Dursun’un da ifade ettiği gibi, halk teşebbüsleri, siyasal katılım ve iktidarın paylaşımı adına önemli bir kurum olan ve halkın belli şartlar dahilinde yasa teklifinde bulunma hakkını da içeren bir yarı-doğrudan demokrasi uygulamasıdır (Dursun, 2002: 191). Yurttaş girişimleri olarak da adlandırılan bu uygulama, yerel düzeyde yetkili kuruluşları harekete geçirmeye ya da kendi başlarına belirli değişimleri sağlamaya yönelik örgütlenmelerden oluşan ve hatta yerel seçmenlerin belirli bir çoğunluğunun doğrudan kural koyma girişimini de ifade eden bir yöntemdir (Yıldırım, 1993: 63, 85).

Yine, bazı yazarların da belirttiği gibi (Çukurçayır, 2000:144), “yurttaş girişimleri, kendiliğinden, sürekliliği olmayan, tek tek bireylerin biraraya gelmesiyle oluşan; genellikle, kamusal planlar, kararlar ve diğer yönetsel etkinliklerle birlikte ortaya çıkan, hoşnutsuzluklara karşı oluşan ve bunları değiştirmeye yönelik politik hareketlerdir.” Diğer bir ifadeyle, bu gönüllü girişimler, yerel düzeyde farklı kesimlerin ve grupların yardım çabalarını, mahalle, sokak, çevre, park, trafik, eğitim, sağlık gibi konularda sivil kesimin yaşadığı beldeyi daha yaşanılır kılmak için sorumluluk almasını, girişimlerde bulunmasını, kendi kendini yönetmesini, yaşatmasını ve geliştirmesini ifade eder. Kimilerine göre de bu girişimler, bir anlamda; bireylerin ve grupların yerel sorunların çözümünde özgürlüğünü,

özerkliğini, bağımsızlığını, merkeziyetçi ve bürokratik baskılara karşı tavır koymayı ifade eden bireysel ve toplumsal gelişmenin araçlarıdır (Yıldırım, 1993: 145-148).

Dolayısıyla, yerel yönetimler, bu girişimlerin işlerini kolaylaştırarak yerel toplulukları güçlendirmelidir. Öte yandan, Batı’da büyük bir anlam taşıyan yurttaş girişimleri, bazı yazarlara göre (Çukurçayır, 2000:145) de, “1960’lardan sonra, çağdaş siyasal yaşamda bir devrim olarak algılanmıştır.” Bu süreçte yaşanan gelişmelerle, parlamento dışı muhalefet, yönetimin hukukla bağlı olması, katılım ve ortak karar alma hakkı gibi hususlar demokratikleşmeyle eş anlamlı olarak kurumsallaşmıştır (Çukurçayır, 2000:145). Sonuçta, özellikle, çevrenin korunması, hava, deniz ve toprak kirliliği, oyun ve park alanları, halk sağlığının ve tüketicinin korunması gibi alanlarda ortaya çıkan bu katılım yönteminin demokrasilerin sağlıklı işleminde önemli bir yeri bulunmaktadır.

2.3.2.6. Proje Demokrasisi

Sivil insiyatiflere ve yurttaş girişimlerine, dolayısıyla da, katılımcı bir yerel yönetim ortamının geliştirilmesine, kısaca demokrasiye önemli katkıda bulunan bir uygulama da “proje demokrasisi” yöntemidir. Bu yönetime göre, yerel topluluğu yakından ilgilendiren, eğitim, sağlık, yol, su, çevre, konut ve tüketicuyu koruma gibi yerel projeler konusunda karar alma ve uygulama sürecine belde halkının dahil edilmesi gerekmektedir. Kimi yazarların belirttiği gibi (Yıldırım, 1993: 135), proje demokrasisinin temel amacı, vatandaşları yakından ilgilendiren ve etkileyen projelerde onları söz sahibi kılmaktır. Bu haliyle “proje demokrasisi” metodu da demokrasilerde önemli bir danışma ve katılım mekanizması oluşturmaktadır

2.3.2.7. Halk Ofisi veya Vatandaş Bürosu

Bu kurum da, yerel düzeyde vatandaşları beldelerinde neler olduğu hakkında bilgilendirerek, küçük problemlerini hızla çözecek ve yönetime sesini duyurmakta güçlük çeken kişi ve gruplara aracılık edecek bir yapılanma olarak ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların şikayetlerini iletecekleri ve sorularına cevap alabilecekleri bir şikayet bürosu biçinde işleyen bu yapı, gelişmiş ülkelerin yerel demokrasi pratikleri içinde yerini almaktadır (SAV, 1994: 53-54).

2.3.2.8. E-Demokrasi, Yerel Yönetim ve E-Katılım

Katılım kavramı, “toplumun dinamizminin, insanların tercihlerinin ve tercihlerindeki değişmelerin kesintisiz bir biçimde siyasal karar verme sürecini etkileyebilmesi biçiminde” (Şaylan, 1988:84) tanımlanabilir. Bu tanımdan hareketle, katılımın bir etkileme süreci olduğu ve katılımcı demokrasinin odak noktasını da bu etkileme sürecinin oluşturduğu söylenebilir. Öte yandan, yurttaşların siyasal süreci sürekli olarak etkileyebilmesi ise, herşeyden önce bir iletişim sorunudur. Yurttaşların sağlıklı siyasal tercihlerde bulunmaları ve tercihlerini değiştirebilmeleri büyük ölçüde bilgilendirme süreçlerine bağlıdır (Şaylan, 1988:85-86; Yıldırım, 1993: 163). Dolayısıyla, katılımcı demokrasinin gerçekleşmesi, bir anlamda, iletişim özgürlüğüne, kitle iletişim araçlarına ulaşabilmeye ve yurttaşların bilgilenebilmesine bağlıdır.

Bu çerçevede, günümüzde getirdiği iletişim olanakları ve bilgi sağlama kolaylıklarıyla bilgi ve iletişim teknolojilerinin, özellikle de, internetin büyük bir önem kazanmış olduğunu görmekteyiz. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler günlük yaşamımızı, ekonomiyi, siyaseti, yönetimi, sanatı, kısacası, hemen herşeyi derinden etkilemektedir. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin sunumu ve katılımın artırılmasında da, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı, bilgilendirme ve bazı hizmetlerin giderek artan bir şekilde elektronik ortama taşınması, “e- devlet”, “e-demokrasi”, “e-yönetim” ve “e-belediye” gibi yaklaşımları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, “e-demokrasi” ya da “elektronik demokrasi”¹ kavramı, katılım ve doğrudan demokrasi olgusu çerçevesinde, bilgi toplumu yönelimli siyasal sistemlerin yeniden yapılandırılması ve demokratikleştirilmesi üzerine yapılan tartışmalarda bir süredir değerlendirme konusu olmaktadır.

Teknolojinin günümüzde demokrasiye ne gibi ve ne yönde açılımlar kazandıracağı, özellikle siyasal sistem ve demokrasinin gelişen teknolojiyle daha iyi işler bir duruma getirilebileceği (Şahin, 1991:38-52) ve hatta yeniden yapılandırmayla doğrudan demokrasi uygulamalarının olabileceği savları bile ileri sürülmektedir. Ayrıca, demokratik katılımın elektronik iletişim ağıyla gerçekleştirilmesinin, doğrudan demokrasinin önündeki zaman, mekan, maliyet vb. engelleri en aza indirebileceği düşünülmektedir. Özellikle de, yerel düzeydeki e-demokrasi pratiklerine büyük önem verilmektedir.

¹ Siyasal ve kültürel alanda yaşanan teknoloji temelli gelişmeler bu kavramı ortaya çıkarmıştır fakat, teknoloji yoluyla siyasal katılımın bireyleri tam olarak nasıl etkileyeceği ve vatandaşların bu sürece nasıl katılacakları gibi sorular hala belirsizliğini korumaktadır (Kastenholz, 2001).

Bu konuda, Alvin Toffler’da internet ve yeni haberleşme teknolojilerinin sınırsız olanaklar sunduğunu düşünmektedir. Toffler’a göre, “eğer 21. yüzyıla doğru yol alan toplumları yöneteceksek, en azından 20. yüzyılın bize verdiği teknolojilerden ve kavramlardan yararlanmak zorundayız” (Toffler1996:476). Bu teknoloji, “elektronik belediye meclisi” örneğinde olduğu gibi, vatandaşların siyasal karar verme sürecine doğrudan katılmasını sağlayan çeşitli yenilikler getirmektedir. Bu da, insanların evinde, iş yerinde bir düğmeye basarak karar alma sürecine katılımını sağlamaktadır (Toffler1996:480). Dolayısıyla yazara göre;

“Bu doğrudan doğruya demokrasiyi sağlama yolunda yarının getireceği çeşitli imkanların ilk örneğidir. Bilgisayarlardan, uydudan, telefonlardan, kablolardan ve oylama tekniklerinden yararlanmak suretiyle yarının eğitim görmüş insanı, tarihte ilk kez olarak bir çok siyasal kararı doğrudan doğruya kendisi verecektir...Doğrudan doğruya demokrasinin kısmen uygulanması bize yarının daha iyi işleyecek kurumlarını hazırlamakta yardımcı olacaktır” (Toffler, 1996: 480-481).

Öte yandan, teknolojiden yalnız siyasal sistem ve demokrasi etkilenmemekte, devlet de etkilenmektedir. Devlet, eğitimden ulaşım kadar hemen her hizmet alanında e-devlet olmaya çalışmaktadır. Bu konuda Avrupa Komisyonu bünyesinde yapılan çalışmalarda elektronik devlet deyimi, açıklık, sorumluluk, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık olmak üzere beş kriter ile açıklanmaktadır. İyi yönetimin ilkeleri olarak tespit edilen bu kriterlerin ulusal, yerel, global daha doğrusu idarenin her kademesinde uygulanmasının gerekliliği vurgulanmaktadır (Marchi, 2001). Böylece, elektronik devlet, kamu hizmetleri sunumunun elektronik ortama taşınmasını ifade ederken, e-demokrasi kavramı da, özellikle, internet kanalıyla katılımın kolaylaşması, dolayısıyla da, genişlemesi ve artması üzerine odaklanmaktadır.

Öte yandan, bu sistem sayesinde yurttaşların kamu hizmetlerinden bürokrasi ve kırtasiyeciliğe takılmadan yararlanabileceği gibi, karar alma sürecine halk katılımının artış göstereceği düşünülmektedir. Aslında, bu konuda başta ABD ve AB üyesi ülkeler olmak üzere bir çok ülke hayli yol katetmiş gözükmektedir. Bununla birlikte, bugüne kadar görülen e- devlet ve e-demokrasi uygulamaları daha çok yerel¹ düzeyde göze çarpmaktadır. Bununla birlikte, yerel düzeyde edinilen tecrübeler kısmen ve tedricen ulusal düzeye de yansıtılmaktadır.

¹ Kanada’nın bazı kentlerinde, Berlin’de, Amsterdam’da, Kaliforniya’da yerel düzeyde değişik elektronik demokrasi uygulamaları mevcut bulunmaktadır. Kaliforniya’da kurulan “demokrasi ağı” ile halk, elektronik ortamda siyasal katılımını gerçekleştirmektedir. Yurttaşlar her türlü konuda bilgi alabilmekte, sorunları elektronik toplantı odalarında tartışabilmektedir (Grossman, 1995:213-214).

Sonuçta, bilgiye ulaşım, vatandaşların siyasal katılımıyla ilgili en önemli hususlardan birini teşkil etmektedir. Bu nedenle, günümüzde pek çok ülkede uygulamaya konulan yerel düzeydeki elektronik hizmetler, özellikle bilgiye ulaşım yönüyle büyük bir değer taşımaktadır. Artık ABD, Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya gibi ülkelerde sadece bilgiye ulaşım değil, belli bilgi ve belgelerin hazırlanması ve doğrudan elektronik ortamda vatandaşa sunulması da mümkün olabilmektedir. Yine, bugün, yerel yönetimlerle yerel halk arasında çağdaş teknolojilerin kullanılması suretiyle sağlıklı bir iletişim kurulması, hatta halkın kararlara katılımı ve bazı hizmetlerin etkin biçimde sunumu mümkün olabilmektedir (Yıldırım, 1993: 111-112).

Özetle, temsili sistemin katılımcı pratiklerle güçlendirilmesinde, teknolojik imkanlarla elektronik ortamda somut bazı katılım pratiklerinin geliştirilmesi büyük bir yenilik olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, elektronik ortamın ve artan iletişim ağının demokrasiye belki de en önemli katkısı, bilgi sunumu ve katılımı birlikte, şeffaflığın sağlanmasında görülmektedir. Özellikle, otoriter ve totaliter rejimlerin temel özelliği olan kapalılık ve gizlilik bugün için artık çok fazla mümkün gözükmemektedir. Kısaca, ilerleyen süreçte bilgilenme, bilgilendirme, katılım, denetim ve demokratik kamuoyu oluşumu gibi konularda elektronik ortamın yerel düzeden başlamak üzere çok daha etkili olacağı beklenmektedir. Ayrıca, seçim ve siyasal partilere dayalı geleneksel siyaset mekanizması, günümüz toplumuna özgü dinamizmi, katılımı ya da temsili siyasal alana taşımakta yeterli görülmemektedir. Bu nedenle, katılımcı demokrasinin ancak geniş bir iletişim, bilgilenme özgürlüğü ve sivil toplumla birlikte, halkla daha yakın, onun katılımına açık ve onunla iletişim içinde olan yerel yönetim kurumlarıyla sağlanabileceği düşünülmektedir.

Nihayetinde, buraya kadar yapmış olduğumuz inceleme, değerlendirme ve analizlerle ikinci bölümün sonuna gelmiş bulunmaktayız. Dolayısıyla, burada, sonuç yerine şunlar söylenebilir: Şayet, bir ülkede demokrasi, seçim sandığında bitiyorsa orada demokrasinin kurumsallığından bahsedilemez. Yerel düzeyde ise, demokrasi, genellikle seçim sandığıyla son bulmaz. Yerel halkın görüş ve taleplerini az çok her zaman iletebileceği kanallar vardır. Fakat, bununla birlikte, asıl önemli olan, vatandaşın karar alma sürecine katılımının sağlanması, yönetimi etkileyebilmesi ve denetleyebilmesi için, sistemde, yukarıda incelediğimiz türden bir takım katılım kanallarının ya da kurumlarının da mevcut olması gerekir. Yurttaşların da elbette bu imkanları kullanması gerekir.

Sonuçta, yerel yönetimler, çağdaş toplumlarda büyük ölçekli temsili demokrasi kurumlarını, yerel temsilin yanında katılımcı demokrasi pratikleriyle tamamlayan ve onlarla birlikte demokrasinin kurumsalaşmasına katkıda bulunan birimlerdir. Bu süreçte, güçlü ve katılımcı bir demokrasinin kurulmasında yerel düzeydeki tartışma, kara alma süreçlerine yurttaş katılımı ve diğer enstrümanlarla birlikte, yönetimde ve siyasette profesyonellerin, bürokratların, uzmanların değil, bizzat yuttaşların kendi kaderlerine egemen olduğu, duyarsız kalmadığı, katıldığı, açık bir yerel yönetim modelinin geliştirilmesi zorunludur. Diğer bir ifadeyle, demokrasinin pekişmesi için mevcut temsili demokrasi pratiklerine katılımcı ögeler ekleyen ve onu güçlendiren bir yerel yönetim sistemi kurulması büyük bir önem taşımaktadır. Bu yapının, aynı zamanda, yurttaşı güçlendiren, açık, insan haklarına saygılı, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini hayata geçirecek biçimde tasarlanması gerekmektedir.

BÖLÜM 3: AZERBAYCAN’DA YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ

Azerbaycan, Sovyetler Birliği’nin çöküşü neticesinde, 18 Ekim 1991 tarihinde, bağımsızlığını kazanan ve totaliter sistemden demokrasiye geçiş yapan bir “üçüncü dalga” demokrasisidir. Bu geçiş döneminde ülke idari, siyasi, sosyal, ekonomik ve askeri açıdan büyük güçlüklerle karşılaşmış, 1995 yılına kadar da ülkede siyasi istikrar sağlanamamıştır. Bununla birlikte, bağımsızlıktan günümüze kadar geçen süreçte, çağdaş bir anayasa, parlamento, başkanlık kurumu, seçim sistemi ve siyasi partiler gibi demokrasinin formel kurumları inşa edilmiş bulunmaktadır. Yine bu devirde 1995 anayasasıyla temeli atılan ve ilk seçimleri 1999 yılında gerçekleştirilen belediyeler de, toplumsal gelişme ve demokratikleşme programının bir parçası olarak inşa edilmişlerdir.

Bu bölümde, Azerbaycan’ın tarihi gelişimi, bağımsızlık, demokrasiye geçiş süreci, Ebulfez Elçibey ve Haydar Aliyev dönemleri, siyasi ve idari yapı, demokrasinin kurumsallaşma düzeyi, demokrasinin kurumsallaşmasını engelleyen faktörler, yerel yönetim yapılanması, yerel yönetim-demokrasi ilişkisi ve yerel katılım kanalları gibi konular alt başlıklar halinde incelenecektir.

3.1. Azerbaycan’da Demokrasiye Geçiş ve Yeniden Yapılanma

Yukarıda da ifade edildiği gibi Azerbaycan’da halihazırda demokrasinin formal kurumları inşa edilmiş olmakla birlikte, bugün kimi yazarlar ülkeyi “sultanlık”, “hanlık”, “diktatörlük” ve “otoriterlik” gibi, anti-demokratik kavramlarla değerlendirebilmektedir (Donner and Kuzmits, 2005: 3; Guliyev, 2005: 1-30). Bunun nedeni, ülkede bazı eski yönetim alışkanlıklarının devam etmesi, demokratik kurumlarının zayıflığı, aslına uygun biçimde işlememesi ve kurumsallaşmamasıdır. Demokratik bir siyasi kültürün gelişmemesinin de burada büyük bir rolü bulunmaktadır. Çünkü geçmiş dönemin otoriter kurumları biçimsel olarak ortadan kalkmış olsa bile, onların yapı taşları olan zihniyetler hala varlığını sürdürmektedir. Kısaca, bugün, Azerbaycan bir diktatörlük olmadığı gibi, tam anlamıyla bir demokrasi de değildir. Ülke, daha çok demokrasiyle otoriterizm arasında bir “gri bölgede” bulunmaktadır. Dolayısıyla, ülkede “karma” ya da “melez” bir siyasi rejim söz konusudur ve bu rejim, belli ölçüde Guillermo O’Donnell’in “delegasyoncu demokrasi” modeline uygun bir görünüm sergilemektedir.

3.1.1. Tarihsel Gelişme ve Stratejik Konum

Sahip olduğu zengin doğal kaynaklarla birlikte, Kafkasya jeopolitiği içinde de önemli bir konuma sahip olan Azerbaycan, Güney Kafkasya’da Kafkas sıra dağları boyunca doğudan batıya, kuzeyden güneye bir geçiş ülkesi ve Asya’ya açılan önemli bir kapı konumundadır (İlhan, 1993: 158-159; Swietochowski, 2001: 6; Veliyev, 2005: 16). Yine, geçmişte Avrupa’yla Asya arasında önemli bir ticaret hattı olan “İpek Yolu” da Azerbaycan topraklarından geçmektedir. Azerbaycan tarihi üzerine yaptığı çalışmalarla meşhur olan Tadeusz Swietochowski’nin de belirttiği gibi (Swietochowski, 2001: 6), Azerbaycan’ın sahip olduğu bu stratejik konum, büyük ölçüde ülkenin tarihini de etkilemiş ve biçimlendirmiştir.

Gerçekten de, bu nedenle tarihi süreçte ülke coğrafyasında pek çok istilalar ve savaşlar yaşanır ve birçok devlet kurulur. Tartışmalı olmakla birlikte Manna, İskit, Albania, Atropatena, Şirvanşahlar, İldenizler ve Safevi devleti bunlardan bazılarıdır. Ayrıca ülke coğrafyası farklı dönemlerde İran, Sasani, Abbasi, Emevi, Selçuklu, Akkoyunlu, Karakoyunlu, Osmanlı ve Rus hakimiyetleri altında ya da nüfuzunda bulunur, Roma ve Moğol istilalarına sahne olur. Öte yandan, tarihi en eski çağlara kadar uzanan Azerbaycan adının anlam ve kaynağı hakkında farklı fikirler olmakla birlikte, geçmişte ateşini petrolün sağladığı mecusi tapınaklarıyla bağlantılı olarak “odlar yurdu” (ateş ülkesi) anlamı ön plana çıkar (Swietochowski, 1988: 19-20; 1995: 3-4; Mahmudlu, 2003: 63-78).

Bunun yanında, ilgili coğrafyasının İslamiyet’e geçişi 7. yüzyılda bölgede Emevi ve Abbasilerin hakimiyet kurmasıyla gerçekleşir. Ülkedeki Türk varlığını bazı tarihçiler, M.Ö. 6. ve 7. yüzyıllara hatta 3. ve 4. yüzyıla İskit ve Saka Türklerine kadar götürmekle birlikte, pek çok tarihçinin de vurguladığı gibi, 11. yüzyılda bölgeye Oğuz Türklerinin, özellikle de Selçukluların artan akınları ilgili coğrafyayı tamamen bir Türk yurdu haline getirir (Sümer, 1957: 429; Swietochowski, 2001: 6; Saray, 1993: 13). Azerbaycan’ın daha yakın tarihine bakıldığında ise, ülkenin 16. yüzyılın ikinci yarısından sonra Osmanlı İmparatorluğu ile İran arasında defalarca el değiştirmiş olduğu, sonuçta 1639 yılında İran hükümlerine altına girdiği, fakat 18. yüzyılın başlarında İran’ın da zayıflamasıyla Azerbaycan’da Kuba, Şeki, Karabağ, Şirvan, Talış, Gence, Revan ve Bakü gibi feodal hanlıkların kurulduğunu görülür (Saray, 1993: 13-15 Swietochowski, 1995: 5).

Öte yandan, daha 16. ve 17. yüzyıllarda Azerbaycan topraklarını işgale başlayan Çarlık Rusyası'nın, İran'ın zayıf düşmesi, Osmanlı Devleti'nin bölgeye yeterli güç gönderememesi ve parçalı hanlıklar nedeniyle, 19. yüzyılın başlarında, genelde Kafkasya'ya, özelde ise Azerbaycan'a saldırıları yoğunlaşır, 1801'de Gürcistan, 1804'de Gence Rusların eline düşer, 1813'den itibaren de Karabağ'ın işgaline başlanır. 1828'e kadar Karabağ Rusya ile İran arasında çekişme konusu olur; fakat İran Çarlık Rusyası ile yapılan savaşları kaybedince Karabağ'ın da içinde olduğu Aras Nehri'nin kuzeyinde kalan Derbent, Kuba, Şeki, Bakü, Şirvan, Revan, Nahçıvan ve Gence gibi Azerbaycan hanlıkları 1813'deki "Gülüstan" ve 1828'deki "Türkmençay" antlaşmalarıyla Rusların eline geçer. Aras Nehri'nin güneyinde kalan ve Azerbaycan topraklarının üçte ikisini oluşturan bir kısım da İran'a bırakılır (Saray, 1993: 17-21; İsmayılov, 1993: 203-206). Böylece, dünyanın en eski medeniyet merkezlerinden biri olan Azerbaycan, tarihi bakımdan ikiye bölünür.

Bu çalışmanın konusunu, bugün bağımsız olan Kuzey Azerbaycan teşkil ettiği için, bundan sonra Azerbaycan ismiyle Kuzey Azerbaycan'ın kastedileceğini belirterek devam edelim. Çarlık Rusyası, Azerbaycan'da işgalin başlangıcında 1820'lerde oluşturulan yedi Rus vilayeti dışında han ve beylerin yetkilerine pek dokunmaz, sadece siyasi bağlılıklarını sürdürmelerini ister (Swietochowski, 1988: 28-29). Böylece, Bakü ve Gence dışında hemen hemen bütün hanlıklar Rusların vesayeti altında varlıklarını sürdürür. Fakat, ilerleyen süreçte hanlık düzenine tamamen son verilir ve 1840'lardan sonra yeni bir yönetim sistemi oluşturulur. Afgan Veliyev'e göre (Veliyev, 2005: 56), böylece "çarlık idaresi, birlikten uzak ve karışıklık içinde yaşayan Azerbaycan toplumuna baskı ve zulüm yanında, merkezi bir idare sistemi de getirmiş" olur.

Gerçekte ise Rusya'nın bu idare sistemi, Azerbaycan'da hanlıklar döneminin karmaşasına ve dağınıklığına bir ölçüde son verse de, bir taraftan da ülkede Rus yayılmacılığının ve işgalinin iç çekişme ve rekabet ortamı da kullanılarak sürdürülmesini sağlar (Veliyev, 2005: 56). Bu durum, Çarlık Rusyasının zayıflamasına ve 1905 Rus Devrimi'ne ve hatta 1917 Bolşevik devrimine kadar sürer. 1905 devrimi ortamında Swietochowski'nin de üzerinde durduğu gibi (Swietochowski, 2001: 6), Rusya'daki siyasal uyanışla belirmeye başlayan siyasal partiler, özgür basın ve modern ideolojiler aynen Azerbaycan'a da yansır. Gerçekten de, bu süreçte ülkede pek çok siyasal parti, gazete ve dergi yanında liberalizm,

sosyalizm, ademi merkezîyetçilik, Türkçülük, İslamcılık, Azerbaycancılık ve Batılılaşma gibi siyasal akımlar, Rus ve Osmanlı modernleşme hareketleri paralelinde açığa çıkar.

Kısaca, Rusya’da gerçekleşen 1905 ihtilaliyle, özellikle yurt dışında eğitim gören ülke aydınlarıyla petrol zengini Azeri burjuvazisi, Azerbaycan’ın siyasi, sosyal ve kültürel hayatında pek çok yeni gelişmeye imza atar ve böylece Azerbaycan’da yenileşme, aydınlanma ve milliyetçilik hareketleri hızla gelişmeye başlar. Bu gelişmeler ilerleyen süreçte 1918’deki bağımsızlık ve ilk demokrasi deneyiminin de temelini oluşturur. Bu süreçte yenileşme, aydınlanma, demokrasi ve eğitim seferberliğinin öncülüğünü, kimi yazarların da ifade ettiği gibi (Veliyev, 2005: 83-119; Swietochowski, 1988: 42-56; Mahmudlu, 2003: 82-83), özellikle 19. yüzyılın sonlarında “Mirza Feteli Ahundov, Seyit Azim Şirvani ve Hasan Bey Zerdabi gibi isimler yapar. İlerleyen süreçte bu aydınları Ahmet Ağaoğlu, Ali Bey Hüseyinzade, Ali M. Topçubaşı, Üzeyir Hacıbeyov ve Mehmet Emin Resulzade gibi aydınlar izler.

Bununla birlikte, Çarlık Rusya’sının son bulduğu 1917 Bolşevik devrimiyle bölgede yeni bir dönem başlar. Aynı yıl içerisinde geçici Rus hükümeti tarafından Gürcistan, Ermenistan ve Azerbaycan’ı kapsayan bölgenin yönetimi için “Kafkasya Özel Komitesi” (Transkafkasya Komiserliği) adı altında Tiflis’te bir organ oluşturulur, fakat bu yapı 5 Ocak 1918’de faaliyete yeni başladığı dönemde bolşevikler tarafından dağıtılır. Bunun üzerine bu yapının üyeleri kendi aralarında 18 Ocak 1918’de toplanarak Transkafkasya Seymi’ni (Mavera-i Kafkas Seymi) hayata geçirirler. Bu yapıyla bağımsız, demokratik ve federal bir cumhuriyet kurulduğu ilan edilir, fakat üye ülkelerin temsilcileri arasında iç ve dış siyasete ilişkin önemli fikir ayrılıkları doğduğu için bu yapı da uzun süre ayakta kalmaz ve 26 Mayıs 1918’de Gürcistan’ın kendi bağımsızlığını ilan etmesiyle son bulur. Bunun üzerine Mehmet Emin Resulzade’nin başkanlığında 28 Mayıs 1918’de “Demokratik Azerbaycan Cumhuriyeti’nin” bağımsızlığı ilan edilir (Balayev, 1993: 243-244; Saray, 1993: 29).

Bahsettiğimiz bu gelişmeler sonucunda kurulan “Demokratik Azerbaycan Cumhuriyeti”nin varlığı iki yıl sürer ve 27 Nisan 1920 tarihinde ülke kızılordu tarafından işgal edilir. 1922’de Rusya’nın baskısıyla Gürcistan, Ermenistan ve Azerbaycan arasında “Transkafkasya Federasyonu” oluşturulur ve böylece Azerbaycan, “Kafkasya Ötesi Sosyalist Federal Sovyet Cumhuriyeti”ne katılmış olur. 1936 yılından sonra da, Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti adını alarak Sovyetler Birliği’ni oluşturan cumhuriyetlerden biri haline gelir.

3.1.1.1. Sovyetler Birliğinin Çöküşü ve Bağımsızlık (1991)

Sovyetler Birliği dönemi, Azerbaycan toplumu için her ne kadar eğitim, sağlık ve sanayileşme gibi sahalarda bazı pozitif gelişmeleri içerse de pek çok açıdan bir geriye gidiştir. İlber Ortaylı'nın da belirttiği gibi (Elma, 2004: 3), "Azerbaycan için Çarlık dönemi bile, Sovyet döneminden daha karakterli bir dönemdir." Çünkü uzun süre, özellikle, Haydar Aliyev Komünist Parti içinde önemli bir görev elde edene kadar, Azerbaycan ve Nahçıvan'a önemli bir yatırım ve kaynak transferi yapılmamış, aksine; Birliğin petrol ve tarım ürünleri ihtiyacını karşıladığı, kısaca, sömürdüğü bir ülke olmuştur.

Ayrıca, 1930'lu yıllarda Azerbaycan aydınlarına yönelik başlatılan baskı, şiddet, ölüm cezası ve sürgün politikası, Azerbaycan'ın önde gelen, yetişmiş insan kaynağını tamamen yok etmiştir.¹ İlber Ortaylı'nın da ifadesiyle (Elma, 2004: 3), "1930'lardaki münevver kıyımı, Azerbaycan'a çok etki etmiş, bu memleketteki seçkin Kafkas kültürü ortamında yetişen, Avrupa kültürüyle temasa geçen zengin entellektüel sınıf bir anda yok edilmiş, aydınların yeniden yetişmesi haliyle çok vakit almıştır." Bununla birlikte, Azerbaycan gibi bünyesindeki bütün toplumları doğma ve baskılarla kontrol eden Sovyet sistemi, özellikle 1980'li yıllardan sonra çözülmeye başlamıştır.

Bu çözülmelin temel nedeni, totaliter Sovyet sisteminin bir taraftan ideolojik ve siyasal bakımdan bunalıma girmesi ve ideolojiye olan inancın çöküşü, diğer taraftan da ekonomik açıdan verimlilikten uzaklaşması ve günün koşullarına uygun üretim yapamamasıdır (Przeworski,1995: 1-8; Tekeli, 1999: 149-150; Elma, 2004: 4-5). Kısaca, bünyesindeki toplumları totaliter ve çok katı bir ideolojiyle idare eden Sovyet sistemi, özellikle, ideolojiye olan inancın hem toplum, hem de idareciler katında çökmesiyle son bulmuştur. Bu süreçte, Mihael Gorbaçov'un, Sovyetler Birliği'nde başlattığı reformlar (glasnost ve perestroyka) da yeterli olmamış ve blok dahilindeki Doğu Avrupa'da sistemin çözülmesiyle sonuçlanmıştır.

Elbette, Doğu Avrupa'daki gelişmelerde bu toplumların kendi iç dinamikleri de çok etkili olmuştur. Sonuçta, Adam Przeworski'nin de ifade ettiği gibi (Przeworski,1995: 4), "Doğu Avrupa'da sistemin çökmesine yol açan baskılardan Sovyetler Birliği" kendisini de koruyamamıştır. Birbirini izleyen ve ateşleyen olaylar Polonya ve Macaristan'la

¹ Konuyla ilgili daha geniş bakınız; (Karaman, 2004: 9-13).

başlamış, sonra bütün Doğu Avrupa'yı, Baltık ülkelerini, Orta Asya ve Kafkasları, kısaca, geçmiş Sovyet coğrafyanın tamamını sarmıştır. Böylece ilerleyen süreçte, bütün bu halklar bağımsızlıklarını kazanarak demokrasiye yönelmişlerdir. Fakat genelde fakir ve demokrasileri kırılgan olan bu toplumların demokrasi deneyleri, Doğu Avrupa ve Baltık ülkeleri haricinde pek başarılı olmamış ve kurumsallaşamamıştır.

Bu süreçte Azerbaycan özeline baktığımızda ise, Sovyetler Birliği'nin dağılma sürecine girdiği 1980'li yılların sonlarına doğru, 1988 yılında daha bağımsızlık ilan edilmeden Azerbaycan'a bağlı olan Karabağ'ın Ermenilerce işgal edilmesi ve buna gerek Sovyet merkezi yönetiminin, gerekse mevcut Azerbaycan Komünist Parti yönetiminin sessiz kalması, Azerbaycan halkının isyan etmesine, ayaklanmasına ve bağımsızlık fikrini güçlü bir şekilde ifade etmesine yol açar. Polit Büro, Azerbaycan'daki bu halk hareketini, 19-20 Ocak 1990'da kızıldurdunun Bakü'ye girişi ve sivil halkı katletmesiyle önlemeye çalışır. Bu olaylar, Azerbaycan tarihine "Yirmi Yanvar (Ocak) Hadiseleri", "Kara Yanvar" ve "Kanlı Yanvar" gibi adlarla geçer.

Bu gelişmeler, Azerbaycan'da halk hareketinin daha da genişlemesini ve güçlenmesini sağladığı gibi, ülkede bağımsızlık istemini de daha kuvvetli bir şekilde gündeme getirir. Yine bu süreç, Azerbaycan'ı bağımsızlığa taşıyacak olan "Azerbaycan Halk Cephesi"nin de örgütlenmesini ve güçlenmesini sağlar. Nihayetinde olayların büyümesi üzerine Azerbaycan Komünist Parti Birinci Sekreteri (Başkanı) A. Vezirov ülkeyi terk etmek zorunda kalır ve bu göreve Ayaz Mütellibov getirilir. Ayaz Mütellibov önce parlamentoyu yeniler, 30 Ekim 1991'de de "Azerbaycan Halk Cephesi"nin baskısıyla bağımsızlığı ilan eder.

3.1.1.2. Demokrasiye Geçiş ve Bağımsızlık Sonrası Siyasi Süreç

Azerbaycan, bağımsızlığın ilk üç yılında ekonomik ve siyasal açıdan büyük bir çalkantı yaşar (Escudero, 2001: 10). Fakat, aynı zamanda, bağımsızlığı takiben açık ve özgür bir seçimle de demokrasiye geçiş yapar (Freedom House, 2005: 1; Guliyev, 2005: 26; Munson, 2005: 6). 7 Haziran 1992'de düzenlenen devlet başkanlığı seçimini oyların % 59.4'ünü alan "Azerbaycan Halk Cephesi" lideri Ebulfez Elçibey kazanır (Aslanlı, 2002: 5). Böylece ülke, totaliter ve merkezi planlamacı sosyalist sistemden, demokratik rejime ve serbest piyasa ekonomisine geçmiş olur. Bundan sonra ülkede köklü bir değişim süreci başlar. Değişim süreci, siyasal, ekonomik ve sosyal açıdan

çok yönlü bir dönüşümü ve sistem değişikliğini gerektirir. Bu dönüşüm ya da sistem değişikliği ise, diğer post-sovyet ülkelerinde olduğu gibi, Azerbaycan’da da “geçiş dönemi” olarak kavramsallaştırılan bir sürecin yaşanmasına yol açar.

Gerçekten de “geçiş” kavramı, Azerbaycan gibi Sovyetler Birliği’nin çöküşü sonrasında bağımsızlığını kazanan ve her anlamda köklü bir dönüşüm sürecine giren toplumların içinde bulunduğu durumu izah etmeye en elverişli terim olarak karşımıza çıkar. Bazı yazarların ifade ettiği gibi (Güneş, 2004: 98), geçiş kavramıyla, belli bir toplumsal formasyonun terkedildiği, yenisinin ise henüz oluşum aşamasında olduğu kastedilir. Adam Przeworski’nin “gerek iktisat, gerekse siyaset alanında geçmişten kesin bir biçimde kopma girişimi” (Przeworski, 1995: i) olarak tanımladığı “geçiş” olgusunun zorluklarını İspanya’nın anayasa yapımçılarından Miguel Herrero de Minon şöyle ifade eder: “Dağılan Sovyetler Birliği’nin içinden çıkan devletlerin yüzyüze geldiği meydan okuyuşların tarihte daha önce herhangi bir benzeri kesinlikle olmamıştır. Ulusal kurtuluş ve otoriter rejimlerden demokrasiye geçiş süreçleri olmuştur” (Minon, 1996: 42).

Ancak, totaliter bir rejimden (komünizmden) ve sosyalist bir ekonomiden piyasa sistemine ve demokrasiye geçiş yanında, “bütün... siyasi, ulusal ve ekonomik geçiş süreçlerinin üst üste gelmesi görülmemiş bir şeydir” (Minon, 1996: 42). Hakikaten, yukarıda da ifade edildiği gibi “geçiş süreci”, ilgili toplumları pek çok sorunla aynı anda boğuşmak zorunda bırakmıştır. Bağımsızlığın kazanılması akabinde demokrasiye geçiş yapan Azerbaycan toplumu da, diğer toplumlar gibi, pek çok sorunla yüzleşmek zorunda kalmıştır. Bu nedenle, Stanley T. Escudero’nın da değindiği gibi, bugün “Azerbaycan’ın demokrasiye geçiş yapan bir ulus olarak nitelenmesi” yerinde olmakla birlikte, eksik ve düzgün olmayan bir takım hususlar dolayısıyla henüz geçişin tam olarak gerçekleşmediği de gözden kaçırılmamalıdır (Escudero, 2001: 10).

Öte yandan, ülkede “geçiş” döneminin başlangıcına baktığımızda karşımıza oldukça ağır bir tablo çıkmaktadır. Devlet, demokrasi, ulus, kimlik, ideoloji, siyaset ve ekonomi gibi olguların ülkede yeniden inşası, dolayısıyla da, her alanda yeniden yapılanmanın gündeme geldiği bu süreç, aynı zamanda bünyesinde, dışta; Ermenistan’la Karabağ Savaşı, İran ve özellikle Rusya ile ortaya çıkan bir takım çatışma noktalarını ve baskıyı, içte; iktidar çekişmelerini, ekonomik düşüş ve enflasyonu, iç çalkantı, karışıklık, darbe

girişimleri ve etnik ayaklanmaları da beraberinde getirmiştir.¹ Böylece, bağımsızlık sonrasında kısa sürede yaşanan siyasal gelişmeler, ülkede, Huntington'un, gelişmekte olan ülkelerin modernleşme süreçlerinde siyasal kurumların zayıflığı nedeniyle karşılaştıklarını belirttiği, “siyasal bozulma” ve “pretöryen rejim”² görünümüleri sergilenmiştir. Bütün bu gelişmeler, Azerbaycan'da geçiş sürecini, devletin ve demokrasinin yeniden inşa aşamasını oldukça zorlu kılmıştır.

Bazı yazarların da ifade ettiği gibi, Azerbaycan'da siyasal ve toplumsal dönüşüm, zaman itibariyle Dağlık Karabağ sorunu ve savaşı ile üst üste düştüğü için “savaş olgusu ve savaşın ortaya çıkardığı sonuçlar, Azerbaycan'ın siyasal ve toplumsal yaşamının her boyutuna sirayet etmiş” (Güneş, 2004: 98; İbrahimli, 2001: 9-10; Hüseyinov, 2003: 20) ve ülkede Dağlık Karabağ Savaşı'nın ağırlaştırdığı iç sorunlar peşi sıra iktidar değişikliklerine neden olmuştur (İbrahimli, 2001: 9). Öte yandan, bugünkü Azerbaycan siyasal partilerinin pek çoğunun temeli de Karabağ sorunu etrafında kümelenen gruplarca atılmış (Güneş, 2004: 98) ve Mehmet Saray'ın da ifadesiyle (Saray, 1999: 108), Karabağ sorunu, Azerbaycan'ın sadece demokratikleşme sürecine değil, ülkenin tüm siyasal ve ekonomik gelişmesine etkide bulunmuştur.

Sonuçta, 1991 yılında ülkede bağımsızlık ilan edilmiş, demokrasiye geçiş yapılmış ve uzunca bir aradan sonra uluslararası toplumun özgür bir üyesi haline gelinmiştir. Fakat komünist totaliter geçmişin izleri, geçiş döneminin ortaya çıkardığı krizler, özellikle de Karabağ Savaşı'nın oluşturduğu kaos ortamında ülkede uzun süre siyasal istikrar sağlanamamıştır. Bu süreç, siyasal kurum ve örgütlerin bir türlü kurumsallaşamadığı, kısa ömürlü iktidarların birbirini izlediği kaotik bir dönem ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, bağımsızlık sonrasında kısa müddette, ülkede üç devlet başkanı ve hükümet değişmiştir. 1991'de Ayaz Mutellibov, 1992'de Ebulfez Elçibey, 1993'de ise Haydar Aliyev, devlet

¹ Konuyla ilgili daha geniş bilgi için bakınız (Cafersoy, 2001: 1-33).

² Huntington, pretöryen rejimin niteliklerini şu şekilde ifade eder: “Her grup, kendi mahiyetine ve kabiliyetlerine uygun araçları kullanır. Zenginler rüşvet verir; öğrenciler ayaklanır; kalabalıklar gösterilerde bulunur; ordu da darbe yapar. Herkesçe benimsenmiş yöntemlerin yokluğunda, dolaysız eylemin bütün bu biçimlerine siyaset sahnesinde rastlanır... Pretöryen toplumda etkin siyasal kurumların bulunmayışı, iktidarın parçalanmış olduğu anlamına gelir: İktidar, bir çok biçimlerde ve ufak miktarlarda oluşur. Sistemin tümü üzerindeki otorite gelip geçicidir ve siyasal kurumların zayıflığı, otoritenin ve makamın kolay kazanılıp kolay kaybedildiğini anlatır” (Huntington, 1968: 196-197). Pretöryen rejim, “anarşik hürriyet ve otoriter baskı dönemlerinin birbirini izlediği... yoğun... siyasal istikrarsızlığın egemen olduğu” bir ortamı ifade eder. Bu ortamda “her sosyal grup siyasal sistem üzerinde kendisine özgü baskı ve zorlama araçlarını kullanarak sonuç almaya çalışı(r), darbe ve karşı darbeler birbirini kovalar” (Özbudun, 1993: 11-12).

başkanlığı görevine gelmişlerdir. Ülkede, siyasal istikrarın sağlanması, ancak 1995 yılı sonrasında, Haydar Aliyev döneminde mümkün olmuştur. Kısaca, hemen hemen bütün bölge ülkeleri gibi, Azerbaycan da, siyasal istikrarı sağlamada, demokrasiyi inşa etmede ve ekonomiyi dönüştürmede benzer ve ağır sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlar farklı ölçeklerde bugün de sürmektedir.

Ebulfez Elçibey ve Azerbaycan Halk Cephesi Dönemi (1988-1993)

Elçibey, Sovyetler Birliği döneminde akademisyenlik yapan ve özgürlük yanlısı düşüncelerinden dolayı mahkum olan bir aydındır. Buna rağmen, daha 1970'li yılların başlarında AHC'ni bir yeraltı örgütü olarak kurar (Elçibey, 2004: 16-18). Bu teşkilat, 1980'lerin sonlarına doğru ortam müsait olduğunda da gün yüzüne çıkmaya ve ülkenin bağımsızlığı yolunda çalışmaya başlar. Elçibey'in ifadesine göre (Tahirzade, 1999: 333), "1988 yılının başlarında... Ermeni saldırıları başladığı zaman Azerbaycan'da bu saldırıları önleyecek ne bir devlet, ne de kendisini savunabilecek bir sivil toplum vardır." İşte bu ortamda AHC'si fiili mücadeleye ve Azerbaycan Halkı'na önderlik etmeye başlar.

16 Mart 1988'de Azerbaycan Bilimler Akademisi'nde yapılan mitingde Elçibey, Ermeni saldırılarından korunmak için bir savunma cemiyeti kurulması teklifini dile getirir, 16 Mayıs 1988 "Azatlık Meydanı" mitinginde de bu cemiyetin kurulduğunu açıklar. 1988 yılının yaz aylarında ise, Bakü Alimler Kulübü (Bakü Bilim Adamları Derneği) üyesi olan aydınlar, Baltık ülkelerindeki halk örgütlenmelerini örnek alarak AHC'ni resmen kurmak için bir "İnsiyatif Grubu" oluştururlar. Bu grup, sivil toplum içindeki farklı kesimlerin önderleriyle görüşmelerde bulunur. 26 Ekim 1988 tarihinde de farklı toplumsal oluşumları biraraya getiren "Varlık" teşkilatı kurulur. Bahsettiğimiz bu iki oluşum AHC'nin temelini meydana getirir (Cafersoy, 2001:11-12; Tahirzade, 1999: 54).

Dağlık Karabağ'daki gelişmeler neticesinde AHC, 1988 Kasım ve Aralık aylarında Bakü'nün Azatlık Meydanı'nda daha sonraları "Meydan Hareketi" olarak adlandırılan ve geniş halk kitlelerinin katıldığı miting ve gösteri hareketini başlatır. Giderek katılımın büyüdüğü bu mitinglerde "ulusal mücadele" ve "bağımsızlık" söylemi dile getirilir. Elçibey, Karabağ'daki olaylar nedeniyle, açıkça, Moskova yönetimini suçlar ve Azerbaycan Halkı'nın en büyük hayalinin iki Azerbaycan'ın birleşmesi olduğunu açıklar (Cafersoy, 2001:12-13; Tahirzade, 1999: 55). Bunun üzerine, 5 Aralık 1988 tarihinde Sovyet Özel Kuvvetleri "Meydan Hareketi"ni bastırır ve Elçibey başta olmak üzere AHC önderlerini

gözüne alır ve Bakü başta olmak üzere ülkenin on yedi rayonunda olağanüstü hal ilan edilir. Bu durum mücadeleyi bir süre zayıflatır. Fakat, cephe liderlerinin bir aylık gözaltı süresinin sona ermesi ve Dağlık Karabağ'da olayların artmasıyla mücadele yeniden hızlanır (Cafersoy, 2001: 13-14).

Nihayetinde bu gelişmeler sonucunda, 16 Temmuz 1989'da Bakü'de AHC'nin kuruluş Kongresi yapılır. Kongreye ülkenin 30 rayonundan gözlemcilerle, halk adına söz söyleme hakkı olan 196 temsilci katılır. Kongrede AHC'nin program ve nizamnamesi kabul edilir, Elçibey de başkan seçilir (Tahirzade, 1997: 267-269; 1999: 56). AHC'si, programında kendini her alanda demokratikleşme ve yeniden yapılanma arzulayan toplumsal bir örgüt olarak tanımlar ve nihai amacını demokratik bir toplum ve hukuk devleti kurmak olarak açıklar (Cafersoy, 2001: 17). Kısaca, Sovyetlerin çöküş döneminde büyük ölçüde AHC'nin bu çalışmaların neticesinde ülke, 1991 Ekim'inde bağımsızlığına kavuşur ve 7 Haziran 1992 tarihinde Elçibey ve AHC iktidara gelir.

Elçibey'in idealinde bağımsız, bütün ve demokratik bir Azerbaycan devleti vardır (Elçibey, 2004: 16-19). Bu nedenle, Elçibey'in temel hedefini ulusal bütünlüğü sağlayacak ve koruyacak milli bir kimlik inşası ve bağımsızlığın korunması oluşturmuştur.¹ Fakat kimi yazarların da belirttiği gibi, kısa sürede gerek yönetimde etkinliğin sağlanamaması ve tecrübesizlik, gerekse Ermenistan'la savaş, ülkeyi ve AHC iktidarını oldukça zora sokar (Munson, 2005: 6; Guliyev, 2005: 26) ve ülkede bir kaos ortamı oluşur. Dış baskılar, iç talepler, iktidar mücadeleleri ve darbe girişimlerinin ardı arkası kesilmez. Bu arada savaşta toprak kayıpları da devam eder. Kimi yazarların da ifade ettiği gibi (Wirminghaus, 1995: 16), bu geçiş döneminde Rusya ve İran'ın Karabağ savaşında Ermenistan'a desteği Azerbaycan'da durumu daha da ağırlaştırır. Nihayetinde 1993 yılında Gence'de Suret Hüseyinov'un yönetime karşı isyanı, AHC ve Elçibey iktidarının sonu olur. İsyanı yatıştırması için bizzat Elçibey tarafından o dönem Nahçıvan'da meclis başkanı olan Haydar Aliyev Bakü'ye davet edilir. Aliyev, önce parlamento başkanlığına sonra da yenilenen seçimlerle devlet başkanlığına geçer ve isyan yatıştır.

¹ Elçibey'e göre, "Azerbaycan Türkü öncelikle öz milli varlığını derketmeli, özünü, öz halkını, öz dilini, tarihini, medeniyetini, vatanını vs. derinden öğrenip bilmeli, sevmeli, korumalı, yükseltmeli ve onlara sahip çıkmayı başarmalıdır... Kısaca, bugün Azerbaycan Türkleri öz milli mükadderatlarını tayin edebilmek için, öz milli kimliklerini derketmeli ve bu yolda mücadele etmelidirler" (Elçibey, 2004: 18-19).

Bununla birlikte, bir Türk ve Azerbaycan milliyetçisi olan Elçibey, gerçekte bir siyasetçi değildir ve asıl mesleği akademisyenliktir. Daha önceleri herhangi bir siyaset deneyimi de bulunmamaktadır. Bu nedenle, siyasette fazla başarılı olamamış ve iktidar dönemi uzun sürmemiştir. Bu durum, Elçibey’in kendi deyimiyle (Akyol, 1990: 143-145), “Azerbaycan’nın bir bedbahtlığıdır”, ona göre; ülkede siyasetle uğraşan aydınların hepsi edebiyattan gelmiş ve siyasetçi olmuştur. Neriman Nerimanov da böyledir. Onun için ülke siyasetçilerini siyasette aldatmak kolay olmaktadır. Elçibey, Neriman Nerimanov’un da böyle aldatıldığını ifade eder. Elçibey’in kendisi de devlet başkanlığı döneminde ülkede istikrar ve güven sağlayamaz. Kimi yazarların da üzerinde durduğu gibi (Guliyev, 2005: 26-27), iyi niyetine rağmen zayıf bir yönetim, güç dengelerini sağlayamama, yanlış tercihler ve bürokratik tecrübesizlikler onu iktidardan eder. İlber Ortaylı’nın da belirttiği gibi, bu dönemde Azerbaycan’da “devlet sokağa hakim olamaz ve aşayış sağlanamaz” (Elma, 2004: 5).

Bununla birlikte, aslında Elçibey’in mücadelesinin başlangıcında iktidara gelmek ve devlet başkanı olmak gibi bir niyeti de yoktur. Onun asıl isteği, yeni Azerbaycan’ın ideoloğu olmaktır. Fakat mevcut komünist partisi yönetiminin tutumuyla, bağımsızlık dönemi ve sonrasındaki şartlar Elçibey’i iktidara sürüklemiştir. Öte yandan, Elçibey, milliyetçiliği yanında özgürlükçü ve demokrat bir liderdir. Zamanında, Taha Akyol’un kendisiyle yapmış olduğu bir söyleşide de Elçibey, açıkça, temel ideolojilerinin demokrasi olduğunu ve AHC’nin de bir demokrasi hareketi olduğunu belirtmiştir (Akyol, 1990: 147). Ümit Özdağ’a göre de Elçibey, Sovyet sonrası dönemde ilgili coğrafyada “iktidara demokratik seçimle gelen tek lider olmamakla birlikte, demokrat olan tek liderdir” (Cafersoy, 2001: IX). Bununla birlikte, gerçekten de Elçibey, iktidarda olduğu dönemde demokratik prosedürlerle yönetim sergilemeye çalışmış; fakat ülkede otorite kuramamıştır.

Azerbaycan’ı bağımsızlığa taşıyan Elçibey önderliğindeki “Halk Cephesi”, Büşra Ersanlı’nın da ifade ettiği gibi, “çeşitli ideolojileri geçici de olsa biraraya getirmiş ve bağımsızlık bu yolla” (Ersanlı, 2004: 18) elde edilmiştir. Fakat dönemin şartları gereği disiplinli bir parti örgütü kurulamamıştır. Bu dönemde, mevcut konjoktür nedeniyle ülkede siyasal kurumlar ve yönetim örgütleri çok zayıf kalmıştır. Azerbaycan’nın bu dönemi, Samuel P. Huntington’un “hem siyasal kurumlardan, hem de yönetim kurumlarından yoksun olarak doğan talihsiz devletler” (Huntington, 1965-1966: 85) nitelenmesine aynen uymaktadır. Azerbaycan’da bağımsızlıkla birlikte siyasal iktidar, bir

yandan savaşın, bir yandan da sisteme yönelen diğer dış ve iç tehditlerin baskısıyla karşılaşmıştır. Bu baskılara Azerbaycan Halk Cephesi iktidarı, ancak bir yıl, dayanabilmiş, zaman çok kısıtlı olduğu için de bu ortamda güçlü siyasi ve idari kurumlar geliştirilememiştir. Bu da, Elçibey iktidarının sonu olmuştur.

Konuyla ilgili olarak Huntington, “fonksiyonu sömürge yönetiminden kurtulup bağımsızlığı sağlamak olan milliyetçi bir parti, bu amacın gerçekleşmesi üzerine ciddi bir buhranla karşılaşır ve kendisini, ülkenin yönetimi gibi hayli farklı bir fonksiyona uyarlamak zorunda kalır”, der. Yazara göre, burada şayet mevcut parti bağımsızlıktan sonra hala sömürgecilik düşmanlığı ile meşgul oluyor ve kendisini ülkenin yönetim görevine uyarlayamıyor ise, hem kurumsallaşmamış, hem de başarısız demektir. Çünkü siyasal partilerin kurumsallaşma derecelerini gösteren önemli bir test, yeni fonksiyonlara uyarlanma başarıları olmaktadır (Huntington, 1965-1966: 70-71). Huntington’un bu tespitleri, AHC’nin ilgili dönemdeki konumuyla büyük ölçüde örtüşür. Gerçekten de, AHC bağımsızlığın elde edilmesi sürecinde halkın örgütlenmesi, bağımsızlık ve demokrasiye geçişte büyük bir rol oynamış, fakat iktidarda olduğu dönemde başarı gösterememiştir.

Öte yandan, Elçibey döneminde hem bağımsızlık sürecinin bir gereği, hem de Ermenistan’la Karabağ savaşı neticesinde kabaran milliyetçi söylem (Süleymanlı, 2006: 247-267), Rusya, İran ve hatta Çin’le ilişkileri kötüleştirdiği gibi, ülke dahilindeki farklı etnik grupların hareketlenmesine de zemin hazırlanmıştır. Aynı zamanda, bu söylem, ilerleyen süreçte Elçibey’i Batı desteğinden de mahrum bırakmıştır. Elçibey, bir Azerbaycan ve Türk milliyetçisi olmakla birlikte, iktidarı dönemindeki milliyetçi söylem, aslında bilinçli bir tercihtir. Elçibey, Azerbaycan’da milli bir uyanış ve öze dönüş düşlemekte, bu nedenle de, siyasi ve kültürel bir milli kimlik inşası için kapsamlı bir temel oluşturma niyetindedir (Elçibey, 2004). Çünkü Azerbaycan uzun yıllar, önce Çarlık Rusyası, sonrada da Sovyetlerin müstemleke idaresinde kalmış ve milli kimlik konusunda bazı sıkıntılar ortaya çıkmıştır. Ulusal bir kimlik oluşumu için halkın uyarılması ve bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, burada milliyetçilik, ideolojik olduğu kadar politik bir tercih olarak da gündeme gelmiştir.

Kısaca, bağımsızlık ve özgürlük mücadelesi yaparak iktidara gelen “Halk Cephesi”, Azerbaycan’da siyasal istikrarı tesis edememiş ve demokrasiyi pekiştirememiştir. Geçiş döneminde yaşanan şanssızlıklar, ilerleyen süreçte ülkede demokratik kurumsallaşma

yerine merkeziyetçi ve otoriter bir anlayışın yönetime hakim olmasına sebep olmuştur. Devlet ve yönetim tecrübesi olmayan “Halk Cephesi” lideri ve üyeleri bağımsızlık sonrasında bir yandan Ermenistan’la savaş, bir yandan da ülke içindeki kaosla uğraşmak durumunda kalmışlardır. Sonuçta, gerek savaşta toprak kaybının artışı, gerekse silahlı güçlerin başkaldırması önlenemeyince Ebulfaz Elçibey ve AHC iktidarı son bulmuştur.

Bütün bu anlatılanlarla birlikte, aslında, Elçibey ve AHC yönetimi, Azerbaycan’da kendi tarihi misyonunu büyük ölçüde yerine getirmiştir. Aydın Balayev’in de belirttiği gibi (Balayev, 2004: 91), “AHC, Karabağ dalgası ile yükselmiş düzensiz halk hareketine önderlik ederek, bu hareketi, Azerbaycan’ın bağımsızlık ve demokrasi yolunda etkin mücadeleye yönlendirmeyi başarmış.... fakat.... 1992-1993 yıllarındaki iktidar sınavından geçeme(miştir).” Yine, kimi yazarların da ifade ettiği gibi, ülkede milli şuurun uyanması ve gelişmesinde AHC inkar edilemez bir role sahiptir. Ayrıca Cephe yönetimi, 1992 yılı Mayıs-Haziran aylarına kadar önemli bir hata da yapmamıştır. “Hatalar, özellikle demokratik güçlerin bir yıllık iktidarı dönemine aittir... Demokratik güçlerin iktidardan uzaklaştırılmasında (da) şahsi hatalarından çok Moskova’nın baskı ve müdahalesi önemli rol oynamıştır” (Aslan, 1994: 57). Diğer yandan, “AHC, çağdaş Azerbaycan’da sosyo-politik örgütlenme sürecinin temelini atmıştır. Bugün, Azerbaycan’da faaliyet gösteren partilerin çoğu, önceleri AHC” (Balayev, 2004: 91) bünyesinde yer alan gruplarca kurulmuştur.

Haydar Aliyev Dönemi ve Yeni Azerbaycan Partisi (1993-2003)

1969-1982 yılları arasında Azerbaycan Komünist Partisi Birinci Sekreteri (başkanı) ve 1982-1988 tarihleri arasında da S.S.C.B Polit Büro üyeliği görevlerinde bulunan Haydar Aliyev (Statistical Yearbook, 1998: 15), 1993-2003 yılları arasında da bağımsız Azerbaycan’ın devlet başkanlığı görevini yürütür. 4 Haziran 1993 tarihinde Gence’de Albay Suret Hüseyinov’un çıkardığı isyan üzerine Bakü’ye gelen ve önce parlamento başkanı, 1993 sonbaharında yapılan seçimle¹ de devlet başkanı olarak ülkede yönetimi ele alan Haydar Aliyev, isyancı Hüseyinov’u önce başbakan olarak atar; fakat 1994 yılında kendisine karşı da darbe girişiminde bulunduğu gerekçesiyle görevden alır ve hapsedilmesini sağlar (Aslanlı, 2002: 2; Saray, 1999:111).

¹ Freedom House’un 2005 yılı Azerbaycan ülke raporunda da kaydedildiği gibi, Haydar Aliyev, resmi seçim sonuçlarına göre, hemen hemen oyların % 99’unu alarak devlet başkanı seçilir (Freedom House, 2005: 1).

Bununla birlikte Aliyev, iktidarının ilk yıllarında parlamentoda, bürokraside ve toplumda belli kesimlerin de desteğini alarak, 1996 yılına kadar ülkede kişisel otoritesini kurar. İlerleyen süreçte bu kişisel otorite, devlet otoritesi formunu da kazanır. Reinard F. Wirminghaus'a göre (Wirminghaus, 1995: 16), bu dönemde Aliyev, zayıf bir devletin kuvvetli başkanı olarak temayüz etmekle birlikte, aynı zamanda, Rusya'nın baskısı ile önemli bazı ülke meselelerinde (özellikle petrol boru hatları ve dış politikayla ilgili konularda) Rusya'nın şartlarını kabul etmek zorunda da kalır. Fakat bu durum ülkedeki muhalefetin sert tepkisine neden olduğu için sonuçta Aliyev'in bazı Rus planlarını kabul etmesi engellenir. Böylece Azerbaycan, Türkiye ve Batı'ya daha yakın bir politika izlemeye başlar ve 1994 yılında Ermenistan'la ateşkesin ardından da Bakü-Ceyhan Petrol Boru Hattı'yla ilgili anlaşmalar imzalanır.

Bunun üzerine, bu sözleşmelerden bir yıl sonra Aliyev'e karşı ülkede bir isyan ve darbe girişimi başlar. Fakat bu kez durum Elçibey döneminden farklıdır. Aliyev, siyaseten daha deneyimlidir ve ilgili krizin üstesinden gelir. Böylece, Azerbaycan'ın Batı'ya yönelimi, dolayısıyla da, demokrasi serüveni devam eder. Bu süreçte, Wirminghaus'un da ifade ettiği gibi (Wirminghaus, 1995: 17), "Aliyev'in egemenliğini kuvvetlendiren konum, barış anlaşması kadar, petrol menfaatleri olmuştur." Çünkü Batılı ülkelerle yapılan petrol sözleşmeleri neticesinde Azerbaycan, politik bir enstrüman ve destek elde etmiş ve böylece oyuna Batı'yı da dahil etmiştir. Sonuçta, Aliyev 12 Aralık 2003 tarihine, vefat edene kadar ülkenin politik hayatına egemen olmuştur (Freedom House, 1995: 3).

Özetle, "bağımsızlığına yeni kavuşmuş ve iç istikrarsızlıklar yaşayan bir ülkede iktidara gelmekten daha zor olanın, iktidarda kalmak olduğunu iyi bilen Aliyev... bunun gereğini yerine getirmiştir" (Aslanlı, 2002: 2). Bununla birlikte Aliyev, özellikle iktidarının ilk yıllarında iç siyasette otoriter bir yöntem benimsemiş, ülkede önde gelen bir takım basın mensuplarını, muhalefet liderlerini ve üyelerini hapsedirmiştir. Kimilerine göre (Aslan, 1994: 59) de "Aliyev, yetkileri eline topladıktan sonra muhalefeti ezmeye başlamıştır." Bu süreçte, Araz Aslanlı'nın da ifade ettiği gibi (Aslanlı, 2002: 2; Freedom House, 2005: 4), "Azatlıg" gazetesi yazarı Fuad Gehramanlı, "Yeni Musavat" gazetesi genel yayın yönetmeni Rauf Arifoğlu, "Hürriyet" gazetesi genel yayın yönetmeni Gurban Memmedov, "Ulus" gazetesi mensuplarından Surhay Gocayev ve Yakup Memmedov hapsedilmişlerdir. Yine, geçmiş dönemin parlamento başkanı ve "Müsavat Partisi" genel başkanı İsa Gamber,

eski içişleri bakanı İskender Hemidov, eski dışişleri bakanı Tofiq Gasimov ve diğer bazı siyasi parti yetkilisi ve üyeleri hapsedilir.

Fakat, ülke kamuoyu, uluslararası kuruluşlar, ABD ve Türkiye gibi pek çok ülkenin tepkisi ve özellikle de Avrupa Konseyi'ne üyelik süreci ve sonrasında Avrupa Konseyi'nin baskıları neticesinde siyasi mahkumların pek çoğu serbet bırakılır. Dış siyasette ise Aliyev, Elçibey dönemindeki milliyetçi söylem ve tutumları terk eder, dış etkilere açık, uzlaşmacı, dış ve iç dengeleri gözetken bir politika ve sistem kurmaya yönelir. Bu süreçte, Rusya ve İran ile diyaloga geçiş, "Bağımsız Devletler Topluluğu"na katılım ve "Bakü-Ceyhan Petrol Boru Hattı Anlaşması" Aliyev döneminde değişen Azerbaycan siyasetinin göstergeleridir. Yine, bu dönemde Aliyev'in, ekonomik ve siyasal reformlar ve işbirliği aracılığıyla Batı'yla ve dünya ile entegrasyon tercihi, öncelikle stratejik bir tercihtir. Bu da, Azerbaycan'ın bağımsızlığını koruma ve üzerindeki baskıları azaltarak ülkenin gelişimini sağlama stratejisidir.

Diğer bir ifadeyle, Haydar Aliyev döneminde Azerbaycan'ın pratik hedefleri, bağımsızlığın korunması, devlet otoritesinin inşası ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasıdır. Bunun için, öncelikle bölgedeki büyük güçlerle uzlaşma, Ermenistan'la ateşkes (1994), ülke içinde siyasal istikrarın sağlanması ve silahlı güçlerin sivil otoriteye tabi kılınması gerekmiş ve bu süreç, 1996 yılına kadar devam etmiştir. Ayrıca, ülkede siyasal ve sosyal bütünleşmeyi güçlendirmek ve farklı gruplara yönelik dış müdahaleleri azaltmak için, parlamentoda yapılan tartışmalarla "Azerbaycan Dili", "Azerbaycan Kültürü" ve "Azerbaycancılık" gibi kavramlarla ifade edilen ve "Türk" ismini dışta bırakan bir kimlik ve ideoloji tesis edilmeye çalışılmıştır. Genel kabule göre buradaki siyasal amaç, özellikle ülkenin güneyinde ayaklanmalara neden olan "Lezgi" ve "Talış" varlığını bütüne entegre etme ve sorun olmaktan çıkarma politikasıdır.

Öte yandan, Aliyev, 1992 yılında Yeni Azerbaycan Partisi'ni (YAP) kurarak, vefatından sonra ülkeyi idare edebilecek güçte ve tecrübede bir siyasal kurum da ihdas eder. Kimi yazarların da belirttiği gibi, "Yeni Azerbaycan Partisi, sağ ya da sol bir partiden ziyade bir tür tek parti dönemi CHP'sinde olduğu gibi devletçi bir siyasal üst başlık altında yer alan çeşitli merkez politik eğilimlerin toplamını ifade" eder. YAP, "siyasal bir parti olduğu kadar... (aynı zamanda) patronaj ilişkileri ağının (da) kotarıldığı bir merkez durumundadır." Özellikle, petrol gelirlerinin sağladığı patronaj ilişkisi, mevcut Aliyev iktidarını ve YAP'ı güçlendirdiği

gibi, ülkede patronaja dayalı bir siyasal yaşamın ortaya çıkmasına da neden olur (Güneş, 2004:104; Guliyev, 2005: 13, 29).

Bu dönemde, Aliyev iktidarını güçlendiren bir husus da, ülkede uygulanan “nomenklatura” sistemidir. “Nomenklatura”, Sovyet siyasi ve idari kültür mirasının bir ürünüdür. Lesli Holmes, daha çok komünist parti yönetimlerinde geçerli olan bu sistemi şöyle tanımlar: “Nomenklatura sistemi temelde toplumdaki bütün önemli görev yerlerine sadece partide değil, devlet yönetiminde, poliste, askeriyede, yargıda, eğitimde, ekonomide, işletme yöneticileri dahil, kadın örgütlerinde, sendikalarda vb. bizzat komünist partinin atama yapması anlamına” gelir (Holmes, 2002: 215). Bu sistemi Aliyev, 1969-1982 yılları arasında, Azerbaycan Komünist Partisi Birinci Sekreteri olduğu dönemde Tadeusz Swietochowski’nin de belirttiği gibi (Swietochowski, 1995: 248-249) etkili bir biçimde kullanmış ve ülkede “nomenklatura”nın yüzde seksenini kendi seçtiği adamlarla değiştirmiştir. Swietochowski’ye göre, o dönemde Aliyev’in Azerbaycan’da başarılı olmasının en temel nedeni bu kadro siyasetidir (Swietochowski, 1995: 248).

Haydar Aliyev, Sovyetler dönemi Azerbaycan’ında uyguladığı bu sistemi, 1993 yılında bağımsız Azerbaycan’ın devlet başkanı olmasıyla da aynen uygulamaya koyar. Fakat bu süreçte Aliyev’in devlet petrol şirketi başta olmak üzere, toplumsal yaşamda önemli olan bütün kuruluşlara, idari, siyasi, iktisadi vd., “önemli noktalara, özellikle Nahçıvan kökenli yakın ve sadık tanıdıklarını atama(sı).... Aliyev’e yakın Bakü’lü elitler arasında dahi rahatsızlık” (Güneş, 2004: 103-104; Guliyev, 2005: 29-30) nedeni olur. Ancak nihayetinde, “iktidarın tüm ağırlığıyla Aliyev’in etrafında odaklanması sonucu, ülkedeki politikacılar ve farklı çıkar grupları, isteklerini yerine getirebilmek için (kariyer, ihale vb.) Aliyev’e ulaşmanın bin bir yolunu dener hale” gelirler (Güneş, 2004:104). Böylece, Aliyev de sahip olduğu bu güçle kimi zaman ödüllendirerek, kimi zaman da cezalandırarak ülkede kendisine olan bağlılığı kalıcı hale getirir. Bu yapı, İlham Aliyev döneminde de aynen devam etmektedir.

Bütün bu anlatılanlarla birlikte, sonuçta, Azerbaycan’da siyasal istikrarın sağlanmasında Ermenilerle yapılan ateşkes, petrol boru hatlarıyla ilgili anlaşmalar ve Haydar Aliyev’in siyasi tecrübesi oldukça etkili olmuştur. Fakat belirtmek gerekir ki, Ermanistan’la ateşkes sonrasında Azerbaycan topraklarının yüzde yirmisinden fazla bir kısmı Ermenilerin elinde kalmıştır. Bununla birlikte, Azerbaycan, sorunun çözümü

noktasında, yapmış olduğu başarılı petrol anlaşmalarıyla, oyuna ABD ve Avrupa'yı da dahil etmiştir. Fakat, henüz sorunun çözümüyle ilgili somut bir gelişme sağlanamamıştır.

Kısaca, Haydar Aliyev'in Azerbaycan'a belki de en önemli hizmeti, ülkede siyasal istikrarı sağlaması, devlet otoritesini tesis etmesi ve sivil iradeyi silahlı güçlere karşı egemen kılması olmuştur. Öte yandan Aliyev, karizmatik ve otorite sahibi bir lider olmakla birlikte, iktidarı döneminde otoriter bir yönetim anlayışı benimsemiştir. Bunda, ülkenin içinde bulunduğu koşullar, siyasal iktidarını ve devlet otoritesini güçlendirmek istemesi, geçmiş dönemin siyasal kültürü ve de Elçibey döneminde başlayan ve kendisine de yönelen darbe girişimleri etkili olmuştur. Özetle; Haydar Aliyev döneminde Azerbaycan'da devlet otoritesi kurulmuş ve siyasal istikrar sağlamış; fakat demokrasinin kurumsallaşması yönünde önemli bir gelişme kaydedilememiştir.

3.1.2. Siyasi ve İdari Yapı

Azerbaycan'da bağımsızlık sonrası demokrasiye geçiş süreci, öncelikle siyasi ve idari yeniden yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Pek çok güçlkle karşılaşılan bu süreçte kimi yazarların da ifade ettiği gibi, “devletin etkinliğini ve kurumları hiç yoktan” (Fukuyama, 2005: 9) inşa etmek, diğer bir ifadeyle de, “saygı görecek yeni bir devletin ve ekonomik yapının sıfırdan başlamak suretiyle kurulması” (Motika, 2005:2) gerekmiştir. Böylece, bu dönemde devletin yeniden inşa edilmesi, “yeni idari (ve siyasi) kurumların yaratılması ve var olanların güçlendirilmesi” (Fukuyama, 2005: 7) zorunluluk arzemiştir. Kemal Karpat'ın da belirttiği gibi (Karpat, 2003: 7), “bu geçiş ve evrim sürecine genellikle “batılılaşma” ya da “modernleşme” adı verilmektedir; çünkü yeni örgütler oluşturma süreçleriyle benimsenen biçimler, Batı'nın sosyal-siyasal düzenini” çağırıştır.

Bu çerçevede, Azerbaycan'da daha bağımsızlık elde edilmeden, birlik bünyesindeki gelişmeler paralelinde 1989 yılında “egemen cumhuriyet statüsü” ülke anayasasına eklenmiş ve 1990 yılında da devlet başkanlığı makamı tesis edilmiştir (Aleskerli, 1995: 2). Bağımsızlığın ilk yılında (1991) ise, daha sonra “milli meclis” adını alacak olan “milli şura” ve icra hakimiyeti sistemi (valilik sistemi) hayata geçirilmiştir. Öte yandan, 1991 Mart ayı itibariyle yeni anayasa hazırlama çalışmaları başlamış ve bu amaçla bir komisyon kurulmuş; fakat siyasi istikrarsızlık ve belirsizlik ortamı komisyonun çalışmalarını engellemiştir. Haziran 1992'deki devlet başkanlığı seçiminden sonra konuyla ilgili yeni bir

çalışma grubu oluşturulmuş (TDV-KAV, 1996: 29), bu süreç, 1993 yılına, Aliyev iktidarına kadar devam etmiştir. Bu dönemde, komisyon yine yenilenmiş, sözü edilen çalışmalar 1995 yılına, anayasanın kabulüne kadar sürmüştür. Kısaca, Azerbaycan’da idari ve siyasi yeniden yapılanmanın temelleri gerçekte, Ebulfaz Elçibey döneminde (1992-1993) atılmaya başlanmakla birlikte, devletin yeniden inşası, esasen Haydar Aliyev döneminde (1993-2003) gerçekleştirilmiştir.

3.1.2.1. Siyasi Yapı ve Kurumlar

Günümüzde pek çok düşünüre göre, toplumların sosyo-ekonomik ve siyasal gelişiminin temelinde güçlü siyasal kurumlar vardır. Kemal Karpat’a göre (Karpat, 2003: 14), “siyasal kurumlar yalnızca fikir ve eylem üreten merkezler olarak değil, aynı zamanda da özgürlük ve ulusal gurur simgeleri olarak sosyal ve siyasal çağdaşlaşma sürecinde yaşamsal bir rol oynar.” Ayrıca, Francis Fukuyama ve Samuel Huntington’un da vurguladığı gibi (Fukuyama, 2005: 7; Huntington, 1965-1966), “özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki ciddi sorunların kaynağında zayıf, yetersiz ya da gölge hükümetler” bulunmaktadır. Bu tespiti, Sovyetler Birliği sonrasında bağımsızlığını kazanan ve bir “geçiş süreci” yaşayan bütün toplumlar, kısa sürede edindikleri tecrübelerle kavramışlar ve mevcut şartlar dahilinde güçlü idari ve siyasi yapılar kurmaya yönelmişlerdir. Fakat bu yöneliş, Doğu Avrupa ve Baltık ülkeleri dışında genelde, yarı-otoriter bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Azerbaycan da bu ülkelerden birisidir.

Azerbaycan’da siyasi kurumların inşası ve gelişimi, 1991 yılında bağımsızlıkla birlikte başlamış olmakla birlikte, gerek iç kargaşa, gerekse Karabağ savaşı nedeniyle ülkede uzun süre siyasal istikrar sağlanamamış, dolayısıyla da güçlü bir hükümet sistemi ve yerleşik bir siyasi yapı kurulamamıştır. Ancak 1995 anayasasıyla siyasal kurumların çerçevesi çizilebilmiş ve siyasal rejim belirginlik kazanmaya başlamıştır. Bugün itibariyle ülkede, çağdaş bir anayasa, parlamento, devlet başkanlığı, seçim sistemi, çeşitli siyasal partiler, iktidar ve muhalefet gibi demokratik siyasal sistemin temel formel kurumları inşa edilmiş bulunmakla birlikte, bu kurumların aslına uygun biçimde işletilmesi konusundaki sıkıntılar büyük ölçüde devam etmektedir.

Anayasa

Azerbaycan’da ilk anayasa, 1920 yılında birinci demokrasi tecrübesi döneminde kabul edilir. Fakat bu dönem çok kısa sürer. Sovyetler Birliği döneminde ise, ülkede ilk

anayasa 1921 yılında hayata geçer (Emrahgızı, 1995: 3). 1922 yılında Azerbaycan’la, Gürcistan ve Ermenistan arasında “Transkafkasya Federasyonu” oluşturulduğu için, mevcut anayasa 1922’de Transkafkasya Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti, 1924’de ise, Sovyet anayasasına uygun hale getirilir. 1936 yılında Sovyetler Birliği’nde Stalin Anayasası’nın kabulüyle de, mevcut anayasa 1937 yılında revize edilir ve ülke doğrudan SSCB’ni oluşturan cumhuriyetlerden biri haline gelir. İlerleyen süreçte, 1977 yılında yenilenen SSCB anayasası, 1978 yılında aynen Azerbaycan’da da kabul edilir. 1990 yılında Sovyetlerin 1978 anayasasında köklü değişikliklere gidilir (Aleskerli, 2005: 2). “Glasnost” ve “Perestroyka” döneminin bu değişiklikleri aynı tarihte Azerbaycan anayasasına da yansır.

1991 yılındaki bağımsızlıkla birlikte, ülkede yeni anayasa çalışmaları da başlar. Bağımsızlık beyannamesinden esinlenen yeni anayasa taslağının yapım süreci, oldukça zor şartlar altında başladığı için sonuçlanması uzun sürer (TDV-KAV, 1996: 29; Aleskerli, 2005). Nihayetinde 12 Kasım 1995 yılında yapılan bir referandumla mevcut anayasa kabul edilir. Bu anayasanın 7. maddesine göre Azerbaycan Cumhuriyeti, halk egemenliğine dayanan, demokratik, laik ve üniter bir hukuk devletidir. Aynı maddenin 3. fıkrasına göre de, yasama yetkisi milli meclise, yürütme yetkisi devlet başkanına, yargı yetkisi ise bağımsız mahkemelere aittir (Azerbaycan Respublikası Konstituyası, 1996: 4). Böylece 1995 anayasası, Azerbaycan’da kuvvetler ayrılığına dayanan demokratik bir siyasal rejim ve başkanlık hükümeti sistemi öngörür. Fakat, aynı zamanda, yürütme organını (başkanı) aşırı derecede yetkili kılar.

Öte yandan, Azerbaycan’da anayasa yapım süreci, ülkenin Avrupa Konseyi adaylık sürecine denk düştüğü için, Konsey’in tavsiyeleri de dikkate alınarak anayasa metninde temel hak ve özgürlükler konusuna geniş bir yer ayrılır (İnsan Hüquqları Bülleteni, 1998: 9; Missouri, 2004: 89). Böylece, mevcut anayasada İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde yer alan bütün haklar ülke vatandaşlarına tanınır. Anayasaya göre, bütün vatandaşlar soyuna, milliyetine, dinine, cinsine, kökenine, statüsüne, sosyal pozisyonuna, inancına, siyasal parti ve sosyal aidiyetine göre ayırım gözetilmeksizin eşit haklara sahiptir. Anayasanın sağladığı bu çerçeve uyarınca 1998 yılında “vatandaşlık yasası” çıkarılır. 2002 yılında ise, mevcut anayasada bazı değişiklikler yapılır ve eklemelerde bulunulur.

Yürütme: Başkanlık Sistemi ve Devlet Başkanlığı

Orta Asya ve Kafkasya'nın bütün yeni demokrasileri gibi Azerbaycan da hükümet sistemi olarak "başkanlık rejimini" benimsemiştir. Ülkede başkanlık makamı daha bağımsızlık elde edilmeden birlik bünyesindeki gelişmeler neticesinde 1990 yılında tesis edilmiştir. 1995 anayasası ise, kurumun çerçevesini kesin olarak çizmiş ve güçlü bir başkanlık yapılanması öngörmüştür. Anayasanın 8. maddesi uyarınca yürütme yetkisi devlet başkanına verilmiştir. Başkan, hem devletin, hem de yürütmenin başı olarak ülke içinde ve dışında devleti temsil etmektedir. Anayasanın 100. maddesi ülkede başkanın seçilme şartlarını tayin etmiştir.

Buna göre ülkede on yıl ikamet eden, 35 yaşını dolduran, yüksek tahsilli, çifte vatandaşlığı olmayan ve ağır suçlardan hüküm giymemiş bütün Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları devlet başkanı seçilebilmektedir. Anayasanın 101. maddesine göre de, ülkede devlet başkanı beş yıllık bir dönem için doğrudan halk tarafından seçilmekte ve bir aday en fazla iki dönem başkanlık yapabilmektedir. Seçimlerin birinci turunda toplam oyların üçte ikisini alan aday seçimi kazanmakta, aksi taktirde, bir hafta içinde ikinci tur seçimlere gidilmesi öngörülmektedir (Azerbaycan Respublikası Konstituyası, 1996). Fakat ülkede hiçbir zaman ikinci tura ihtiyaç kalmamıştır. Başkanlar oldukça yüksek oy oranlarıyla seçilmişlerdir. Bu da iç ve dış kamuoyunca daima seçim sonuçlarının eleştirilmesine neden olmuştur. Öte yandan, 24 Agustos 2002'de yapılan anayasa değişikliği ile devlet başkanlığı seçimlerine ilişkin ilk turda seçimleri kazanmak için 2/3 oranında oy alma kuralı değiştirilmiş ve bunun yerine % 50'den fazla oy alma ibaresi eklenmiştir (Aslanlı, 2002: 12).

Bununla birlikte Brenda Shaffer'ın da belirttiği gibi (Shaffer, 2001: 12), Azerbaycan'da "president", devletin başı olarak ülkenin hem iç, hem de dış meselelerinde son derece yetkilidir. Siyasi dokunulmazlığa sahip olan başkan, devlet bütçesi ve yasaların onaylanması (parlamentoyla birlikte), sosyo-ekonomik programlarının belirlenmesi, başbakan ve bakanlar kurulunun atanması, parlamento seçimlerini yenileme, orduya başkumandanlık etme, olağanüstü durumlarda savaşa ve barışa hükmetme gibi daha pek çok yetkiyle donatılmıştır (Asgerov, 1998). Ayrıca, başkan ülkedeki bütün adli, idari, iktisadi, bürokratik, askeri ve diplomatik üst düzey atamaları yapmakla yetkilidir. Yine, Brenda Shaffer'ın da vurguladığı gibi (Shaffer, 2001: 12), ülkede yönetim çoğu zaman,

“president fermanlarıyla” (emir, serencam ve kararname gibi genel düzenleyici idari işlemler) gerçekleştirilmektedir.

Bu yönetim yapısı ülkede, esasen, Haydar Aliyev döneminde tesis edilmiştir. Haydar Aliyev devlet başkanı olarak elde ettiği anayasal güç ve şahsına sağladığı saygınlıkla, hem ülkenin birliğini, hem de siyasal istikrarını temsil etmiştir. Fakat demokrasinin pekişmesi konusunda pek bir ilerleme kaydedilememiştir. Louis Missouri’ye göre (Missouri, 2004: 81), bağımsızlığını elde ettikten on yıl sonra bile Azerbaycan, açıkça otoriter bir karakter sergileyen “katı” başkanlık hükümeti sistemini, kendine mahsus özellikleriyle ciddi bir şekilde korumaktadır. Yazara göre ülke, liberal demokratik sistemin temellerini atmada büyük mesafe katetmesine rağmen, geçmişin izleri halen sürmekte ve bu durumun çözümü için uzun bir zaman gerekmektedir.

Öte yandan, Haydar Aliyev dönemiyle ilgili olarak Louis Missouri’ye göre, (Missouri, 2004: 81): “Azerbaycan’da en önemli politik konu, iktidarın intikali sorunudur.... Haydar Aliyev, ülkenin politik sisteminin merkezinde yer almaya devam etmekte, gücü yönetimin bütün branşlarında katı biçimde geçerliliğini korumakta ve onayı olmadan önemli hiç bir karar alınamamaktadır.” Aşağı yukarı aynı durum, İlham Aliyev döneminde de geçerliliğini korumaktadır. Konuyla bağlantılı olarak Hikmet Hacızade de şunları belirtmektedir (Hacızade, 2002: 75):

“Bize melumdur ki, prezidentli respublikada dövlət başçısı (başkanı) öz ıslahatlarını parlamentin razılığı olmadan heyata keçirebilmez. Ölkemizde bu prosesin (sürecin) hansı (hangi) revanlıkla (kolaylıkla) keçdiğini yaxşı (çok iyi) təsevvür edirik. Cəsarət edip demək istədim ki, neinki (sadece) Milli Məclis, hətta ekser siyasi partiyaların və ictimai təşkilatların “ganunverici organları” (karar organları) liderlərinin yuxarıdan verdiyi qərarlar (kararlar) üzrə təhminən yekdilliklə səs verirlər (karar alırlar).”

Bütün bu ifade edilenlerle birlikte, sonuçta, Azerbaycan’ın başkanlık sistemi uygulamasıyla ilgili kısaca şunları söyleyebiliriz: Ülkede yönetim yapısı güçlü bir yürütme organına dayanmaktadır. Mevcut başkanlık sistemi pratiği, Azerbaycan’la birlikte bütün Orta Asya ve Kafkasya ülkelerinde devletin kurumsallaşmasını ve siyasal istikrarı kolaylaştırırken, gücü bir merkezde yoğunlaştırdığı, diğer bir ifadeyle de başkanın şahsında cisimleştirdiği için demokrasinin güçlenmesini ve pekişmesini engellemektedir.

Yasama: Parlamento (Milli Meclis)

Azerbaycan’da ilk parlamento 1918 yılında Demokratik Azerbaycan Cumhuriyeti döneminde tesis edilir. 1920 yılında ülkenin Bolşevik işgaline uğramasıyla bu meclis dağıtılır. Daha sonra Sovyetler Birliği bünyesinde dönemin koşullarına uygun olarak parlamento geleneği sürdürülür. Sovyetlerin çöküşü ve bağımsızlık sürecinde 1990 yılında ülkede Sovyet Sosyalist Azerbaycan Cumhuriyeti Yüksek Soveti’nin (meclisi) son seçimleri yapılır. Ülkede, “20 Yanvar Olayları” akabinde olağanüstü hal şartlarında gerçekleştirilen bu seçimler, mevcut komünist parti yönetimini güçlendirmeyi amaçlayan bir zihniyetle tertiplense de parlamentoya bağımsızlık ve demokrasi taraftarı azınlık bir grup da girmeyi başarır.

Nihayetinde bu meclis, AHC’nin de baskısıyla 1991 Ekim’inde ülkenin bağımsızlığını ilan eder. Fakat bu süreçte, ülkede mevcut Azerbaycan Komünist Partisi yönetimi ve AHC örgütü olmak üzere iki başlı bir yönetim ortaya çıkar. AHC, bağımsızlık sonrasında parlamento ve başkanlık seçimlerinin yenilenmesi, ülkenin idari, siyasi ve iktisadi açıdan yeniden yapılandırılmasında söz sahibi olmak için mevcut Yüksek Sovet’in yapısında değişikliğe gidilmesi ve “Milli Şura”nın tesis edilmesi isteğini mevcut komünist parti yönetimine kabul ettirir. Bunun üzerine, 26 Kasım 1991 tarihinde, Azerbaycan Yüksek Sovyeti’nin faaliyetine son verilir ve onun terkiibinden elli milletvekilinden oluşan Milli Şura oluşturulur (İnam Plüralizm Merkezi, 1998: 28; Halk Gazetesi, 1991). Bu elli milletvekilinin 25’i çoğunluğunu AHC’nin oluşturduğu demokratik güçleri, 25’i ise Komünist Partisi’ni temsil eder. Böylece ilerleyen süreçte “Milli Meclis” adını alacak olan bu Şura, 1995 anayasasında tanımlanan “Milli Meclis”in de temelini oluşturur.

1995 anayasasında ülkede halk egemenliğini temsil eden ve halkın genel oyuyla seçilen yasama organı olarak tek meclis öngörülmüştür. Buna göre, ülkede parlamento işlevini yerine getiren Milli Meclis, beş yıllık bir süre için seçilen 125 milletvekilinden oluşmaktadır (Azerbaycan Respublikası Konstituyası, 1996: madde 82). Seçimlere 18 yaşını dolduran vatandaşlar iştirak etmekte, 25 yaşını dolduranlar ise aday olarak katılabilmektedir. Öte yandan, bağımsızlık sonrasında Azerbaycan’da ilk parlamento seçimleri, 11 Ekim 1995’te gerçekleştirilmiş ve bu seçimlerde iki farklı seçim usulü uygulanmıştır. Buna göre, 125 milletvekilinden oluşacak olan ülke parlamentosunun 100 üyesi dar bölge çoğunluk sistemiyle, 25 üyesi ise ülke genelinde nisbi temsil sistemiyle

seçilmiştir. Ayrıca, seçim yasasına göre bu 25 üye, parti listelerinden seçilirken, diğer 100 üye, parti listelerinin dışında seçilmiştir (Aslanlı, 2002: 7; Missouri, 2004: 83). Fakat pratikte bu çok anlamlı bir ayrım değildir. Milletvekilliğini kazanan adaylar mecliste istedikleri parti safına katılabilmektedirler.

Bununla birlikte, 24 Ağustos 2002’de yapılan anayasa değişikliğine ilişkin referandumla parlamentonun oluşumuna ilişkin ikili seçim sistemi değiştirilmiş ve parlamento seçimlerinin tek seçim yöntemi ve çoğunluk sistemiyle gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır (Aslanlı, 2002: 12). Bunlarla birlikte, bahar ve güz oturumları olmak üzere yılda iki olağan çalışma dönemi olan Azerbaycan Parlamentosu’nun mevcut sistem içindeki yetki ve sorumluluklarına baktığımızda ise, kurumun temel olarak insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin korunması, seçimler, yargı sistemi, yurttaşlık, ticaret, vergi, sosyal güvenlik, ulaşım, iletişim, gümrük, bankacılık, bütçenin onaylanması ve denetlenmesi, işçi ve işveren ilişkileri gibi alanlardaki yasal düzenlemelerle klasik parlamento işlevlerini yerine getirdiğini görmekteyiz (Shaffer, 2001: 12).

Milletvekillerinin sistem içinde statüsüne baktığımızda ise, görev süreleri boyunca siyasal dokunulmazlığa sahip oldukları ve suçüstü yakalanma hali dışında cezai sorumluluklarının bulunmadığı görülmektedir. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkilere baktığımızda ise, ülkede kuvvetler ayrılığı ilkesi geçerli olmakla birlikte, sistem içinde devlet başkanının merkezi bir konumda olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni, başkanın gerek anayasal bakımdan çok güçlü bir konum elde etmesi, gerekse uygulamada parlamentoya karşı üstünlük sağlamasıdır. Elbette, burada geçmiş siyasal kültürün kalıntıları da büyük rol oynamaktadır. Bu ilişkiye yasal açıdan baktığımızda ise, başkanın parlamentoyu feshetme yetkisi olmamakla birlikte, parlamentonun çıkardığı yasaları veto etme yetkisi bulunmaktadır. Başkanın veto ettiği yasanın geçerlilik kazanması için de, parlamentonun % 95’lik bir çoğunlukla tekrar ilgili yasaı onaylaması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Azerbaycan’ın yönetim yapısı güçlü bir yürütmeye dayanmakta, pek çok geçmiş Sovyet (post-Soviet) ülkesinde olduğu gibi, Azerbaycan’da da parlamento, başkanın gücü karşısında çok zayıf kalmaktadır. Üstelik, devlet başkanlığı ofisi (prezident aparatı) de geniş bir alanda, hemen her sahada oldukça önemli bir otoriteye sahip olup, bir üst yönetim ve amir konumundadır. Louis Missouri’nin ifadesiyle, “böylece, yürütmenin

gücü, başkan ve parlamento arasında muhtemel olmayan anlaşmazlıklarda bile garantiye alınmış” bulunmaktadır (Missouri, 1994: 81).

Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler

1995 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası’nda, ülke vatandaşlarının iradesinin, doğrudan, genel ve eşit seçim hukuku temelinde, gizli ve bireysel oy verme yoluyla özgür bir ortamda hayata geçirilmesi gereği vurgulanmıştır. Ayrıca ülkede geçerli olacak seçim sistemi ve üst yönetim organlarıyla ilgili seçimlerin anayasal esasları tespit edilmiştir. Bu esaslar, genelde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanmıştır. Konuyla ilgili olarak, anayasanın birinci maddesine göre ülkede egemenliğin yegane kaynağı Azerbaycan halkıdır. Anayasanın üçüncü maddesine göre de Azerbaycan Halkı, öz hakları ve menfaatleriyle ilgili her meseleyi referandumla halletme hakkına sahiptir. Yine, anayasanın dördüncü maddesine göre, seçim hakkı, vatandaşların temel siyasi haklarından biridir (Azerbaycan Respublikasının Konstitusiyası, 2002: 5-6).

Ayrıca, anayasanın “Seçim Hukuku” olarak adlandırılan 56. maddesi de, Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlarının seçme, seçilme ve referandumlara iştirak hakkını eşit biçimde tespit etmiştir (Azerbaycan Respublikasının Konstitusiyası, 2002: 22). Halihazırda ülkede belediye başkanlığı seçimleri dışındaki bütün seçimler, devlet başkanlığı, parlamento ve belediye meclisi seçimleri, doğrudan halk tarafından gerçekleştirilmektedir. Devlet başkanlığı ve parlamento seçimlerinde “çoğunluk sistemi” uygulanırken, belediye meclisine üye seçimlerinde “nisbi temsil” sistemi uygulanmaktadır.

Anayasadaki esaslara uygun olarak 2003 yılında dönemin devlet başkanı Haydar Aliyev’in fermanı ve parlamentonun onayıyla geçerlilik kazanan Azerbaycan Seçim Mecellesi’nde de ülke vatandaşlarının seçim hakkı garanti altına alınmıştır. Mecelle’nin üçüncü, dördüncü ve altıncı maddelerine göre, bütün vatandaşlar ırkına, milliyetine, diline, dinine, cinsine, menşesine, sosyal statüsüne ve siyasi parti mensubiyetine bakılmaksızın seçme, seçilme ve referandumlara katılma hakkına eşit biçimde sahiptir (Seçki Mecellesi, 2003a: 21-22). Bu mecelle, ülkede gerçekleştirilen referandum, milli meclis, devlet başkanlığı ve belediye seçimlerinin anayasal esaslarını ayrıntılı biçimde düzenlendiği gibi, Azerbaycan Merkezi Seçim Komisyonu’nun çalışma prensiplerini de açıkça belirlemiştir (Seçki Mecellesi, 2003b: 23-242).

Bu yasal çerçevenin yanında Azerbaycan’da bağımsızlık sonrası ilk demokratik seçimler, 1992 yılında Ebulfaz Elçibey’i devlet başkanlığına taşıyan seçimler olmuştur. Bunu, 1993 yılında Haydar Aliyev’i devlet başkanı yapan seçim, 1995 anayasa referandumu ve parlamento seçimleri, 1998 devlet başkanlığı seçimi, 1999 belediye seçimleri, 2000 parlamento seçimleri, 2002 anayasa değişikliği ile ilgili referandum, 2003 devlet başkanlığı seçimleri, 2004 belediye seçimleri ve 2005 parlamento seçimleri izlemiştir. Bununla birlikte, ülkede 1992 yılındaki ilk devlet başkanlığı seçimleri dışındaki hemen hemen bütün seçimler, gerek iç kamuoyu, gerekse dış kamuoyunca anti-demokratik uygulamalara sahne olması nedeniyle eleştirilmiş (Freedom House, 1995: 1-4), hatta çoğu zaman, ana muhalefet partileri tarafından seçimlere hile karıştırıldığı gerekçesiyle seçimler boykot edilmiştir.

Ülkedeki siyasal partiler ve parti sistemine bakıldığında ise, pek çok bölge ülkesine göre daha ileri bir düzey yakalanmış ve siyasi hayatta bir iktidar-muhalefet ortamı oluşmuş olmakla birlikte, ülkede bu konuda da pek çok sorun varlığını sürdürmektedir. Öte yandan, ülkede siyasi parti ve örgütlerin ilk ortaya çıkışı, Aydın Balayev’in de ifade ettiği gibi (Balayev, 2004: 87-89), 1905-1907 I. Rus Devrimi ve 1918 Demokratik Azerbaycan Cumhuriyeti dönemine kadar uzanmaktadır. Bu dönemde “Difai”, “Müdafiyye”, “Şems”, “Himmet” ve “Müsavat” gibi çok sayıda siyasi parti ve örgüt kurulmuştur. Sovyetler Birliği döneminde ise, Komünist Parti dışında parti kurmak anayasal bakımdan mümkün olmadığı için, birlik bünyesindeki diğer ülkelerde olduğu gibi Azerbaycan’da da çok partili bir siyasi hayat söz konusu olmamıştır.

1990 yılında Sovyet anayasasındaki değişikliklerle bütün birlik ülkelerinde olduğu gibi Azerbaycan’da da siyasi parti ve örgütler gelişmeye başlamıştır. Bununla birlikte, bugün, Azerbaycan siyasal hayatında etkin olan hemen hemen bütün siyasal partiler, esasen, bağımsızlık döneminde “Dağlık Karabağ Sorunu” etrafında teşkilatlanmışlardır (Güneş, 2004: 98). Yine, bugün, ülkedeki pek çok siyasal parti, Aydın Balayev’in de belirttiği gibi (Balayev, 2004: 91), Azerbaycan’ı bağımsızlığa taşıyan Azerbaycan Halk Cephesi bünyesinden ayrılan gruplarca kurulmuştur. Louis Missouri’ye göre, bu dönemin ya da 1990’lar Azerbaycan politikasının en temel başarısı, olağanüstü bir ortamda ülkede istikrara yardım eden siyasi parti sisteminin ortaya çıkması ve pekişmesidir.

Yazara göre, karşıt grupların sürekli yönetim değişikliklerinde bulunduğu komşu Gürcistan ve Ermenistan'dan farklı olarak Azerbaycan'da, 1990'lı yılların başlarında, bugünün temel karşıt güçlerini oluşturan, birkaç büyük siyasal partinin kuruluşuna şahit olunmuştur. İlerleyen süreçte bu partilerden bazı küçük kopmalar yaşansa da halihazırda bu örgütlerde gücü elinde bulunduran hakim kadrolar varlıklarını korumaktadırlar (Missouri, 2004: 81-82). Missouri'nin yukarıda ifade ettiği hususlarda haklılık payı olmakla birlikte, ilgili dönemde Azerbaycan'da güçlü ve kurumsallaşmış bir parti sisteminin ortaya çıktığını söylemek pek mümkün değildir. Bunu, dönemin en güçlü siyasal örgütü AHC için de söyleyebiliriz. Zaten, bir ölçüde parti içi disiplini sağlayamadığı ve kurumsallaşamadığı için iktidarı kısa sürmüştür. Gerçi, AHC bünyesinde parti disiplini sağlamak da çok zordur.

Çünkü bu örgüt, bağımsızlık mücadelesi ve “Karabağ Sorunu” nedeniyle pek çok farklı gruptan oluşmuştur. Dolayısıyla, bağımsızlık sonrasında bünyesinden birçok siyasal parti çıkarmıştır. İlerleyen süreçte, 1992-93 kısa iktidar süresi dışında AHC'si de dahil, bu partilerin hepsi muhalefette kalmıştır. Ülkede 1993 yılından itibaren Haydar Aliyev'in kurduğu Yeni Azerbaycan Partisi (YAP) iktidar makamındadır. Gerek yürütme, gerekse yasama halen bu partinin tamamen kontrolü altında bulunmaktadır. O günden bu yana da ülkede iktidar ve muhalefet partileri arasında büyük bir kutuplaşma yaşanmakta ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşların diyalog girişimleri dahi sonuçsuz kalmaktadır. Ayrıca, 1993 yılından itibaren iktidar partisi olan YAP, sürekli güç kazanırken, muhalefet partileri arasında seçimlerde birlikte hareket etme eğilimleri gözlemlenmekle birlikte, büyük ölçüde bir parçalanma ve marjinalleşme eğilimi yaşanmaktadır. Belli siyasi liderler etrafında belli grupların toplanmış olduğu bu partilerde, belki Musavat ve Azerbaycan Halk Cephesi hariç, parti örgütünün zayıf kaldığı ve kurumsallaşmadığı görülmektedir.¹

Bununla birlikte, Azerbaycan'da çok partili sisteme dayanan ilk seçimler, 12 Kasım 1995 tarihli parlamento seçimleri olmuştur. Bu seçimlere Yeni Azerbaycan, Azerbaycan Halk Cephesi, Ana Vatan, Milli İstiklal, Demokratik İstiklal, Azerbaycan Namine Alyans Demokratik Sahipkarlar ve Milli Devletçilik partileri katılmış ve parlamentoya

¹ Muhalefette yapmanın zaten kolay olmadığı bir ortamda, bir de uzun süre seçim kazanamama bu partilerde güç erozyonuna neden olmuştur. Bu parti liderlerine göre de, iktidardan uzun süre uzak kalmalarının nedeni, iktidar partisinin düzenlediği hileli seçimlerdir.

muhalifetten sadece AHC ve AMİP'den temsilciler girebilmiştir. Musavat Partisi'nin alınmadığı seçimlerde muhalifet partilerinin 125 sandalyelik parlamentodaki toplam üye sayısı 20'yi geçememiştir (İsakov, 1995: 29; Aslanlı, 2002: 7). Öte yandan, bugün, ülkede altmışa yakın siyasi partinin faaliyet gösterdiği, fakat bunlardan otuz kadarının resmen kayıtlı olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, kimi yazarların da vurguladığı gibi, bugün Azerbaycan siyasi parti sisteminin temel özelliğini, siyasi partilerin belli bir siyasi platform (ideoloji ve program) temelinde değil de, belli liderler etrafında yapılanması oluşturmaktadır. Bu nedenle, çoğu zaman, aynı siyasi yelpazeye ait partiler farklı kutuplarda yer alabilmektedir (Balayev, 2004: 92; Güneş, 2004: 113-114).

Yine, gerek iktidar, gerekse muhalifet partilerinin bünyeleri çok da homojen bir görünüm sergilememektedir. Bu partiler farklı düşünce ve çıkar gruplarını aynı anda bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu durum, siyasi süreçte zaman zaman yaşanan çıkar çatışmalarıyla günyüzüne çıkmaktadır. Konuyla ilgili bazı yazarlar (Güneş, 2004: 99), Azerbaycan siyasal yaşamında, “özellikle siyasal patronaj ve partiler üzerindeki siyasal yönlendirmelerin kalkması durumunda ideolojik ve siyasal olarak netleşme ve sayısal olarak sadeleşmenin yaşanacağını” ön görmektedirler. Öte yandan, Hikmet Hacızade'nin siyasi partilerle ilgili Azerbaycan basını incelemesine göre; ülkede siyasi partileri birleştiren ya da ayırtıran temel düşünce sistemleri ve tutumları Azerbaycancılık, Türkçülük, İslamcılık, Birleşik Azerbaycancılık, Liberalizm, Milliyetçilik, Sosyalizm/Komünizm, lider etrafında toplanma ve lidere bağlılık şeklinde belirlenmiştir (Hacızade, 1996: 2).

Bunlarla birlikte kimi yazarlarında ifade ettiği gibi, günümüz Azerbaycan siyasal hayatını artık siyasal partiler olmadan düşünmek mümkün değildir. Çünkü ülkede demokrasinin kökleşmesi, büyük ölçüde çok partili siyasal yaşamın olgunlaşmasına bağlıdır (Şiraliyev ve Ahmedov, 1997: 213; Veliyev ve Hüseyinov, 1995: 3-4). Dolayısıyla, bütün eksikliklerine rağmen ülkenin politik yaşamında bu kurumların önemli bir yeri bulunmaktadır. Ancak, bu örgütler hala 3 Haziran 1992 tarihinde kabul edilen Siyasal Partiler Yasası'yla yönetilmektedir. Bu yasaya göre, ülkede siyasal faaliyet ancak siyasal partiler aracılığıyla yürütülmektedir. Bu yasanın dördüncü ve on dördüncü maddelerine göre, bir parti asgari bin kişilik bir üye sayısı ile oluşturulabilmekte ve yasal statü elde edebilmesi için de adalet

bakanlığı tarafından kayda alınması gerekmektedir (Siyasi Partiler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 1992: Madde 4 ve 14; Aslanlı, 2002: 3).

Yasada bu kayıt işleminin sonuçlandırılmasına belli bir süre sınırı getirilmediği için, uygulamada birçok siyasal parti resmîlik kazanamamakta ve seçimlere katılamamaktadır. Bu da, siyasal hayatta büyük sıkıntılara neden olmaktadır. 1995 anayasası da, siyasal partiler konusunda ciddi bir düzenleme getirmemiştir. Bu nedenle, muhalefet partileri ülkede sık sık siyasal eşitlik, siyasal rekabet ve yasal mevzuata aykırılıklar yaşandığını iddia etmektedirler. Örneğin, Azerbaycan muhalefet partilerinin sürekli biçimde 1992 Siyasal Partiler Kanunu'na atıfta bulunarak, devlet başkanının parti başkanı ve üyesi olamayacağı yönündeki itirazları, iktidar partisince bu kanundan daha sonra kabul edilen 1995 anayasasının bu konuda bir yasaklama getirmediği şeklinde karşılanmaktadır. Konuyla ilgili son olarak, Azerbaycan'daki siyasal partiler analiz edildiğinde, hemen hemen bütün partilerin yapılanma, program, yönetmelik ve amaç itibarıyla türdeş bir görünüm sergiledikleri belirtilebilir.

3.1.2.2. İdari Yapı ve Kurumlar

Azerbaycan'da idari yapı, Sovyet döneminden miras kalmıştır. Bir bakıma, Sovyetler Birliği dönemindeki idari yapılanma aynen korunmaktadır. Brenda Shaffer'in de belirttiği gibi, ülke 65 kırsal rayon (ilçe) ve 11 şehir olmak üzere 76 birime ayrılmıştır. Bu birimlerin yöneticileri devlet başkanınca atanmaktadır (Shaffer, 2001: 12-13). İdari yapıda en temel birim "rayon" olmakla birlikte ülke, bölge, şehir, kasaba ve köy gibi farklı idari birimlere de sahiptir. Ayrıca Azerbaycan, Bakü, Nahçıvan, Gence-Kazak, Şeki-Zagatala, Guba-Haçmaz, Aran, Lenkeran-Astara, Şamahı-Şirvan ve Karabağ olmak üzere dokuz bölgeye ayrılmış olmakla birlikte, Nahçıvan ve Karabağ dışındaki bölgelerin idari yapı içinde ciddi bir örgütlenmesi söz konusu değildir. Zaten, Karabağ da işgal altında bulunmaktadır. Bakü, Nahçıvan, Gence, Sumgayıt, Ali Bayramlı, Lenkeran, Mingçeşevir, Şeki, Yevlak, Naftalan ve Şuşa ise, ülkenin şehir olarak adlandırılan büyük yerleşim yerleridir.

Azerbaycan'da şehirler, idari birim olarak ülkemizdeki illere karşılık gelirken, rayonlar da genelde ilçelere denk düşer. Öte yandan Bakü, Gence ve Nahçıvan olmak üzere, ülkede kendisine bağlı rayonları (ilçeleri) olan üç büyük şehir bulunmaktadır. Şehir ve rayonların yönetimi, merkezi idarenin temel birimleri olan "icra hakimiyetlerine" bağlıdır. Köy ve kasabalar ise, şehir ve rayonlara bağlı olduğu için bu birimlerin yönetimi, ilgili icra

hakimlerinin yardımcıları (numayendeleri) tarafından hayata geçirilir. Azerbaycan'daki "icra hakimiyeti" kurumu, şehir ve rayonların büyüklüğüne göre ülkemizdeki "vali" ve "kaymakamlık" kurumlarına denk düşer. Bununla birlikte, Azerbaycan'ın ikinci önemli kamu yönetimi kurumu, 1999 yılında faaliyete başlayan ve tek yerel yönetim birimi olan belediyelerdir. Bu kurumlar, ülkede nüfusla orantılı olarak şehir, rayon, kasaba ve hatta köylerde bile inşa edilmiş bulunmaktadır.

İcra Hakimiyeti (Valilik Sistemi) Sistemi

Azerbaycan'da "icra hakimiyeti" sistemi, bağımsızlığın hemen akabinde Ayaz Muttalibov döneminde 1991 yılında kurulur. Böylece geçmiş dönemde, merkezi yönetime bağlı olarak şehir ve rayonlarda karar ve icra organı olan "halk deputatları soveti"nin yerine icra hakimiyeti organları geçmiş olur. Önceleri, "halk deputatları sovetleri"nin sadece icra yetkileri ellerinden alınsa da, ilerleyen süreçte kararalma yetkileri de icra hakimiyetlerine geçer ve bu kurumlar tarihe karışır. Bugün Azerbaycan'da ülke çapında örgütlenen icra hakimiyetleri, devlet otoritesini temsil etmekte ve büyük bir güce sahip bulunmaktadır.

1995 Anayasasının 124. maddesiyle anayasal bir statüye kavuşan bu birimlerin yönetmeliği, 16 Temmuz 1999 tarihinde dönemin devlet başkanı Haydar Aliyev'in 138 no'lu fermanıyla anayasanın 124. maddesine uygun olarak yeniden düzenlenmiş ve faaliyet alanları, idari yapılanmaları ve görevleri ayrıntılı biçimde belirlenmiştir. İcra hakimiyetleri, başkan ve şura olmak üzere iki temel organa sahiptir. Anayasanın 124. maddesine göre, şehir (il) ve rayonlarda (ilçe) merkez adına yürütme yetkisi icra hakimiyeti başkanlarına tanınmıştır. İcra hakimiyetleri, devlet başkanına karşı sorumluluk taşımakta ve yılda en az bir defa devlet başkanına ve Devlet Başkanlığı Yürütme Kurulu'na (Prezident İcra Aparatı) hesap vermektedir (Yerli İcra Hakimiyeti Hakkında Esasname, 1999: 3-7).

İcra hakimiyetlerinin ikinci temel organı olan şura ise, icra hakimiyeti başkanı tarafından şehir ve rayonların sosyo-ekonomik, kültürel ve diğer yerel nitelikli temel sorunlarının müzakeresi ve çözümüyle ilgili öneriler geliştiren danışma niteliğinde bir organdır. Ayda en az iki kez düzenli olarak toplanan şuraya icra hakimi, yokluğunda ise, yardımcısı başkanlık etmektedir. Öte yandan, doğrudan devlet başkanına bağlı olan, atanmaları ve görevden alınmaları devlet başkanı tarafından gerçekleştirilen icra hakimleri, Azerbaycan'da merkezi yönetimin ve kamu yönetimi sisteminin temel kurumları olarak inşa edilmişlerdir.

Luois Missori'nin de belirttiği gibi, merkezi atamayla bütün ülke çapında yürütme organını temsil eden ve yürütme organının başı tarafından atandığı için de çok büyük bir güce sahip olan icra hakimiyetlerinin (Missori, 2004: 88) görev süresi yasayla sınırlanmamış olmakla birlikte, devlet başkanı, bu yöneticileri, istediği zaman görevden almakta ve yenisini atayabilmektedir. Halihazırda, ülkedeki şehir, rayon ve kasabaların yönetimi bu kurumlarca gerçekleştirildiği gibi, birçok yerel nitelikli hizmet de bu birimlerce yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, ülkede oldukça merkeziyetçi bir idari yapının kurulmuş olduğu açıkça gözlemlenmektedir.

Yerel Yönetimler: Belediyeler

Azerbaycan kamu yönetimi sisteminin ikinci ayağını oluşturan belediyeler, aynı zamanda, ülkedeki tek yerel yönetim birimleridir. 1995 Azerbaycan Anayasası'nda iki yıl içerisinde kurulmaları öngörülen; fakat 1999 yılında ilk seçimleri yapılan ve faaliyete başlayan bu kurumlar, henüz kuruluş aşamasını yaşamakta, yerel temsil ve hizmet konularında üzerlerine düşen işlevleri gereği gibi yerine getirememektedirler. Bu konu, üçüncü kısımda geniş biçimde analiz edilecektir.

Sonuç olarak burada kısaca belirtmek gerekirse, Azerbaycan'ın idari ve siyasi yeniden yapılanması, Elçibey döneminde başlamış, Haydar Aliyev döneminde ise bu süreç tamamlanmıştır. İlham Aliyev döneminde de mevcut yapı aynen muhafaza edilmektedir. Haydar Aliyev döneminde ülkede yürütme erki, devlet başkanlığı, devlet başkanlığı ofisi (prezident aparatı) ve bunlara bağlı icra hakimiyeti (valilik sistemi) kurumları pekiştirilirken, ulusal ve yerel meclisler, yürütme güçleri (erki) karşısında oldukça zayıf, etkisiz ve hatta çoğu zaman sadece formal bir konumda kalmıştır. Ayrıca, ülkedeki siyasi, idari ve iktisadi kadrolara tamamen iktidar partisi hakim bulunmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin tek parti döneminde olduğu gibi, günümüz Azerbaycan'ında da, devlet-parti bütünleşmesi mevcut sistemin temel karakteristik özelliklerinden birisini oluşturmaktadır. Burada, geçmiş dönemin kültürel mirasıyla, ülkedeki mevcut başkanlık sistemi uygulamasının ve siyasal patronaja dayalı politik hayatın önemli bir etkisi bulunmaktadır.

Öte yandan, ülkede bağımsızlık sonrası kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan reformlara baktığımızda ise, 1991 ve 1992 yılında gerçekleştirilen bazı sınırlı düzenlemelerin, 1995 anayasasının kabulünden sonra daha ayrıntılı bir yapıya kavuştuğunu görmekteyiz. Bu süreçte, 1998 yılında dönemin devlet başkanı Haydar Aliyev'in fermanıyla

kamu yönetiminin reforme edilmesi amacıyla önce “Devlet Komisyonu” kurulmuş, ilerleyen süreçte ise, ilgili konuda çok sayıda ferman ve serencam çıkarılmış ve en nihayetinde 21 Temmuz 2000 tarihinde Azerbaycan “Kamu Yönetimi Kanunu” (Devlet Gulluğu Kanunu) kabul edilmiştir. Bu yasayla ülkede kamu hizmeti, kamu personeli ve kamu yönetimi hakkında ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir (Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Respublikası Kanunu, 2001; Hacıyev, 2001: 45-46).

Bu yasanın uygulanması sürecinde ise, ek olarak muhtelif konularda sekiz kanun ve yirmiden çok ferman, esasname, tüzük ve yönetmelik çıkarılmıştır. Ayrıca, 2002 yılında Azerbaycan Kamu Yönetimi Kanunu’nda bazı değişiklikler yapılmış ve ilavelerde bulunulmuştur (Yang ve Şabanov, 2004: 136). Kimi yazarlarında belirttiği gibi, aslında kamu yönetimiyle ilgili ülkede gerçekleştirilen bu reformların amacı, otoriter ve totaliter bir geçmişi bulunan idari sistemden, demokratik reformlar yoluyla, bürokratik sistemi dönüştürerek, kurtulmak ve demokratik hukuk devletini tesis etmektir (Abdullayev, 2001: 81). Fakat bağımsızlık sonrası dönemde devletin yeniden inşası sürecini yaşayan Azerbaycan’da bu amaç, Reşid Hacıyev’in ifadesiyle (Hacıyev, 2001: 42-43), “gerçekten demokratik, etkin ve bütün vatandaşların güvenine dayanan devlet idaresinin oluşturulması hususu, en ciddi problem olarak varlığını sürdürmektedir.”

Öte yandan, idari ve siyasi sistemin yeniden inşası sürecinde uzun süre, hemen hemen 1999 yılına kadar, varlığını sürdüren (yönetim, ceza, yurttaşlık, aile ve vergi hukuku gibi) eski Sovyet yasal sisteminin de yenilenmesi gerekmiştir. Bu süreçte, Raoul Motika’nın da ifade ettiği gibi, kamu yönetimiyle ilgili yasal pratiklerde küçük iyileşmeler sergilenmekle birlikte, sistemde yüksek düzeyde bir verimsizlik ve yetersizlik sürmektedir (Motika, 2005: 13). Kimi yazarlara göre (Hacıyev, 2001: 43) de, ülkede toplumsal kaynakların verimsiz kullanılması, rüşvet ve yolsuzluğun dünya ülkeleri içerisinde en yüksek düzeye ulaşması, toplumun geleceği hakkında karamsar bir tablo ortaya çıkarmaktadır.

Gerçekten de, genel olarak bakıldığında ülkenin idari ve siyasi yapısında belki de en yüksek düzeyde kurumsallaşan olgu, informal bir kurum olarak rüşvet olgusudur. Devlet kurumlarında rüşvet vermeden işini halledebilmek pek mümkün değildir. Fakat vatandaşlar da bu sistemden çok fazla şikayetçi görünmemektedirler. Halkın çoğu, işini bir şekilde bu yöntemle halledebilmektedir. Ancak, bu yapı aslında ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal gelişimine ve demokrasinin pekişmesine büyük bir zarar vermektedir.

Çünkü hayatın her alanında büyük bir eşitsizlik ve haksızlık doğurduğu gibi, kaynakların etkin kullanımını engellemekte, toplumda ve siyasette klientelizme (yanaşmacılık) ve büyük bir yozlaşmaya neden olmaktadır.

3.2. Azerbaycan’da Demokrasinin Kurumsallaşma Düzeyi

Azerbaycan üzerine buraya kadar yapmış olduğumuz incelemelerden sonra, ülke demokrasinin mevcut durumu, birinci bölümde ele aldığımız kriterler esasında analiz edilecektir. Burada, kısaca, ülkedeki demokrasi ve yönetim anlayışı hakkında genel görünümü ifade eden birkaç husus vurgulandıktan sonra alt başlıklarda siyasal kurumlar, siyasal kültür ve sosyo-ekonomik gelişme konuları ele alınacaktır. Daha sonra da Azerbaycan’da demokrasinin pekişme durumuyla ilgili genel bir değerlendirme ve ülke demokrasisinin engelleri üzerinde durulacaktır. Bu bölümün başlangıcında da ifade edildiği gibi, Azerbaycan, yakın dönemde totaliter rejimden demokrasiye geçiş yapan bir üçüncü dalga demokrasisidir. Gerçi, 1918 ve 1920’li yılların kısa bağımsızlık döneminde ülke bir demokrasi deneyimi yaşasa da araya uzun süren bir totaliter Sovyet dönemi girmiştir.

Bugün, ülkede demokrasinin temel formel kurumları inşa edilmiş olmakla birlikte, bu kurumlar, aslına uygun biçimde işletilemediği gibi, demokratik bir siyasal kültür de henüz oluşmamıştır. Ülkede geçmiş dönemin bazı idari ve siyasi alışkanlıkları hala devam etmekte, sivil toplum ve yerel yönetimler oldukça zayıf kalmaktadır. Dolayısıyla ülkede demokrasi, bütün kurum ve kurallarıyla henüz kurumsallaşmadan çok uzak bulunmaktadır. Kısaca Azerbaycan, kimi yazarlarında vurguladığı gibi, demokrasiyle-otoriterlik arasında bir “gri bölgede” yer almaktadır (Cornell, 2001: 119-120; Guliyev, 2005: 5). Bu nedenle, halihazırda ülkede “karma” ya da “melez” bir rejim söz konusudur. Bu rejim ise bir ölçüde Guillermo O’Donnell’in “delegasyoncu demokrasi” modeline uygun bir görünüm sergilemektedir. Bazı yazarlara göre de (Guliyev, 2005: 4), Azerbaycan’daki mevcut politik rejim, yarı-otoriteryen (sultanistic semiauthoritarian model) bir sultanlık rejimidir.

3.2.1. Siyasal Kurumlar ve Siyasal Kurumsallaşma

Siyasal kurumlar, bütün toplumlarda içinde yaşanan siyasal hayatın çerçevesini oluşturma ve sonuçları belirleme bakımından önemli bir rol oynamakla birlikte, özellikle Azerbaycan gibi yeni demokrasilerde, bu kurumların gücü ve etkinliği hayati bir önem taşımaktadır. Kimi düşünürlerin de vurguladığı gibi (Dahl, 2001:87-88; Przeworski, 1995: 24, 34),

otoriter ve totaliter sistemlerden demokrasiye geçerken ilk baştaki demokratik düzenleme ve uygulamaların zamanla oturmuş kurumlara dönüşmesi ve bu kurumların da toplumlarda siyaset oyununun kuralları haline gelmesiyle demokrasi kurumsallaşabilmektedir.

Bu bağlamda, Samuel P. Huntington'un geçmişte, siyasal örgüt ve usullerin "istikrar ve itibar kazanmaları süreci" olarak tanımladığı ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde siyasal gelişme ve demokrasinin pekişmesi için anahtar kavram olarak ele aldığı "siyasal kurumsallaşma" olgusu (Huntington, 1965-1966:65), Azerbaycan gibi yeni demokrasilerin başarması gereken temel hedeflerden bir tanesidir. Çünkü, siyasal kurumsallaşma, toplumlarda belli biçimsel işlevlerin yerine getirilmesi, toplumsal düzen ve istikrarın sağlanmasıyla ilgili olarak demokratik pekişmenin alt yapısını oluşturmaktadır. Bu bakımdan, bir ülkede temel özgürlükler, seçim, siyasal partiler, parlamento, hukukun egemenliği, yerel meclisler, ulusal yürütme organı gibi temel siyasal kurumlar zayıf ve etkinlikten uzaksa, demokratik rejimin istikrarı ve meşruiyeti tehlikeye düşmekte ve demokrasi kurumsallaşamamaktadır.

Azerbaycan'da demokrasiye geçiş sürecinin başlangıcına bakıldığında, siyasal örgüt ve usullerin bir türlü kurumsallaşamadığı, siyasal istikrarsızlık, ekonomik düşüş ve kaos ortamında kısa ömürlü siyasal iktidarların birbirini izlediği görülür. Fakat, aynı zamanda, bu süreçte ülkede tedricen modern bir anayasa, parlamento, başkanlık kurumu, seçim sistemi, siyasal partiler ve yerel yönetimler gibi demokrasinin formel kurumları inşa edilir ve 1995 yılı sonrasında da ülkede siyasal istikrar sağlanır. Ancak, hala bu kurumlar demokrasinin ruhuna uygun biçimde işletilememektedir. Diğer bir ifadeyle, ülkede demokratik kurumlar inşa edilmiş; fakat biçimsel işlevlerini gereği gibi yerine getirememektedirler. Bunun temel nedeni, anti-demokratik siyasal kültür mirası yanında, Audrey L. Altstadt'ın da üzerinde durduğu gibi (Altstadt, 2003: 4), zayıf siyasal kurumlardır. Altstadt'a göre (Altstadt, 2003: 4), Haydar Aliyev örneğinde açıkça görüldüğü gibi, ülkede anahtar konumda olan siyasal kurumlar değil, siyasal liderlerdir. Ayrıca, Azerbaycan için hem Haydar Aliyev'in gücü, hem de kurumsal zayıflık bir Sovyet mirasıdır.

Bu konuda, Gregory Gleason'un Orta Asya cumhuriyetlerini analiz ettiği makalesinde haklı olarak vurguladığı bir takım temel hususlar büyük ölçüde Azerbaycan için de geçerlidir. Gleason'a göre (Gleason, 2005: 1-2), bugün, Orta Asya cumhuriyetlerinin hemen hepsi anayasayla sınırlanmış, uluslararası standartlara uygun, kuvvetler ayrılığına

dayanan, anayasa ve yasalarla faaliyet alanı düzenlenmiş temsili hükümetler, yasama organları, yargı sistemleri kurmuş; vatandaşların temel hak ve özgürlükleriyle ilgili anayasal ve yasal statüleri tanımış, seçimler gerçekleştirmiş ve böylece Batı demokrasisinin birçok yapısal unsurunu başarıyla kabul etmişlerdir. Fakat pratikte, bu ülkelerden hiçbirisi gerçekten demokrasinin ruhuna uygun bir yürütme ve yasama organı oluşturamamış, yargı bağımsızlığı için gereken ortamı kuramamış, düşünce, toplantı ve inanç hürriyeti gibi temel hak ve özgürlükleri korumada başarılı olamamış, uluslararası standartlara uyan açık ve şeffaf seçimler yapamamışlardır. Yine, bu ülkelerde resmi olarak demokratik kurumlar bulunmakla birlikte, gerçekte, gayri-resmi oluşumlar ülkenin karar-alma politikasını belirlemektedir.

Kimi yazarlara göre, Azerbaycan'ın sosyo-politik hayatını da hala informal kurumlar domine etmektedir (Guliyev, 2005: 3). Gerçekten de, Azerbaycan'da mevcut siyasal rejim ve bunu oluşturan demokratik kurumlar esasen 1995 anayasasıyla tanımlanmış olmakla birlikte, bugün, Azerbaycan siyasal sisteminin işleyişi hakkında sadece anayasal düzenlemelere bakarak bir sonuca varmak aldatıcı olacaktır. Çünkü, anayasa ve temel yasal metinlerle uygulama arasında büyük farklılıklar ortaya çıkmakta ve bir çok bölge ülkesinde olduğu gibi, Azerbaycan'da da siyasal yaşam, anayasanın öngördüğü siyasal sistemden önemli sapmalar gösterebilmektedir. Brenda Shaffer'a göre de, Azerbaycan'da deklare edilen formel siyasal sistem ve onun fonksiyonlarıyla pratik arasında pek çok farklılık bulunmakta, bazı politik sınırlandırmalar hala varlığını korumakta ve zorla sürdürülmeye çalışılmaktadır (Shaffer, 2001: 13).

Bu durum, ülkede başkan karşısında kuvvetler ayrılığının çok anlam ifade etmemesinde, yürütme karşısında parlamentonun çok cılız kalmasında, yargı sisteminin zayıflığında, temel hak ve özgürlüklerin kullanımında, çok partili sistemin sağlıklı işlememesinde, demokratik temsilde, iktidar-muhalefet ilişkilerinin aşırı kutuplaşmasında, seçim sonuçlarına güvenilmemesi ve seçim sisteminin kurumsallaşmaması gibi konularda açıkça kendini belli eder. Dolayısıyla, kimi yazarların da belirttiği gibi (Motika, 2005: 8; Walker, 2006: 1-5), Azerbaycan'da siyasal kurumlar ciddi bir eksiklik ve yetersizlik içinde bulunmaktadır. Cristopher Walker'a göre (Walker, 2006: 3) bunun altında yatan neden belli ölçüde, halihazırda Azerbaycan'da çok büyük bir güce sahip olan Yeni Azerbaycan Partisi'nin (iktidarın) ülkede kontrolü sıkı sıkıya elinde tutması, siyaseti

boğması ve ülkenin siyasal gelişimine tek başına yön vermesidir. Aynı zamanda, ülkede muhalefetin çok zayıf organizesi, seçkin liderlere sahip olmaması ve dolayısıyla da politik hayatta büyük bir boşluk doğmasıdır.

Kısaca, ülkede zayıf siyasal rekabet yanında anlamlı bir “kontrol ve denge” unsurunun da olmayışı neticesinde sistem, “cezalandırılmayacağından emin olan” güçlü elitlerin kontrolünde bulunmaktadır (Walker, 2006: 3). Brenda Shaffer’a göre de, ülkede politik gücün kaynağı ve meşruiyet temeli, merkezi olarak parlamento ve formel politik organizasyonların dışında kalmakta, gücün önemli bir kaynağı bazı bölgesel gruplara ve ailelere dayanmaktadır. Buna karşın, siyasal parti ve hareketlerin etkisi de ülkede genişlemektedir. Fakat, siyasal partiler de belli kişilerin veya küçük grupların etkisi altında bulunmaktadır (Shaffer, 2001: 13). Gerçekten de, zaman zaman medyaya ve parlamento tartışmalarına da yansıdığı gibi, ülke siyasetinde ve idaresinde bölgeciliğin (Nahçıvan, Ermenistan, Gürcistan ve Lenkeran kökenli olmak gibi) ve bazı ailelerin etkin olduğu hususu, toplumda herkesin bildiği bir Azerbaycan gerçeği olarak kalmaktadır. Dolayısıyla, ülkede patrimonyal bir ilişkiler sistemi de söz konusudur.

Sonuç olarak burada belirtilmesi gereken, Azerbaycan siyasal hayatında kurumlardan ziyade birey ve grupların/kişiselliğin ön planda ve sonuçları belirleyici olduğu hususudur. Oysa, Adam Przeworski’nin de belirttiği gibi (Przeworski, 1995: 71, 24, 34), demokrasinin kurumsallaşması, bir ölçüde, siyasal gücün kişi ve gruplardan demokratik kurumlara geçmesini ve ülkede oynanan siyaset oyununda kurumların sonuçları belirleyici olmasını ifade eder. Azerbaycan’da ise devlet başkanı, ülkedeki bütün kurum ve kuruluşları rahatlıkla etkileyebilmekte ve anayasanın kendisine tanıdığı geniş yetkilerle ülkeyi tek başına yönetebilmektedir. Mevcut konjoktürde parlamentoda devlet başkanının razı olmadığı bir kararın alınması mümkün olmadığı gibi, muhalefet partilerinin ve sivil toplum kuruluşlarının da ülke siyasetine etkisi çok cılız kalmaktadır. Bu durum, Azerbaycan’da G. O’Donnell’in Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık rejimlerinden (ya da başkancı rejimlerden) hareketle, ortaya koyduğu “delegasyoncu demokrasi” tanımlamasını gündeme getirmektedir.

O’Donnell’e göre, “delegasyoncu demokrasi”lerde bütün güç başkanın şahsında cisimleştiği için parlamento, siyasal partiler ve baskı grupları gibi siyasal kurumlar ayak bağı gibi görülmekte, etkinliğini kaybetmekte, sonuçta da, çoğulcu ve demokratik bir siyasi

süreç mümkün olmadığı gibi, demokrasi de tam anlamıyla pekişmemekteydi. O'Donnell'in temelde Latin Amerika ülkeleri için öne sürdüğü bütün bu görünüm, Azerbaycan toplumunda ve siyasetin de şahit olunan gerçeklerdir. Dolayısıyla, Azerbaycan'da demokrasi henüz kurumsallaşamamıştır. Bu durum, ülkedeki demokratik siyasal kurumlar tek tek analiz edildiğinde de açıkça görülmektedir. Örneğin, ülkede özellikle siyasal rekabet, muhalefet etme, düşünce ve mitingler gibi temel siyasal hak ve özgürlüklerin kullanımı konularına bakıldığında önemli bazı sıkıntıların yaşandığını görülür. Bu konuda, dünyaca ünlü bir araştırma kuruluşu olan Freedom House'un 2006 yılında 156 ülke üzerinde politik haklar ve sivil özgürlükler konusunda yaptığı inceleme sonuçlarına göre, Azerbaycan "özgür olmayan" (not free)¹ ülkeler statüsünde değerlendirilmektedir (Freedom House, 2006: 7).

Ülkede düzenlenen seçimlere baktığımızda ise, büyük ölçüde Sovyet dönemi alışkanlıklarının devam ettiğini görmekteyiz. Alvin Toffler'in de belirttiği gibi, zamanında "Sovyetler Birliği'nde ve Doğu Avrupa'da seçimler her zaman sihirli bir şekilde % 99'luk ya da % 100'lük sonuçlar" üretmiş ve bu daha çok tabandan gelen protestoların hızını kesme ve topluma güven verme ihtiyacından kaynaklanmıştır (Toffler, 1996: 116). Bugün, Azerbaycan da dahil pek çok bölge ülkesinde bu uygulama belki yüzdeler biraz değişse de devam etmekte ve seçim sonuçlarına güven duyulmamaktadır.² Kimi yazarların da ifade ettiği gibi (Motika, 2005: 8; Shaffer, 2001: 13; Walker, 2006: 3), "1992 yılındaki başkanlık seçimleri haricinde Sovyet sonrası Azerbaycan'nın da siyasi gücün transferi, henüz demokratik meşruiyete sahip olacak bir biçimde gerçekleştirilememiş ve siyasal sistem bu acı sınavı geçememiştir." Bu durum, Freedom House'un 2005 yılı ülke raporunda da vurgulanmaktadır.

Rapora göre, ülke vatandaşları, siyasal iktidarı demokratik yolla değiştirebilecek bir güce sahip değildir. Ülke anayasası güçlü bir başkanlık sistemi kurduğu için uygulamada parlamento yürütme organına karşı çok küçük bir bağımsızlığa sahip bulunmaktadır. 1993,

¹ Freedom House'un özgür (free), kısmen özgür (partly free) ve özgür olmayan (not free) şeklinde ve birden yediye kadar pozitiften negatife (özgür olandan özgür olmayana) doğru yaptığı sıralamada Azerbaycan sivil haklar konusunda 5, siyasal haklarda ise 6 puan almıştır. Böylece, 5.5 ortalamayla özgür olmayan (not free) ülkeler kategorisinde yer almaktadır.

² Uzun süre Sovyetler Birliği'nde ve Doğu Avrupa'da tek partili sözde seçimler yapılmış ve genelde siyasi liderler, ölüm ve yaş haddi dolana kadar iktidarda kalmışlardır. Demokrasiye geçiş sonrasında da bu geleneği sürdürmeye çalışan ülkelerde bu zihniyet "Sovyet nostaljisi" olarak adlandırılmaktadır. İktidardan ayrılmak veya iktidarı bırakmak, muhalefette kalmayı kabullenmek gibi bir kültür ve gelenek gelişmemiştir. Gerçi, halihazırda ilgili coğrafya da muhalefette kalmak ve muhalefet etmek de öyle kolay bir iş değildir.

1998 ve 2003 başkanlık seçimleriyle, 1995 ve 2000 parlamento seçimleri uluslararası gözlemciler dikkate alındığında ne özgür, ne de açık geçmiştir (Freedom House, 2005: 3). Cristopher Walker’a göre (Walker, 2006: 3), 2005 parlamento seçimleri daha demokratik geçmiştir. Öte yandan, ülkedeki siyasal partilere baktığımızda ise, Yeni Azerbaycan Partisi (YAP), Musavat Partisi, Azerbaycan Halk Cephesi (AHC), Milli İstiklal Partisi (AMİP) ve Liberal Parti başta olmakla 50’nin üzerinde ülkede siyasal parti bulunduğunu; fakat daha çok bu ilk beş partinin ülke çapında örgütlenebildiğini görmekteyiz.

Bununla birlikte, kimi yazarların da ifade ettiği gibi, ülkede parti sisteminin büyük ölçüde bir parçalanma ve marjinalleşme yaşadığı, toplumsal tabanlarının çok zayıf kaldığı, küçük grupların ve belli liderlerin kişisel özelliklerine göre bir oluşum sergilendiği gözlenmektedir (Motika, 2005: 8; Shaffer, 2001: 13; Freedom House, 2005: 4-5). Yine, iktidar ve muhalefet partileri arasında büyük bir kutuplaşmanın ve gerilimin yaşandığı ve ülkede parti içi demokrasinin de pek söz konusu olmadığı ifade edilebilir. Yine, bütün partilerde çıkara dayalı ilişkiler ağının ve gruplaşmaların ön planda olduğu ve partilerin demokratik temsil işlevini gereği gibi yerine getiremedikleri görülmektedir.

Ceylan Tokluoğlu’na göre de (Tokluoğlu, 2002: 318), “Azerbaycan’daki tüm partiler Sovyet Komünist Partisi gibi davranmaktadır.” Bu da, elbette Sovyet idare tarzı ve kültür mirasıyla ilgili bir konudur. Burada belirtilmesi gereken bir husus da, iktidar partisi olan YAP’ın ülke çapında çok iyi örgütlenip, kurumsallaşması ve buna karşı muhalefet partilerinin (belki Musavat ve AHC hariç) örgütlenme ve kurumsallaşmada çok zayıf kaldıkları gerçeğidir. Bu da, demokratik rekabeti engellemektedir.

Azerbaycan’da “hukuk devleti ilkesi” ve “hukukun egemenliği” konularına bakıldığında da ciddi sıkıntıların yaşandığı görülmektedir. Çünkü Cristopher Walker’ın da belirttiği gibi, ülkede “yargı sistemi, bozulmuş, etkisiz/yetersiz ve politize olmuş” durumdadır (Walker, 2006: 11; Freedom House, 2005: 5). Anayasanın 25. maddesine göre, hukuk ve mahkemeler önünde herkesin eşit olduğu ilkesi belirtilmekle birlikte, pratikte bu prensip pek geçerli değildir. Mevcut rejimde iktidar partisi en büyük güç olarak büyük avantajlara sahiptir (Walker, 2006: 13). Dolayısıyla, ülkede gerçek anlamda yargı bağımsızlığından ve hukukun egemenliğinden bahsetmek mümkün değildir. Bunun en somut göstergesi ülkedeki yaygın siyasal ve ekonomik “bozulma” ve “yozlaşma”dır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün (Transparency International) 2004 verilerine göre, Azerbaycan dünyada en fazla bozulmaya

ya da yozlaşmaya uğrayan ilk yedi ülke arasındadır. 2006 yılında ise, en saydam ülkeden (10 puan) en yozlaşmış (0 puan) ülkeye doğru yapılan sıralamada Azerbaycan 163 ülke arasında 2.4 puanla 130. sırada yer almaktadır (Transparency International, 2006).

Ülkede sivil toplumun da çok güçlü ve özerk olmadığı görülmektedir. Cristopher Walker'a göre (Walker, 2006: 2, 6), Azeri toplumunda hükümet-dışı sektör büyük bir baskı ve yetersizlik içinde bulunmakta, hukuk sistemi de NGO'ların politik aktivitenin bir parçası olmasını engellemektedir. Sonuçta, sivil sektör, ülkede kamu meselelerini ya da politik tercihleri genellikle etkileyememektedir. Freedom House'un 2005 yılı ülke raporuna göre de, Azerbaycan'da kayıtlı 1600 civarında hükümet-dışı kuruluş (NGO's) bulunmakla birlikte, bunlardan ancak 200'ü aktif konumdadır. Üstelik, bunlardan çoğu da hükümete yakın/onun etkisinde ya da sanayileşmiş batılı ülkelere aittir (Freedom House, 2005: 5). Gerçekten de, ülkede pek çok sivil toplum kuruluşu bulunmakla birlikte bunların toplumsal tabanları çok zayıftır ve bunlar genelde dış destekle belli projeleri yürütmek üzere kurulmuşlardır. Sendikalar, büyük ticaret birlikleri ve dernekler ise büyük ölçüde hükümetin kontrolü altında bulunmaktadır.

Azerbaycan'da kitle iletişim araçlarıyla ilgili mevcut duruma bakıldığında ise, pek çok bölge ülkesine göre ileri bir düzey yakalanmış olmakla birlikte, basın ve yayın kuruluşlarının önemli engellerle karşılaştığı da görülmektedir. Freedom House'un 2005 yılında dünya genelinde 194 ülkeyi kapsayan basın özgürlüğüyle ilgili raporunda Azerbaycan 158. sırada bulunmakta ve basını "özgür olamayan" (not free) ülkeler sıralamasında yer almaktadır (Freedom Of The Press, 2005: 36). Kimi yazarlar da, ülkede medya sektörünün çok farklı araçlarla resmi otoritelerce manipüle edildiğini, sindirildiğini, hatta gazeteci ve yazarların Mart 2005 de öldürülen ve nedeni henüz belirlenemeyen "Monitör Dergisi" editörü Elmar Hüseyinov gibi ölüm riski taşıdığını da belirtmektedirler (Walker, 2006: 6). Bütün bunlara rağmen Nazif Kahramanlı'nın da belirttiği gibi (Kahramanlı, 2004: 51-59), 1980'li yılların sonlarından bu yana Azerbaycan basını, medyası önemli bir gelişme göstermiştir.

Ülkede AzTV1, ANS, Lider, Space, ATV ve İçtimai TV gibi ulusal kanalların yanı sıra bazı Rus (ORT ve RTR) ve Türk kanalları (TRT, STV ve Kanal D) da yayın yapmaktadır. Ayrıca, Azerbaycan'ın yayın hayatında 2000'e yakın gazete ve dergi yer almakta; fakat bunların 50 kadarı süreli ve etkin konumda bulunmaktadır. Ayrıca, kimi yazarların da

belirttiği gibi (Walker, 2006: 7), ülkede yazılı medya belli ölçüde özgür ve çoğulcu bir niteliktedir. Ancak görsel medya için bunu söylemek mümkün değildir. Çünkü, televizyon kanalları büyük ölçüde iktidarın kontrolünde bulunmaktadır. Bununla birlikte, iktidar ve muhalefet partilerinin hemen hemen hepsi, “Yeni Azerbaycan”, “Halk”, “Ses”, “Respublika”, “Azadlıq”, “Yeni Musavat”, “Hürriyet”, “İstiklal” ve “Millet” gazetesi gibi, yayın organı olan gazetelere sahip bulunmaktadır. Sonuçta, Nazif Kahramanlı’nın da ifade ettiği gibi (Kahramanlı, 2004: 56-57), “siyasi muhaliflere karşı iktidarın sansür uygulaması çağdaş Azerbaycan basını için bir gerçeklik (olmakla birlikte), ... Azerbaycan basını artık komünist dönemde olduğu gibi tekdüze değildir.” Bir dereceye kadar çeşitliliğe ve çoğulculuğa sahip bulunmaktadır.

Öte yandan, ülkede diğer haberleşme ve bilgi kaynaklarının kullanım oranlarına bakıldığında ise, Azerbaycan Devlet İstatistik Enstitüsü’nün 2005 yılı verilerine göre Azerbaycan’da her yüz kişiye düşen ev telefonu oranı 13, cep telefonu oranı 27, bilgisayar oranı 2.3, internet kullanım oranı 8’dir. Mevcut internet kullanımının % 27.5’i evlerde, % 21’i internet kafelerde, % 15.8’i iş yerlerinde, %13.3’ü eğitim kurumlarında, % 8.2’si kütüphanelerde, %14.2’si ise, diğer yerlerde gerçekleşmektedir (Statistical Yearbook of Azerbaijan, 2006: Chapter 26: 7-8). Bu kısımda bütün bu anlatılanlarla birlikte, herşeye rağmen Azerbaycan, pek çok bölge ülkesine göre, kısmi de olsa sahip olduğu özgür basın, çok partili hayat, belli ölçüde örgütlü sivil kuruluşlar, güçlü hükümet sistemi, siyasal istikrar ve dış açıklık bakımından önde bulunmakta ve gelişmeye devam etmektedir.

3.2.2. Sovyet Mirası ve Siyasal Kültür

Demokratik gelişme ve pekişmede siyasal kurumlar temel ve kurucu bir rol oynamakla birlikte, bu durum, demokratik gelişmenin bütün şartlarını içermez. G. Almond, S. Verba ve Alan Touraine gibi yazarların da ifade ettiği gibi (Almond and Verba, 1963: 498; Touraine, 2000: 26-27), demokrasi, daha çok katılımcı bir yurttaşlık kültürü temeline dayanır. Konuyla ilgili Azerbaycan örneğine baktığımızda ise, demokrasiye geçiş sonrasında ülkede liberal demokrasinin formel kurumlarıyla geçmiş dönemin siyasi ve idari kültürünün çatışmaya başladığı görülür. Çünkü, eski yönetim ve siyaset kültürüyle yeni siyasi yapı birbiriyle uyuşmamaktadır. Dolayısıyla, halihazırda ülkenin demokrasiyle girdiği bu deneyde, Sovyet idare ve siyaset kültürüyle, yerel geleneksel kültürün ithal

demokrasi kurumlarına galip geldiği açık bir gerçektir. Kısaca, ülkede henüz demokratik bir siyasal kültür oluşmamıştır.

Burada, Gregory Gleason'un Orta Asya ülkelerinde demokrasiye geçiş sonrasında "kurumsal faktörlerden ziyade değerlerin (kültürün) sonuçları belirleyici olduğu" tespiti (Gleason, 2005: 3) Azerbaycan için de aynen geçerlidir. Çünkü demokratik siyasal kurumlar, ülkede bağımsızlığın hemen akabinde tesis edilmeye başlanmış olmakla birlikte, hala işlevlerini gereği gibi yerine getirememeleri ve kökleşememeleri geçmiş dönemin anti-demokratik siyasal kültürüyle/zihniyle doğrudan ilgilidir. Ülkede geçmiş dönemin otoriter kurumları biçimsel olarak ortadan kalkmış olsa bile, onların yapı taşları olan zihniyetler henüz ortadan kalkmamış ve değişmemiştir. Ülkede, katı idari ve siyasi merkezîyetçilik, patrimoniyal ilişkiler, kurumlardan ziyade kişilerin ön planda olması ve "lider kültü", pasif vatandaşlık, otoriter ve bürokratik yönetim geleneği gibi alışkanlıklar, hala siyasal kültürün önemli karakteristik özelliklerini oluşturmaktadır.

Ceylan Tokluoğlu'na göre (Tokluoğlu, 2006:19) de, "Azerbaycan'da rejimin otoriter olması, ülkeyi hala eski Sovyet yöneticilerinin yönetiyor olması ve güçlü lider geleneğinin devam etmesi, Sovyet sisteminin devamı sayılabilecek özelliklerdir." Bütün bu nedenlerden dolayı, ülkede demokratik kurumların işlevsel hale gelmesi için, demokratik siyasal kültürün gelişimine ve zihniyet değişikliğine ihtiyaç bulunmaktadır. Konuyla ilgili, Christopher Walker da, Azerbaycan'da seçimler başta olmak üzere demokratik siyasal kurumların zayıf, kusurlu ve etkisiz olması gibi sorunların kaynağında en belirleyici faktör olarak hala varlığını sürdüren Sovyet yönetim zihniyetini ve yerleşik siyasal kültürü görmektedir (Walker, 2006: 1-2). Bu düşüncüyü destekleyen bir örnek vermek gerekirse, ülkede yasama ve temsil organı olan parlamentonun özerk olmaması, zayıflığı, temsil işlevini gereği gibi yapamaması ve hatta kimilerine göre göstermelik oluşu, aslında büyük ölçüde Sovyet kültür mirasıyla yakından ilgilidir.

Sovyetler Birliği dönemindeki siyasal sistemin işleyişine bakıldığında birlik bünyesinde aşağıdan yukarıya doğru köy, kasaba, rayon, şehir, bölge ve yüksek sovyet gibi temsil organları inşa edilmiş ve teoride tüm yetkiler bu meclislere verilmiştir. Böylece, bu meclisler, ülke içinde ve dışında yönetimde bütün toplumsal kesimlerin temsil edildiği propagandasının araçları haline getirilmişlerdir. Fakat gerçekte bu "sovyet"lerin hemen hemen tek işlevi, komünist partinin ve polit büronun aldığı kararları oybirliği ile onaylamak olmuştur. Bugün,

Azerbaycan Milli Meclisi elbette, Sovyetler Birliği dönemi uygulamalarından farklılıklar göstermekle birlikte, işleyişte büyük benzerlikleri de bünyesinde taşıtmaktadır. Konuyla ilgili farklı bir örnek daha vermek gerekirse, ülkede geçmiş dönem siyasal kültürünün izleri genel olarak halkın siyasal liderliğe bakışında da açıkça kendini belli eder. Bu konuda, Ceylan Tokluoğlu’nun aktarımıyla adı verilmeyen AHC mensubu bir şahsın fikirleri oldukça ilginç olmakla birlikte, bir o kadar da isabetlidir. İlgili şahsın anlatımıyla;

“Dünyanın her demokratik ülkesinde olduğu gibi, (Azerbaycan’da da) Cumhurbaşkanı Elçibey karikatürlerinin yapılmasına izin verdi, Azerbaycanlılar dehşete düştüler. Bu nasıl bir cumhurbaşkanıdır ki onun karikatürü yapılabilsin. Eski gelenek burada kendini gösterdi. Bugün eğer Azerbaycan’ın siyasi lideri oldukça demokrat görünürse, halkın muayyen bir tabakasının tepkisini alır. Bizim, lider hakkındaki tasavvurlar hala geçmişten tam kurtulmamış. Misal için, bizim liderler şehirde serbest gezemez. Azerbaycan teffekkrne göre bir hükümetin başı ya da muhalefet liderlerinden biri normalde çocuğunun elinden tutup şehir bulvarından geçerse, halk onun çok iyi bir lider olmadığını düşünür... Bunu kasten söylüyorum ki geçmişten kalanları... grebilesiniz. Hala o süreçler var. Uzun yıllar, 70 yıl, liderler halktan gizlenmişler.

Halk onları hiçbir zaman dinlenirken, gezerken, mağazaya girerken görmemiş. Onlar her zaman halktan ayrı olmuşlar. Ve halk her zaman liderini kendinden uzakta görmüş.... Bizim milli Türk kültüründen ileri gelen bir kusurumuz vardı. Sovyet idare etme kültürü de bunu güçlendirdi. Azerbaycan Türkleri’nde bu kusur kalmıştır. Yani, toplum kendi liderini kendi arasında görme alışkanlığını henüz adet haline getirmemiş. Toplum kendi liderini kendinden farklı bir kişi gibi görmek istiyor. Kendi arasından gelen kişiyi kendi lideri olarak kabul etmeye henüz alışık (ve) hazır değil” (Tokluoğlu, 2006: 17).¹

İçeriğine kendi gözlemlerimden dolayı da tamamen katıldığım bu alıntıyı yaparken konuyu bazı Azerbaycanlı akademisyenlerle müzakere ettim ve onların da bu düşünceleri tasdik etmesiyle gördüm ki, toplumun ekseriyeti sözü edilen bu düşünceleri paylaşmaktadır. Bu rnekleri çoğaltmak mümkün, fakat kısaca, Azerbaycan’da demokratik pekişmenin önündeki en büyük engellerden birisinin önceki dönemden miras kalan anti-demokratik siyasal kültür olduğunu ve toplumda henüz Gabriel Almond ve Sidney Verba’nın demokratik bir sistemin sağlıklı işlemesi için ısrarla üzerinde durdukları aktif ve katılımcı “yurttaşlık kültürü”nn (civic cultura) gelişmemiş olduğunu açıkça

¹“Halk arasında yönetimdeki Sovyet liderlerine duyulan güvene ışık tutması açısından yukarıdaki düşünceler önem taşıtmaktadır. Haydar Aliyev’in karizmatik kişiliğinin, deneyimli ve halktan ayrı durmayı bilen bir siyasetçi olmasının halk arasında güven oluşturduğu söylenmektedir. Halkın, korktuğu için mi yoksa Aliyev’e güven duyduğu için mi kendisini desteklediği hararetli tartışma konularından birisidir. Bu konuda net bir bilgiye ulaşmak zor olsa da, yeni yöneticilere ve yaşı küçük olanlara duyulan güvensizlik daha açık bir dille ifade edilmektedir” (Tokluoğlu, 2006:17).

belirtmeliyim. Çünkü ülke, “cemaat” ve “kul” siyasal kültürüyle “yurttaşlık kültürü” arasında bir ara bölgede bulunmaktadır.

Ülkede seçimlere katılım dışında vatandaşlar genelde siyaseten oldukça pasif bir tutum sergilemektedirler. Özellikle yerel seçimlere katılım oranları çok düşük (%50’nin altında) seyretmektedir. Yine, Sovyet kültür mirasının bir ürünü olan ve “demokrasi için ciddi bir engel olma potansiyeli taşıyan bürokratik zihniyet veya dünya görüşünün beslediği” (Erdoğan, 1993: 247) bürokratik yönetim tarzı, bir bakıma Azerbaycan siyasal yaşamının özünü, temel niteliğini teşkil etmektedir. Bu da Azerbaycan’da “halksız demokrasi” olarak da ifade edebileceğimiz oldukça merkeziyetçi, halkın gerçek anlamda tercih imkanından ve etkinlikten yoksun olduğu, küçük bir kesimin sosyo-politik sistemi yönlendirdiği bir siyasi rejimi tasvir eder.

Sonuç olarak, ülkede temel demokrasi kurumları tesis edilmiş olmakla birlikte, demokrasi kurumsallaşamamış ve uygulamada ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Bu da, büyük ölçüde, siyasal kültürden, otoriter zihniyetten kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, Azerbaycan’da Samuel Huntington’un ifadesiyle (Huntington, 1993: 292), demokrasinin önündeki belki de en büyük sorun, temelde anti-demokratik olan kültürün, toplumda demokratik değerlerin yayılmasını ve demokratik kurumların kökleşmesini engellemesidir. Fakat bütün bu olumsuzluklara rağmen Azerbaycan, birçok bölge ülkesine göre dışa daha açık, demokratikleşme eğilimi ve ekonomik performansı daha yüksek, toplumsal yapısı demokrasiye daha uygun olan bir ülkedir. Bu nedenle, ilerleyen süreçte bu yönde bilinçli bir irade ortaya konabilir ve özellikle de ülkede yerel yönetimlerle sivil toplum kuruluşları güç kazanırsa demokratik bir siyasal kültürün toplum tabanında gelişmesi de mümkün olabilecektir.

3.2.3. Sosyo-Ekonomik Yapı ve Gelişme Düzeyi

Demokrasi, Tocqueville’in “Amerika’da Demokrasi” adlı çalışmasında açıkça ortaya koyduğu üzere, her şeyden önce toplumsal ortamla ve bu ortamdaki ilişkiler ağının ve alt yapının gelişme düzeyiyle ilgili bir sitemdir. Bu nedenle, toplumlarda farklı kesimlerin, birey ve grupların birbirlerinin farklılıklarına ve var olma haklarına saygı duyması, eşitlik, özgürlük ve hak bilincinin toplumda bir değer olarak kabul görmesi büyük bir önem taşımaktadır. Fakat aynı zamanda, belli bir ekonomik gelişme düzeyine ulaşılması, kişi başına düşen gelirin yüksekliği, kayda değer ölçüde sanayileşme ve kentleşme oranı,

ekonomik eşitsizlik oranlarının düşüklüğü, güçlü bir orta sınıfın teşekkül etmiş olması, eğitim ve kültür düzeyinin yüksekliği, toplumun ortak gündem ve kaderine ilişkin konularda belli ölçüde toplumsal mutabakatın, bütünleşmenin ve kültürel uyumun varlığı, kısaca, toplumsal, kültürel ve ekonomik alt yapının sağlıklı olması ilgili ülkede demokrasinin pekişmesinde belirleyici bir rol oynamaktadır.

Bu kriterlere göre Azerbaycan'daki mevcut sosyo-ekonomik yapı ve gelişme düzeyi analiz edildiğinde şunlar ifade edilebilir: Öncelikle, ülke, siyasi ve idari açıdan olduğu kadar sosyo- ekonomik ve kültürel bakımdan da bir “geçiş süreci” yaşamakta ve bu nedenle, kimi yazarların da vurguladığı gibi (Azimova, 2004: 19; Bağırzade, 2004: 21-22), Azerbaycan, halihazırda bir “geçiş” toplumu karakteri taşımaktadır. Buna bağlı olarak da, köklü dönüşümlerin ve büyük sorunların yaşandığı bir ülkedir. Bu süreçte toplum, geleneksel kültürle modern kültürü bir arada yaşamaktadır. Bu aşamada, bazı yazarların da belirttiği gibi (Azimova, 2004: 19), “sosyal yaşamın demokratikleşmesi ve özgür bireyin oluşumu” sorunu, büyük bir önem arz etmektedir. Gerçi, bugün ülkede aile ortamının ve genel olarak sosyal ilişkilerin demokratik bir karakter arzettiği, toplumda farklı birey ve grupların birbirlerinin farklılıklarına, geleneklerine ve inançlarına saygı duyduğu ifade edilebilir. Elbette, şehirleşme ve eğitim düzeyinin yüksek olması burada önemli bir etkidir.

Fakat, buna karşın, ülkede siyaset ve yönetimle ilgili konularda baskıcı ve otoriter bir tavır ön plana çıkmaktadır. Bu da, farklı bireyler ve gruplar arasında büyük bir gerilim ve kutuplaşma oluşturmaktadır. Dolayısıyla, ülkenin siyasal yaşamında demokratik, müzakereci ve uzlaşmacı bir tutum ve tavır geliştirilememektedir. Siyasi eşitlik de daha çok formal bir düzeyde kalmaktadır. Bağımsızlıktan bugüne iktidarla muhalefet arasındaki ilişkiler buna somut bir örnektir. Ülkenin siyasal bakımdan liberalleşmemesi ya da ülkede liberal tonlar taşıyan güçlü bir hareketin ortaya çıkmaması, iktidarda sertlik yanlılarını, muhalefette ise radikalleri ön plana çıkarmakta ve bu da ülkede demokrasinin pekişmesini engellemektedir. Sonuçta, genel olarak, ülkede sosyal yaşamın demokratikleştiğini ve özgür bireyin geliştiğini söylemek mümkün değildir. Ayrıca, hukuka saygının toplumda içselleştirildiğini söylemek de pek mümkün değildir. Bunda, ülkedeki genel siyasal bozulma ve yozlaşmadan yargı sisteminin de payını almış olması ve kurumsallaşmaması önemli bir etkidir.

Yine, ülkede demokrasinin taşıyıcılığını yapacak güçlü bir “orta sınıf”ın gelişmediği de bir gerçektir. Murat Bağırzade’ye göre (Bağırzade, 2004: 23-26) de orta sınıfın zayıflığı, Azerbaycan’da sosyal yapının en belirgin yönlerinden birini oluşturmaktadır. Ülkede demokratların azlığı ya da zayıflığı da başka bir sorundur. Öte yandan, her ne kadar 2002 yılından itibaren Azerbaycan hükümeti, ülkede yoksulluğun ve işsizliğin azaltılması ve bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi konusunda reform çalışmaları yapsa da halihazırda toplum bünyesinde küçük bir zengin sınıfla, büyük bir yoksul sınıfı barındırmaktadır. Dolayısıyla, Sovyetler Birliği sonrasında ülkede büyük bir gelir dağılımı ve yaşam standardı farklılığı da ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu da, yakın geçmişinde sosyalizm deneyimi yaşamış olan Azerbaycan toplumunda büyük bir rahatsızlık oluşturmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında Azerbaycan’da iç dinamiklerin ve toplumsal zeminin demokrasinin kurumsallaşmasına pek elverişli olmadığı görülmektedir. Fakat ülkenin sosyo-ekonomik gelişimiyle ilgili istatistiki verilere bakıldığında ise, durumun çok da kötü olmadığı en azından orta düzeyde bir sosyo-ekonomik gelişim seviyesinin yakalandığı görülmektedir. Azerbaycan Devlet İstatistik Enstitüsü’nün 2006 yılı resmi verilerine göre (Statistical Yearbook of Azerbaijan, 2006: 1-9), % 49.2’si erkek, % 50.8’i ise kadın olmak üzere 8 milyon 436 bin gibi bir nüfusa sahip olan ülkede işsiz statüsündeki insanların sayısı sadece 56 bin 343 kişi olarak verilmiştir. Elbette, burada esas alınan kıstaslar yönüyle bu istatistiki veriler gerçeği tam olarak yansıtmadığı gibi, gizli işsizlik ve düşük ücret konusu da hariçte bırakılmıştır. Yine aynı verilere göre, ülkede şehirli nüfus %51,6 iken, kırsal nüfus %48.4 düzeyinde bulunmaktadır.

Fakat başkent Bakü’nün yıllar içerisinde büyük bir göç aldığı bilinmekte ve halihazırda sadece başkentin neredeyse tek başına ülke nüfusunun yarısına tekabül edecek biçimde 4 milyondan çok nüfus barındırdığı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla, ülkede şehirli nüfusun bu resmi verilerden çok daha yüksek bir oran teşkil ettiğini ve ayrıca taşradan eğitim ve iş bulma konusu başta olmak üzere çeşitli nedenlerle Bakü’ye göçün devam ettiğini ifade edebiliriz. Yine, ülke GSMH’nın % 90’nını da Bakü ve yakın çevresinin ürettiğini belirtebiliriz. Burada, Azerbaycan’ın sosyo-ekonomik gelişimiyle ilgili 2006 yılı Birleşmiş Milletler “İnsani Gelişim Raporu”na göz atmamız faydalı olacaktır.

Tablo 1: Azerbaycan ve Diğer Bazı Ülkelerin İnsani Gelişim Durumu (2004 Yılı Verileri)

İGE Sırası ve Değerleri	Doğumda Yaşam Beklentisi Oranı	Yetişkin Okur-yazar Oranı	Okullaşma Oranı	Kişi başına Düşen Gelir(\$)
1. Norveç (0.965)	1. Japonya (82.2)	1. Gürcistan (100.0)	1. Avusturalya (113.2)	1. Luksemburg (69,961)
92. Türkiye (0.757)	108. Endonezya (67.2)	4. Estonya (99.8)	105. Maldivler (68.8)	106. Mısır (4,211)
97. Gürcistan (0.743)	109. Kırgızistan (67.1)	12. Ermenistan (99.4)	106. Endonezya (68.4)	107. Jamaika (4,163)
99. Azerbaycan (0.736)	111. Azerbaycan (67.0)	14. Azerbaycan (98.8)	107. Azerbaycan (68.3)	108. Azerbaycan (4,153)
105. Türkmenistan (0.724)	112. Özbekistan (66.6)	15. Türkmenistan (98.8)	108. Umman (68.3)	109. Ermenistan (4,101)
122. Tacikistan (0.652)	113. Ukrayna (66.1)	16. Albania (98.7)	109. Arnavutluk (68.0)	110. Ekvator (3,963)
177. Nijer (0.311)	177. Svaziland (31.3)	128. Mali (19.0)	172. Nijer (21.5)	172. Sierra Leone (561)

Kaynak: Azerbaijan in Human Development Report (2006: 1)

Yukarıda, tablo 1’de de görüldüğü gibi, BM Teşkilatı’nın “İnsani Gelişim Programı” çerçevesinde 177 ülke arasında “doğumda yaşam beklentisi”, “okur-yazar oranı”, “okullaşma oranı” ve “kişi başına düşen gelir” gibi daha pek çok kriteri göz önüne alarak ülkelerin yaşam kalitesini belirlediği 2006 yılı “İnsani Gelişmişlik Endeksi”ne (İGE) ¹ göre Azerbaycan, 0.736 not değeriyle dünya sıralamasında 99. sırada bulunmakta ve “orta düzey” (medium) insani gelişmişlik seviyesine sahip bir ülke olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca Azerbaycan, “doğumda yaşam beklentisi” kriterine göre, 67.0 endeks puanıyla 177 ülke arasında 111. sırada, “okur-yazarlık” kriterine göre 98.8 endeks değeriyle 14. sırada “okullaşma” oranına göre 68.3 puanla 107. sırada ve kişi başına düşen gelir oranına göre de 4.153 dolarla 108. sırada bulunmaktadır.

Tablo 2: Seçilmiş Bazı Ülkeler ve Azerbaycan’ın İnsani Gelişim Endeksi

Ülkeler ve İGE Sıralaması	İGE Değeri 2004	Yaşam Beklentisi Endeksi	Eğitim Endeksi	GSYİH Endeksi
7. Japonya	0.949	0.95	0.94	0.95
8. ABD	0.948	0.88	0.97	1.00
21. Almanya	0.932	0.90	0.96	0.94
99. Azerbaycan	0.736	0.70	0.89	0.62

¹ İnsani Gelişmişlik Endeksindeki (İGE) 0.80 ve üzeri değerler yüksek, 0.55-0.80 arası orta, 0.45 ve altı ise düşük insani gelişimi ifade etmektedir (Human Development Index, 2003: 1).

113. Özbekistan	0.696	0.69	0.91	0.49
134. Pakistan	0.539	0.64	0.46	0.52
177. Nijer	0.311	0.33	0.26	0.34

Kaynak: Human Development Report (2006: 283-286)

Tablo 2’deki verilere bakıldığında ise Azerbaycan, 0.736 İGE, 0.70 yaşam beklentisi endeksi ve 0.62 GSYİH endeksi ile insani gelişmişlikte “orta düzey” ülkeler arasında yer alırken, 0.89 eğitim endeksiyle gelişmiş ülkeler arasında yer almaktadır. Sonuçta, analiz ettiğimiz bu tablolardan da anlaşılacağı gibi, ülkelerin insani gelişmişlik seviyesini temelde eğitim, sağlık ve kişi başına düşen gelir durumları belirlemektedir. Fakat ülkelerin ekonomik performansı, üretim düzeyi, yoksulluk, gelir dağılımı eşitsizliği ve işsizlik oranları gibi kıstaslar da toplumların insani gelişim durumunu tespitite faydalanılan diğer kaynaklar olmaktadır. Dolayısıyla, Azerbaycan’la ilgili olarak sözü edilen bu verilere bakılması da önem arz etmektedir.

Tablo 3: Seçilmiş Bazı Ülkeler ve Azerbaycan’ın Ekonomik Performansı

Ülkeler	GSYİH milyar (\$) 2004	Kişi Başına Düşen Gelir bin (\$) 2004	Ekonomik Büyüme Oranı 1990- 2004	Ortalama Yıllık TFE 2003-2004
ABD	11.711.8	39.883	1.9	2.7
Japonya	4.622.8	36.182	0.8	0.3
Macaristan	100.7	9.962	3.1	6.8
Azerbaycan	8.5	4.153	5.5	6.7
Gürcistan	5.2	2.844	-1.0	5.7
Ermenistan	3.1	4.101	2.7	8.1

Kaynak: Human Development Report (2006: 331-334)

Azerbaycan, tablo 3’de de görüldüğü gibi, 2006 yılı “İnsani Gelişim Raporu” verilerine göre 8.5 milyar dolar GSYİH hacmine, 4 bin 153 dolar kişi başına düşen gelire, 1990-2004 yılları arasında ortalama 5.5 gibi iyi bir ekonomik büyüme rakamına ve 2003-2004 dönemi için de % 6.7’lik tüketici fiyatları endeks (TFE) değerine sahip bulunmaktadır. Bu verilere göre Azerbaycan, yakın dönemde, Soyetler Birliği’nin dağılmasıyla

bağımsızlığını elde etmiş olan Güney Kafkasya ülkeleri arasında en iyi ekonomik performansa sahip ülke konumundadır.

Tablo 4: Bölgesel Gelişme Trendi ve Azerbaycan (Yıllık Ortalama GSYİH Gelişim Seyri)

Bölge ve Ülkeler	1991-1995	1996-1999	2000-2005
Yeni AB Üyesi Ülkeleri	-5	4	5
-Baltik Ülkeleri (Estonya, Litvanya, Letonya)	-10	4	7
-Merkezi Avrupa (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya)	0	4	4
AB'ne Aday Ülkeler (Bulgaristan, Hırvatistan, Romanya, Türkiye)	-1	-1	4
Balkanlar (Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Sırbistan ve Karadağ)	-5	2	4
Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT)	-11	2	8
-Rusya Federasyonu	-9	-1	7
- Beyaz Rusya, Moldova, Ukrayna	-12	-1	7
-Kafkaslar (Azerbaycan , Gürcistan, Ermenistan)	-14	6	9
-Orta Asya Ülkeleri (Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan)	-9	2	7

Kaynak: Slay (2006:2)

Bununla birlikte, Azerbaycan, 1991-1995 yılları arasındaki bağımsızlık, Karabağ Savaşı ve siyasi istikrarsızlık döneminde büyük bir ekonomik düşüş, enflasyon ve işsizlik sorunuyla karşılaşmıştır. Kimilerine göre de bu dönemde, “sosyalist yapıdan liberal yapıya geçiş süreci” ekonomiyi % 60 oranında daraltmıştır (Aras, 2005: 35). Fakat, ilerleyen süreçte ülkede siyasi istikrarın sağlanması ve petrol gelirlerinin de artmasıyla ekonomik büyüme rakamları yükselmiş ve halihazırda resmi verilere göre GSYİH oranı, 12 milyar dolara ulaşmıştır.

Bu gelişme trendi tablo 4’de de görülmektedir. Tabloda Azerbaycan’ın da içinde bulunduğu Kafkas ülkeleri (Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan), 1991-1995 bağımsızlık ve yeniden yapılanma döneminde diğer bütün bölge ülkelerine göre ortalama %-14’le en kötü ekonomik gelişme trendine sahipken, 1996-1999 yılları arasında % 6, 2000-2005 döneminde ise % 9’la diğer bölge ve ülkelere göre oldukça yüksek bir ekonomik gelişme trendine ulaşmışlardır. Petrol gelirleri nedeniyle Kafkas grubu ülkelerindeki GSYİH artış oranını, % 12’lik büyüme rakamıyla en çok Azerbaycan’ın yükselttiği de bilinmektedir.

Tablo 5: BDT Ülkeleri ve Azerbaycan'ın Temel Sosyo-Ekonomik Göstergeleri (2005)

Ülkeler	Nüfus %	GSYİH %	Sanayi üretimi %	Tarımsal üretim %	Perakende sektörü %	Dış ticaret hacmi %
Azerbaycan	3.0	1.3	1.5	1.9	1.5	1.7
Ermenistan	1.1	0.5	0.2	1.1	0.6	0.5
Belarus	3.5	3.0	4.6	5.7	3.5	6.4
Gürcistan	1.6	0.6	0.2	1.2	0.7	0.7
Kazakistan	5.5	5.7	6.1	5.8	3.2	8.9
Kırgızistan	1.8	0.2	0.2	1.5	0.4	0.3
Moldova	1.4	0.3	0.3	0.9	0.5	0.7
Rusya	51.2	77.4	71.7	53.6	74.7	66.6
Tacikistan	2.5	0.2	0.2	0.9	0.2	0.4
Türkmenistan	2.4	1.0	1.4	4.3	2.5	
Özbekistan	9.3	1.4	1.6	4.9	1.5	
Ukrayna	16.7	8.4	12.0	18.2	10.7	13.8

Kaynak: Statistical Yearbook of Azerbaijan (2006: 14)

Tablo 5’de ise, BDT ülkeleri bünyesinde toplam nüfusun %3’ünü oluşturan Azerbaycan’ın topluluk içindeki GSYİH oranı %1.3, sanayi üretimi %1.5, tarımsal üretimi %1.9, perakende sektörü %1.5 ve dış ticaret hacmi ise %1.7 olarak gösterilmiştir. Bu verilere göre ülke, topluluk bünyesinde Rusya Federasyonu, Ukrayna, Kazakistan ve Belarus’tan sonra beşinci sırada bulunmaktadır. Öte yandan, Azerbaycan Devlet İstatistik Enstitüsü’nün 2005 yılı verilerine göre, ülkede GSYİH’sının sektörel dağılımı şöyledir: % 47.5 sanayi (tamamına yakını petrol sanayi), %10.6 hizmet sektörü, % 10 inşaat, % 9.2 tarım, % 8.1 iletişim ve ulaşım, % 6.9 ticaret şeklindedir. Ayrıca belirtmek gerekirse, ülkedeki yabancı yatırımların %77.7’si de petrol sanayine yönelmiş durumdadır (Statistical Yearbook of Azerbaijan, 2006). Sonuç olarak, son yıllarda Azerbaycan’da, özellikle, kişi başına düşen gelir düzeyindeki artış, ülkenin insani gelişmişlik düzeyini önemli ölçüde etkilemiş bulunmaktadır. Bu da, elbette ülkede demokrasinin toplumsal alt yapısını sağlamlaştırma bakımından büyük bir önem taşımaktadır.

Fakat QTRM’nin 2005 yılında Azerbaycan üzere gerçekleştirdiği ankete katılan ülke vatandaşlarının da ifade ettiği gibi (QTRM, 2005: 15), Azerbaycan’da hala yoksulluk (%52), işsizlik (%51), yolsuzluk ve rüşvet (28), ilk üç temel sosyo-ekonomik sorun olarak varlığını ciddi biçimde korumaktadır. Bu sorunlar, ülkede aşırı gelir dağılımı eşitsizliğini de beraberinde getirmektedir. Halbuki, ülke bir petrol denizinin üzerinde yüzmektedir. Her ne kadar mevcut petrol rezervleri büyük çapta gelire çevrilmese de, ülkeye önemli

oranda petrol geliri girmektedir. Buna rağmen, yoksulluk, işsizlik ve yolsuzluk ülkenin en temel üç sosyo-ekonomik sorunu olmayı sürdürmektedir. Aslında, Deniz Gökçe'nin de vurguladığı gibi (Gökçe, 2006), bu açmazın ekonomi bilimindeki teknik adı "Hollanda Sendromu"¹ olmaktadır. Bazı yazarların da üzerinde durduğu gibi Azerbaycan'da bu sendromu yaşamaya başlamış bulunmaktadır (Aras, 2005: 243-248). Çünkü, zengin doğal kaynaklara ve petrol gelirlerine rağmen ülkede diğer sektörler yeteri kadar gelişemediği için yoksulluk ve işsizlik sorunu çözülememektedir. Üstelik, kaynaklar da bir merkezde toplanmakta ve verimli kullanılmamaktadır.

Tablo 6: Seçilmiş Bazı Ülkeler ve Azerbaycan'da Gelir Eşitsizliği Oranları

Ülkeler ve GNI Endeksi	En Yoksul %10	En Yoksul İkinci %20	En Zengin ikinci %20	En Zengin %10
İsveç (25.0)	3.6	9.1	36.6	22.2
Fransa (32.7)	2.8	7.2	40.2	25.1
Kanada (33.1)	2.5	7.0	40.4	25.0
Azerbaycan (36.5)	3.1	7.4	44.5	29.5
Gürcistan (36.9)	2.3	6.4	43.6	27.9
Ermenistan (37.9)	2.6	6.7	45.1	29.7

Kaynak: Human Development Report (2005: 270-273)

Öte yandan, tablo 6'da ise, seçilmiş bazı ülkeler arasında Azerbaycan'da gelir dağılımı eşitsizliği oranları gösterilmektedir. Bu tabloya göre, ülkede halkın en yoksul %10'u toplam gelirin sadece % 3.1'ni kullanırken, ikinci en yoksul % 20'lik kesim ise, ülkedeki gelirlerin ancak % 7.4'ünü kullanmaktadır. Buna karşın, ülkede en zengin % 10'luk kesim gelirin % 29.5'ine sahipken, zengin olan ikinci % 20'lik kesim toplam gelirin % 44.5'ine sahip bulunmaktadır. Ancak, ülkedeki gelir dağılımı eşitsizliğini yukardaki verilerin tam olarak gösterdiğini söylemek mümkün değildir. Çünkü, ülkede zengin ve yoksul kesimler arasındaki gelir dağılımı uçurumu çok daha derindir. Bunun en temel göstergesi, ülkede

¹ "Hollanda Sendromu" kısaca, bazı ülkelerin sırtını gaz ve petrol gibi doğal kaynaklara yaslayıp, tarım ve sanayi gibi diğer sektörleri ihmal etmesini ve böylece işsizlik sorununu çözemesini, ülke kaynaklarının verimsiz kullanılmasını, petrol ve gaz satışına bağlı olarak ülkeye bol döviz girişi nedeniyle de ülke parasının aşırı değerlenip diğer üretici sektörlerin rekabet gücünü yok etmesini ifade eder (Gökçe, 2006).

dikkate değer bir orta sınıfın olmayışıdır.¹ Kimi yazarların da vurguladığı gibi (Süleymanlı, 2004:51), sosyalist sistemden piyasa ekonomisine geçiş süreci toplumun gelir dağılımı durumunu önemli ölçüde bozmuştur.

Bu süreçte, eskiden toplumun orta kesimini oluşturan yüksek eğitilmiş meslek sahiplerinin sosyal ve ekonomik konumlarını kaybetmesi, ülkede orta tabakayı eritirken, üst ve alt gelir grupları arasındaki farklılaşmayı da derinleştirmiştir. Bu durum, toplumda “yabancılaşma” ve “eziklik psikolojisi”yle birlikte, sosyo-ekonomik eşitsizliğin derinleşmesini ve sosyo-ekonomik kutuplaşmayı da beraberinde getirdiği için toplumsal bütünleşmeye zarar vermektedir. Ayrıca, bu süreçte sosyal yapı ve değerlerde de hızlı bir değişim yaşanmıştır. Nitekim, piyasa ekonomisi ve rekabet olgusu, toplumda geleneksel dayanışma ve yardımlaşma duygularını giderek azaltmış, bireyselleşme, yabancılaşma ve kültürel değişim olgularını da gündeme gelmiştir (Bağırzade, 2004: 23-26; Süleymanlı, 2004:51-52). Kısaca, Sovyet döneminin sosyo-ekonomik şartlarından kaynaklanan hayat tarzına karşı, yeni ve oldukça farklı bir yaşam, insan ve toplum anlayışıyla dünya görüşünü beraberinde getiren piyasa sistemi, Azerbaycan’da toplumsal yapı, kültür ve dünya görüşünü derinden etkilemiştir (Süleymanlı, 2004:50).

Bununla birlikte, günümüz gerçeğinde Alvin Toffler’in de belirttiği gibi (Toffler, 1996: 123), modern toplumu ya da ulusu bütünleşmiş bir siyasal sistem (siyasal bütünleşme) ve bütünleşmiş bir piyasa ekonomisi oluşturmaktadır. Gelişmemiş bir ekonomi üzerinde ise bütünleşmiş bir siyasal sistem ve çağdaş anlamda bir ulus oluşturulması mümkün gözükmemektedir. Dolayısıyla, Azerbaycan’daki mevcut ekonomik yapının da bu perspektiften değerlendirilmesi daha sağlıklı olacaktır. Bu açıdan bakıldığında, “Azerbaycan ekonomisinin hala geçiş sürecinde ve devlet kontrolünde olduğu” ve çalışan kesimin %32.2’nin hala devlet işçisi olduğu görülmektedir (Azerbaijan Investment Guide, 2004: 11). Ayrıca, ülkede piyasa sisteminin hukuki ve kültürel alt yapısının çok yetersiz olduğu, mülkiyet hakkı, hukuku, hürriyeti, kullanımı ve güvenliği konusunda bile sıkıntılar yaşandığı bilinmektedir. Yine, mevcut ekonomik yapıda rekabet eden

¹ Dünya Bankası’nın değerlendirmelerine göre, 1996 yılında ülkede yoksulluk oranı % 61 iken, 2004 yılında bu rakam % 42.5’e gerilemiştir. Ülke hükümetinin 2003-2005 yıllarını kapsayan “Yoksulluğun Azaltılması ve Ekonomik Kalkınma Programı”nın yerini yeni dönemde 2006-2015 yıllarını kapsayan ve “Uzun Vadeli Sürekli İnsani Gelişim Stratejisi” olarak adlandırılan programın alması hedeflenmekte ve 2015 yılına kadar yoksulluk oranının %20-25’lere kadar azaltılmasını amaçlamaktadır (Aras, 2005: 38-40).

aktörlerden ziyade monopolleşme ve tekelleşme olgularının ağır basması nedeniyle gerçekte liberal olmayan bir yapı karşımıza çıkmaktadır.

Oysa, Batı'nın gelişim çizgisi incelendiğinde modernleşme, girişimcilik ve özgürlük arasında kuvvetli bir bağ bulunduğu, bunun da liberal bir yapıyı gerekli kıldığı ve bu yapıda da orta sınıfın, refahın, toplumsal ve siyasal bütünleşmenin ve nihayetinde de demokrasinin gelişip kökleşebildiği görülmektedir. Bu nedenle, Azerbaycan'da piyasa sisteminin hukuki alt yapısının yeniden düzenlenmesi ve güçlendirilmesi büyük bir önem taşımaktadır. Sonuçta, burada pozitif ve negatif bütün sosyo-ekonomik veriler, kıstaslar ya da değerlendirmeler ışığında bakıldığında Azerbaycan, orta düzey sosyo-ekonomik gelişim seviyesinde bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, ülkede sosyo-ekonomik alt yapının orta düzey bir görünüm sunduğu belirtilebilir. Bu sosyo-ekonomik alt yapı, demokrasinin kurumsallaşmasını tam olarak desteklemese de, ülkede demokrasinin pekişmemesinin ilk ve temel nedeninin sosyo-ekonomik yapı olmadığı da aşıkardır.

3.2.4. Azerbaycan'da Demokratik Pekişmenin Engelleri

Buraya kadar yapmış olduğumuz incelemelerin de ortaya koyduğu gibi, bugün Azerbaycan demokrasisi henüz istenilen gelişmişlik düzeyine ulaşabilmiş ve kurumsallaşmış değildir. Ülkede siyasal elitlerle halkın ekseriyetinin demokrasi düşüncesini, kurumlarını ve değerlerini içselleştiremediği görülmektedir. Her ne kadar bazı yazarların da belirttiği gibi (Motika, 2005: 8), ülkede siyasal aktörlerin büyük çoğunluğu formal demokratik kurumları benimsemiş olsa da, pratikte bu kurumlar sık sık savsaklanmakta, ilke ve kurallarına uyulmamaktadır. Bu durum, ülkedeki siyasal rekabet ve mücadele yöntemlerinden anlaşılacağı gibi, toplumsal kesimlerin demokratik kurumlara yeterli destek vermemesinde ve daha çok kısa dönemli menfaatlerin ön plana çıkmasında da kendisini gösterir. Kısaca, Azerbaycan'da halihazırda formal demokrasi kurumları inşa edilmiş olmakla birlikte, henüz bu kurumları işletecek düzeyde bir demokrasi kültürü geliştirilememiştir.

Ayrıca, Azerbaycan'da hükümet ve iktidar partisi dışında parlamento, muhalefet partileri ve baskı grupları gibi ülkedeki diğer siyasal kurumlar oldukça zayıf ve etkinlikten uzak bir görünüm sunmaktadır. Bu durum, Samuel P. Huntington'un "uyarlanma", "etkinlik", "tutarlılık" ve "özerklik" gibi siyasal kurumsallaşma kriterleriyle değerlendirildiğinde de değişmemektedir. Genel olarak, ülkedeki mevcut siyasal kurumların ve özellikle de parlamentonun halkı temsil niteliği ve uyarlanma yeteneği düşük, etkinlik ve tutarlılıktan

yoksun ve özerk olmadığı görülmektedir. Bu da ilgili kurumların halk nazarında saygınlığını ve prestijini negatif yönde etkilediği gibi, halk desteği ve meşruiyet temellerini de zayıflatmaktadır.

Öte yandan, 1995 yılından itibaren Haydar Aliyev döneminde ülkeye yönelen dış baskılar azaltılmasına, Ermenistan’la ateşkese, silahlı güçlerin iç baskı unsuru olmaktan çıkarılıp sivil denetime alınabilmesine rağmen, ülkede siyasal gücün barışçıl yoldan el değiştirmesi hususu tam olarak yerleşmemiş ve demokrasinin pekişmesi yolunda önemli siyasal güçlerin kendi değer ve çıkarlarını maksimize etmek için serbestçe rekabet edebilecekleri bir kurumsal çerçeve kurulamamıştır. Bu bağlamda, 1992 tarihli “Siyasi Partiler Kanunu” ülkede siyasal rekabete ve çok partili siyasete uygun bir zemin teşkil etmemektedir. Azerbaycan’da demokratik pekişmeyle ilgili bahsettiğimiz bu genel görünümü Freedom House’un istatistiki değerlendirmeleri de doğrulamaktadır.

Tablo 7: Freedom House’un Verileriyle Azerbaycan’ın Demokrasi Düzeyi¹

Geçiş Toplumu Reytingleri	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Seçimler	5.75	5.50	5.50	...	5.75	5.75	5.75	6.00	6.25
Sivil Toplum	5.00	5.00	5.75	...	4.50	4.50	4.25	4.40	4.75
Bağımsız Medya	5.50	5.50	5.50	...	5.75	5.50	5.50	5.75	6.00
Ulusal Demokratik Yönetişim	6.25	6.26	6.25	...	6.25	6.00	5.75	5.75	6.00
Yerel Demokratik Yönetişim	...	...	...	...	...	...	...	...	6.00
Yargı Bağımsızlığı	5.50	5.50	5.50	5.25	5.25	5.25	5.25	5.50	5.75
Yozlaşma			6.00	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25

Kaynak: Nation in Tansit Azerbaijan (2005: 1).

Tablo 7’de de görüldüğü üzere ülkenin 2005 yılı itibarıyla “seçimler”, “sivil toplum”, “bağımsız medya”, “ulusal demokratik yönetim”, “yerel demokratik yönetim”,

¹ Tabloda 1’den 7’ye kadar verilen rakamlar, en üst düzeyden (1) en düşük düzeye (7) kadar demokratik gelişmeyi ifade edecek biçimde tasarlanmıştır.

“yargı bağımsızlığı” ve “yozlaşma” kriterleri açısından ortalama yaklaşık 6.00 gibi bir değerle oldukça düşük bir demokratik gelişme düzeyine sahip olduğu görölmektedir.

Konuyu kurumsallaşma literatürüyle bağlantılı olarak “minimalist” ve “maksimalist” demokratik kurumsallaşma yaklaşımları ışığında ele aldığımızda ise, Azerbaycan’nın 1993 yılında serbest seçimlerle ve demokratik usullerle siyasal iktidarın devri işlemini başarak “minimalist” yaklaşımın gereğini yerine getirdiğini; fakat ilerleyen süreçte “maksimalist” yaklaşımın gereği olan, demokratik kurumların ve değerlerin hem seçkinler, hem de halk düzeyinde genel olarak içselleştirilmesini ve yerleşmesini, diğer bir ifadeyle de demokrasinin tedricen ve bir sosyalizasyon süreci içerisinde ölkede kurumsallaşmasını başaramadığını görmekteyiz. Burada konuyu Guillermo O’Donnell’in “birinci geçiş” ve “ikinci geçiş” kavramları ışığında değerlendirmemiz de faydalı olacaktır.

Birinci bölümde ifade ettiğimiz üzere Guillermo O’Donnell’e göre (O’Donnell, 1993: 4), otoriter rejimlerin demokrasiye dönüşümü ya da demokratikleşme sürecinin tamamlanması iki geçişi içermektedir. Birinci geçiş, daha evvelki otoriter rejimden açık ve rekabetçi seçimlerle demokratik yönetimin kurulmasına geçiş, ikinci geçiş ise demokrasinin kurumsallaşmasına, diğer bir ifadeyle de demokratik rejimin bütün fonksiyonlarıyla kökleşmesine geçistir. O’Donnell, demokrasinin pekişmesinde özellikle ikinci geçişin (second transition) önemine dikkat çekmektedir. Çünkü birinci geçiş çeşitli zorlukları ve geriye dönüş ihtimallerini de içermektedir. Ayrıca O’Donnell, demokrasinin kurumsallaşması olarak ifade ettiği “ikinci geçişi”, genel olarak kurum inşasının başarı ya da başarısızlığına bağlamıştır. Çünkü, güçlü siyasal kurumlar, siyasal gücün değişiminde, siyasal istikrarda, ekonomik başarılarda ve önemli karar noktalarında hayati bir rol oynamaktadır (O’Donnell, 1993:4-7).

Azerbaycan demokrasisini O’Donnell’in “birinci” ve “ikinci geçiş” kriterleri açısından değerlendirdiğimizde ise, ölkenin 1993 yılında “birinci geçişi” yaptığını; fakat hala “ikinci geçiş” konusunda başarısız kaldığını ve hatta halihazırda bugün uluslararası standartlara uymayan seçimlerle 1993’de başardığı “birinci geçiş” konusunda bile sıkıntılar yaşadığını görmekteyiz. Bu başarısızlığın nedeni, ilk planda biri kültürel, biri de kurumsal olmak üzere iki temel etmene bağlıdır. Kültürel olan, geçmişten miras kalan anti-demokratik siyasal kültürdür. Kurumsal olan ise, tek merkezde güç temerküzüne neden olan Azerbaycan gibi BDT üyesi ölkelere özgü başkanlık sistemidir. Bu haliyle

Azerbaycan, Guillermo O'Donnell'in özellikle, bazı Latin Amerika ülkeleri için öne sürdüğü "delegasyoncu demokrasi" modeline uygun bir görünüm sergilemekte ve demokrasiyle-otoriterlik arasında bir "gri bölgede" bulunmaktadır.

O'Donnell'in "delegasyoncu demokrasi" olarak ifade ettiği ülkelerin pek çok karakteristik özellikleri Azerbaycan'daki mevcut rejimle aynen örtüşmektedir. "Delegasyoncu demokrasiyi" kurumsallaşmamış demokrasi olarak niteleyerek, onu sınırlı, yalnızca belli bir kesimin kullanımına özgü siyasi faaliyet alanı, zayıf ve düşük yoğunluklu siyasal kurumlarla karakterize eden O'Donnell, bu tip demokrasilerde formal olmayan; fakat kararalma sürecinde güçlü ve etkin olan pratiklere (klientalizm, patrimonyalizm ve patronaj ilişkileri gibi) de vurgu yapar. (O'Donnell, 1993: 8).

O'Donnell'in bahsettiği bütün bu hususlar aslında Azerbaycan siyasal yaşamını da özetler niteliktedir. Bu gerçekler ışığında Azerbaycan'da "delegasyoncu demokrasi"nin bir tezahürü de, ülkede yönetim faaliyetiyle ilgili gücün tamamen başkanın şahsında cisimleşmesi ve bu süreçte ülkede parlamentonun, yargının ve siyasal partilerin başkan karşısında çok zayıf kalmasıdır. Aslında, Azerbaycan'da halihazırdaki bu başkanlık sistemi kimi yazarların da belirttiği gibi (Motika, 2005: 21), ülkeyi siyasal istikrara taşımakla birlikte, şimdi "daha fazla demokratikleşmenin" ya da demokratik pekişmenin önünde bir engel teşkil etmektedir.

Yine, O'Donnell'in "delegasyoncu" Latin Amerika demokrasileri için belirttiği (O'Donnell, 1993: 17), "sürekli ve derin" sosyo-ekonomik eşitsizlikler de atılan bazı olumlu adımlara rağmen ülkede geçerliliğini korumaktadır. Ayrıca, siyaset, bürokrasi ve ekonomi üçgenindeki yolsuzluk ve bozulma kimi yazarların da belirttiği üzere (Missouri, 2004: 90-91), ülkenin sosyo-ekonomik gelişmesinin önündeki en büyük engel olduğu gibi, bu durum şeffaflık, eşitlik, hukukun egemenliği ve demokrasinin pekişmesi adına da büyük bir engel teşkil etmektedir. Öte yandan, Azerbaycan'da demokratik pekişmenin önündeki bir engel de, sürekli ülke gündemini meşgul eden Karabağ sorunudur. Bu sorunla bağlı olarak bilindiği gibi, ülke topraklarının % 20'si Ermenistan'ın işgali altında bulunmakta ve işgal edilen yerlerden dolayı evsiz, işsiz ve yurtsuz kalan yaklaşık bir milyon Azerbaycanlı kötü hayat koşullarında yaşam mücadelesi vermektedir.

Sonuçta, bütün bu değerlendirmeler neticesinde şu sonuca varılabilir: Sovyet Bloku çöktükten sonra Azerbaycan'ın da dahil olduğu Orta Asya ve Kafkaslarda yaşanan

demokrasiye geçişlerde belki de, en temel problem yeni cumhuriyetlerin iinin demokrasiye doldurulamamasıdır. Çünkü, Batı’nın modernleşmesinde ve demokratikleşmesinde önemli bir yeri olan liberal siyasi değler henüz bu coğrafyada kendilerine yer edinememişlerdir. Kısaca Azerbaycan, Adam Przeworski’nin “kendi kendini yönetme sisteminde” sosyo-ekonomik koşulların ve kurumların ortak etkisiyle oluşan bir “denge durumu” (Przeworski, 1995: 24, 34) olarak tanımladığı demokratik pekişmeyi henüz başaramamıştır. Bu nedenle, bugün Azerbaycan demokrasisi, eksik aksak işleyişi ve kurumsallaşamamasıyla, Kafkasya’da bir “delegasyoncu demokrasi” örneği teşkil etmektedir.

3.3. Azerbaycan’da Yerel Yönetim Yapılanması ve Demokrasi

Azerbaycan, yakın tarihindeki otoriter ve totaliter Sovyet idaresi nedeniyle “yerel demokrasiye” ya da “demokratik yerel yönetime” yabancı olan bir ülkedir. Bu yöndeki ilk adımlar bağımsızlık sonrasında atılmıştır. Ülkede bağımsızlık sonrası gerek devletin yeniden inşası, gerekse demokratik sistemin tesisi çerçevesinde yerel yönetim kurumlarının oluşturulmasıyla ilgili hükümler 1995 anayasasına girmiş; fakat bu kurumların ilk seçimleri ve tesisi ancak 1999 yılında yapılabılmıştır. 1999 yılından bu yana da ülkede tek yerel yönetim kurumu olan belediyelerin inşası, organlarının oluşturulması, yetki ve görevlerinin belirlenmesi ve faaliyete geçmesi süreci yaşanmaktadır.

Azerbaycan, bugün için belediyelerin kurulması ve faaliyete geçmesini sağlanmış olmakla birlikte, henüz katılımcı demokratik siyasal sistemlerin vazgeçilmez öğeleri olan yerel kurumları geliştirmiş olmaktan çok uzak bulunmaktadır. Mevcut yerel yönetimler, yapısal sorunlar ve işleyişiyle ilgili konularda önemli sıkıntılar yaşamaktadır. Bu kurumların yasal mevzuatında, yetki ve görevleriyle ilgili konularda, merkezi kurumlarla olan ilişkilerin düzenlenmesinde, halkla ilişkilerinde, hizmet sunumunda, halkın katılımı ve ülke demokrasisine katkı sağlama gibi konularda büyük sorunlar olduğu görülmektedir.

3.3.1. Azerbaycan’da Yerel Yönetim Geleneği

Yerel yönetim geleneği İlber Ortaylı’nın ifadesiyle (Ortaylı, 1985: 11), “demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı, tek kelimeyle yurttaşlık bilincini, yerleştiren bir gelişmedir.”

Ancak Azerbaycan, bütün geçmiş Sovyet Bloku ülkeleri gibi, uzun süre adına “demokratik merkeziyetçilik” denen; fakat gerçekte, ilgili toplumlarda otoriterizmi tesis eden ağır bir merkeziyetçilikle idare edilmiştir. Lesli Holmes’in de belirttiği gibi, Sovyetler Birliği Komünist Partisi’nin (SBKP) temel örgütsel ilkesi olan ve önceleri sadece parti için geçerli olan “demokratik merkeziyetçilik”, sonraları bütün diğer devlet organları üzerinde de uygulanmış ve böylece SBKP’nin tüm siyasal hayata hakim olması sağlanmıştır (Holmes, 2002: 214-215). Bu nedenle, Azerbaycan gibi Sovyetler Birliği bünyesindeki üye devletlerde köy, kasaba, rayon, şehir ve bölge düzeyinde oluşturulan bütün yerel sovyetler (meclisler) SBKP’nin yürütme erki karşısında formel bir konumda kalmışlardır. Kimi yazarların da ifade ettiği gibi,

“Sovyetler Birliği yönetim örgütlenmesinin özgünlüğünü gösteren “sovyetler modeli”nde, SSCB Yüksek Sovyeti, 15 birlik cumhuriyeti sovyetleri ve 20 özel cumhuriyet sovyetleri altında yer alan sovyetlere yerel sovyet adı verilmiştir. Yerel sovyetler, federal sovyetler gibi siyasal yaşamın temel karar organları olarak tanımlanmış; yerel yürütme ve yönetim aygıtı (yürütme komitesi), ilke olarak, yerel meclislerin yönetim ve denetiminde meclislere karşı sorumlu olmak üzere çalışmakla yükümlü sayılmışlardır..... (Fakat), SSCB’de yerel sovyetler ikinci dünya savaşı sonrasına dek ölü kurumlar olarak kalmış, savaş sonrasında yeniden canlanma sürecine girmişlerdir (Ergun vd.:1994: 70).

Ancak geçen bu süre zarfında “yaşananlar, devlet örgütlenmesinde emir-komuta ilkesine dayalı, ağır merkeziyetçi-formalist bir yapı” (Ergun vd: 1994: 71) ortaya çıkarmış ve pratikte SBKP, ülkedeki bütün kurumlarla birlikte, yerel sovyetleri de kontrol ve denetimine almıştır. Böylece yerel sovyetler, Thomas F. Remington’un da belirttiği gibi (Remington, 1999: 23-24), ülke içinde ve dışında yönetimde bütün toplumsal kesimlerin demokratik biçimde temsil edildiği propagandasının araçları haline getirilmiştir. Gerçekte ise, yerel sovyetlerin hemen hemen tek işlevi, KP’nin aldığı kararları ya da belirlediği kişileri oybirliği ile onaylamak olmuştur.¹ Kimi yazarlara göre de (Ergun vd: 1994: 82) “yerel sovyetler, parti ve devlet politikalarının yürütülmesini güvence altına almak amacıyla yerine getirilen denetim işlevinin anahtar kurumları” olmuşlardır.

¹ Thomas F. Remington’a göre, Sovyetler Birliği’nde teoride bütün yetkiler “sovyetler”de toplanmıştı ve her düzeydeki sovyet, kendi yürütme organını seçiyor ve bu organda ilgili sovyete karşı sorumlu oluyordu. Fakat, gerçekte sovyetlerin sistem içinde tek işlevi, KP’nin direktiflerini onaylamaktır. Dolayısıyla, bu temsil organları tamamen göstermeliktir. Çünkü, ülkeyle ilgili bütün kararlar parti ve hükümet tarafından alınmaktadır. Zaten, sovyetlerin üye sayılarındaki abartılar (örneğin 1989’da Moskova Kent Sovyeti’nin üye sayısı 500’dür) da bu meclislerin işlevsiz olduğunun bir göstergesidir (Remington, 1999: 24).

Dolayısıyla, Sovyetler Birliği döneminde yerel yönetim kurumu olarak adlandırılan ve temsil işlevi olduğu da söylenen “yerel sovyetler”, gerçek bir yerel yönetim kurumu olmadığı gibi, demokratik bir temsil işlevi de yerine getirememişlerdir. Çünkü, ulusal düzeyde olduğu üzere yerel düzeyde de bütün yetki ve iktidar, kimi yazarların da belirttiği gibi, bu meclislere paralel olarak örgütlenmiş SBKP’nin yerel teşkilatlarının elinde olmuştur (Bennett, 1993: 43; Aslanov, 1998: 119). Yerel sovyetler ise daha ziyade sistemde KP’ye bağlı olarak ideolojinin temsili ya da halka yayılması işlevinde kullanılmışlardır. Robert J. Bennett’e göre de, geçmiş Sovyet sisteminde yerel sovyetler seçilmiş olmakla birlikte, tamamen SBKP’nin denetiminde olmuş ve parti tarafından bloke edilmişlerdir (Bennett, 1993: 43). Bu nedenle Azerbaycan çağdaş anlamda bir yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Ülkede bu anlamda ilk yerel yönetim kurumları, 1999 yılından itibaren tesis edilmeye başlanmış bulunmaktadır. Kısaca çağdaş anlamda yerel yönetimler, ya da belediyeler, Azerbaycan toplumu için oldukça yeni kurumlardır.

3.3.2. Azerbaycan’da Yerel Yönetim Kurumları: Belediyeler

Azerbaycan’da halihazırda tek yerel yönetim birimi olan belediyelerin ortaya çıkışı, bağımsızlık sonrası başlatılan idari ve siyasi yeniden yapılanmayla, ülkede demokratik sistemin tesisi sürecinin bir ürünüdür. Bu süreçte, ülkede halen yürürlükte olan 1995 anayasası hazırlanırken yerel yönetimlere ayrı bir bölüm ayrılmıştır. Anayasanın geçici 7. maddesinde yer alan hükme göre, anayasanın yürürlüğe girmesini takiben iki yıl içinde yerel yönetimler kanunu kabul edilmeli ve belediye seçimleri yapılmalıdır. Fakat hazırlık çalışmaları ve siyasi mülahazaların uzun sürmesinden olsa gerek, belediyelerin statüsünü ve seçim kurallarını belirleyen kanunlar ancak Haziran 1999’da çıkarılabilmiş ve aynı yıl 12 Aralık 1999 tarihinde yapılan seçimlerle de ülkede belediye kurumları hayatiyet kazanmıştır.

Bu süreçte, şimdiki adı “Bölge Meseleleri Üzre Daimi Komisyon” olan ve 1996 yılında Azerbaycan Parlamentosu bünyesinde kurulan “Yerli Özünü İdare Etme Meseleleri Daimi Komisyonu” yerel yönetim ve belediyeçilik konusunda gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden de faydalanarak pek çok kanun tasarısı hazırlamış ve bunlar 1999 yılından itibaren yürürlüğe girmeye başlamıştır. Bu kanunlardan bazıları şunlardır (IFES, 2006; Abdullayev ve Hesenova, 2002: 170-318): “Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun”, “Belediye Seçimlerinin Kuralları Hakkında Kanun”, “Yerli Rey Sorgusu (yerel

referandum) Hakkında Kanun”, “Belediye Qullukçuları (Belediye Personeli) Hakkında Kanun”, “Belediyye Üzvünün (meclis üyesi) Statüsü Hakkında Kanun”, “Belediyelerin Birge Faaliyeti, Birleşmesi, Ayrılması ve Leğv Edilmesi Hakkında Kanun”, “Belediyelerin Maliyyesinin Esasları Hakkında Kanun”, “Belediyye Mülkiyyetine Emlakın Verilmesi Hakkında Kanun”, “Belediyyenin Numunevi Nizamnamesi Hakkında Kanun”, “Belediyelerin Arazileri ve Torpaqları Hakkında Kanun”, “Belediyye Sifarişlerinin Verilmesi Qaydaları Hakkında Kanun.”

Bu kanunlara ilave olarak Azərbaycan’da 2001 yılında çıkarılan “Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Numunevi Esasnamesinin Tesdiq Edilmesi Hakkında Kanun”la, 2003 yılında “Belediyelerin Faaliyyetine İnzibati Nezaret Hakkında Kanun” da ülkede belediyelerle ilgili yasal mevzuatın diğer önemli düzenlemeleridir. Sözü edilen tasarıların hazırlanmasında aktif rol oynayan ve milletvekilliği yanında “Yerli Özünü İdare Etme Meseleleri Daimi Komisyonu”nun da uzun süre başkanlığını yapan Zahit Garalov, bahsedilen bu kanun tasarılarını hazırlanırken ve ülkenin yerel yönetim sistemi oluşturulurken, “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”na, parlamentolar arası sözleşmelere, Türkiye, Portekiz, İtalya, Almanya, Fransa ve Rusya Federasyonu gibi Avrupa Konseyi’ne üye pek çok ülkenin yerel yönetimlerle ilgili yasa ve deneyimlerine, yine BDT üyesi ülkelerin yerel yönetim mevzuatına başvurulduğunu belirtmiştir (Garalov, 1998: 4).

Yukarıda bahsettiğimiz Komisyon’un başkan yardımcılığını yapan Maksim Musayev ise, bu kanun tasarılarının hazırlanması sürecinde Komisyon üyesi milletvekilleri ve ilgili uzmanların Fransa, Finlandiya, Türkiye, Rusya Federasyonu, Ukrayna, Moldova, Litvanya, Japonya, Kazakistan ve ABD gibi ülkeleri ziyaret ettiklerini ve bu ülkelerin tecrübelerinden faydalandığını belirtmektedir. Musayev, ayrıca hazırlanan tasarılar konusunda ülke içinde farklı kamusal ve özel kuruluşların fikrinin alınması yanında bu tasarıların çeşitli bölgelerde halkın müzakeresine sunulduğunu da vurgulamıştır (Musayev, 1998: 6). Ancak ülkede muhalefet partilerinin konuyla ilgili tasarılar hazırlanırken kendi görüşlerinin pek dikkate alınmadığı yönündeki eleştirileri de bilinmektedir.

Bununla birlikte, Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, Azerbaycan’da da gerçekten yerel yönetimlerle ilgili kanunlar genel olarak “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik

Şartı”na uygun biçimde hazırlanmıştır. Bunun temel nedeni, Avrupa Konseyi’nin üyelik şartı olarak Azerbaycan’dan ülkedeki yerel yönetimleri “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” kriterlerine göre kurmasını istemesi olmuştur. Fakat, Azerbaycan’da yerel yönetimlerle ilgili yasal mevzuatla uygulama arasında büyük farklılıklar olduğu da aşıkardır. Öte yandan, Azerbaycan yerel yönetimleriyle ilgili hukuki metinlere bakıldığında, Svante Cornell’in de ifade ettiği gibi, 1995 anayasasında ülkenin yerel yönetim yapısı, belediye kurulları, bunların seçimi ve faaliyeti gibi konularda hükümler yer aldığı görülmektedir (Cornell, 2004: 17). Yerel yönetimler anayasanın dördüncü kısmında 142. ve 146. maddelerde “Yerli Özünü İdare” ve “Belediyyeler” başlığı altında düzenlenmiş ve 142. maddede açıkça ülkede yerel yönetim faaliyetinin belediyeler vasıtasıyla hayata geçirileceği belirtilmiştir (Azerbaycan Respublikası Konstitusiyası, 2002).

2 Temmuz 1999’da kabul edilen “Belediye Kanunu”nda da belediyeler, ülkede “yerel öz-yönetimi” yerine getirecek olan kurumlar olarak tanımlanmışlardır (Cornell, 2004: 17). Bu kanunun birinci maddesinde “yerel yönetim anlayışı” başlığı altında şöyle denmektedir: Azerbaycan’da “yerel yönetim vatandaş faaliyetinin öyle bir gayri-devlet sistemidir ki”¹, bu sistem, kanun çerçevesinde onlara yerel önemli meseleleri müstakıl ve serbest şekilde halletme hukukunu ve hayata geçirme imkanını verir. Bu hakkı yasada belirlen kurallar dahilinde “genel, eşit ve doğrudan seçim hukuku esasında serbest, bireysel ve gizli oy verme yolu ile seçilmiş belediye üyelerinden ibaret temsili organlar veya vatandaşların yığincakları (toplantıları) hayata geçirirler.” Ayrıca, belediyeler görevlerini yerine getirmek amacıyla kendilerine karşı sorumlu ve sürekli faaliyet gösterecek yürütme organları (belediye başkanlığı ve encümen) da oluşturabilirler (Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 1999: Madde 1).

Öte yandan, ülke anayasası başta olmak üzere, Azerbaycan’da yerel yönetimlerle ilgili yasal mevzuata bakıldığında, kimi yazarların da ifade ettiği gibi, “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”na uygun bir yerel yönetim mevzuatı hazırlandığı görülmektedir (Ağamalı, 2003: 162). Zaten, 28 Aralık 2001 tarihinde de bu şart ülke parlamentosu tarafından kabul edilmiştir. Gerçi, Svante Cornell gibi düşünürler (Cornell, 2004: 17) 1995 Anayasasının yerel yönetimlere, oldukça kısıtlı özerklik tanıdığını ifade etseler de aslında, ülke anayasası ve yasaları yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimini

¹ Burada ülkenin yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerin sivil toplum kuruluşu ya da hükümet-dışı kuruluşlar olarak inşa edildiği belirtilmek istenmektedir.

ön görmediği gibi, belediyeleri merkezin hiyerarşisi dışında bir sivil toplum kuruluşu olarak tanımlanmışlardır. Bazı yazarlara göre de (Kalabalık, 1997: 47), bu genel çerçeve içinde Azerbaycan anayasası, ülke belediyelerini yeterli karar ve hareket serbestisi ile donatmış ve yürütme ile ilgili konuda karar alma ve uygulama yetkisi tanımıştır.

Ancak, pratikte oluşturulan yapı ve işleyen süreç Svante Cornell'i haklı çıkarmaktadır. Cornell'e göre, Azerbaycan'da başkent Bakü'de oluşturulan geniş bir merkezi yönetim aygıtıyla ülkede oldukça güçlü ve merkeziyetçi bir devlet yapılanması inşa edilmiş ve böylece yerel yönetimler üzerinde sıkı bir kontrol kurulmuştur (Cornell, 2004: 17). Dolayısıyla, Azerbaycan'daki mevcut yerel yönetim yapılanması liberal modele uygun bir yapılanma değildir. Aslında, yerel yönetimlerin anayasal ve yasal temelleri oldukça özerk bir yapılanma öngörse de, pratikte yerel kurumlar tamamen merkezi kuruluşların gölgesinde kalmaktadır. Dolayısıyla, ülkede yasal açıdan özerk bir yerel yönetim modeli öngörülmeyle birlikte, pratikte merkeze bağlı ve pasif bir yerel yönetim modeli oluşmuş bulunmaktadır.

3.3.2.1. Belediye Organları: Yetki ve Görevleri

Daha önce de ifade edildiği gibi, Azerbaycan'da demokratik yerel yönetim işlevini yerine getirmek üzere sadece belediye kurumları tesis edilmiştir. 1995 Anayasası ve 1999 Belediye Kanunu'nun getirdiği düzenlemeler göz önünde tutularak Azerbaycan belediyelerinin temel nitelikleri şöyle sıralanabilir:

- Belediyelerin karar organları seçimle işbaşına gelir,
- Tüzel kişiliğe sahiptirler,
- Özerk kuruluşlardır,
- Merkezi yönetimin vesayet yetkisi bulunmamaktadır,
- Denetim yargı kurumlarına aittir,
- Belediyelerin yetki ve görevleri ilgili yasada sayma yoluyla belirlenmiştir,
- Belediyeler kendi aralarında birlikler kurabilirler,
- Belediyeler, faaliyetlerini meclis toplantıları, icra organları, daimi ve diğer komisyonlar aracılığıyla yürütürler.

Bununla birlikte, 12 Aralık 1999 tarihinde Azerbaycan'da yapılan ilk belediye seçimleriyle ülkede 2667 belediye kurulmuştur. Bugün bu rakam 2732'ye çıkmıştır. Ülke belediyelerinde toplam 21 bine yakın belediye meclis üyesi (üzvü) ve 25 bine

yakın da belediye personeli (belediye gullukçusu) görev yapmaktadır (Belediyye Heyatı, 2005: 1). Öte yandan, Azerbaycan belediye kanununun ikinci maddesine göre belediye; yasayla belirlenmiş coğrafi sınırlar dahilinde belli yetkileri, mülkiyeti, yerel bütçesi, temsili yönetim organları olan ve görevi dahilindeki meseleleri müstakil bir şekilde yerine getiren yerel yönetim şekli olarak tanımlanmıştır. Belediye organları ise, belediyenin kendisi tarafından oluşturulan, yerel sorunları çözmeleri için yetkilendirilen ve “devlet organları sistemine dahil olmayan seçilmiş ve başka organlar”¹ biçiminde ifade edilmiştir (Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun, 1999: Madde 2). Azerbaycan’da belediyelerin meclis (şura), belediye başkanı, icra organı (encümen), daimi ve diğer komisyonlar olmak üzere dört tür organı bulunmaktadır (IFES, 2002: 6).

Belediye Meclisi (Şura)

Azerbaycan’da belediyelerin genel karar organı olan belediye meclisleri, doğrudan belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur. Belediye başkanı da dahil, birimin diğer organları bu meclis tarafından belirlenir. Belediye meclisinin üye sayısı, belde nüfusuna göre değişir. Örneğin, nüfusu 500’den az olan yerlerde beş üye seçilebilirken, nüfusu yüz bin ile üç yüz bin arasında değişen yerlerde ise maksimum on dokuz belediye meclis üyesi seçilebilmektedir. Nüfusu üç yüz bini geçen şehirlerde ise, idari ayrımlara göre birden çok belediye kurulması mümkün olmaktadır. Örneğin, başkent Bakü’nün her rayonunda (ilçesinde) bir belediye kurulmuş ve nüfusa göre de meclis üyeleri belirlenmiş bulunmaktadır. Ülkede belediye meclisinin yetki süresi 5 yıldır ve belediye meclisi seçimleri nisbi çoğunluk sistemine göre yapılmaktadır. 21 yaşını dolduran her Azerbaycan vatandaşı belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilmektedir (Belediye Seçimlerinin Kuralları Hakkında Kanun, 1999: Madde 1).

Azerbaycan’da belediye meclisi, belediye faaliyetlerinin esas sorumlusudur ve oluştuktan sonra ilk görevi, belediye başkanını seçmektir. Meclis, çalışmalarını, ayda en az bir defa, olmak üzere gerçekleştirdiği toplantılarla hayata geçirir (Kasimov, 1999: 32). Toplantılar üye sayısının en az yarısından fazlasının katılımıyla gerçekleşir ve salt çoğunlukla karar alınır. Ülkede belediye meclisi toplantılarını esasen belediye başkanları düzenlemekle birlikte, yerel halkın %10’u veya belediye üyelerinin 1/3’lük

¹ Daha önce de ifade edildiği gibi, Azerbaycan’da belediyeler ve organları ilgili yasada sivil toplum kuruluşları gibi değerlendirilmişlerdir. Onun için de, teoride devlet organı olarak görülmemektedirler (Abdullayev ve Hesnova, 2002: 65).

bir kısmının teşebbüsüyle de bu toplantıların yasal olarak teşkil edilebilme imkanı bulunmaktadır. Azerbaycan'da belediye meclisleri klasik bütün belediye meclisi yetkilerine sahip bulunmaktadır.

Belediye Başkanı

Azerbaycan'da belediye idaresinin başı ve yürütme organı belediye başkanıdır. Belediye başkanları, yeni seçilmiş belediye meclislerinin birinci toplantısında açık veya gizli oylama yöntemi ve salt çoğunlukla seçilirler (Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 1999: Madde 19, Fıkra 1). Belediye başkan yardımcısı da aynı usulle seçilir ve başkanın verdiği görevleri yerine getirir. Başkan olmadığı durumlarda da onun yerine geçer. Başkan, meclis toplantılarını düzenler, yönetir, alınan kararları imzalar ve uygular. Ayrıca, belediye icra organını (encümeni) oluşturarak ona başkanlık eder ve faaliyetini düzenler (İFES, 2002: 6-7).

Belediye İcra Aparatı: İcra Kurulu (Encümen)

Azerbaycan'da belediye nizamnamesinin usullere uygun olarak oluşturulan icra aparatları ya da yürütme kurulları ülkemizdeki belediye encümeni kurumuna denk düşer. İcra organlarının terkinde belediye başkanı, icra şubelerinin müdürleri ve teknik elemanlar bulunur. Bu organın temel görevi, belediye faaliyetlerinin yürütülmesidir (Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 1999: Madde 18). Halka hizmet sunmak ve ilgili sahanın sosyo-ekonomik kalkınma programlarını gerçekleştirmek için oluşturulan şubelerin müdürlerini belediye meclisi kararlarına istinaden belediye başkanları atar. İcra organlarının terkinde toprak satışı, vergi, muhasebe, imar ve personel şubesi gibi şubeler yer alabilmektedir.

Daimi ve Diğer Komisyonlar

Ülke belediyeleri bünyesindeki daimi ve geçici statüde olan bütün komisyonlar, temelde, belediyelerin karar ve yürütme organlarıncı verilen bazı görevleri yerine getirmek için kurulmuşlardır. Böylece, bu komisyonlar, belediye kararlarının uygulanmasına ve belediye faaliyetlerinin denetlenmesine yardımcı olmak, bazı belediye kuruluşlarına nezaret etmek ve yerel halkın sosyo-ekonomik, park, yol, su, elektrik gibi alt yapı ihtiyaçlarını tespit etmek, müzakere etmek, planlar, raporlar, öneriler hazırlamak ve onlara cevap vermek için oluşturulmaktadır. Bu komisyonlara

bilirkişiler, uzmanlar, belediye meclis üyeleri ve halk içinden insanların çağırılması da mümkündür (Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 1999: Madde 17, Fıkra 4; IFES, 2002: 8).

3.3.2.2. Azerbaycan’da Belediyelerin Başlıca Yetki ve Görevleriyle Mali Kaynakları

Azerbaycan anayasası ve belediye kanununda ülke belediyelerinin görevleri, “sayma” yolu ile belirtilmiştir. 1995 tarihli anayasanın 144. maddesine göre belediyelerin yetki ve görevleri aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir (Azerbaycan Respublikası Anayasası, 2002: Madde 144):

- Belediye meclis üyelerinin yetkilerinin tanınması, kanunla belirlenmiş hallere göre bu yetkilerin sınırlandırılması ya da geri alınması,
- Belediye tüzüğünün onaylanması, belediye başkanı ve yardımcısının seçimi, belediyeye ait daimi ve diğer komisyonlarının teşkili,
- Yerel vergi ve ödemelerin belirlenmesi, yerel bütçenin teşkili ve onayı,
- Belediye mülkiyetine sahiplik ve kullanımı hakkında karar verme,
- Yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programının kabulü ve icrası,
- Yerel ekonomik kalkınma programının kabulü ve icrası,
- Yerel ekoloji programının kabulü ve icrası.

Bunların dışında anayasada yasama ve yürütme organları tarafından belediyelere mali kaynaklarıyla birlikte ek yetkiler verebilebileceği de ifade edilmiştir. Ülke belediyelerinin sosyal güvenlik, sosyo-ekonomik kalkınma ve yerel ekoloji programlarıyla ilgili yetki ve sorumlulukları belediye kanununun dördüncü, beşinci ve altıncı maddelerinde daha ayrıntılı düzenlenmiştir. İlgili kanunun 4. maddesine göre, yerel sosyal güvenlik programları, belirlenen vatandaş gruplarına sürekli, veya bir defaya mahsus olmak üzere, devlet sosyal teminatından ayrı ek sosyal teminatlar getirir. (Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 1999: Madde 4, Fıkra 1). İlgili kanun maddesinin ikinci fıkrası ise aşağıdaki hususları içerir:

“Yerel sosyal güvenlik ve sosyal gelişme programlarında amaç, devletin hayata geçirdiği sosyal gelişme programlarında göz önüne alınmayan veya onlara ilave olarak önemli yerel sosyal gelişme meselelerini halletmektir. Bu programlar, okul öncesi eğitim, tahsil, sağlık, kültür, mesken ve diğer binaların korunması,

kullanımı, sağlık müesseselerinin kurulması, korunması ve geliştirilmesi, konut inşaatı, önemli yerel su kaynaklarından istifade edilmesi, su techizatının ve kanalizasyon sisteminin kurulması, korunması ve geliştirilmesi, yakıt sisteminin ve satışının düzenlenmesi, yerel düzeyde önemli yolların yapılması, korunması, tören hizmetlerinin düzenlenmesi ve mezarlıkların korunması, yerel ulaşım ve haberleşme hizmetlerinin düzenlenmesi, ticaret, toplumsal iāşe ve maişet hizmetlerinin teşkiline uygun şartların hazırlanması, kültür müesseselerinin gelişimine yardım gösterilmesi, tarihi ve kültürel eserlerin korunması, haberleşme hizmetinin düzenlenmesi, kitle iletişim araçlarının faaliyeti için zemin oluşturulması, kimsesizlere, hastalara, yaşlılara, fakirlere, anne-baba desteğinden yoksun kalmış yetenekli çocuklara ilave yardım, beden terbiyesi ve sporun gelişimine yardım, halkın istihdamına, insanların mesleklerine uygun işle istihdam olmasına yardım edilmesi ve yerel alt yapının diğerk sahalarını kapsayabilir.”

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise, belediyelerin yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarını hayata geçirirken diğerk devlet organlarının benzer programlarına müdahale edemeyeceğik hususu kaydedilmiştir (Madde 4, Fıkra 3). Yerel yönetimlerin ekonomik gelişme programlarıyla ilgili yetki ve görevleri ise, ilgili kanunun 5. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “yerel iktisadi gelişme programlarından amaç, devletin hayata geçirdiğik iktisadi gelişme programlarında göz önüne alınmayan, veya bunlara ilave, önemli yerel iktisadi gelişme meselelerini halletmektir” (Madde 5). Yerel yönetimlerin ekoloji programları ise, ilgili kanunun altıncı maddesinde şöyle ifade edilmektedir: Yerel ekoloji programlarından kasıt, devletin hayata geçirdiğik ekoloji programlarında nazarda tutulmayan meselelerin halli ve ilave olarak ekoloji meselelerinin halline yerel halkın celp edilmesidir (Madde 6).

Altıncı maddenin devamında ise, yerel düzeyde ekolojik dengenin korunması, belediye arazisinin ağaçlandırılması, atıkların toplanması ve değerklendirilmesi, havanın, suyun ve toprağın her türlü kirlenmeden korunması ve ayrıca bu konularda komşu belediyeler ve diğerk devlet organlarıyla birlikte hareket edilmesi gibi hususlar da belirtilmiştir. Fakat, Azerbaycan belediyeleri henüz yasal mevzuatında yer alan bütün bu yetki ve görevleri yerine getirmekten çok uzaktır. Hatta, en temel ve klasik belediye hizmetlerinin sadece bir kısmını sunabilen belediye sayısı bile ülkede yok denecek kadar azdır. Bu anlamda, Azerbaycan toplumu, genel olarak ülke belediyelerini “sadece toprak satan idareler” olarak algılamakta ve değerklendirmektedir. Öte yandan, ülkede hala hizmet binası olmayan belediyeler bile bulunmaktadır. Bu sorunlar, ülkede daha önce bir belediyecilik deneyiminin bulunmaması, belediyelerin tam olarak örgtlenememiş ve

kurumsallaşamamış olmaları, yeni ve tecrübesiz olmaları ve mali kaynaklarının yetersiz olması gibi nedenlerle izah edilebilir.

Halbuki, yukarıda belirtilen yetki ve görevler gibi, Azerbaycan'da belediyelerin mali kaynakları da yasal açıdan detaylı biçimde düzenlenmiş ve belediyelerin mali özerkliği anayasanın 13. maddesi ve belediyelerin mali yapısını düzenleyen yasanın 6. maddesince devlet garantisi altına alınmıştır. 1999 yılında kabul edilen ve belediyelerin mali yapısını düzenleyen kanunla belediyelerin gelir kaynakları, belediye emlakı, belediye toprakları, belediye bütçesi, bütçe dışı fonlar, belediyelerin üretim, hizmet ve diğer ekonomik faaliyetleri biçiminde düzenlenmiştir. Bunlar içerisinde en önemli kaynağı elbette belediye bütçesi oluşturmaktadır. Belediye bütçesinin terribini ise, toprak ve emlak vergisi, inşaat materyalleriyle ilgili doğal kaynak kullanım vergisi, reklam gelirleri, otel ve park yeri vergileri, devlet bütçesinden ayrılan yardım ve sübvansiyonlar, özelleştirme gelirleri ve diğer belediye aktivitelerinden elde edilen gelirler yer almaktadır (Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 1999: Madde 33; Belediyelerin Mali Yapısı Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 1999: Madde 7; Azerbaycan Cumhuriyeti Vergi Mecellesi, 2000: Madde 4.1.3 ve 8).

Görüldüğü gibi, Azerbaycan'da belediyeler mevcut yasal mevzuata göre, hem güçlü mali kaynaklara sahip gözükmekte, hem de mali açıdan özerk kılınmış bulunmaktadır. Fakat, pratikte tam tersi bir durumla karşılaşmaktadır. Yasal mevzuatta yer alan vergilerin ve gelir kaynaklarının gerçekte çok küçük bir kısmını elde edebilen ülke belediyeleri tamamen toprak satış gelirleriyle devlet bütçesinden ayrılan yardımlara muhtaç gözükmektedir. Dolayısıyla, ülkede pek çok kişi ve kuruluşun da ifade ettiğı gibi (Belediye Beledçisi, 2000: 28; Azadov vd., 2004: 155-156), Azerbaycan belediyelerinin en temel problemlerinden bir tanesini mali kaynak yetersizliği ve bu konuda merkeze bağıllık oluşturmaktadır. Kimi yazarlara göre (Popa and Munteanu, 2003: 36-38) de, Azerbaycan'ın da dahil olduğu pek çok geçmiş Sovyet Bloku ve BDT üyesi ülkelerdeki yerel yönetim gelirlerinin sadece %10'luk bir kısmı yerel vergilerden ve bütçe kaynaklarından temin edilmekte ve oldukça yüksek oranlarda devlet yardımlarına bağımlılık gözlenilmektedir.¹

¹ 1999 verileriyle ilgili kaynakta, Azerbaycan belediyeleri bütçe kaynaklarının %50.4'nün merkezi yönetim transferlerinden oluştuğı belirtilmektedir (Popa and Munteanu, 2003: 38). Üstelik, merkezi yönetim transferleri de genel bütçe içerisinde çok küçük bir oran teşkil etmektedir. Bazı kaynaklara göre (Memmedli, 2005), 2004 yılı itibariyle ülkede belediyelere ayrılan bütçe payı genel bütçenin % 0.3'ü kadardır. Azerbaycan'da bu konuda sağlıklı bilgilere ulaşmak pek mümkün olmamakla birlikte, bu oranların bugün de fazlasıyla geçerliliklerini koruduları ifade edilebilir.

Bunun nedeni, bazı yazarlarında vurguladığı gibi (Popa and Munteanu, 2003: 38-39), bahsedilen bu ülkelerde hala bütün kamusal mal ve hizmetler üzerinde ciddi biçimde devlet ve parti otoritelerinin monopolünün söz konusu olmasıdır. Dolayısıyla, bütün yetki ve iktidar merkezde toplandığı için de, halkın günlük hayatını yerel yönetim faaliyetlerinden ziyade, daha çok merkezi politikalar etkilemektedir. Sonuçta, ilgili ülkelerde yerel yönetimlerin mali özerklik boyutunun pratikte çok zayıf olması ve merkeze bağımlılıkları, bu kurumları yerel düzeyde gerekli vizyondan ve yönetim yeteneğinden yoksun bıraktığı gibi, hizmet kapasitelerini de önemli ölçüde düşürmekte ve yerel hizmetlerin etkin biçimde görülmesini engellemektedir.

3.3.2.3. Azerbaycan’da Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Özerklik

Azerbaycan’da yerel kamu hizmetleri merkezi yönetim kuruluşları olan ve doğrudan devlet başkanına bağlı olan icra hakimiyetleriyle (vali), halk tarafından seçilen belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Fakat bu iki kurumun yetki ve görev alanlarına karşılaştırmalı olarak bakıldığında her iki birime de benzer yetki ve görevlerin verildiği görülmektedir (IFES, 2002: 6-17; Azadov vd., 2004: 72-75; Memmedli, 2005). Bu durum, pratikte kurumlar arasında yetki karmaşasına neden olduğu gibi, bu yetkilerin büyük ölçüde icra hakimiyetleri tarafından kullanması da, yerel yönetimlerin aşırı pasif kalması sonucunu beraberinde getirmektedir. Ayrıca, bazı yazarların da belirttiği gibi (Memmedli, 2005; Hasanov, 2005; IFES, 2002), yerel düzeyde normalde belediyelere verilmesi gereken pek çok yetki icra hakimiyetlerinin elinde bulunmaktadır. Dolayısıyla bu iki kurum arasında görev ve yetki paylaşımının iyi yapılmadığı ve yetki karmaşasının olduğu görülmektedir.

Ayrıca, her ne kadar “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” göz önüne alınarak ülke anayasası ve yerel yönetimler kanununda belediyeler özerk kuruluşlar olarak düzenlenmiş olsa da, pratikte, merkezi yönetimin elindeki yetkileri belediyelerle paylaşmak istemediği ve onları ikinci dereceli ya da yardımcı kuruluşlar olarak gördüğü de ülkede açıkça hissedilmektedir. Bu durum, kimi yazarların da vurguladığı gibi (Hasanov, 2005), belediyelerin faaliyetinde ciddi bir engel olarak ortaya çıktığı gibi, ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerin demokratik ve yatay bir tarzda oluşmadığını da göstermektedir. Dolayısıyla, Azerbaycan’da merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde, ikincinin birinciye bağımlılığı prensibinin hakim olduğu görülmektedir. Bu da, ülkede sivil toplumun güçlenmesini ve merkezi idarenin desantralizasyonunu engellemektedir.

Sonuç olarak, Azerbaycan’da idare zihniyeti merkeziyetçi bir karakter taşımakta ve yönetim gücü büyük ölçüde başkentte toplanmış bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak da, her ne kadar ülkede yerel yönetimler yasada “vatandaşların organize ettiği hükümet dışı bir faaliyet” olarak tanımlansa, yeterli mali kaynak, karar-alma gücü ve hareket serbestisiyle donatılsa da, pratikte bu kurumlar ne mali anlamda kendi kendine yeterliliğe, ne özerk karar alma gücüne, ne de yönetimde serbestliğe sahiptir. Bu nedenle, ülkede merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin ortaya çıkardığı model “temsilci” modelidir, “özerk” bir yerel yönetim modeli değildir.

Kimi yazarlara göre de (Popa and Munteanu, 2003: 29, 32-33), Azerbaycan’ın da dahil olduğu Belarus, Tacikistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Kazakistan gibi geçmiş Sovyet ülkelerinde, pratikte yönetimde merkeziyetçiliğin hakim olduğu bir çeşit hiyerarşik ve merkezileştirilmiş bir yerel kamu yönetimi sistemi kurulmuştur. Yerel yönetim organlarının merkezi yönetime yüksek düzeyde bağımlılığı yönüyle özel bir grup oluşturan bu ülkelerde, merkezileştirilmiş karar-alma süreçleri yerel kamu yönetimi faaliyeti olarak karakterize edilmektedir. Bu yönüyle, ilgili ülkelerdeki yerel yönetimler, geçmiş Sovyetler Birliği kamu yönetimi sistemindeki “yerel sovyetleri” (halk deputatları sovyetlerini) anımsatmaktadır.

3.3.3. Azerbaycan’da Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi

Günümüzde yerel yönetimlerin genel olarak, hizmetlerde etkinlik, demokrasi, katılım ve özgürlük gibi değerlerle birlikte anıldığı ve şayet bir ülkede demokratik yerel yönetim geleneği güçlü bir şekilde kökleşmiş ve ülke çapında bir ağ oluşturmuşsa, bunun ülke çapındaki demokratik sistemin kurumsallaşmasına büyük katkılar sağladığı bir gerçektir. Yine, Batı’da ulus devletlerin gelişimi sürecinde bu şemsiye altına giren yerel toplulukların ötedenberi komünlerde kendi kendilerini yönettikleri, ulus düzeyinde demokratik düzen tesis edildiği vakit de, sistemde süratle yerlerini aldıkları ve sistemin işlemesine büyük katkılar sağladıkları bilinmektedir. Kısaca, yerel yönetimler, özellikle de belediyeler, tarihi gelişimleri itibarıyla halk egemenliğinin yerel düzeyde özünü oluşturan kurumlar olmuşlardır. Aslında, kimi yazarların da vurguladığı gibi (Abdullayev ve Hesnova, 2002: 10, 15), Azerbaycan anayasasında da bu kurumlar, halk egemenliğinin ifade biçimi olarak değerlendirilmişlerdir.

Ancak, Azerbaycan’da, yukarıda ifade edildiği gibi, bir gelişim de söz konusu değildir. Ülke, yakın tarihi geçmişi itibarıyla merkeziyetçi ve totaliter bir yönetim mirasına

sahiptir. Dolayısıyla Azerbaycan'da belediye kurumları, güçlü bir merkeziyetçilik deneyimi üzerine inşa edilmişlerdir. Bu nedenle, ülkede çağdaş anlamda bir yerel yönetim geleneği ve yerel demokrasi kültürü gelişmemiştir. Her ne kadar, kimi yazarların da belirttiği gibi, ülkede bağımsızlık sonrası demokratikleşme sürecinde mevcut yerel yönetim sistemi acilen inşa edilmiş olsa da, ülke tarihinde daha önce çağdaş anlamda yerel yönetim sistemine ait hiçbir örnek bulunmamaktadır (Mamedova vd., 2003: 375). Azerbaycan'da çağdaş anlamda ilk yerel yönetimler, diğer geçmiş Sovyet Bloku ülkelerinde olduğu ve bazı yazarların da vurguladığı gibi, Batı ve Orta Avrupa ülkeleri örnek alınarak (Popa and Munteanu, 2003: 26), 1999 yılının sonundan itibaren kurulmaya başlanmış ve ancak 2000 yılında faaliyete geçebilmişlerdir.

Bundan dolayı, Azerbaycan'da belediyeler henüz kuruluş dönemini yaşamakta ve halka önemli bir hizmet sunamadıkları gibi, ülke demokrasisine de bir katkıları bulunmamaktadır. 1999 yılında ilk belediyeler kurulduğu zaman bunların çoğunun binası bile belli değildir. Gelir kaynakları, kadroları, yetişmiş personeli olmayan hatta yalnız adı olan ve Avrupa Konseyi'ne katılım şartının yerine getirilmesine yarayan kuruluşlar olarak inşa edilmişlerdir. Ayrıca, yerel yönetim sistemiyle ilgili yasal mevzuatta ülke belediyeleri, hükümet-dışı özerk ve sivil kuruluşlar olarak tanımlansa da, pratikte bu kurumların ne sivil toplumla, ne de özerklikle pek bir ilgisi bulunmamaktadır. 1999 yılından bu yana geçen sekiz yılda da ciddi bir değişim gözlenmemektedir. Hatta halkın yerel seçimlere katılım oranı artan oranda düşmektedir. Kısaca, bugün, bu kurumların ne Azerbaycan topluma sundukları doğru dürüst bir hizmet söz konusudur, ne de toplumda bir saygınlıkları bulunmaktadır.

Çünkü, Azerbaycan'ın da dahil olduğu bütün geçmiş Sovyet ülkelerinde önceki rejiminin kültür mirası olan katı merkeziyetçi anlayış bu ülkelerde genel olarak varlığını korumakta ve yerel yönetimlerin gelişmesini engellemektedir (Popa and Munteanu, 2003: 26). Ülkede Avrupa Konseyi'ne üyelik sürecinde yapılmaya çalışılan bazı reformlar da sonradan sürdürülememiştir. Fakat buna karşın, ülkede belediyeler ilgili tartışmalar kamuoyunda, medyada, üniversitelerde, konferanslarda ve sivil toplum örgütlerinde devam etmektedir. Ayrıca, Avrupa Konseyi gözlemcileri de sık sık konuyla ilişkin değerlendirmeleriyle ülke gündemine gelmektedirler. Dolayısıyla, gelecekte Azerbaycan'da belediyelere duyulan ilgi ve konuyla ilgili tartışmaların canlılığını koruyacağı da söylenebilir. Bu da, kuşkusuz, Azerbaycan'da yerel demokrasinin fikri alt yapısı adına önemlidir. Ancak, Azerbaycan belediyelerinin bugün, örgütlenme, tecrübe,

gelenek, personel, maliye, merkezle ve halkla ilişkiler, hizmet sunumu, demokrasi, kısacası her sahada kendini gösteren büyük sorunları bulunmaktadır. Bu sorunlar, ülkede yerel yönetim sisteminin henüz tam olarak yerleşmediğinin de göstergeleridir.

Uzun süre, Milli Meclis Bünyesinde yer alan “Yerel Yönetimler Üzere Daimi Komisyon”un başkanlığını yapan Zahid Garalov’a göre de, Azerbaycan’da belediyelerin yeterli kadroya sahip olmama, mali yetersizlik ve belediye meclis üyelerinin bilgisizliği yanında ilgililerin belediyeleri kendi şahsi çıkarlarına alet etmeleri de ülkede belediyelerle ilgili önemli problemlerinden birisini teşkil etmektedir (Garalov, 1996). Diğer bazı yazarlar ise, belediyelerin Azerbaycan’da değişken ve kaygan bir reform sürecinde tesis olunduğunu ve bu yüzden de mevcudiyetleri tam belli olmayan kurumlar olarak hayata başladıklarını ve zamanla da pek çok sorunla karşılaşp, aktif hale gelemediklerini ifade etmektedirler. Bu yazarlar, ayrıca, ülke kamuoyuna hakim olan düşüncenin de izinden giderek, mevcut haliyle ilgili kurumların aktif olmasını da mümkün görmemekte ve konuyla ilgili ciddi bir yeniden yapılanmanın da kaçınılmaz olduğunu vurgulamaktadırlar (Mamedova vd., 2003: 395-396).

Öte yandan, Azerbaycan’da mevcut yerel yönetim pratiği, bürokratik bir görünüm arzietmekte ve belediyeler belde halklarını temsil eden bir görünüm sergilememektedirler. Dolayısıyla ülke belediyeleri, henüz halkla iç içe olan, onunla etkileşime giren, hizmet sunan, onu temsil eden, merkezle ve çevre arasında köprü rolü oynayan, katılım kanalları oluşturan, sistemin aşağıdan yukarıya inşa edilmesini ve çoğulculuğu sağlayan, bu işlevleriyle de toplumun yaşam kalitesini yükselten, halkı bilinçlendiren, ülkede vatandaşların kamu hizmetlerine olan taleplerinin önemli bir kısmını karşılayarak merkezi rahatlatan ve siyasal istikrara katkıda bulunan kurumlar haline dönüşememiştir. Özetle, bugün, Azerbaycan belediyelerini, yerel yönetimlerin temel değerleri açısından ele alıp incelediğimizde, bu kurumların ne demokrasi idealine, ne sivil toplumun gelişimine, ne etkin ve verimli hizmet sunumuna, ne de toplumsal gelişmeye bir katkı sağladıkları görülmektedir.

Diğer bir ifadeyle, ülkedeki mevcut yerel yönetim sistemi tam olarak yerleşmediği için, ne halka etkin bir kamu hizmeti sunabilmekte, ne de halkın temsil ve katılımını gerçekleştirebilmektedir. Kısaca, Azerbaycan belediyeleri, ülkede kendilerinden beklenen siyasal, kültürel ve sosyo-ekonomik işlevleri yerine getirememektedirler. Bu haliyle ülke belediyeleri, “demokrasinin okulu olma”, “özgürlükleri geliştiren kurumlar

olma”, “alternatif hizmet kurumları olma”, “halkın yönetime katılım kanalı olma” gibi işlevler yanında; “mutlak iktidarın sınırlandırılmasına”, “demokrasi kültürüne”, “sivil toplumun gelişimine”, “aktif yurttaş oluşumuna”, “katılımcı demokrasiye ve yurttaşlık kültürüne”, “demokrasinin tabanda kökleşmesine” ve “sosyo-ekonomik gelişmeye” katkı gibi ülke demokrasisinin kurumsallaşmasını kolaylaştıran rolleri yerine getirmekten çok uzaktır.

Bu durum, Freedom House’un konuyla ilgili ülke değerlendirme notundan da açıkça anlaşılmaktadır. Freedom House’un 2005 yılını baz alarak en üst düzeyden en düşük düzeye “demokratik yönetişi” ifade edecek biçimde 1’den 7’ye kadar yaptığı not değerlendirmesinde Azerbaycan’daki yerel yönetimler 6.00 gibi bir değerle oldukça düşük bir demokratik gelişme düzeyine sahip olduklarını göstermişlerdir (Nation in Transit Azerbaijan, 2005: 1). Dolayısıyla, Azerbaycan’da yerel yönetimlerin kendilerinin demokratik bir nitelik arz etmediği ve kurumsallaşmadığı bir ortamda, ulusal düzeyde demokratik siyasal sistemin kurumsallaşmasına katkıda bulunmalarını beklemek mümkün değildir.

Özetle, Azerbaycan’daki merkezîyetçi ve bürokratik devlet geleneği ve kültürü yerel demokrasinin güçlenmesine olanak tanımamaktadır. Oysa ki, yerel demokrasi, yerel yönetimin ve demokrasinin ön koşuludur. Bu gelenek ve kültür olmadan, halkın katılımcı bir anlayış kazanmasına ve sorunlarına sahip çıkmasına imkan yoktur. Bu nedenle, Azerbaycan’da demokrasinin kökleşmesi, öncelikle ülkede güçlü bir yerel yapılanmasını, zorunlu kılmaktadır. Fakat, Azerbaycan’da ulusal düzeyde olduğu gibi, yerel düzeyde de demokratik kurumlar ve demokratik yaşam çok zayıf bir görünüm sunmaktadır. Ancak, bütün olumsuzluklara karşın yine de, Azerbaycan’da demokrasi kültürünün kök salması ve ona elverişli bir ortamın oluşmasını sağlayacak en temel kurumların başında yerel yönetimler gelmektedir. Dolayısıyla, bu kurumların güçlendirilmesi ülke demokrasisi için büyük bir önem taşımaktadır.

3.3.4. Azerbaycan’da Yerel Yönetim ve Katılım Kanalları

Yerel yönetimlerin ülke demokrasilerine, belki de en temel katkısı, vatandaşları ülke çapında en geniş biçimde karar-alma süreçlerine katabilmeleridir. Bu bakımdan, İlber Ortaylı’nın da belirttiği gibi, “çağdaş yerel yönetim(ler) sadece bir idari organizasyon biçimi değildir, en önemli öge(leri) siyasal katılma bilincidir (Ortaylı, 1985: 19). Bu

nedenledir ki, yerel yönetimler düzeyindeki katılım olgusunun ülke demokrasileri açısından taşıdığı öneme, “Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi”, “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, AGİT’in hazırladığı “Paris Şartı” ve “Avrupa Kentsel Şartı” gibi uluslararası metinlerde sık sık atıfta bulunulmuştur. Aslında, Azerbaycan’ın belediyelerle ilgili yasal mevzuatı da, ülke vatandaşlarına yerel politikaların belirlenmesi sürecine katılım konusunda geniş imkanlar sunmaktadır. Kimi yazarların da belirttiği gibi, Azerbaycan’da yerel yönetim faaliyeti, seçilmiş temsili organların yanı sıra yerel halkın kararları esasında da hayata geçirilebilmekte ve ülke vatandaşlarına yerel düzeyde karar-alma süreciyle ilgili pek çok katılım kanalı sunulmuş bulunmaktadır (Mamedova vd., 2003: 379; Abdullayev ve Hesanova, 2002: 107-110).

Bu katılım kanalları, bazı yazarların da üzerinde durduğu gibi (Zengin, 2000: 49-50; Mamedova vd., 2003: 379-380), “yerel seçimler”, “geri çağırma”, “referandum”, “halk toplantıları”, “yurttaş girişimleri”, “mahalle komiteleri”, “bireysel ve kollektif başvuru hakkı” gibi çağdaş yöntemleri içermektedir. Fakat, pratikte yasalarda yer almakla birlikte, seçimler dışında ülkede bu katılım yöntemlerinin bir işlerliği bulunmamakta ve hatta Azerbaycan yerel yönetimlerinde büyük bir temsil ve katılım sorunu yaşanmaktadır.

3.3.4.1. Yerel Düzeyde Seçim ve Temsil

Post-Sovyet ülkelerinde yerel temsil konusunda sıkıntılar yaşandığı ve yerel seçimlerin yeterince ilgi çekmediği bilinmektedir. Bunun temel nedeni, ilgili ülkelerde yerel yönetim geleneğinin olmaması, yerel kurumların çok zayıf olması ve halka doğru düzgün herhangi bir hizmet sunamamalarıdır. Azerbaycan da bu ülkelerden biridir. Oysa ki, kimi yazarların da üzerinde durduğu gibi, yerel yönetimlerde demokrasiyi mümkün kılmanın anahtarı, öncelikle yerel seçimleri kurumsallaştırma ve vatandaşları etkin konuma getirmeden geçmektedir (Curtice, 1999:3). Gerçekten de, demokratik toplumların en hayati kurumlarından biri olan yerel yönetimlerin oluşumunda ilk aşama olarak yerel seçimler çok önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bazı yazarların da vurguladığı gibi (Popa and Munteanu, 2003: 26-27), geçmiş Sovyet Bloku ve özellikle de BDT üyesi ülkelerde “halkın yerel düzeyde siyasi süreçlere katılımı sınırlı kalmakta ve yerel seçimler çoğu zaman merkezi idarenin otoritesi altında süslü bir rol oynamaktadır.”

Bununla birlikte, Azerbaycan’da 1999’daki ilk yerel seçimlerden sonra, ikincisi 2004 yılında gerçekleştirilmiştir. Avrupa Konseyi bünyesinde bulunan “Avrupa Yerel ve

Bölgesel Yönetimler Kongresi” üyelerinden oluşan bir gözlemci heyetinin 17 Aralık 2004 Azerbaycan belediye seçimleriyle ilgili izlenimleri şöyledir (Local Election in Azerbaijan, 2004: 1): Yaklaşık 80 civarında seçim bölgesini ziyaret ettiklerini belirten gözlemci heyeti, genel olarak ülkedeki seçim atmosferini “sakin, açık ve dostça” bulurken, seçim sürecinden kaynaklanan pek çok kuralsızlığı da rapor etmişlerdir. Raporda yer alan aksaklıklar şunlardır:

- Seçmen listelerinin doğruluğu ile ilgili yaşanan ciddi problemler,
- Oy verme prosedürünün detaylarında sık sık karşılaşılan özensizlikler,
- Kayıtlı ve imzalı seçmen listeleriyle oy listeleri arasındaki uygunsuzluklar,
- Yanlış seçim sandığında oy kullanmalar,
- Aile olarak oy kullanmalar,
- Oy kullanım listelerinde çok sayıda benzer imzanın bulunması gibi hususlar.

Ülkede farklı kesimler için medya kullanım düzeyi ve seçim kampanyaları gibi seçim öncesi sürecin de tam eşit ve demokratik işlemediğini vurgulayan heyet üyeleri, buna rağmen genel kanılarını “seçimlerin kabul edilebilirliği” yönünde belirtmişler ve 1999 seçimlerine göre bazı teknik gelişmeleri de gözlemlediklerini belirtmişlerdir. Fakat, gelecek seçimler için hala ders alınması gereken pek çok husus bulunduğunu da kaydetmişlerdir. İlgili seçimler konusunda AGİT’in Bakü Ofisi’nin değerlendirmesi ise şöyledir (OSCE, 2004: 1): Ağır hava koşulları ve ülkedeki iki ana muhalefet partisinin (Musavat ve Halk Cephesi) boykotu sebebiyle seçmenlerin pasif ve ilgisiz kaldığı seçimlerde halkın genel olarak katılım düzeyi % 50’inin altına, hatta bazı seçim bölgelerinde % 20’lere kadar düşmüştür.¹

AGİT’in Bakü Ofisi’ne göre, 17 Aralık 2004 Azerbaycan belediye seçimleri, demokratik seçimler konusunda uluslararası standartları belirleyen 1990 tarihli AGİT’in Kopenhag Belgesi kriterlerine cevap vermemiştir. Her ne kadar, seçim sürecine sakın ve dostça bir iklim hakim olsa da, oy verme ve seçim sonuçlarının hesaplanması vakti, çok sayıda ciddi ve seçim sonuçlarına tesir gösterecek kuralsızlıklar müşahade edilmiştir. Bunlar; protokollerin sahteleştirilmesi, sahte seçim bültenlerinin seçim

¹ Ülkede ana muhalefet partisi olan “Musavat Partisi”nin yayın organı hükmündeki “Yeni Müsavat” gazetesinden Hebibe Abdulla ise, ilgili seçimleri “anti-demokratik”, “hiçbir beynelhalk standarda uymayan” ve halk katılımının % 20’yi bile zor bulduğu seçimler şeklinde değerlendirmektedir (Abdulla, 2004: 14).

sandıklarına atılması, seçmen listelerinin manipüle edilmesi, seçmenlere baskıda bulunulması, birden fazla oy verme, önceden işaretlenmiş seçim bültenlerinden istifade, seçim bültenlerinin kesilmesi, icra hakimiyetlerinin müdahalesi (valilerin) ve kanunda belirtilmeyen kimliklerin kabulü gibi hususlardır. Dolayısıyla seçimlerde şeffaf olmayan ve gayri kanuni bir çok durum tespit edilmiştir (OSCE, 2004: 1-2) .

Ayrıca AGİT gözlemcileri seçimlerde örneğin; 19 sandalye için 100 adayın mücadele etmesi, hesaplama prosedürünün çok karmaşık olması ve ne yapacağını bilmeyen seçmenlerin şaşkınlığı gibi konuları da vurgulamışlardır (OSCE, 2004: 2). Bununla birlikte, Azerbaycan’da yerel yönetim seçimleriyle ilgili Avrupa Konseyi ve AGİT gibi uluslararası kuruluşların olumsuz gözlemci raporları üzerine hem 1999, hem de 2004 yerel seçimleri pek çok seçim bölgesinde yenilenmiştir.

3.3.4.2. Geri Çağırma: Seçilmişlerin Azledilmesi

Azerbaycan’da yasal mevzuatın yerel düzeyde ülke vatandaşlarına sunduğu ikinci katılım yöntemi “geri çağırma” kurumuyla düzenlenmiştir. Buna göre, yerel düzeydeki kayıtlı seçmenin %10’nun dilekçeyle belediyeye başvurması sonucu görevini kötüye kullanan belediye meclis üyesi, görev süresi dolmadan referandumla görevden alınabilmektedir (Zengin, 2000a: 49; 2000b: 15-16). Fakat, bu katılım ya da denetim yöntemiyle ilgili ülkede henüz herhangi bir uygulama yapılmamıştır.

3.3.4.3. Yerel Referandum (Yerel Rey Sorgusu)

Azerbaycan’da halkın yerel düzeydeki karar-alma mekanizmasına katılımını düzenleyen üçünü katılım yöntemi, “yerel referandum” hakkıdır. Bu hak, belediyelerin statüsünü belirleyen kanunun 26. maddesiyle düzenlenmiştir. İlgili kanuna göre, belediyelerin yetkilerine ait ve yerel öneme sahip konulara ilişkin olarak halk oylamasına (yerel rey sorgusuna) gidilebilir. Burada katılım gönüllülüğe dayanır ve seçme yeterliliğine sahip olan herkes katılabilir. Belediye meclisi üyelerinin ya da belde sakini olan yetişkin vatandaşların en az %10’nun teşebbüsü ve talebiyle yerel düzeyde halk oylamasına başvurulabilir. Oy verme işlemi, gizli ya da açık şekilde yapılabilir (Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun, 1999: Madde 26; Zengin, 2000a: 49-50; 2000b: 18-19).

Ancak bu katılım imkanı ilgili yasada mevcut olmasına rağmen, kimi yazarların da vurguladığı gibi (Popa and Munteanu, 2003: 26), aslında Azerbaycan ve diğer bütün

geçmiş Sovyet ve BDT üyesi ülkelerde ya hiç kullanılmamakta ya da çok nadiren izin verilse bile, yerel düzeydeki demokratik gelişmeye bir katkısı olmamaktadır. Bu referandumların yapıldığı yerlerde ise, onların yerel siyasete etkileri en iyi halde minimum seviyede kalmaktadır.

3.3.4.4. Halk Toplantıları (Vatandaş Yığıncaıkları)

Azerbaycan’da vatandaşların yerel düzeyde karar-alma sürecine katılımını düzenleyen dördüncü katılım yöntemi “vatandaş toplantıları”dır. Belediyelerin statüsü hakkındaki kanunun 28. maddesine göre, ülkede nüfusu 500’den az olan beldelerde belde sakini olan vatandaşlar yerel düzeyde kendilerini ilgilendiren önemli meselelere dair görüşlerini bildirmek, teklifler ileri sürmek, toplu görüş bildirmek, karar kabul etmek ve yerel sorunların hal çareleri hakkında müzakerelerde bulunmak için toplantılar (yığıncaıklar) düzenleyebilirler (Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun, 1999: Madde 28).

Vatandaşlar bu toplantılarda belediyelerin nizamnamesi hakkında ya da başka konularda kararlar alabilir, önceki kararları değiştirebilir ve iptal edilebilirler. 18 yaşını tamamlayan ve belde sakini olan vatandaşların eşit şekilde bu toplantılara katılma hukuku bulunmaktadır. Bu toplantıların geçerli olabilmesi için beldede yaşayan ve oy verme hakkı olan vatandaşların en az %25’nin toplantıya katılımı gereklidir (Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun, 1999: Madde 28; Mamedova vd., 2003: 379-380; Zengin, 2000b: 16-17). Yerel düzeyde önemli bir halk katılımı yöntemi olan “halk toplantıları” kurumunun Azerbaycan’da kurumsallaştığını söylemek mümkün değildir ve ülkede bu katılım yöntemi nadiren kullanılmaktadır. Konuyla ilgili bir sorunda ilgili yasada sadece nüfusu 500’ün altında olan yerlerde vatandaş toplantılarının geçirilebileceği ile ilgili sınırlamadır.

3.3.4.5. Yurttaş Girişimleri

Azerbaycan vatandaşlarına yerel düzeyde tanınan beşinci katılım kanalı, “yurttaş girişimleri”dir. İlgili katılım yöntemi, Azerbaycan belediyelerin statüsünü düzenleyen kanunun 29. maddesinde “vatandaşların belediye aktları yaratma teşebbüsü” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, belde sakinlerinin belediye nizamnamesine uygun olarak beldenin önemli meselerine dair girişimlerde bulunma ve “belediye aktları yaratma” hakkı bulunmaktadır. Belde meseleleriyle ilgili yurttaşların belediyeye sunduğu taslaklar, kesinlikle, halkın temsilcilerinin de katıldığı açık belediye toplantılarında müzakere edilmeli

ve sonuçlar resmi olarak ilan edilmelidir (Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun, 1999: Madde 29; Mamedova vd., 2003: 380). Ayrıca ülkede “yurttaş girişimleri” bağlamında belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşların %10’nun başvurusu ile belediye meclisi de toplantıya çağrılabilir (Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun, 1999: Madde 16/2). Diğer katılım kanallarının kullanılmasında olduğu gibi, “yurttaş girişimleri” yönteminin pratiği de Azerbaycan’da hemen hemen yok denecek kadar azdır.

3.3.4.6. Mahalle Komiteleri

Azerbaycan’da belde sakinlerinin yerel düzeydeki karar-alma mekanizmasına katılımını amaçlayan bir başka katılım yöntemi de “mahalle komiteleri”dir. 1999 tarihli belediyelerin statüsünü düzenleyen kanunun 31. maddesine göre, ülke vatandaşları, yerel yönetimlerin hayata geçirilmesinde ve karar-alma sürecine katılımda diğer katılım yöntemlerin yanı sıra “mahalle komiteleri”, “birlikler” ve “hayır kurumları” vasıtalarını da kullanabilirler (Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun, 1999: Madde 31; Zengin, 2000b: 20-21). Bu konuda, 8 Mayıs 2001 tarihinde kabul edilen “Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Nümunevi Esasnamesi”ne göre, belediye kanununun 31. maddesine uygun olarak hayata geçirilecek olan mahalle komiteleri, ülke belediyelerinin görevlerine ilişkin konularda onlara yardımcı olmak maksadıyla vatandaşların yaşadıkları mahallelerde kendi teşebbüsleriyle oluşturacakları gönüllü birliklerdir.

Bu esasnameye göre, mahalle komiteleri, ilgili mahalde yaşayan vatandaşların yapacakları toplantıyla beş ve on bir arasında değişen sayıda üyeden oluşan mahalle komiteleri kurabilirler. 18. yaşını doldurmuş olmak komite seçimlerine katılmak için yeterlidir. Komiteler açık oylama usulüyle en az belde sakinlerinin %15’nin katılımıyla yetki sahibi olurlar ve ilgili toplantıda komite başkanını, yardımcısını ve katibini seçerler. Teşkil olan mahalle komitelerinin toplantıya çağırılması, komite üyelerinin 1/3’nin istemiyle hayata geçirilebildiği gibi, mahalle sakinlerinin en az %10’unun talebiyle de gerçekleştirilebilir. Mahalle komiteleri aşağıdaki görevleri yerine getirirler (Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Nümunevi Esasnamesi, 2001):

- Önemli yerel meselelerin çözümü konusunda belediyelerden talepte bulunma,
- Önemli yerel meseleler konusunda vatandaş toplantıları düzenleme,
- Önemli yerel meseleler konusunda belediye işlemleri ve yurttaş girişimleri oluşturma, sorunları açık toplantılarda müzakere etme,

- Mahallelerde alt yapısının iyileştirilmesi çalışmalarına ahalinin katılımını sağlama,
- Çocuk ve gençlerin dinlenme yeri ve sporla meşgul olmasına yardım etmek,
- Beldelerde yoksullara, hastalara ve diğer zor durumda olan vatandaşlara yardım gösterme,
- Önemli yerel meselelerin çözümü konusunda mahalle sakinlerinin girişimciliğine ve yerel yönetim tecrübesinin gelişime yardım etmek.

Azerbaycan’da, mahalle komitelerine bütün bu görevler verilmiş olmakla birlikte, henüz ülke çapında bu komitelerinin teşkil olunması süreci yaşanmaktadır. Dolayısıyla, Bakü ve Sumgayt gibi büyük şehirlerdeki bazı örnekler dışında bu komitelerin halihazırda inşa süreçleri devam etmektedir. İnşa edilenler ise, yukarıda belirtilen işlevleri yerine getirmekten oldukça uzak gözükmektedir.

3.3.4.7. Bireysel ve Kollektif Başvuru Hakkı

Azerbaycan’da vatandaşların yerel düzeydeki karar-alma mekanizmasına katılımını amaçlayan diğer bir katılım yöntemi de, “bireysel ve kollektif başvuru hakkı”dır. Bu hak belediyelerin statüsü hakkındaki kanunun 30. maddesince düzenlenmiştir. Bu maddeye göre (Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun, 1999: Madde 30), “vatandaşların belediyelere, belediye organlarına ve görevlilerine ferdi ve kollektif biçimde müracaat etme hukuku vardır.” Yasaya göre, bu başvurulara ilgili organlar ya da şahıslar bir ay içinde cevap vermek zorundadır. Azerbaycan’da yerel düzeyde vatandaşların çeşitli nedenlerle ve özellikle de sorunlarına çözüm bulmak amacıyla en çok kullandıkları katılım yöntemi budur.

3.3.4.8. Azerbaycan’da Belediyeler ve E-Katılım

Bu konuda, özellikle, başkent Bakü’deki bir çok belediye elde ettikleri bazı yardımlarla kendilerine web sayfaları düzenlemişlerdir. Bu web sayfaları incelendiğinde, kısaca belediyenin kuruluş serüveni, bazı belediye faaliyetleri ve belediye başkanlarının şahsi bilgileri dışında pek bir bilgiye rastlanmadığı gibi, elektronik ortamda halkın katılımıyla ilgili bir düzenlemeye, gerçekleştirilen ya da tasarlanan bir uygulamaya rastlamak da mümkün değildir. Dolayısıyla kimi yazarlarında üzerinde durduğu gibi (Azadov vd., 2004: 171-173), Azerbaycan belediyelerinin bilgi ve iletişim teknolojilerini genel olarak kullanım oranı çok düşüktür. Fakat, Birleşmiş Milletler Gelişme Programı çerçevesinde 2004-2007 yıllarını kapsayan “Ulusal E-Yönetişim Ağı Başlangıç Projesi”nin

(Rohozinski, 2005: 23) hayata geçirilmesiyle bu konuda belediyelerle ilgili bazı gelişmeler yaşanabileceği de tahmin edilebilir.

Sonuçta, yapmış olduğumuz bu incelemeler ışığında şunları söyleyebiliriz: Azerbaycan'da yerel düzeyde halkın karar-alma süreçlerine katılımıyla ilgili pek çok çağdaş katılım yönteminin yasal alt yapısı hazırlanmış olmakla birlikte, bu katılım yöntemlerinin halk tarafından genellikle kullanılmadığı ya da kullanılamadığı görülmektedir. Bu durum, ülkede henüz yerel kurumların ve katılım yöntemlerinin yeni olmasının ve kurumsallaşmamasının yanı sıra, ayrıca toplum bazında genel olarak demokratik kurumların ve geleneğin zayıf olması, aktif ve katılımcı bir yurttaş tipinin oluşmamasıyla da yakından ilgilidir.

Özetle; Azerbaycan'da bugün belediye kurumları henüz kuruluş ve örgütlenme aşamasını tam olarak geçememişlerdir. İlgili kurumlar yasal, örgütsel ve işlemsel pek çok sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. Ayrıca ülke belediyeleri, mali yapılarının yetersizliği ve tecrübesizlikleri nedeniyle de genel olarak, yerel kamu hizmeti sunma kapasitesinden yoksun olan, oldukça zayıf, hatta “ölü kurumlar”dır. Buna bağlı olarak ülkede yerel yönetimler bir kurumsallaşma sorunu yaşamaktadır. Dolayısıyla, halihazırda klasik belediye hizmetlerini bile yerine getiremeyen bu kurumlardan ülke demokrasisinin kurumsallaşmasına katkıda bulunmalarını beklemek mümkün değildir.

Diğer bir ifadeyle, Azerbaycan ülke örneğinde mevcut haliyle yerel yönetimler ülke demokrasisinin kurumsallaşmasında henüz önemli bir rol oynayamamaktadır. Fakat, Azerbaycan'ın daha çok siyasi ve idari gelişimine bağlı ortaya çıkan bu durum, kesinlikle yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşmasında önemli bir rol oynamadıkları gibi bir yargıya varmamızı da gerekli kılmaz. Çünkü Azerbaycan'da gerçek anlamda demokratik ve katılımcı bir yerel yönetim ya da yerel demokrasi tesis edilememiştir. Bu nedenle de, doğal olarak mevcut haliyle yerel kurumların ülkede başarı sağlayamaması doğaldır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Demokrasinin kurumsallaşması, salt teknik bir düzenleme değildir. Elbette, anayasal açıdan demokratik kurumların tesisi önemli olmakla birlikte, esasen, ilgili toplumlarda siyasal kurumsallaşmanın sağlanmış olması, demokratik bir siyasal kültürün gelişimi, güçlü bir sivil toplumun varlığı, ülke çapında özerk/demokratik bir yerel yönetim ağının inşası ve sosyo-ekonomik alt yapının gelişmişliği gibi hususlar daha önemlidir. Dolayısıyla, demokrasinin bir toplumda bütün kurum ve kurallarıyla pekişmesi, bir süreç dahilinde bu faktörlerin belli bir dengeye ulaşmasına bağlı bulunmaktadır. Yoksa, sadece siyasal elitlerin marifetiyle ithal edilen ve anayasa tekniği ile tesis edilen kurumlar, ilgili toplumlarda bir şekil ve yasal düzenleme olmaktan öteye gidememektedir.

Gerçekte demokrasinin kurumsallaşması, daha çok sosyolojik ve kültürel bir süreci ifade etmekte ve bu süreçte halkın kendi kendisini yönetme konusundaki deneyimleri ve pratikleri büyük bir değer taşımaktadır. Öte yandan, çağdaş dünyada bu deneyimlerin kazanılmasında ya da kendi kendini yönetim pratiklerinin hayata geçirilmesinde, yerel yönetimler, vatandaşları kendileriyle ilgili kararlara katarak, halka geniş katılım imkanları sunarak ve demokrasi kültürünün oluşumuna alt yapı teşkil edecek pratikler geliştirerek çok önemli roller üstlenmişlerdir. Böylece, demokrasinin “ilkokulu” ya da “mektebi” tanımlamalarına da hak kazanmışlardır.

Kısaca, yerel yönetimler, şayet özerk ve demokratik bir biçimde hayata geçirilir ve ülke şartları da elverirse, demokrasinin yerleşik bir geleneğe dönüşmesine büyük katkılar sağlayabilmektedirler. Onun için bugün gelişmiş ülkelerde, özellikle de, Avrupa Birliği ülkelerinde, yerel yönetimler, refahı geliştiren ve demokrasiyi mümkün kılan, kökleştiren kurumlar olarak ele alınmaktadırlar. Çünkü, ülke çapında özerk ve demokratik yerel kurumların büyük bir ağ oluşturmaları, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik yanında demokrasinin kökleşmesine de büyük bir katkı sağlamaktadır. Burada, özellikle, halkın kara alma süreçlerine etkin katılımı üzerinde odaklanılmaktadır.

Bunun nedeni, halkın kendisiyle ilgili karar alma süreçlerine katılımının, vatandaşların siyasal eğitimi, siyaset mekanizmasını öğrenmesi ve dolayısıyla da bu mekanizmayı denetleme ve kontrol etme yeteneğini kazanması açısından taşıdığı önemden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, günümüzde temsili demokrasiden katılımcı

demokrasiye geçişin ve demokrasinin pekiştirilmesinin, belki de en önemli gereği, vatandaşları güçlendirmekten, aktif/katılımcı yurttaş tipinden ve karar alma süreçlerinde halk katılımını sağlamaktan geçmektedir. Burada da, yerel yönetimler, önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü katılımı sağlamanın, vatandaşları güçlendirmenin ve demokratik nitelikleriyle gelişmiş, aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmiş demokratik bir yapıyı kurmanın vazgeçilmez unsurları ve halka en yakın kurumlar olarak karşımıza yerel yönetimler çıkmaktadırlar.

Kısaca, yerel yönetimler, mikro ölçekte ya da yerel düzeyde demokratik yaşamı, siyasal katılımı, yurttaşlık bilincini ve demokrasi kültürünü geliştiren kurumlar olmaları dolayısıyla, ulusal düzeyde de demokrasinin kurumsallaşmasına önemli katkıları olan kurumlardır. Dolayısıyla, ulusal düzeyde demokratik siyasal sistemlerin sağlıklı işlemesi ve kurumsallaşması, öncelikle, yerel düzeyde demokratik yaşamın güçlü ve etkin bir yapıya ve işleyişe kavuşturulmasını gerektirmektedir. Bu da, yerel yönetim kurumlarının üzerlerine düşen işlevleri yerine getirebilmelerine ve halka dönük taban demokrasisinin kurulmasına bağlıdır.

Özetle; günümüz koşullarında, halka yakın olan, onu temsil edebilen, halkın katılım ve denetimine sürekli açık olan, bilgilendiren, bilgilenen ve denetlenebilir bir yapıda olan yerel yönetimler, yerelde olduğu kadar ulusal ölçekte de demokratik sürecin vazgeçilmez unsurlarıdır. Bundan dolayı, bugün, bir ülkede demokrasinin sağlıklı işleyip işlemediğinin en önemli göstergelerinden biri olarak o ülkedeki özerk ve demokratik yerel kurumların varlığı ve pratikleri nazara alınmaktadır. Ancak şunu da belirtmeliyiz ki, demokrasinin kurumsallaşmasında yerel yönetimlerin oynadığı rol, bu sürece katkıda bulunan faktörlerden sadece biridir. Ayrıca, bugün, tüm toplumlarda mevcut yerel yönetim birimlerinin demokrasinin kurumsallaşmasına katkıda bulunduğunu söylemek de mümkün değildir. Bu sebeple, bu kuruluşların demokrasinin gereklerine uygun niteliklerle donatılması da büyük bir önem taşımaktadır.

Konuyla ilgili Azerbaycan'daki mevcut duruma baktığımızda ise, daha önceki değerlendirmeler ışığında genel hatlarıyla şunları söyleyebiliriz: Azerbaycan, 1918 ve 1920'li yılların kısa bağımsızlık döneminde bir demokrasi deneyimi yaşasa da, uzun süre totaliter Sovyet idaresi altında kalmıştır. Fakat, Sovyetler Birliği'nin çökmesiyle 1991 yılında yeniden bağımsızlığını elde etmiş ve totaliter rejimden demokrasiye geçiş yapan

bir üçüncü dalga demokrasisi olarak tarih sahnesinde yerini almıştır. Bu geçiş döneminde ülke, her bakımdan büyük güçlüklerle karşılaşmış ve 1995 yılına kadar ülkede siyasal istikrar sağlanamamıştır. Günümüzde ise, ülkede hemen hemen demokrasinin bütün formal kurumları inşa edilmiş olmakla birlikte, hala bu kurumlar demokrasinin ruhuna uygun biçimde işletilememektedir. Diğer bir ifadeyle, ülkede demokratik kurumlar inşa edilmiş; fakat asli işlevlerini gereği gibi yerine getirememektedirler. Bunun temel nedeni, zayıf siyasal kurumlar yanında, anti-demokratik siyasal kültür mirasıdır.

Bugün Azerbaycan bir üçüncü dalga demokrasisi olarak genelde, Orta Asya ülkelerine göre daha iyi bir durumda olsa da, daha önce aynı blok içinde yer aldığı Doğu Avrupa ve Baltık ülkelerine göre oldukça geride kalmıştır. 1991 yılında elde edilen bağımsızlık ve demokrasiye geçişten bu yana, büyük sorunlar yaşayan ülkede, siyasal kurumların zayıflığı ve toplumsal sorunları çözmedeki başarısızlıkları, özellikle, bağımsızlığın ilk yıllarında ülkede büyük bir hayal kırıklığı, ümitsizlik ve hoşnutsuzluk doğurmuş, hatta toplumun yoksul düşen geniş bir kesimi geçmişe özlem duymaya başlamıştır. En kötüsü de, toplumun mevcut siyasal kurumlara karşı inancını yitirmesi olmuştur. Bu da rejimin meşruiyetini ve kurumların güvenilirliğini sorgulanır hale getirmiştir. 1995 sonrasında, ülkede siyasal istikrarın sağlanması ve sosyo-ekonomik gelişmenin hız kazanmasıyla, bu sorunlar azalsa da, tamamen ortadan kalktığını söylemek mümkün değildir.

Öte yandan, ülkede mevcut siyasal rejim ve bunu oluşturan demokratik kurumlar 1995 anayasasıyla inşa edilmiş olmakla birlikte, bugün Azerbaycan siyasal sisteminin işleyişi hakkında sadece anayasal düzenlemelere bakarak bir sonuca varmak mümkün değildir. Çünkü, ülkede resmi olarak demokratik kurumlar bulunmakla birlikte, gerçekte, informal kurumlar ve oluşumlar ülkenin karar-alma politikasında daha etkin görünmektedir. Bunun nedeni de, ülkede bazı eski yönetim alışkanlıklarının devam etmesi, demokratik kurumlarının zayıflığı, aslına uygun biçimde işlememesi ve kurumsallaşmamasıdır. Çünkü geçmiş dönemin otoriter kurumları, biçimsel olarak ortadan kalkmış olsa bile, onların yapı taşları olan zihniyetler hala varlığını sürdürmektedir.

Bu nedenle, bugün, Azerbaycan bir diktatörlük olmadığı gibi, tam anlamıyla bir demokrasi de değildir. Toplumda demokratik kurum ve değerler içselleştirilememiştir. Ülke daha çok demokrasiyle otoriterizm arasında bir “gri bölgede” bulunmaktadır. Dolayısıyla Azerbaycan’da, halihazırda, “karma” ya da “melez” bir siyasi rejim söz

konusudur. Bu rejim ise, genel özellikleri itibariyle Guillermo O'Donnell'in "delegasyoncu demokrasi" modeline uygun bir karakter taşımaktadır. Bunu, ülkenin sosyo-ekonomik alt-yapısı ve özellikle de başkanlık sistemi pratikleri karşısında ülke parlamentosunun, siyasal partilerin, yargı sisteminin ve sivil toplum kuruluşlarının zayıflığı açıkça göstermektedir. Kısaca, ülkede demokrasi kurumsallaşmamış ve uygulamada ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların kaynağında ise, temelde otoriter zihniyet bulunmaktadır.

Özetle, Azerbaycan'da halihazırda formal demokrasi kurumları inşa edilmiş olmakla birlikte, henüz ülkede bu kurumları işletecek düzeyde bir demokrasi kültürü geliştirilememiştir. Bu nedenle de, Azerbaycan demokrasisi, henüz istenilen gelişmişlik düzeyine ulaşabilmiş ve kurumsallaşmış değildir. Ülkede siyasal elitlerle halkın ekseriyetinin demokrasi düşüncesini, kurumlarını ve değerlerini içselleştiremediği görülmektedir. Her ne kadar, ülkede siyasal aktörlerin büyük çoğunluğu formal demokratik kurumları benimsemiş olsa da, pratikte bu kurumların ilke ve kurallarına saygı gösterilmemektedir. Ülkenin siyasal hayatında kurumlardan ziyade kişi ve grupların ön planda ve sonuçları belirleyici olduğu görülmektedir.

Ancak bütün bu olumsuzluklara rağmen, bugün, Azerbaycan, birçok bölge ülkesine göre, dışa daha açık, demokratikleşme eğilimi ve ekonomik performansı daha yüksek, toplumsal yapısı demokrasiye daha uygun bir ülkedir. Bu nedenle, ilerleyen süreçte, ülkede bilinçli bir irade ortaya konabilir ve özellikle de siyasal partiler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları güç kazanırsa, demokrasi kültürünün toplum tabanında gelişmesi mümkün olabilecektir.

Burada, konumuz açısından bizi daha çok ilgilendiren ve ülkedeki tek yerel yönetim kurumu olan belediyelerin mevcut durumunu ve demokrasiyle olan ilişkisini analiz ettiğimizde ise, bu kurumların henüz arzu edilen gelişme seviyesinden oldukça uzakta oldukları görülmektedir. Azerbaycan'da 1995 anayasasıyla temeli atılan belediyelerin ilk seçimleri 1999 yılında yapılmış ve bu kurumlar toplumsal gelişme ve demokratikleşme programının bir parçası olarak ele alınmışlardır. Fakat, ülke belediyeleri gerçek anlamda inşa sürecini henüz tamamlayamamıştır. Daha evvel çağdaş anlamda bir yerel yönetim geleneğine sahip olmayan ülkede, mevcut yerel yönetim birimleri her açıdan oldukça zayıf bir görünüm sunmaktadır.

Ülkenin yakın idari ve siyasi geçmişine bürokratik merkeziyetçiliğe dayalı ideolojik bir görüş ve uygulama hakim olmuş, merkezi yapının dışında ona alternatif ya da muhalif olabilecek hiç bir birime, toplumsal kesime ya da güce yer verilmemiş, her anlamda muhalefete, rekabete ve çoğulculuğa pek hogörüyle bakılmamıştır. Dolayısıyla, halihazırdaki belediyelerin zayıf kalmasının nedenlerini, öncelikle, bu tarihi mirasta aramak gerekir. Ayrıca, ülkedeki mevcut yerel yönetim yapılanması, merkeziyetçi bir miras ve zihniyet zemininde, halkın girişim ve talebi dışında daha çok merkezi yönetim elitlerinin insiyatifi ve Avrupa Konseyi'nin baskılarıyla inşa edilmiştir.

Bu nedenle, belediyelerle ilgili mevcut yapıya ve hakim anlayışa baktığımızda, her ne kadar anayasada bu kurumlar özerk kuruluşlar olarak tanımlansalar da, pratikte merkeziyetçi bir örgütlenme ve zihniyetin var olduğu ve sonuçta ülkede oldukça zayıf, işlevsiz, merkeze bağlı ve bağımlı bir yerel yönetim yapılanmasının ortaya çıktığı görülmektedir. Bundan dolayı, ülkede bu kurumlarla ilgili çözülmesi gereken bir sorunlar yumağı bulunmaktadır. Kısaca, bugün, halkın beklediği düzeyde hizmet üretemeyen Azerbaycan belediyelerinin kurumsallaşma, tecrübe eksikliği, güçsüzlük, yeterli hizmet üretmeme, demokratik niteliklerinin zayıflığı, teknik ve mali yetersizlik, halkın saygınlığını kazanamama gibi çok sayıda problemleri bulunmaktadır. Ülkedeki mevcut yerel yönetim sistemini, genel hatlarıyla, daha ayrıntılı biçimde analiz ettiğimizde ise, aşağıdaki tespitleri yapmak mümkündür:

- Azerbaycan'da, çağdaş anlamda bir yerel yönetim ve yerel demokrasi geleneği olmadığı gibi, mevcut yerel kurumlar da ithal ve formal birimler olarak kalmaktadır. Ülkede merkeziyetçi-bürokratik yönetim kültürünün hakimiyeti altında göstermelik bir yerel yönetim sistemi söz konusudur. Dolayısıyla, yerel yönetimler, ülke anayasasında özerk ve hükümet dışı kuruluşlar biçiminde tanımlanmasına rağmen, gerçekte, özerk hareket etme imkanından yoksun bulunmaktadır.
- Yine, anayasada belediyelerle ilgili geniş bir görev alanı tanımı yapılmış olmasına rağmen, pratikte, bu görevlerin pek çoğu yerine getirilememektedir. Zaten, ilgili görevlerin yerine getirilmesini sağlayacak yeterli mali kaynaklar da bu kurumlara tahsis edilmemiştir. Kısaca, ülkedeki mevcut yerel kurumlar, oldukça zayıf, güçten yoksun, etkili ve verimli hizmet sunamayan birimlerdir. Bu nedenle de, halk nazarında saygınlıkları ve prestijleri bulmamaktadır.

- Demokratik niteliklerinin zayıflığı, saydamlık ve kurumsallaşma sorunu yanında, çağdaş örgütlenme ve yönetim anlayışı eksikliği de ülke yerel yönetimlerinin karakteristik özelliklerinden biridir.
- Tecrübesiz ve deneyimsiz oluşları da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Başkanlar ve personel belediyeçilik konusunda çok deneyimsizdir. Dolayısıyla, bu birimlerde çağdaş yönetim teknikleri genelde kullanılmamaktadır. Bu nedenle, halkın büyük çoğunluğu hizmetlerle ilgili memnuniyetsizliğini her fırsatta dile getirmektedir.
- Personel sıkıntısı, mali kaynaklarının yetersizliği ve merkeze bağımlılıkları da bu kurumların başka bir boyutunu ifade etmektedir. Mali sıkıntılar, belediyelerin görevlerini yerine getirmesini ve yerel hizmet üretimini engellemektedir.
- Ayrıca seçimle gelen yerel yöneticiler merkezi bürokrasiyi örnek almakta ve kendilerini devlet memuru gibi hissetmektedirler.
- Bu kurumların en önemli sorunlarından bir tanesi de, temsil ve katılım sorunudur. Yasal mevzuatta yer alan katılım kanalları işletilmediği için, halkın yerel düzeyde karar alma süreçlerine katılımı oldukça düşük bir seviyeye bulunmaktadır. Halkın yerel düzeyde yönetime katılım düzeyi çok düşük olduğu gibi, yerel yönetimlerin karar ve uygulamaları hakkında bilgi edinme hakkı da çok sınırlıdır. Kısaca, mevcut yerel kurumlar halkın temsil ve katılım kurumları olma işlevini yerine getirememektedirler. Bunda, tecrübe eksikliği kadar otoriter kültür mirası da etkilidir. Ülkede bu sorunları giderecek bir strateji de geliştirilmemiştir.

Aslında, yerel yönetimlerle belde halkı arasında iletişim ve ilişki ağının merkezleri olarak oluşturulacak katılım mekanizmaları açısından Azerbaycan belediyeler yasası, elverişli bir yapıya sahiptir. Ancak, Azerbaycan'da oldukça küçük yerleşim birimlerinde bile belediyeler kurulmuş olmasına rağmen, mevcut bütün yerel yönetim birimlerinde demokratik katılım pratikleri yok denecek kadar azdır.

- Ülkede yerel yönetimlerle ilgili belki de en temel sorun, yerel yönetim ruhunu, fikrini halka ve hatta seçimle gelmiş yerel yöneticilere benimsetmektir. Azerbaycan'da halihazırda ne halk, ne de yerel yöneticiler yerel yönetim

düşüncesini yeterli derecede kavrayamamışlardır. Dolayısıyla, ülkede hemşehrilik bilinci de oldukça zayıftır.

- Merkezi yönetim organlarıyla yetki ve görev paylaşımı konusunda da sorunlar yaşanmakta ve ilişkiler henüz yasal mevzuata bile tam olarak uygun düşmemektedir. Yerel yetki ve iktidar daha çok merkezi yönetim organları olan icra hakimiyetlerinin elinde bulunmaktadır.

Özetle; bugün, Azerbaycan belediyeleri, ne topluma etkin ve verimli hizmet sunma konusunda, ne de ülke demokrasisine katkı sağlama konusunda önemli bir rol oynayamamaktadırlar. Bu nedenle, ülke belediyelerinin bu işlevleri yerine getirecek ve çevrede biriken enerjiyi merkeze taşıyacak biçimde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Halihazırda, Azerbaycan’da demokrasi kültürünün kök salmasında ve sosyo-ekonomik kalkınmada belediyelere büyük görevler düşmektedir. Çünkü, ülkede sadece merkezi yönetim kurumlarının etkinliğiyle, ne tam anlamıyla demokrasinin kurumsallaşması, ne de kalkınma mümkün olabilecektir. Fakat, ülkedeki belediyelerin bugünkü yapıları, görev anlayışları, gelenekleri, sistem içindeki konumları ve mali kaynakları bu sorunları çözebilecek nitelikte değildir. Dolayısıyla, ilk planda belediyelerin bu işlevleri görebilecekleri bir yapıya kavuşturulması ve yeniden yapılanması gerekmektedir.

Azerbaycan, merkeziyetçi ve totaliter bir geçmişten yakın bir zamanda kurtulmuştur. Oysa ki, Azerbayca’nın ünlü yazarı Anar Rızayev’in deyimiyle (Rızayev, 2000: 12-13); “totaliter rejimden demokratik sisteme geçiş çok ciddi bir konu olup toplumsal bilincin kökten değişmesine bağlıdır ve bu da kuşkusuz zaman gerektirmektedir.” Hemen belirtelim ki, Azerbaycan’da gerek toplumsal bilincin kökten değişmesi ve demokrasinin yerleşmesi, gerekse şehirlerde alt yapının ve yaşam kalitesinin yükselmesi için mutlaka belediyelerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Yol uzun olmakla birlikte, Azerbaycan’ın ülke demokrasisini kurumsallaştırma yolunda hızla, güçlü, demokratik ve özerk belediye kurumlarını hayata geçirmesi bir zorunluluk arz etmektedir.

Diğer bir ifadeyle, Azerbaycan’da yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşmasına katkı sağlaması, öncelikle, bu kurumların çağdaş demokrasinin gerekleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasına bağlıdır. Bu yeniden yapılandırmanın “hizmetlerde etkinlik”, “örgütlenme”, “demokrasinin kurumsallaştırılması” ve “katılımı” sorununa katkı sağlayarak

biçimde yapılması büyük bir önem taşımaktadır. Öte yandan, Azerbaycan belediyelerinin yeniden yapılandırılmasında öncelikle iki hususa dikkat edilmesi gerekmektedir. Birincisi; Azerbaycan’da belediyelerin hızlı gelişimi için, yerel demokrasiyi üst düzeyde tesis etmiş olan farklı ülke modellerinin iyi etüt edilmesi, ikincisi ise; diğer gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetim ve belediyeler konusundaki yanlışlarından kaçınılması, bu deneyimlerin pozitif ve negatif yönleriyle birlikte değerlendirilmesi hususudur.

Kısaca bu çerçevede, ülkede, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ruhuna uygun bir yerel yönetim yapılanması gerekmektedir. Buradan hareketle, öncelikle yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümü Avrupa ülkelerince benimsenen “özerklik” ve “subsidiarite” ilkelerine bağlı olarak gerçekleştirilmeli, dinamik, üretken, katılımcı, saydam, etkin ve demokratik bir yapı kurulmalıdır. Böyle bir yapılanma, yerel yönetimlerin sistem içindeki gücünü, hareket kabiliyetini ve ülke demokrasisine katkısını arttıracaktır. Ülke belediyeleriyle ilgili bu yeniden yapılandırma çalışmasının esasen aşağıdaki hususları ön görmesi önemlidir:

- Eski yönetim anlayışından, katı merkeziyetçilikten uzaklaşılması, yerel düzeyde çağdaş bir bakış açısının ve yerel yönetim anlayışının geliştirilmesi,
- Belde sakinlerinin hizmet ve demokrasi beklentilerini karşılayabilecek, güçlü ve demokratik bir yerel yönetim yapılanmasına gidilmesi,
- Açık, bilgilenen, bilgilendiren ve sivil toplumla iletişimde olan bir yerel örgütlenmenin amaçlanması,
- Mevcut yasal katılım kanalları işlevsel hale getirilerek, yerel kurumların gerçekten halkın katılım ve denetimine açılması ve böylece ülke demokrasisinin katılımcı bir yurttaşlık kültürü temeline dayandırılması,
- Mali yeterlilik ve bağımsızlığın sağlanması,
- Yerel yönetimlere anayasal açıdan tanınan özerkliğin, pratikte bir anlam ifade edecek biçimde yeniden göden geçirilmesi,
- Merkezle yerel arasında gerçek anlamda bir yetki ve sorumluluk paylaşımı yapılması ve böylece merkezi idarenin elindeki yereli ilgilendiren bütün görev ve yetkilerin yerel yönetimlere mali kaynaklarıyla birlikte devrinin sağlanması,

- Belediye meclislerinin gerçek bir yerel temsil organı haline getirilmesi ve bu meclislerin belediye başkanlarının faaliyetlerini denetleyebilecek bir güce kavuşturulması,
- Belediye başkanlarının sorumlu kılınması ve belde halkı tarafından daha kolay denetlenir hale getirilmesi için başkanların doğrudan halk tarafından seçilmesi,
- Sovyet döneminden miras kalan mahalle yönetiminin merkezi yönetime bağlı olmaktan çıkarılarak, Türkiye’deki gibi mahalle muhtarlığı şeklinde temsili kurumlar olarak yeniden yapılandırılması, mahalle kurullarının güçlendirilmesi ve böylece mahallelerin belediyelerin temsil alt yapısını kuvvetlendiren birinci kademe halk katılımı kanalları olarak yeniden ele alınması,
- Bakü ve Gence gibi büyük kentlerde büyükşehir belediyelerinin tesisi ve yerel hizmetlerde eş güdüm sağlanması.

Azerbaycan’da ancak bu hususları içeren bir yerel yönetim yapılanması, hem hizmetlerde etkinlik sağlayabilecek, hem de ülke demokrasisinin kurumsallaşmasına katkıda bulunabilecektir. Sonuçta, ülkede yerel yönetimleri yeniden yapılandırmanın, özü itibarıyla etkin, güçlü ve demokratik bir yerel yönetim anlayışına dayanması, yerel yönetimleri gerçek birer temsil ve katılım kurumu haline getirmesi ve bu kurumları, ülke çapında aşağıdan yukarıya doğru demokratik düzenin kurumsallaşmasında rol oynayabilecek bir biçimde düzenlemesi amaçlanmalıdır. Zira, halkın yeterince katılımcı ve etkin olmadığı bir sistemde demokrasinin kurumsallaşması mümkün değildir.

KAYNAKLAR

- ABDULLAYEV, Elşad (2001), **Mugayiseli İnzibati Hüguq**, Bakü.
- ABDULLAYEV, Elşad ve Sekine Hesenova (2002), **Belediyye Hüququ**, Azərbaycan Beynelhalk Üniversitesi Yayını. Bakü.
- AĞAMALI, Eldar (2003), “Yerel Yönetimlerin Hukuki Teminatı”, **Dirçeliş Dergisi**, Mart 2003, 162-167.
- AKYOL, Taha (1990), **Azerbaycan Sovyetler ve Ötesi**, Burak Yayınevi, İstanbul.
- ALESKERLI, Alesker (2005), “Azerbaycan Cumhuriyeti”, **Türk Anayasa Hukuku Sitesi**, <http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycancumhuriyeti.htm>, 04.02.2006.
- ALEXANDER, Gerard (2001), “Institutions, Path Dependence, And Democratic Consolidation”, **Journal of Theoretical Politics**, 13(3), pp. 249-70, <http://www.people.virginia.edu/~ga8h/JTP.pdf>, 02.01.2006.
- ALMOND, Gabriel and Sidney Verba (1963), **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**, Princeton University Press, Princeton.
- ALTSTADT, Audrey L. (2003), “Azerbaijan and Aliyev: A Long History and An Uncertain Future”, **Problems of Post-Communism**, No 50 (5), September-October 2003, s. 3-13.
- ARAS, Osman N. (2005), **Azerbaycan Ekonomisi ve Yatırım İmkanları**, Azerbaycan Türk Sanayici ve İşadamları Beynelhalk Cemiyeti Yayınları, Bakü.
- ARİSTOTELES (1993), **Politika**, Çev., Mete Tuncay, 4. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- ARSLAN, Ahmet (1990), “Türk Demokrasisinin Kültürel ve Felsefi Temelleri”, **Türkiye’de Demokrasi ve Demokrasi Kültürünün Gelişmesi**, Türk Demokrasi Vakfı ve Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, İzmir.
- ASGEROV, Z. A. (1998), **Azerbaycan Respublikası Prezidentinin Konstituya-Hügugu Statüsü**, Şerg-Gerb Matbaası, Bakü.

- ASLAN, Yasin (1994), “Elçibey, Aliyev ve Azerbaycan Fenomeni”, **Avrasya Etütleri**, İlkbahar 1, 1994.
- ASLANLI, Araz (2002), “Azerbaycan’da İç Siyasi Gelişmeler ve Demokrasi Sorunu”, **Stratejik Analiz**, Sayı 29, Eylül 2002.
- ASLANOV, Eldar (1998), “Azerbaycan’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 3, Temmuz 1998.
- AYBARS, Ergün (1990), “Türkiye’de Demokrasi ve Fikri Kaynağı”, **Türkiye’de Demokrasi ve Demokrasi Kültürünün Gelişmesi**, Türk Demokrasi Vakfı ve Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, İzmir.
- AYDIN, Mustafa (2000), **Kurumlar Sosyolojisi**, İkinci Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan (1999), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Araçları”, **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi**, S. 1, Bahar 1999, s. 1-12.
- AYTEKİN, Yılmaz (2000), **Modern Demokrasi Gelişimi ve Sorunları**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.
- AZADOV, E., M. Bağırzade, F. Ahmedov, A. Mehteliyev, A. Fetullayev (2004), **Azerbaycan Belediyeleri: İlk Tecrübe, Esas Problemler ve İnkişaf Perspektifleri**, Sosyal Strateji Tedgigatlar ve Analitik Araştırmalar İctimai Birliğı ve “İnKoTex” İnformasiya ve Kommunikasiya Teknologiyaları İctimai Birliğı Yayını, Bakü.
- Azerbaijan in Human Development Report (2006), “Human Development Indicators Country Fact Sheets (Azerbaijan)”, **Human Development Report 2006**, http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_AZE.html, 20.11.2006.
- Azerbaijan Investment Guide (2004), **Gateway to Azerbaijan**, Editor: BORLAND, Lydia, USACC, 5. Edition, Washington.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Vergi Mecellesi (2000), Bakü.
- Azerbaycan Halk Gazetesi (1991), 22 Kasım 1991.

Azerbaycan Respublikası Konstitusiyası (1996), Azerbaycan Neşriyatı, Bakü.

Azerbaycan Respublikası Konstitusiyası (2002), Azərneşr, Bakü.

AZİMOVA, Refige (2004), “Geçiş Sürecinde Azerbaycan’ın Bazı Sosyolojik Sorunları”, **Sosyoloji Konferansları Dergisi**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Metodoloji ve Sosyoloji Araştırmaları Merkezi Yayını, No: 4526, İstanbul, s. 17-20.

BAĞIRZADE, Murad (2004), “Son Yıllarda Azerbaycan’da Sosyal Bilimlerin Gelişim Safhaları, Sorunlar ve Öngörüler: Azerbaycan Toplumuna Objektif Bir Bakış Denemesi”, **Sosyoloji Konferansları Dergisi**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Metodoloji ve Sosyoloji Araştırmaları Merkezi Yayını, No: 4526, İstanbul, s. 21-34.

BALAYEV, Aydın (2004), “Sosyo-Politik Örgütlenme (1988-1997)”, **Sözün, Sazın, Ateşin Ülkesi Azerbaycan**, Ed: ERSANLI, Büşra ve Hüsamettin Mehmedov, Da Yayıncılık, İstanbul, s. 87-95.

BALAYEV, Aydın (1993), “Azerbaycan Demokratik Respublikası (1918-1920)”, **Azerbaycan Tarihi En Gedim Dövrlerden XX. Esrin Evvellerine Geder**, Elm, Bakü.

BARBER, Benjamin (1995), **Güçlü Demokrasi: Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset**, Çev., Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

BATLEY, Richard, Adrian CAMPWELL (1992), **The Political Executive Politicians and Management in European Local Government**, Frank CASS, UK.

BEETHAM, David ve Kevin Boyle (1998), **Demokrasinin Temelleri**, Çev., Vahit Bıçak, Liberte Yayınları, Ankara.

Belediye Beledçisi (2000), **Belediye Beledçisi**, Yeni Nesil Yayınları, Bakü.

Belediye Seçimlerinin Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (1999), **IFES Azerbaijan**, http://www.ifesaze.org/law/law_mun_coun_az.asp, 05.12.2006.

Belediyelerin Mali Yapısı Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (1999), **IFES Azerbaijan**, http://www.ifesaze.org/law/law_mun_coun_az.asp, 05.12.2006.

- Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (1999), **IFES Azerbaijan**, http://www.ifesaze.org/law/law_mun_coun_az.asp, 05.12.2006.
- Belediye Heyatı (2005), **Belediye Heyatı Gazetesi**, No. 4 (38), 5-12 Mayıs 2005.
- BENHABIB, Seyla (1999), “Demokratik Moment ve Farklılık Sorunu”, Editör: BENHABIB, Seyla, **Demokrasi ve Farklılık Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını, İstanbul.
- BENNETT, Robert J.(1993), “European Local Government Systems”, Editor: BENNETT, Robert, **Local Government in the New Europe**, Bethaven Press, London.
- BERGH, Sylvia (2004), “Democratic Decentralisation and Local Participation: A Review of Recent Research”, **Development in Practice**, Volume 14, Number 6, pp. 780-790.
- BİLGİÇ, Veysel K. (1998), **Yerel Yönetimler**, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara.
- BYRNE, Tony (2000), **Local Governments in Britain**, Penguin Books, England.
- CAFERSOY, Nazım (2001), **Elçibey Dönemi Azerbaycan Dış Politikası (Haziran 1992-Haziran 1993)**, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları, Ankara.
- CORNELL, Svante (2004), “Government And Institutions”, **Gateway to Azerbaijan**, Azerbaijan Investment Guide, 5. Edition, USACC, Washington, p. 16-17.
- CORNELL, Svante E. (2001), “Democratization Falter in Azerbaijan”, **Journal of Democracy**, No 12 (2), p. 118-131.
- CRANSTON, Maurice (1990), “İnsan Hakları Nelerdir?”, Çev., Atilla Yayla, **Yeni Forum**, Haziran 1990.
- CURTICE, John (1999), “Public Opinion and Local Government: The Crisis of Local Democracy in Britain”, **European Forum of Town Councils** (Oeiras, Portugal, November 1999), The Centre for Research into Elections and Social Trends, Working Paper Number 77 December 1999, <http://www.crest.ox.ac.uk/papers/p77.pdf>, 10.11.2005.
- ÇEÇEN, Anıl (1994), “Sosyal Demokrat Yerel Yönetim Politikaları”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.

- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2000), **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara.
- DALH, Robert A. (2001), **Demokrasi Üstüne**, Çev., Betül Kadioğlu, Phoenix Yayını, Ankara.
- DAHL, Robert A. (1996), **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev., Levent Köker, Yetkin Yayınları, Ankara.
- DAHL, Robert A. (1993), “Democracy and Its Critics”, Editor: GREEN, Philip, **Key Concepts in Critical Theory Democracy**, Humanities Press, New Jersey.
- DDK (Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı), (1996), **Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözüm Önerileri**, DDK Yayınları-1, Ankara.
- DEMİRTAŞ, Ceyhun (1994), “Sanat, Kültür ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.
- Devlet Gulluğu Hakkında Azerbaycan Respublikası Kanunu (2001), **Kanun Jurnalı**, No. 1-3 (81-83).
- DİNÇER Ali (1994), “Yerel Yönetim ve Kültür”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.
- DOĞAN, Ali Ekber (2002), **Birikimin Hamalları Kriz, Neo-Liberalizm ve Kent**, Akademi, İstanbul.
- DONNER, Sabine and Bernd Kuzmits (2005), “Divergent Trends of Transformation to Democracy and Market Economy: The Commonwealth of Independent States and Mongolia”, **Strategic Insights**, Volume IV, Issue 12, December 2005.
- DUBEN, Alan (1994), **İnsan Hakları ve Demokratikleşme Yerel Yönetimlerin ve Gönüllü Kuruluşların Roller**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını, İstanbul.
- DUNCAN, Neville (2001), “Citizen Participation, Local Governance and Appropriate Policy Framework: A Contemporary and Futuristic View”, **Building Democracy**

- From The Grassroots**, Presentations from the forum held in the Hall of the Americas Organization of American States, Washington, D.C., July 16, 2001,
- DURSUN, Davut (2002), **Siyaset Bilimi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- DURSUN, Davut (2001a), “Demokrasi Sorunu ve Türkiye”, Derleyen: Davut Dursun, **Demokrasi Sorunu ve Türk Demokrasisi**, Şehir Yayınları, İstanbul.
- DURSUN, Davut (1999), **Demokratikleşemeyen Türkiye**, İşaret Yayınları, İstanbul.
- DURSUN, Davut (1998a), “Siyasal Sistem ve İdare”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Editörler: DURSUN, D., ve H. Al, İlke Yayınları, İstanbul.
- DURSUN, Davut (1998b), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/ İdari Gelişme”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Editörler: DURSUN, D., ve H. Al, İlke Yayınları, İstanbul, s. 93-104.
- DUVERGER, Maurice (1974), **Siyasi Partiler**, Çev., Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- DUVERGER, Maurice (1977), **Batı’nın İki Yüzü**, Çev., Cem Eroğlu, Fazıl Sağlam, Doğan Yayınevi, Ankara.
- DUVERGER, Maurice (1986), **Siyasal Rejimler**, Çev., Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986
- ELÇİBEY, Ebülfez (2004), **Bütöv Azerbaycan Yolunda**, Editörler: TAHİRZADE, Adalet ve Çingiz Göytürk, Nurlar Neşriyat, Bakı.
- ELMA, Fikret (2004), “İlber Ortaylı ile Azerbaycan Üzerine Bir Söyleşi”, **Journal of Caucasian Studies**, No 1, Fall 2004, s. 3-5.
- ELMA, Fikret, (1996), **Liberal Düşüncenin Gelişim Süreci ve Türkiye’ye Yansıması**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- EMRAHGIZI, Elmira (1995), “Making of a Democracy: Azerbaijan to Adopt its First Constitution”, **Azerbaijan International**, Autumn (November) 1995.
- ERDOĞAN, Mustafa (1999), **Anayasal Demokrasi**, 3. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.

- ERDOĞAN, Mustafa (1995), **Demokrasi Laiklik Resmi İdeoloji**, Liberal Düşünce Topluluğu-Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ERDOĞAN, Mustafa (1993), **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- ERGUN, T., B.A. Güler ve F.D. Güler (1994), **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**, TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı 1993-1994 Akademik Yılı Ders Notu, Ankara.
- ERKAN, Hüsnü (1990), “Türkiye’de Demokrasinin Ekonomik Temelleri”, Editör: ERKAN, Hüsnü, **Türkiye’de Demokrasi ve Demokrasi Kültürünün Gelişmesi**, Türk Demokrasi Vakfı ve Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, İzmir.
- ERSANLI, Büşra (2004), “Kafkasya’da Azerbaycan Kimliği”, **Sözün, Sazın, Ateşin Ülkesi Azerbaycan**, Ed: ERSANLI, Büşra ve Hüsamettin Mehmedov, Da Yayıncılık, İstanbul, s. 9-21.
- ERYILMAZ, Bilal (2002a), **Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2002b), “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 11, Sayı 3, Temmuz 2002, s. 6-21.
- ERYILMAZ, Bilal (1997a), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1997b), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1995), “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart 1995, s. 89-92.
- ERYILMAZ, Bilal (1993), **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- ERYILMAZ, Bilal (tarihsiz), **Siyaset ve Sosyoloji**, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- ESCUADERO, Stanley T. (2001), “Political Environment: Risk Analysis”, **Azerbaijan Investment Guide 2001**.

- FAINSTEN, Susan S. (1999), "Globalization, the Transfer of Ideas, and Local Democracy", **Working Papers In Local Governance and Democracy**, WALD, İstanbul, 1999/2, pp. 130-136.
- FICHTER, Joseph (1992), **Sosyoloji Nedir?**, Çev., Nilgün Çelebi, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya.
- Freedom House (2005), **Freedom in the World-Azerbaijan (2005)**, Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2005&country=6689>, 28.09.2006.
- Freedom House (2006), "Selected Data From Freedom House's Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties", Freedom In The World 2006, <http://www.freedomhouse.org/uploads/pdf/Charts2006.pdf>, 29.09.2006.
- Freedom Of The Press (2005), **Freedom Of The Press A Global Survey of Media Independence**, Editor: KARLEKAR, Karin Deutsch, Freedom House, New York.
- FROM, Erich (1984), **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, Çev. Necla Arat, Say Yayını, İstanbul.
- FUKUYAMA, Francis (2005), **Devlet İnşası 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim**, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- FUKUYAMA, Francis (1999), **Tarihin Sonu ve Son İnsan**, Çev., Zülfü Dicleli, 2. Basım, Gün Yayıncılık, İstanbul.
- GARALOV, Zahid (1998), **Yerel Özyönetimlerin Genel Prensipleri Hakkında**, Milli Meclis Aparatının Matbaası, Bakü.
- GARALOV, Zahid (1996), **Yerel Yönetim Problemleri**, ACMM Yayını, Bakü.
- GERAY, Cevat (1997), "Yerelleşme Üzerine", **Ada-Kentliyim Dergisi**, Yıl 3, Sayı 9, Mart-Mayıs 1997.
- GIDDENS, Anthony (2000), **Siyaset Sosyoloji ve Toplumsal Teori**, çev. Tuncay Birkan, Metis Yayınları, İstanbul.
- GÖKÇE, Deniz (2006), "Petrol ve Gaz İşe Yarar Mı?", **Akşam Gazetesi**, 16.01.2006.

- GROSSMAN, K. Lawrence (1995), **The Electronic Respublic (Reshaping Democracy in the Information Age)**, Viking Penguin Books, New York.
- GÜLER, Birgül Ayman (1998), **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s. 14-29.
- GULIYEV, Farid (2005), “Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization”, **Demokratizatsiya**, Summer, 2005, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3996/is_200507/ai_n15704837, 28.06.2006.
- GÜLÖKSÜZ, Yiğit (1994), “Yerel Yönetimler Üzerine Temel Görüşler”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.
- GÜNEŞ, Hakan (2004), “Azerbaycan’da Sosyo-Ekonomik Dönüşüm ve Siyasal Partiler”, **Sözün, Sazın, Ateşin Ülkesi Azerbaycan**, Ed: ERSANLI, Büşra ve Hüsamettin Mehmedov, Da Yayıncılık, İstanbul.
- HACIYEV, Reşid (2001), “Devlet İdareciliğinde Şeffaflığın Ganunvericilikle Tenzimlenmesi Problemleri”, **Meşveret**, No 3(39), Haziran 2001.
- HACIZADE, Hikmet (2002), “Prezident ve Parlament Hakimiyetin Bölüşdürülmesi Şeraitinde”, **Meşveret**, Sayı 12 (48), Mart 2002, s. 75-80.
- HACIZADE, Hikmet (1996), Azerbaijan: In Search of A National Idea, Center for Economic and Political Research Monitoring Grup FAR Centre, Bakü.
- HASANOV, Hafız (2005), Belediyelerle Yerli İcra Hakimiyeti Organları Arasındaki İlişkiler: Problemler ve Perspektifler, <http://belediyye.org/index.php?type=h&con=meqale4>, 08.01.2005.
- HAYEK, Friedrich A. (2005a), “Demokrasi ve Demarşi”, Editör: AKTAN, Coşkun Can, **Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı Demokrasi Poliarşi ve Demarşi**, Çizgi Kitabevi, Konya.

- HAYEK, Friedrich A. (2005b), “Demokrasi Nereye Gidiyor”, Editör: AKTAN, Coşkun Can, **Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı Demokrasi Poliarşi ve Demarşi**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- HAYEK, Friedrich A. (2005c), “Sınırsız Demokrasinin Tehlikeleri”, Editör: AKTAN, Coşkun Can, **Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı Demokrasi Poliarşi ve Demarşi**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- HAYEK, Friedrich A. (1972), **The Constitution of Liberty**, Gateway, Chicago.
- HEPER, Metin (1973), **Modernleşme ve Bürokrasi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.
- HOLMES, Lesli (2002), **Post Komünizm**, çev. Yavuz Alogan, Doruk Yayınları, Ankara.
- Human Development Index (2003), List of countries by Human Development Index, http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_Human_Development_Index, 05.11.2006.
- Human Development Index (2006), **Human Development Report 2006**, Director: WATKINS, Kevin, United Nations Development Programme, New York, <http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>, 16.11.2006.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1995), “Demokrasinin Üçüncü Dalgası”, Çev., Ergun Özbudun, Editörler: DIAMOND, Larry ve Marc f. Plattner, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1994), “The Ungovernability of Democracy”, **Global Issues In Transition**, Number 6, pp. 31-35.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1993), “Üçüncü Demokrasi Dalgası”, **Sosyal Siyasal Teori Seçme Yazılar**, Der. Atilla Yayla, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 80-98.
- HUNTINGTON, Samuel P. ve Jorge I. Dominguez (1975), **Siyasal Gelişme**, Çev., Ergun Özbudun, Siyasal İlimler Derneği Yayınları, Ankara.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968), **Political Order In Changing Societies**, Yale University Press, New Haven.

- HUNTINGTON, Samuel P. (1965-1966), “Siyasal Gelişme ve Siyasal Bozulma”, çev. Ergun Özbudun, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XXII-XXIII, Sayı 1-4, 1965-1966.
- HÜSEYNOV, Fuad (2003), **Avrupa Birliği-Azerbaycan İlişkileri**, Yeni Avrasya Yayınları, Ankara.
- İBRAHİMLİ, Haledin (2001), **Değişen Avrasya’da Kafkasya**, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları, Ankara.
- IFES (2002), **Bələdiyyələr ilə Yerli İcra Hakimiyyəti Orqanları Arasında Səlahiyyətlərin Bölüşdürülməsinin Ümumi Təsviri**, IFES, Bakü.
- IFES (2006), **IFES Azerbaijan**, http://www.ifesaze.org/law/law_mun_coun_az.asp, 05.12.2006.
- İLHAN, Suat (1993), **Türkiye’nin ve Türk Dünyasının Jeopolitiği**, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları 134, Ankara.
- İnam Plüralizm Merkezi (1998), **Siyasi Partilerin Blok ve Koalisyonların Formalaşması**, İnam Plüralizm Merkezi Yayınları, Bakü.
- İnsan Hüquqları Bülleteni (1998), Sayı 1, Bakü.
- İSAKOV, Yaşar (1995), **Cəmiyyətin Siyasi Sistemində Partiyalar**, Işık Matbaası, Bakü.
- İSMAYILOV, M. E. (1993), “Azerbaycan XIX-XX Yüzyılın Evvellerinde”, **Azerbaycan Tarihi En Gedim Dövrlerden XX. Esrin Evvellerinə Geder**, Elm, Bakü.
- KAHRAMANLI, Nazif (2004), “Azerbaycan Basını”, **Sözün, Sazın, Ateşin Ülkesi Azerbaycan**, Ed: ERSANLI, Büşra ve Hüsamettin Mehmedov, Da Yayıncılık, İstanbul, s. 51-60.
- KALABALIK, Halil (1997), “Azerbaycan’da Yerel Yönetimlerin Kurulması Aşamasında Merkezi İdare İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü Nasıl Olmalıdır (II)”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 2, Sayı 11, Aralık 1997.
- KALABALIK, Halil (1988), **Yönetimde Demokrasi**, Derya Kitabevi, Trabzon.

- KAPANI, Münici (1997), **Politika Bilimine Giriş**, 9. Basım, Bilgi Kitabevi, Ankara.
- KARAKAŞ, Ercan (1994), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.
- KARAYALÇIN, Murat (1994), “Proje Demokrasisi”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.
- KARAMAN, Erdal (2004), “Bahtiyar Vahapzade ile Dil, Kültür ve Tarih Üzerine Bir Söyleşi”, **Journal of Caucasian Studies**, No. 1, Fall 2004, s. 9-13.
- KARPAT, Kemal H. (2003), **Türkiye ve Orta Asya**, çev. Hakan Gür, İmge Kitabevi, İstanbul.
- KASIMOV, Tofik (1999), **Belediye Nedir?**, Demokratik Seçimlere Yardım Merkezi, Bakü.
- KASTENHOLZ, Hans (2001), “E-Democracy”, **E-Society Kongresi**, Teknolojik Değerlendirmeler ve Sistem Analizi Enstitüsü (ITAS), Berlin, 17-19 Ekim 2001, www.abgs.gov.tr.
- KELEŞ, Ruşen (1999), **Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (1998), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen (1994), “Kent ve Demokrasi”, **Söyleşiler**, İstanbul Eczacı Odası Yayınları, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen (1993), **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, IULA-EMME, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen ve Fehmi Yavuz (1989), **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KIŞLALI, A. Taner (1988), “Seçimsiz Demokrasi”, **Bahri Savcı’ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları 7, Ankara.
- KONGAR, Emre (1994), “1989 Yerel Seçimleri Ne Gösterdi”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.

- KOOİMAN, Jan (1993), "Social-Political Governance: İntroduction", **Modern Governance: New Government Society İnteractions**, Editor: KOOİMAN, J., Sage Publications, London.
- LİNZ, Juan (1996), "Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları", Çev., Ergun Özbudun ve Levent Köker, **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara
- LİNZ, Juan and Alfred Stepan (1996), **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe**, Johns Hopkins Universtiy Press, Baltimore.
- LİPSET, S. Martin (1986), **Siyasal İnsan**, Çev., Mete Tuncay, Teori Yayınları, Ankara.
- LİPSON, Leslie (1984), **Demokratik Uygarlık**, Çev., H. Gülalp ve T. Alkan, İşbankası Kültür Yayını, Ankara.
- Local Election in Azerbaijan (2004), **Local Election in Azerbaijan: A Test for Local Democracy**, [http://press.coe.int/cp/2004/650a\(2004\)htm](http://press.coe.int/cp/2004/650a(2004)htm), 02.18. 2005.
- LOCKE, John (1969), "Uygar Yönetim Üstüne İki İncelemeden Seçme Parçalar", Çev., Mete Tuncay, **Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi-2**, Derleyen: Mete Tuncay, Yeni Çağ Yayınları, Ankara.
- MACLEAN, Ronald (2001), "Building Democracy From the Grassroots in Bolivia", **Building Democracy From The Grassroots**, Presentations from the forum held in the Hall of the Americas Organization of American States, Washington, D.C., July 16, 2001,
- MACPHERSON, C.B. (1984), **Demokrasinin Gerçek Dünyası**, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara.
- MAHMUDLU Yaqub (2003), "Azerbaycan Devletçiliği (Tarihe Umumi Bir Bakış)", **Journal of Qafqaz University**, Number 11, Spring 2003, s. 61-133.
- MARCHI, B. De (2001), "E-Governance", **E-Society Kongresi**, Berlin: ITAS, 17-19 Ekim 2001, www.abgs.gov.tr.

- MARTİNDALÉ, Don (2000), “Şehir Kuramı”, **Şehir ve Cemiyet**, Editör: AYDOĞAN, Ahmet, İz Yayıncılık, İstanbul, s.35-100.
- MAYO, Henry B. (1964), **Demokratik Teoriye Giriş**, Çev., Emre Kongar, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Ankara.
- MEMMEDLİ, Elesker (2005), Belediye Kurumları, <http://belediyye.org/index.php?type=h&con=meqale1>, 08.01.2005.
- MERİÇ, Cemil (2004), **Sosyoloji Notları ve Konferansları**, 9. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- MİCHELS, Robert (2001), **Political Parties**, Çev., Eden and Cedar Paul, Batoche Books, Kitchener, <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/michels/polipart.pdf>, 20.12.2005.
- MİLL, John Stuart (1956), **Hürriyet**, Çev., M. Osman Dostel, Maarif Basımevi, Ankara.
- MİNON, Miguel Herrero de (1996), “Demokrasiye Geçiş ve Anayasal Tercihler”, **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, Türk Demokrasi Vakfı ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- MİRSKY, Yehudah (1994), “Democratic Politics, Democratic Culture”, **Democracy in The 1990s**, Number 6, January, pp. 9-24.
- MİSSOURİ, Louis (2004), “Azerbaijan” **Central Asia-Caucasus Analyst**, Editor: CORNELL, Svante E., Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, www.freedomhouse.org, 25.12.2004, s. 80-93.
- MOLİNA, Carlos H. (2001), “Participation and Decentralization: Instrument for Development”, **Building Democracy From The Grassroots**, Presentations from the forum held in the Hall of the Americas Organization of American States, Washington, D.C., July 16, 2001,
- MONTESQUİEU, (1998), **Kanunların Ruhu Üzerine I**, Çev., Fehmi Baldaş, Hayri Bildik, 2. Baskı, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul.
- MOTİKA, Raoul (2005), “Report On The Status of The Economic and Political Transformation in Azerbaijan (1989-2002)”, **On The Way Towards Democracy**

- and Market Economy An İnternational Ranking of Developing and Transition Countries**, The Bertelsmann Foundation, www.bertelsmann-stiftung.de/Transformation_de, 12.12.2005.
- MOUSSEAU, Michael (2000), "Market Prosperity, Democratic Consolidation, and Democratic Peace", **Journal of Conflict Resolution**, 44, August 2000.
- MUNSON, Sean (2005), "(Un)Democratic Transition in Azerbaijan", http://logicalrealism.org/docs/Azerbaijan_Democracy.pdf, 18.02.2005.
- MUSAYEV, Maksim (1998), "Yerli Özüünü İdareetme İnkişafının Tarihi Merhaleleri", **Azerbaycan Respublikasında Belediyeye İdareciliği: Problemler-Perspektifler Mevzusunda İlmi-Pratik Konferans**, Azerbaycan Respublikası Tahsil Nazırlığı, Bakü Sosyal İdareetme ve Politologya Enstitüsü, Bakü, 19 Aralık 1998.
- NADAROĞLU, Halil (1986 ve 1989), **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul.
- Nation in Transit Azerbaijan (2005), Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2005/azerbaijan2005.pdf>, 22.03.2006.
- NORTH, Douglass C. (2002), **Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans**, Çev., Gül Çağalı Güven, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- NORTON, Alan (1994), **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, Edward Elgar Press, Cheltenham.
- O'DONNELL, Guillermo (1993), Delegative Democracy, **World Development, Kellogg Institute Working Paper, No. 192**, April 1993, <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/172.pdf>, 21.12.2005
- O'DONNELL, Guillermo (2001), "Democracy, Law, And Comparative Politics", **Studies in Comparative İnternational Development**, Vol. 36, No. 1, Spring 2001, pp. 5-36.
- O'DONNELL, Guillermo (1996), "Illusions About Consolidation", **Journal of Democracy**, Vol. 7, No. 2, April 1996, pp. 34-51.

- OKTAY, Cemil (1998), “Çağdaşlık Sikkesinin Yazı ve Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Editörler: DURSUN, Davut ve Hamza Al, İlke Yayınları, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber (2005), **Gelenekten Geleceğe**, Onuncu Baskı, Ufuk Kitapları, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber (1998), “Devraldığımız Miras”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Editörler: DURSUN, Davut ve Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, s. 143-152.
- ORTAYLI, İlber (1985), **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınevi, İstanbul.
- OSCE (2004), Low Polling and Some Problems Accompany Azerbaijan’s Municipal Election, OSCE, Bakü, 21. 12. 2004, http://www.osce.org/news/show_news, 02.18. 2005.
- ÖZAY, İlhan (1996), **Gümüşğında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun (2003), **Çağdaş Türk Politikası Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller**, Doğan Kitapçılık, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun (1993), **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun (1979), **Siyasal Partiler**, Ankara Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara.
- ÖZER, Ahmet (1994a), “Yerel yönetimlerin Yeniden Yapılanması”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.
- ÖZER, Ahmet (1994b), “Yerel Yönetimler Özerklik Evrensel Bildirgesi”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.
- ÖZTÜRK, Azim (1997), **21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul.
- PENNOCK, J. Roland (1979), **Democratic Political Theory**, Princeton Üniversty Press, Princeton, www.uiwa.edu/creees/reising/resources-for_students/definitions_of_democracy.pdf, 07.07. 2001.
- PIRENNE, Henri (1990), **Orta Çağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, Çev., Şadan Karadeniz, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

- PITIRLI, Ali (1989), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 383, Haziran 1989.
- POPA Victor, Igor Munteanu (2003), “Local Government Reforms in the Former Soviet Union: Between Hope and Change”, **Developing New Rules in the Old Environment: Local Governments in Eastern Europe, In The Caucasus and Central Asia**, Vol. 3, Local Government and Public Service Reform İnitative and Open Society İnstitute, Budapest, www.igi.osi.hu, 08.07.2003.
- PRZEWORSKI, Adam (1995), **Demokrasi ve Piyasa Doğu Avrupa ve Latin Amerika’da Siyasal ve Ekonomik Reformlar**, Çev., İlter Turan, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara.
- PUTNAM, Robert (1995), “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, **Journal of Democracy** Vol. 6, No. 1, Jan, pp. 65-78, <http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/assoc/bowling.html>, 04.01.2006.
- QTRM (Qafqaz Tedqiqat Resurs Merkezi), (2005), **Melumat Teşebbüsü Sorgusu**, QTRM ve Avrasya Fondu Yayınları, Bakü.
- REMINGTON, Thomas F. (1999), **Politics in Russia**, Longman, New York.
- RIZAYEV, Anar (2000), “Demokrasinin Üç Engeli”, **Diyalog Avrasya**, Yaz 2000.
- ROHOZİNSKI, Rafal (2005), **E-Governance in Azerbaijan UNDP Contribution to Promoting Transparency and Accountability in Public Administration**, Advanced Network Research Group Cambridge Security Programme, Baku, September 2005.
- ROSKIN, Michael G. (1994), “The Emerging Party Systems of Central and Eastern Europe”, **Democracy in The 1990s**, Number 6, January, pp. 62-76.
- ŞAHİN, Haluk (1991), **Yeni iletişim Ortamı, Demokrasi ve Basın Özgürlüğü**, Basın Konseyi Bilimsel Araştırmaları, İstanbul.
- SALAMAON, Lester M. (2001), “Keynote Adress: The Third Sector in Global Perspectives”, **Building Democracy From The Grassroots**, Presentations from the forum held in the Hall of the Americas Organization of American States,

Washington, D.C., July 16, 2001,
www.upd.oas.org/dsantralization/publications/IAF_BuildDemoc_Eng.pdf, 12.05.2005.

SARAY, Mehmet (1993), **Azerbaycan Türkleri Tarihi**, Nesil Matbaacılık ve Yayıncılık, İstanbul.

SARAY, Mehmet (1999), **Türk Devletlerinde Meclis (Parlamento), Demokratik Düşünce ve Atatürk**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara.

SARIBAY, Ali Yaşar (1996), **Siyasal Sosyoloji**, Ceylan Matbaacılık, Bursa.

SARTORI, Giovanni (1996), **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev., T. Karamustafaoğlu ve M. Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara.

SAV (Stratejik Araştırmalar Vakfı), (1994), “Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi”, **Uluslararası Konferans**, SAV Yayını, Ankara.

ŞAYLAN, Gencay (1998), **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi**, Birinci Baskı, TODAİE İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi Elkitapları Dizisi 5, Ankara.

SCHEDLER, Andreas (2001), “Measuring Democratic Consolidation”, **Studies in Comparative International Development**, Vol. 36, No. 1, Spring 2001, pp. 66-92, <http://www.polisci.berkeley.edu/faculty/bio/permanent/Collier,D/journal-comparative/scid-schedler.pdf>, 20.12.2005.

SCHEDLER, Andreas (1997), “Concepts of Democratic Consolidation”, **Latin American Studies Association (LASA)**, Mexico, 17-19 April 1997, pp. 1-37, <http://136.142.158.105/LASA97/schedler.pdf>, 20.12.2005.

SCHNEIDER, Carsten Q. and Philippe C. Schmitter (2004), “Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization”, **Democratization**, Vol.11, No.5, December 2004, pp.59–90, <http://web21.epnet.com/externalframe.asp?>, 02.02.2006.

Seçki Mecellesi (2003a), **Azerbaycan Respublikasının Seçki Mecellesi**, Azernesr, Bakü.

Seçki Mecellesi (2003b), **Azerbaycan Respublikasının Seçki Mecellesi**, Qanun, Bakü.

- ŞENGÜL, H. Tarık (1999), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz 1999, s. 3-19.
- SHAFFER, Brenda (2001), “Government and Institutions”, **Azerbaijan Investment Guide** 2001, s.12-13.
- ŞİRALİYEV, Hasan ve Ali Ahmedov (1997), **Politologiya**, Tabip Yayınları, Bakü.
- Siyasi Partiler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Kanunu (1992), No: 147, Bakü.
- SLAY, Ben (2006), “Regional Economic Growth Prospects Through 2015”, **Development&Transition**, Issue 3, March 2006, s. 2-6.
- SMİTH, B. C. (1996), “Sustainable Local Democracy”, **Public Administration and Development**, Vol. 16, ss. 163-178.
- SORENSEN, Georg (1993), **Democracy and Democratization**, Westwiev Press, San Francisco.
- SPEHAR, Elizabeth (2001), “Introductory Remarks”, **Building Democracy From The Grassroots**, Presentations from the forum held in the Hall of the Americas Organization of American States, Washington, D.C., July 16, 2001,
- Statistical Yearbook (1998), **Years of Establishment and Creation**, Bakü.
- Statistical Yearbook of Azerbaijan (2006), **Statistical Yearbook of Azerbaijan 2006**, State Statistical Committe of Azerbaijan.
- STOKER, Gerry (2005), “Local Governance and Democracy In The Twenty-First Century”, Concepts, Challenges And Trends,
- STOKER, Gerry (2004), “New Localism, Progressive Politics and Democracy”, **The Political Quarterly**, Blackwell Publishing, Oxford, <http://web21.epnet.com/externalframe.asp?>, 20.12.2005.
- SÜLEYMANLI, Ebulfez (2006), **Milletleşme Sürecinde Azerbaycan Türkleri**, Ötüken Yayınları, İstanbul.
- SÜLEYMANLI, Ebulfez (2004), “Ekonomik ve Sosyo-Kültürel Değişim Süreci İçerisinde Azerbaycan Toplumunun Bazı Meseleleri”, **Sosyoloji Konferansları Dergisi**, İ.Ü.

İktisat Fakültesi Metodoloji ve Sosyoloji Araştırmaları Merkezi Yayını, No: 4526, İstanbul, s. 49-54.

SÜMER, Faruk (1953), “Azerbaycan’ın Türkleşmesi Tarihine Umimi Bir Bakış”, **Belleten**, Sayı 83.

SWIETOCHOWSKI, Tadeusz (2001), “Azerbaijan in History”, **Azerbaijan Investment Guide 2001**.

SWIETOCHOWSKI, Tadeusz (1995), **Russia and Azerbaijan A Borderland in Transition**, Columbia University Press, New York.

SWIETOCHOWSKI, Tadeusz (1988), **Müslüman Cemaatten Ulusal Kimliğe Rus Azerbaycanı 1905-1920**, Bağlam Yayınları, İstanbul.

TAHİRZADE, Adalet (1999), **Elçi Bey**, Cumhuriyet Gazetesi Yayını, Bakü.

TAHİRZADE, Adalet (1997), **4 Yıl 4 Ay**, Cilt 2, Ay-Ulduz Matbaası, Bakü.

TBD VE KAV (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenaur Vakfı), (1994), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, TBD VE KAV Yayını, 1-2 Aralık 1994, Ankara.

TDV-KAV (Türk Demokrasi Vakfı-Konrad Adenaur Vakfı), (1996), **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, Ekin Yayıncılık, Ankara.

TEKELİ, İ., H. B. Kahraman, E. F. Keyman ve A. Y. Sarıbay (1999), **Katılımcı Demokrasi Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, WALD Yayını, İstanbul.

TEKELİ, İlhan (1999), **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara.

TOCQUEVİLLE, Alexis de (1994), **Amerika’da Demokrasi**, Çev., İhsan Sezal, Fatoş Dilber, Yetkin Yayınları, Ankara.

TOFFLER, Alvin (1996), **Üçüncü Dalga**, Çev., Ali Seden, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.

TOKLUOĞLU, Ceylan (2006), “Siyasal Seçkinler ve Azerbaycan Örneği”, Editörler: TOKLUOĞLU, Ceylan ve Bülent Arıcı, **Türklerde Yönetim Kültürü: Özbekistan, Türkmenistan, Azerbaycan Örnekleri**, <http://www.kitabxana.org/library/view.php>, 11.06.2006.

TORTOP, Nuri (1991), **Mahalli İdareler**, TODAİE Yayınları, No. 237, Ankara.

TOURAINÉ Alain (2000), **Demokrasi Nedir?**, Çev., Olcay Kunay, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Transparency International (2006), “Transparency International Corruption Perceptions Index 2006”, **Transparency International The Global Coalition Against Corruption**, Transparency International, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/global/cpi, 08.11.2006.

TUNAYA, Tarık Zafer (1975), **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, İstanbul.

TURAN, İlter (1987), **Siyasal Demokrasi Siyasal Katılma Baskı Grupları ve Sendikalar**, Denizcilik İşletmeleri, İstanbul.

TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği), (1992), **Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler**, Haz. YALÇINDAĞ; Selçuk, TÜSİAD Yayını, İstanbul.

UĞUR, Necdet (1994), “Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi ve Biz”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara.

ÜSTEL, Füsun (1999), **Yurttaşlık ve Demokrasi**, Dost Kitabevi, Ankara.

VALENZUELA, David (2001), “Building Democracy from the Grassroots”, (in) **Building Democracy From The Grassroots**, Presentations from the forum held in the Hall of the Americas Organization of American States, Washington, D.C., July 16, 2001, www.upd.oas.org/dsantralization/publications/IAF_BuildDemoc_Eng.pdf, 12.05.2005.

VELİYEV, Afgan (2005), **Azerbaycan’da Yenileşme ve Milliyetçilik Hareketleri**, Çetin Matbaacılık-Kaprol İletişim, İstanbul.

VELİYEV, İsmail ve Cavit Hüseyinov (1995), **Azerbaycan’ın Siyasi Partileri ve Toplumsal Teşkilatları**, Azerbaycan Ansiklopedisi Neşriyat Poligrafiya Birliğı, Bakü.

WALKER, Christopher (2006), “Country Report-Azerbaijan”, **Countries at the Crossroads 2006**, Freedom House, <http://freedomhouse.org/modules/publications/ccr/modPrintVersion.cfm?>, 29.09.2006.

- WEBER, Max (2000a), “Şehrin Doğası”, **Şehir ve Cemiyet**, Editör: AYDOĞAN, Ahmet, İz Yayıncılık, İstanbul, s.101-129.
- WEBER, Max (2000b), “Batı Şehri”, **Şehir ve Cemiyet**, Editör: AYDOĞAN, Ahmet, İz Yayıncılık, İstanbul, s.131-166.
- WEBER, Max (1986), **Sosyoloji Yazıları**, Çev., Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- WİRMİNGHAUS, Reiner Freitag (1995), “Azerbaycan” (Ulusal Kimliğin Ortaya Çıkışı ve Bağımsızlığın Kazanılması), **Kafkasya ve Orta Asya: Bağımsızlıktan Sonra Geçmiş ve Gelecek Konferansı**, TİKA, 25-27 Mayıs 1995, Ankara, s. 15-18.
- WRIGHT, Glen (2005), “Assesment of Progress Toward Local Democratic Systems”, **The State of Local Democracy in Central Europe**, Chapter 6, www.upd.oas.org/dsantralization/publications/IAF_BuildDemoc_Eng.pdf, 12.05.2005.
- YANG, Ronald ve Ramazan Şabanov (2004), **Azerbaycan’da Müasir Devlet Gulluğu Modeli Aktarışı**, Ozan Neşriyyatı, Bakü.
- YAYLA, Atilla (1998), **Siyaset Teorisine Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- YAZICIOĞLU, Recep (1992), “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi (I)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992, s. 15-26.
- Yerli İcra Hakimiyeti Hakkında Esasname (1999), Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Başkanı İcra Aparatı Genel Şubesinin Neşri, Bakü.
- YILDIRIM, Sabahattin (1993), **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Toplu Konut İdaresi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı, İstanbul.
- ZENGİN Eyüp (2000a), “Azerbaycan’da Belediyeler”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 5, Sayı 1, Kasım 2000.
- ZENGİN Eyüp (2000b), “Azerbaycan’da Yerel Demokrasinin Yasal Boyutları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 9, Sayı 4, Ekim 2000.

ÖZGEÇMİŞ

1972 yılında Konya'nın Yunak İlçesi'nde dünyaya geldi. İlk ve orta öğrenimini Piribeyli Kasabası'nda yaptı. 1990 yılında Konya Gazi Lisesi'den, 1994 yılında da İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. 1996 yılında ise, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Yapı Sosyal Değişme Anabilim Dalı'nda yüksek lisansını tamamladı.